

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer J.W. Remkes
De minister van Financiën
De heer drs. G. Zalm

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	DGKB/BFO/IFLO 2004-0000049472	Rfv2005056212	20 april 2005
Inlichtingen bij drs. P.W. Tetteroo	Dossier/volgnummer 55820N-012	Doorkiesnummer 070-4267217	
Onderwerp	Advies toepassing art. 12 Fvw; Simpelveld (2004)		

Geachte heren Remkes en Zalm,

Bij brief van 23 december 2004 vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen over het verzoek van de gemeente Simpelveld om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 Fvw. De aanvraag voor de aanvullende uitkering heeft betrekking op het jaar 2004. Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

De Raad heeft kennis genomen van het Artikel 12-rapport Simpelveld 2004 (IFLO), de schriftelijke reactie van de gemeente Simpelveld (4 februari 2005) en van het advies van de provincie Limburg (1 maart 2005). Op verzoek van de gemeente Simpelveld heeft op 25 februari jl. een gesprek op ambtelijk niveau plaatsgevonden waarin de gemeente Simpelveld haar schriftelijke reactie nader heeft toegelicht.

1.

Samenvatting

De Raad adviseert u de gemeente Simpelveld - conform de voorstellen van de IFLO - voor het jaar 2004 een aanvullende uitkering van € 2.441.300 te verlenen. Tevens adviseert de Raad u in te stemmen met de aanwending van de vrij aanwendbare reserves voor 2002 voor de reserve dubieuze debiteuren en het betrekken van frictiekosten in het kader van artikel 12 (externe ondersteuning) bij het relevante tekort 2004.

Gelet op het ongunstige meerjarenperspectief stelt de Raad u voor het artikel 12-traject voor de gemeente Simpelveld te verlengen tot en met het jaar 2010. De tussenliggende periode zou volgens de Raad kunnen worden benut voor een verkenning van meer structurele bestuurlijke oplossingen teneinde de financiële positie van Simpelveld te kunnen versterken.

Tot slot adviseert de Raad u het voorstel van de provincie Limburg over te nemen om in het vervolg van het artikel 12-traject een vergelijking te maken van Simpelveld en een aantal referentiegemeenten op het gebied van de activastaat, lastendruk en

weerstandscapaciteit en deze vergelijking uit te breiden met het gemeentelijke voorzieningenniveau.

Voor het IFLO-onderzoek 2005 vraagt de Raad bijzondere aandacht voor enkele opvallende uitkomsten van de lasten (uitgaven) op enkele clusteronderdelen (hogere lasten bij ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing en volkshuisvesting, algemene ondersteuning, zorg (incl. onderwijs), kunst en ontspanning als mede de lagere lasten bij het clusteronderdeel sociale dienst en bijstand, dit laatste mede in relatie tot de ontwikkelingen ingevolge de Wet Wet en Bijstand).

2.

Inleiding

De gemeente Simpelveld heeft voor het jaar 2004 een tweede aanvraag ingediend voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 Fvw. De eerste aanvraag betrof het jaar 2003. De aanvraag voor het jaar 2004 voldoet aan de gestelde vereisten; ze is tijdig ingediend, de eigen inkomsten liggen boven het niveau van het redelijk peil en er is sprake van een aanmerkelijk structureel tekort. De begroting 2004 sluit met een tekort van € 2.011.817.

3.

Het vorige advies van de Raad

De Raad stelde in zijn vorige advies¹ over de (eerste) artikel 12-aanvraag voor het jaar 2003 vast dat door het nog ontbreken van een aantal financiële gegevens een onduidelijk financieel beeld bestond op grond waarvan een meer afgewogen voorstel voor een saneringstraject mogelijk was. In dat verband, zo stelde de Raad, kan het eerste artikel 12-jaar voor Simpelveld worden beschouwd als een ‘overgangsjaar’. De benodigde gegevens die naar verwachting voor 2004 beschikbaar zouden komen, hebben betrekking op: een wegenonderzoek (reguliere onderhoudslasten, achterstallig onderhoud), een gebouwenonderhoudsplan, onafhankelijk onderzoek naar de personeelsomvang, een accommodatieonderzoek, vaststelling van de reserves en voorzieningen in 2004 volgens het BBV en het resultaat van de rekening 2003.

De Raad adviseerde – conform het voorstel van de IFLO - een aanvullende uitkering van € 828.000 voor 2003 aan de gemeente Simpelveld te verlenen, met als bijzonder voorschrift dat een uiterlijk in 2008 reëel sluitende meerjaren(sanerings)begroting 2004-2008 wordt opgesteld. Daarbij gaf de Raad aan dat voor een realistisch saneringstraject en het vervolg van het artikel 12-traject rekening moet worden gehouden met een aantal negatieve ontwikkelingen (BCF, de voorziene gedeeltelijke afschaffing van de OZB en maximering van tarieven) dan wel onzekere ontwikkelingen (de ontwikkeling van de algemene uitkering, de wijzigingen bij de AWBZ in het kader van de WMO), die de al wankelende financiële positie van Simpelveld ongunstig kunnen beïnvloeden.

¹ Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies toepassing art. 12 Fvw; Simpelveld (2003)*, 31 maart 2004 (55820N-006).

4. Het IFLO-vervolgonderzoek 2004

4.1 Bevindingen

De voor dit advies relevante bevindingen in het vervolgonderzoek 2004 van de IFLO laten zich als volgt samenvatten.

Reserves en voorzieningen

Een aantal specifieke reserves (voor welzijn, jeugd, jumelage, speelruimte en kunst) met een totale omvang van ca. € 75.000 is aangemerkt als vrij aanwendbaar. Omdat Simpelveld echter niet beschikt over een noodzakelijke reservering voor dubieuze debiteuren maar hier geen middelen voor heeft, stelt de IFLO voor om de vrij aanwendbare reserves ad € 75.000 niet te betrekken bij het aanvaardbare tekort maar te storten in de nieuwe reserve voor dubieuze debiteuren.

Eigen inkomsten

De heffingen van het belastingpakket liggen in Simpelveld op een substantieel hoger niveau dan wordt vereist voor toelating tot het artikel 12-traject. De gemeentelijke woonlastendruk (OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing) ligt met € 800 per huishouden gemiddeld € 125 hoger dan het gemiddelde van de referentiegemeenten. Het OZB-tarief bedraagt € 7,06 en ligt boven de minimumnorm van € 5,90 per € 2.268 WOZ-waarde. Bij de afvalstoffenheffing en de rioolrechten is overigens sprake van een onderdekking van € 38.000, zodat een hoger OZB-tarief zal moeten worden gehanteerd.

Personeelsomvang

Uit extern onderzoek is gebleken dat de omvang van de formatie van Simpelveld bijna 14% ofwel ruim 9 fte kleiner is dan bij referentiegemeenten waarbij rekening is gehouden met de gemeentelijke taken die worden uitgevoerd. Wordt Simpelveld (ruim 11.000 inwoners) vergeleken met gemeenten met tussen 8.000 en 15.000 inwoners dan is het aantal fte zelfs 18% lager, wat overeenkomt met ruim 13fte. De IFLO stelt dat er geen besparingen meer te bereiken zijn op de formatie van Simpelveld. Voorts wordt gewezen op de relatief hoge frictiekosten die voortvloeien uit het artikel 12-traject voor Simpelveld (noodzakelijke externe ondersteuning bij de verbetering van de bedrijfsvoering en het opstellen van een saneringsplan). Hiervoor is in 2004 een bedrag van € 130.000 noodzakelijk. Ook voor 2005 zal extra ondersteuning moeten worden ingeschakeld.

Lasten beheer kapitaalgoederen

Gebouwen

Op basis van extern onderzoek naar het beheerplan gebouwen is berekend dat sprake is van achterstallig onderhoud voor een bedrag van € 850.000. In het kader van de meerjaren saneringsbegroting is een sanering voorzien van gemeentelijke accommodaties. In afwachting van de realisatie van deze sanering is het bedrag van achterstallig onderhoud bij de berekening van het aanvaardbare begrotingstekort buiten beschouwing gelaten.

Wegen

De IFLO constateert dat het reguliere budget voor onderhoud wegen feitelijk onvoldoende is, omdat een substantieel deel moet worden ingezet voor dekking van kapitaallasten van geactiveerd onderhoud. Het voor artikel 12 geaccepteerde regulier onderhoudsbudget voor wegen is vastgesteld op € 1.007.000 en is betrokken bij het relevante tekort. Omdat in de begroting hiervoor € 950.000 beschikbaar is, dient het wegenbudget met € 57.000 te worden verhoogd. Uit onderzoek naar het achterstallig onderhoud bij wegen blijkt dat er geen extra middelen benodigd zijn; het noodzakelijk onderhoud kan binnen het berekende budget worden opgelost.

Relevant tekort 2004

Het primitief begrotingstekort 2004 bedraagt € 828000. Na toepassing van een aantal beleidsmatige en technische correcties (waarbij het achterstallig onderhoud gebouwen buiten beschouwing is gelaten) komt het aanvaardbare begrotingstekort uit op € 1.268.300. Hierop zijn nog in mindering gebracht de eigen inspanningen voor de tweede helft van 2004 uit het gemeentelijke saneringsplan voor een bedrag van € 64.000. Het relevante begrotingstekort 2004 dat bij het relevante tekort wordt betrokken bedraagt aldus € 1.204.300.

Het berekende relevante tekort 2004 dat voor een aanvullende uitkering in aanmerking komt bedraagt € 2.441.300 en bestaat uit het relevante begrotingstekort van € 1.204.300, sanering activa wegen voor € 1.107.000 en te honoreren frictiekosten van € 130.000 in het kader van artikel 12 (externe ondersteuning). Er is voor 2004 geen sprake van een behoedzaamheidsreserve die kan worden betrokken bij het relevante tekort. Omdat een aantal onderzoeken nog niet is afgerond en nog niet voldoende helderheid is gekregen op een aantal punten, is bij de berekening van het relevante tekort een stelpost opgenomen voor immateriële activa.

De IFLO adviseert de gemeente Simpelveld voor het jaar 2004 een aanvullende uitkering te verstrekken van € 2.441.300.

4.2

Reactie van Simpelveld

Bij brief van 2 februari 2005 heeft de gemeente Simpelveld een reactie gegeven op het IFLO-rapport 2004. De gemeente geeft aan dat zij uiterste inspanningen wil leveren aan een sluitende begroting in 2008, maar dat de haalbaarheid hiervan op dit moment als prematuur bestempeld dient te worden. Het saneringsplan dat oploopt voor 2007 en 2008

tot € 715.000, is zeer omvangrijk en ingrijpend voor de gemeenschap waarvan de sociaal-economische structuur zwak is en sprake is van een zeer sterke ontgroening en vergrijzing van de bevolking. Verder wordt verwezen naar externe ontwikkelingen (afschaffen gebruikersdeel OZB op woningen, maximeren van de tarieven, invoering van de WMO en de consequenties van de Wet Werk en bijstand) die negatief zullen uitwerken voor de financiële positie van de gemeente. Tot slot wijst de gemeente op het specifieke knelpunt van de “aanmerkelijk lagere formatie” dan in vergelijkbare gemeenten. Het artikel 12-proces, de uitwerking van het saneringsplan en de verbetering van de financiële bedrijfsvoering legt een “bijna onverantwoorde druk” op de ambtelijke organisatie. De bestaande formatiecapaciteit is net voldoende om de “going-concern werkzaamheden” aan te kunnen. Dit vraagt, zo stelt de gemeente, behalve externe ondersteuning in het kader van het artikel 12-proces ook om de benodigde ruimte een structurele formatie-uitbreiding te kunnen realiseren.

4.3

Advies provincie Limburg

De provincie Limburg heeft op 1 maart 2005 een advies uitgebracht naar aanleiding van het IFLO-rapport 2004. Hierin wordt de problematiek van de gemeente Simpelveld, zoals beschreven in de reactie van de gemeente, op hoofdlijnen onderschreven. De twijfels van de provincie Limburg over de haalbaarheid van een structureel sluitende begroting in 2008 wordt versterkt door “landelijke ontwikkelingen” zoals beschreven in de vorige paragraaf. De provincie adviseert verder positief over een door IFLO opgenomen stelpost immateriële activa bij de berekening van het relevant tekort. Tot slot wordt geadviseerd om een aantal vergelijkingen op te zetten van de activastaat, lastendruk en weerstandscapaciteit van Simpelveld met een aantal referentiegemeenten en bijvoorbeeld de gemeenten die behoren tot de regio parkstad Limburg.

5.

Commentaar van de Raad

In deze paragraaf gaat de Raad in op een aantal van de voorafgaande bevindingen in het IFLO-rapport 2004 en betreft daarbij tevens de reactie van de gemeente Simpelveld en het advies van de provincie Limburg.

Algemeen beeld

De Raad is van mening dat het beeld van de aard en omvang van de financiële problematiek van de gemeente Simpelveld op basis van het IFLO-rapport 2004 op een aantal punten (BCF, personeelsomvang, wegenonderzoek, onderhoudsplannen, reserves en voorzieningen) duidelijk is verbeterd. Ook bestaat nu een beter zicht op het vastgestelde saneringsplan van de gemeente Simpelveld.

De sociaal-economische structuur van Simpelveld is zwak te noemen (krimpende, ontgroenende en vergrijzende bevolking, stijging van het aantal werklozen en een relatief hoog aantal mensen dat een beroep moet doen op WAO, bijstand en WSW). De

economische vooruitzichten voor de regio waar Simpelveld deel van uitmaakt zijn voor de komende jaren ongunstig (sanering van arbeidsplaatsen bij DSM, verplaatsing van de rijksdienst, de recessie in Duitsland).

De gemeente Simpelveld heeft nauwelijks weerstandsvermogen als gevolg van een complex van factoren. Enerzijds werkt een aantal zaken uit het verleden (het genomen verlies van € 1,5 mln in 2003 bij de gemeenschappelijke sociale werkvoorziening ten koste van de algemene reserve, hoge kapitaallasten vanwege geactiveerd onderhoud in het verleden, een relatief groot nadeel in het kader van het BCF) door in het ongunstige financiële beeld over 2004. Anderzijds heeft de gemeente te weinig weerstand om verdere negatieve en onzekere ontwikkelingen (gedeeltelijke afschaffing van de OZB en maximering van tarieven, de financiële risico's in het kader van de WWB en de WMO) op te vangen. Volgens gemeentelijke opgave bedraagt de kostenoverschrijding bij de WWB thans € 70.000 meer dan is begroot.

De Raad constateert dat met betrekking tot dit laatste punt geen aanwijzingen zijn te vinden in het IFLO-rapport 2004. Hij is van mening dat de ontwikkelingen in het kader van de WWB bijzondere aandacht verdienen voor het vervolgonderzoek 2005, waarbij de Raad in overweging geeft de relatief lagere lasten (uitgaven) bij het clusteronderdeel sociale dienst en bijstand bij het onderzoek te betrekken. Overigens staat in de WWB een aparte voorziening open bij overschrijding van het beschikbare budget.

De voornoemde ongunstige en onzekere externe ontwikkelingen zijn mede bepalend voor de vraag of de gemeente Simpelveld tijdens en na afloop van het artikel 12-traject in staat zal kunnen zijn een weerstandsvermogen op te bouwen dat voldoende vertrouwen geeft voor de toekomst. De Raad komt hier nog op terug.

Lasten / uitgaven

De Raad constateert evenals in zijn vorige advies dat ook voor 2004 sprake is van enkele opvallende uitkomsten van de lasten (uitgaven) bij enkele clusteronderdelen. De IFLO zal in haar rapport over het jaar 2005 hier specifiek onderzoek naar verrichten.

In het verlengde van zijn vorige advies vraagt de Raad bijzondere aandacht te besteden aan de hogere lasten bij de clusteronderdelen ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing en volkshuisvesting, algemene ondersteuning, zorg (incl. onderwijs), kunst en ontspanning als mede de lagere lasten bij het clusteronderdeel sociale dienst en bijstand. De Raad geeft de IFLO in overweging daarbij het voorstel van de provincie Limburg te betrekken om Simpelveld en een aantal referentiegemeenten met elkaar te vergelijken op het gebied van de activastaat, lastendruk en weerstandscapaciteit. Ook een onderlinge vergelijking van het voorzieningenniveau verdient naar de mening van de Raad bijzondere aandacht.

Reserves en voorzieningen

De Raad stemt in met het voorstel van de IFLO de vrij aanwendbare reserves van 2002 ad € 75.430 te storten in een reserve dubieuze debiteuren.

Personeelsomvang

De Raad heeft nota genomen van de bevindingen over de omvang van de personeelsformatie van Simpelveld. Hij is gevoelig voor het standpunt van de IFLO dat op de formatie, die wordt gekenmerkt door onderbezetting, geen verdere besparingen meer mogelijk zijn en dat voor 2004 een beroep moet worden gedaan op externe ondersteuning bij de verbetering van de bedrijfsvoering en andere uit het artikel 12-proces voortvloeiende werkzaamheden. De Raad is van mening dat het belang van tijdelijke externe ondersteuning bij verbetering van de bedrijfsvoering en een goede uitvoering van het artikel 12-traject zwaarder weegt dan de hieruit voortvloeiende extra kosten. In dat licht kan de Raad instemmen met het voorstel om de frictiekosten van € 130.000 te betrekken bij het relevante tekort voor 2004.

Wel merkt de Raad op dat dit nog geen structurele oplossing biedt voor de huidige onderbezetting voor de langere termijn. Uitgangspunt van het artikel 12-traject is dat het weerstandsvermogen wordt versterkt waardoor de gemeente bijvoorbeeld in staat is middelen te kunnen vrijmaken voor een structurele capaciteitsuitbreiding. Daarbij speelt ook de duur van het artikel 12-traject een niet onbelangrijke rol.

Eigen inspanningen (saneringsplan)

De gemeente Simpelveld geeft met het saneringsplan blijk een zware inspanning te willen leveren aan een uiterlijk in 2008 sluitende begroting. Met realisatie van het saneringsplan lopen de eigen inspanningen op naar € 715.000 in 2007 (ongeveer 19,5% van de begroting). Een deel van de saneringen (ongeveer €300.000) zal worden verwezenlijkt door het afstoten van accommodaties en voorzieningen in een van beide kernen als mede door bezuinigingen op het terrein van welzijn, muziekschool, recreatie en jeugd (beëindigen subsidierelaties). Daarnaast onderzoekt de gemeente een aantal mogelijkheden tot het behalen van efficiencywinst (ICT, inkoop en uitbreiding van de gemeenschappelijke sociale dienst met vijf andere gemeenten) in het kader van intergemeentelijke samenwerking.

In de vorige paragraaf is opgemerkt dat in het IFLO-rapport 2004 het achterstallig onderhoud bij gemeentelijke accommodaties buiten beschouwing is gelaten bij het aanvaardbare begrotingstekort 2004. De Raad neemt aan dat dit punt in het vervolgonderzoek 2005 terug zal komen en hier eventuele baten uit de verkoop van accommodaties bij betrokken zullen worden.

Meerjarenperspectief

De Raad constateert dat ondanks de forse eigen inspanningen (bezuinigingen) van Simpelveld die oplopen tot € 715.000 in 2007 en 2008, het jaar 2008 afsluit met een

indicatief begrotingstekort van ruim € 180.000. Vooral een lagere algemene uitkering en stijgende personeelslasten (functieherwaardering) zijn hieraan mede debet. Gelet op het huidige beeld dringt de vraag zich op of er voldoende weerstandsvermogen kan worden opgebouwd dat voldoende vertrouwen geeft voor de toekomst. De Raad heeft daarover de nodige twijfels en meent dat versterking van het weerstandsvermogen van de gemeente Simpelveld een langere periode zal vergen dan aanvankelijk was voorzien. Daarom stelt de Raad voor het artikel 12-traject voor de gemeente Simpelveld te verlengen tot en met het jaar 2010. Tevens zou de tussenliggende periode kunnen worden benut om te zoeken naar bestuurlijke oplossingen van meer structurele aard die kunnen bijdragen aan versterking van de financiële positie van Simpelveld.

6.

Gevolgtrekkingen en advies van de Raad

Op grond van het voorgaande komt de Raad tot de volgende gevolgtrekkingen.

De gemeente Simpelveld voldoet aan de vereisten om in aanmerking te komen voor een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 Fvw.

Er bestaat op basis van het IFLO-rapport 2004 op een aantal onderdelen meer zicht op de aard en omvang van de financiële problematiek, maar het beeld is nog niet compleet. Zo constateert de Raad dat voor het jaar 2004 opnieuw sprake is van opmerkelijke uitkomsten bij de lasten (uitgaven) op sommige clusteronderdelen.

Het weerstandsvermogen van de gemeente Simpelveld is zwak te noemen. Ondanks forse eigen inspanningen is het zicht op een sluitende begroting in 2008 ongunstig, waarbij overigens geen rekening is gehouden met ontwikkelingen en onzekerheden die een ongunstige uitwerking kunnen hebben op de financiële positie van Simpelveld. Gelet op het huidige beeld dringt de conclusie zich op dat versterking van het weerstandsvermogen van Simpelveld een langere periode zal vergen dan aanvankelijk was voorzien.

Uitgaande van deze gevolgtrekkingen adviseert de Raad u als volgt.

De Raad adviseert u:

- in te stemmen met het voorstel van de IFLO de vrij aanwendbare reserves voor 2002 ad € 75.430 niet te betrekken bij het tekort, maar aan te wenden voor de reserve dubieuze debiteuren;
- in te stemmen met het betrekken van frictiekosten ad € 130.000 in het kader van artikel 12 (externe ondersteuning) bij het relevante tekort 2004;
- de gemeente Simpelveld voor 2004 de door IFLO voorgestelde aanvullende uitkering van € 2.441.300 te verstrekken;

- het artikel 12-traject voor de gemeente Simpelveld te verlengen tot en met het jaar 2010, waarbij de tussenliggende periode kan worden benut voor een verkenning van meer structurele bestuurlijke oplossingen die de financiële positie van Simpelveld kunnen versterken;
- voor het vervolgonderzoek voor het jaar 2005 bijzondere aandacht te besteden aan de hogere lasten (uitgaven) bij de clusteronderdelen ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing en volkshuisvesting, algemene ondersteuning, zorg (incl. onderwijs), kunst en ontspanning als mede de lagere lasten (uitgaven) bij het clusteronderdeel sociale dienst en bijstand, dit in relatie tot de ontwikkelingen betreffende de WWB;
- het voorstel van de provincie Limburg over te nemen om in het vervolg van het artikel 12-traject een vergelijking te maken van Simpelveld en een aantal referentiegemeenten op het gebied van de activastaat, lastendruk en weerstandscapaciteit en deze vergelijking uit te breiden met het gemeentelijke voorzieningenniveau.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mevrouw A. van den Berg, voorzitter

M.P.H. van Haeften, secretaris