

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 2004-0000046218	Rfv2005056731	2 mei 2005
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
G.A. van Nijendaal	558200-008	070-4267217	
Onderwerp	Advies toepassing art. 12 Fvw; Neder-Betuwe (2004)		

Geachte heren Remkes en Zalm,

Bij brief van 14 december 2004 vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen over het verzoek van de gemeente Neder-Betuwe 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 Neder-Betuwe 2004 (IFLO), de schriftelijke reactie van de gemeente Neder-Betuwe (9 februari 2005) en van het advies van de provincie Gelderland (15 februari 2005). Op verzoek van de gemeente Neder-Betuwe heeft op 4 april jl. een gesprek op ambtelijk niveau plaatsgevonden waarin de gemeente Neder-Betuwe haar schriftelijke reactie nader heeft toegelicht.

Samenvatting

De gemeente Neder-Betuwe doet in 2004 voor het eerst een beroep op toepassing van artikel 12 Fvw. De IFLO adviseert voor het jaar 2004 een aanvullende uitkering in de vorm van een saneringsbijdrage te verstekken van € 1.451.000. Aan deze bijdrage zijn twee bijzondere voorschriften gekoppeld. In de eerste plaats het samenstellen van een meerjarensaneringsbegroting 2005, waarin de jaarschijf 2007 zonder aanvullende steun reëel sluitend is. In de tweede plaats het opleggen van een belastingvoorschrift door middel van extra opslag met ingang van 2006 van 10% boven het genormeerde artikel 12 OZB-tarief. De Raad stemt in met het voorstel van de IFLO met inbegrip van de beide bijzondere voorschriften.

De Raad is van mening dat het door deze fusiegemeente en haar voorgangers gevoerde financiële beleid in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de huidige tekortsituatie. De Raad stelt ook vast dat een goed inzicht in een verantwoord uitgavenniveau op tal van terreinen op dit moment ontbreekt. Daarbij voldoet de gemeente ondanks de forse verhogingen van de OZB maar ternauwernood aan het voorgeschreven minimum OZB-

tarief voor artikel 12-gemeenten. Gezien de aard van de financiële problemen mag daarom een extra inspanning worden verlangd. De Raad gaat er vanuit dat een in volgend IFLO-rapport een goed inzicht wordt gegeven in de kosten voor het wegenonderhoud, de te honoreren uitgaven voor de brandweer, en een aantal incidentele kosten. Op basis van de thans voorliggende gegevens over het jaar ziet de Raad geen aanleiding de gemeente verder tegemoet te komen. Tevens gaat de Raad er vanuit dat de gemeente Neder-Betuwe na een korte saneringsperiode structureel zonder artikel 12-steun verder moet kunnen.

1.

Inleiding

De gemeente Neder-Betuwe heeft voor het jaar 2004 een aanvraag ingediend voor een aanvullende uitkering ingevolge artikel 12 Fvw. Het gaat om een eerste oriënterend jaar. 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 na eerste wijziging met een tekort van € 1.454.193. Ook de meerjarenbegroting 2004-2007 vertoont aanzienlijke indicatieve tekorten.

In de begroting 2004 zijn al wel de geactualiseerde beheerplannen voor het groen, gebouwen, riolering, de verlichting en de speelplaatsen financieel verwerkt. Het onderhoudsplan voor de wegen voldeed nog niet aan de artikel 12-eisen. Er moet nog blijken of de huidige raming voor de wegen reëel is en of dit heeft geleid tot achterstallig onderhoud. De interne organisatie van de gemeente wordt ook nog doorgelicht. Op basis van de aanvullende gegevens zal moeten blijken welke inspanning de gemeente moet doen en wat het artikel 12-traject hieraan kan bijdragen. Het nu voorliggende IFLO-rapport beperkt zich tot het relevante begrotingstekort voor 2004 en de daarop te baseren aanvullende uitkering voor het jaar 2004.

2.

Voorstel IFLO

De IFLO stelt voor om de gemeente Neder-Betuwe voor het jaar 2004 een aanvullende uitkering te verstekken van € 1.451.000. Daarnaast worden twee bijzondere voorschriften voorgesteld. Het eerste voorschrift is het opstellen van een meerjaren saneringsbegroting 2005-2007 waarin de jaarschijf 2007 reëel sluitend is. Het tweede is een belastingvoorschrift in de vorm van een extra opslag van 10% op het genormeerde OZB-tarief in het kader van artikel 12.

3.

De artikel 12-aanvraag

3.1

Het algemene beeld

De gemeente Neder-Betuwe heeft voor het jaar 2004 voor de eerste keer een aanvraag ingediend voor een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 Fvw. Het gaat om een zogenoemd oriënterend jaar. Op grond van de aanwezige informatie is al wel een redelijk beeld van de financiële situatie van de gemeente te geven. De gemeentelijke herindeling die op 1 januari 2002 plaatsvond heeft ook in financiële zin zijn sporen nagelaten. De voormalige gemeenten lijken hun energie vooral te hebben gericht op de herindeling en hebben onvoldoende aandacht gehad voor het financieel beheer, waaronder het actualiseren van onderhoudsplannen. Uit de analyse van de begroting en rekening blijkt ook dat de voormalige gemeenten te weinig zicht hadden op incidentele en structurele uitgaven en inkomsten. Ook het activeren van onderhoudskosten op wegen getuigt niet van een verantwoord financieel beleid. De Raad is van mening dat het door de gemeente en haar voorgangers gevoerde financiële beleid in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de huidige tekortsituatie.

3.2

De gemeentebegroting 2004

Het gemeentebestuur heeft voor 2004 een begroting opgesteld die na eerste wijziging sluit met een tekort van € 1.454.193. De IFLO stelt voorom eenmalig de voorziening wegen in te zetten voor het afboeken van het geactiveerde onderhoud. Samen met het verwerken van een aantal financiële tegenvallers en de inbreng van de reserves komt de IFLO tot een relevant tekort van € 1.451.000.

Uit een vergelijking tussen de verdeling op de verschillende clusters uit het gemeentefonds en de gemeentelijke uitgaven op die clusters valt een aantal zaken op. De uitgaven op het cluster Openbare orde en veiligheid wijken met € 51 per inwoner sterk af. De reden daarvoor is dat de gemeente qua ligging (rivieren, Betuwelijn en rijkswegen) en structuurkenmerken (oppervlakte en veel kernen) een zeer omvangrijk takenpakket heeft op het gebied van de brandweervervoorziening. Maar ook het cluster Algemene Ondersteuning (een vergaarbak van niet of moeilijk toe te rekenen kosten) vertoont een groot negatief verschil van € 44 per inwoner. Naastgenoemde clusters vallen de hogere uitgaven op de clusters Zorg (inclusief onderwijs) met € 12 per inwoner en het cluster Ruimtelijke ordening, Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting met € 16 per inwoner op. De gemeente heeft vooral lagere nettolasten op het cluster Sociale dienst & Bijstand (€ 13 per inwoner), Kunst en Ontspanning (€ 21 per inwoner). Dit duidt op een goede sociale structuur en op een relatief laag voorzieningenniveau.

Het IFLO-rapport 2004 gaat nauwelijks in op de achtergronden van deze verschillen. De Raad meent dat in het vervolgrapport van de IFLO meer aandacht voor de verklaringen voor deze verschillen wenselijk is. Mede op basis daarvan kan worden bepaald in hoeverre het in de rede ligt de gemeente een extra bezuinigingstaakstelling mee te geven.

Openbare orde en veiligheid

Duidelijk is wel dat de gemeente te maken heeft met hoge uitgaven op het onderdeel Openbare orde en Veiligheid. In het POR 2005 is in algemene zin geconstateerd dat de uitgaven op het cluster Openbare orde en veiligheid hoger zijn dan waar de verdeling van het gemeentefonds rekening mee houdt. Dit wordt veroorzaakt door een toegenomen aandacht voor handhaving, veiligheid en de professionalisering van de brandweer. Beide tendensen doen zich het sterkst voor in landelijke en uitgestrekte (meerkernige) gemeenten. Het cluster Openbare orde en veiligheid zal worden herijkt. De artikel 12-aanvraag van de gemeente Neder-Betuwe onderstreept volgens de Raad de noodzaak van een herijking van de verdeling op dit onderdeel. Hoewel mag worden verwacht dat deze herijking voor een gemeente als Neder-Betuwe een positief effect zal hebben, is het onwaarschijnlijk dat deze herijking het probleem geheel zal oplossen. Het is overigens voor de Raad zeer de vraag of de situatie in de gemeente Neder-Betuwe op dit onderdeel zo structureel afwijkt van referentiegemeenten dat daardoor het tekort kan worden verklaard. Het zonder meer overnemen van de normen van het NIBRA lijkt de Raad daarbij geen goede maatstaf. Een vergelijking met andere referentiegemeenten acht de Raad dan ook van belang.

Bijstand en Zorg

De gemeente wijst als belangrijkste oorzaak voor de extra uitgaven op het terrein van onderwijs op haar bevolkingsopbouw en op de aanwezigheid van een school voor voortgezet onderwijs met een regionale functie. De gemeente wordt daarnaast gekenmerkt door een relatief jonge bevolking. Met beide aspecten wordt in de verdeling van de algemene uitkering rekening gehouden.

De aanwezigheid van een school voor voortgezet onderwijs is voor een gemeente van deze omvang ook niet uitzonderlijk. Het is aan de gemeente voor toekomstige investeringen op dit gebied te reserveren of te zijner tijd uit leningen te financieren. Het ligt dan ook niet in de rede de oplossing voor de onderwijshuisvesting met een beroep op artikel 12 af te wentelen op het collectief van de gemeenten.

De hoge uitgaven voor de Wvg en de aanwezigheid van een jonge bevolking acht de Raad moeilijk verklaarbaar. De IFLO kwalificeert de extra uitgaven van de gemeente voor de Wvg daarbij als niet-structureel. Het al dan niet structurele karakter van de extra uitgaven voor de Wvg moet ook in het licht worden gezien van het niveau van verstrekkingen door de gemeente. Het is niet te verwachten dat de herijking van de clusters Bijstand en Zorg de gemeente een structureel financieel voordeel zal opleveren. Dit gegeven is voor de Raad aanleiding het uitgavenniveau op dit onderdeel kritisch te bezien.

Algemene ondersteuning

De hogere uitgaven op het cluster Algemene ondersteuning lijken er op te duiden dat de gemeente een ruime personeelsformatie heeft. Uit vergelijking met andere gemeenten blijkt echter het tegendeel. Wel is opvallend dat de gemeente na de herindeling zich genoodzaakt zag de formatie flink uit te breiden. Mogelijk is er sprake van een

kwalitatieve overbezetting op leidinggevend niveau. Het doorlichten van de gemeentelijke organisatie biedt hiervoor mogelijk aanknopingspunten. De Raad houdt er echter ook rekening mee dat de toerekening van kosten aan de overige uitgavenclusters niet optimaal is. Hierdoor wordt naar de mening van de Raad een goed zicht ontnomen op de knelpunten.

3.3

Reserves en voorzieningen

Gelijktijdig met de begroting voor 2004 heeft de gemeenteraad van Neder-Betuwe de Nota Reserves en Voorzieningen 2004 vastgesteld. Onvoldoende duidelijk is of de herschikking van de reserves en voorzieningen heeft geleid tot een reële vermindering van de vrij aanwendbare reserves. De IFLO ziet er vooralsnog vanaf om de herschikking van de reserves en voorzieningen terug te draaien. In het IFLO-rapport over 2005 verwacht de Raad een analyse van de noodzakelijkheid van reserves en voorzieningen en de financiële risico's. Daarbij dienen ook de investeringen in onderwijshuisvesting en de al dan niet noodzakelijke bouw van een nieuw gemeentehuis te worden betrokken.

3.4

Eigen inkomsten

De gemeente heeft volledig lastendekkende tarieven voor riool en reiniging, het OZB-tarief ligt met € 5,91 per € 2.268 waarde OZB-capaciteit net boven het normtarief van € 5,90 per € 2.268 waarde OZB-capaciteit. De overig heffingen zoals hondenbelasting, toeristenbelasting, parkeerbelasting, secretarieleges marktgelden en dergelijke liggen op het landelijke gemiddelde van de woonruimteklasse waartoe de gemeente Neder-Betuwe behoort.

De Raad stelt vast dat de gemeente ondanks de forse verhogingen van de OZB maar ternauwernood voldoet aan het minimum OZB-tarief voor artikel 12-gemeenten. Dit duidt er op dat door de gemeente (en haar voorgangers) in het verleden een zeer laag OZB-tarief is gehanteerd. Een tarief, dat gelet op de noodzakelijke uitgaven en het voorzieningenpeil, wellicht zelfs als onverantwoord laag mag worden gekwalificeerd.

De gemeente meent dat de door de IFLO voorgestelde extra tariefsverhoging van 10% op de OZB gelet op de sterke stijging in de afgelopen jaren niet van de burgers (en bedrijven) kan worden gevraagd. De gemeente is van mening ook zonder extra tariefsverhoging tot een reëel sluitende begroting in 2007 te kunnen komen. Daarbij gaat zij er overigens impliciet vanuit dat de incidentele kosten bij de bepaling van de aanvullende uitkering meegenomen zullen worden.

3.5

Provinciaal toezicht

De provincie Gelderland geeft een reëel beeld van het toezicht dat zij heeft uitgeoefend. De provincie meent dat een wat kritischere opstelling betreffende de naleving van het actualiseren van de onderhoudsplannen achteraf bezien op zijn plaats was geweest. Als verzachtende omstandigheid wordt de herindelingsprocedure aangevoerd. De provincie meent echter dat een andere invulling van het toezicht een artikel 12-aanvraag niet had voorkomen. De Raad acht het gevoerde beleid verklaarbaar maar daarom niet minder betreuwenswaardig. Hij is ook (nog) niet geheel overtuigd van het feit dat adequater provinciaal toezicht de artikel 12-aanvraag niet had kunnen voorkomen.

4.

Gevolgtrekkingen en advies van de Raad

De IFLO heeft het relevante tekort over 2004 berekend op € 1.451.528. De Raad stelt voor het advies van de IFLO te volgen en de gemeente Neder-Betuwe voor het jaar 2004 een aanvullende uitkering te verstekken van € 1.451.000

Het opleggen van een belastingvoorschrift in de vorm van een extra opslag van 10% op het genormeerde artikel 12 OZB-tarief acht de Raad zondermeer gerechtvaardigd. Het staat de gemeente vrij om na de aanvullende uitkering haar belastingen weer te verlagen of desgewenst juist op het huidige peil te handhaven ter reservering voor de bouw van een nieuw gemeentehuis.

Het samenstellen van een meerjarensaneringsbegroting 2005-2007 waarin de jaarschijf 2007 reëel sluitend is, acht de Raad als doelstelling te billijken. De gemeente verdient enige aansporing om werk te maken met de sanering. Het doorlichten van de uitgaven en het beoordelen van doelmatigheid verdient de hoogste prioriteit. Het is van belang dat de gemeente een uiterste inspanning doet tot het opstellen van een meerjarensaneringsbegroting.

Andere aandachtspunten voor het vervolg zijn:

- een beoordeling van een aantal incidentele kosten (reorganisatiekosten, investering nieuw streekarchief, inhaalslag bij de rampenbestrijding en brandweer en wegwerken achterstallig onderhoud van het gemeentearchief);
- het verwerken van de onderzoeksrapporten over het regulier onderhoudsbudget en het achterstallig onderhoud van de wegen;
- een beoordeling van de noodzakelijkheid van reserves en voorzieningen (met name onderwijshuisvesting en gemeentehuis) en de financiële risico's;
- het doorwerken van actuele ontwikkelingen als gevolg van de herijking van de clusters Bijstand en Zorg.

De Raad gaat er vanuit dat in een volgend rapport een goed inzicht wordt gegeven in de mogelijkheden van de gemeente om structureel zonder artikel 12-steun verder te kunnen. Op basis van de thans voorliggende gegevens over het jaar ziet de Raad geen aanleiding de gemeente verder tegemoet te komen. Vooral nog is er ook geen aanleiding te veronderstellen dat Neder-Betuwe na een sanering niet op eigen benen verder zou kunnen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mevrouw A. van den Berg, voorzitter

G.A. van Nijendaal, plv. secretaris