

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 2004-0000039403	Rfv2005056747	2 mei 2005
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
G.A. van Nijendaal	55820P-008	070-4267232	
Onderwerp			
Advies toepassing art. 12 Fvw; Nieuwkoop (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 Nieuwkoop 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 Nieuwkoop 2004 (IFLO), de schriftelijke reactie van de gemeente Nieuwkoop (2 februari 2005) en van het advies van de provincie Zuid-Holland (15 februari 2005).

Samenvatting

De gemeente Nieuwkoop doet in 2004 voor het eerst een beroep op toepassing van artikel 12 Fvw. De IFLO stelt voor om voor het jaar 2004 een aanvullende uitkering te verstrekken van € 545.000,--. De Raad is van mening dat het door de gemeente gevoerde beleid bijgedragen heeft aan de huidige financiële problemen. De Raad acht het daarom gerechtvaardigd dat de gemeente wordt gehouden invulling te geven aan de door haar zelf aanvaarde bezuinigingstaakstelling van € 500.000. Bij de beoordeling van de meerjarensaneringsbegroting dient dan echter wel rekening te worden gehouden met deze bezuinigingstaakstelling. De kosten die de gemeente heeft gemaakt ten behoeve van de besluitvorming over de gemeentelijke herindeling dienen naar de opvatting van de Raad wel te worden betrokken bij de berekening van het relevante tekort. Dit betekent een verhoging van de aanvullende uitkering met € 148.312,--.

De gemeente Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar zijn voornemens te fuseren. In het kader daarvan zal een 'schone oplevering' van Nieuwkoop in een volgend rapport aan de orde komen. Een 'schone oplevering' van Nieuwkoop alleen biedt echter nog geen garantie voor een gezonde financiële basis voor de nieuwe gemeente. Daarvoor is het wenselijk dat bij de beoordeling van de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe fusiegemeente ook de financiële positie van de twee overige gemeenten wordt betrokken.

1.**Inleiding**

De gemeente Nieuwkoop 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. Uit de begroting 2004 blijkt dat er sprake is van een tekort van ruim € 4,0 mln. Ook de meerjarenbegroting 2004-2007 vertoont aanzienlijke indicatieve tekorten.

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 heeft een relevant tekort van € 1.045.146,- vastgesteld. Rekening houdend met een eigen inspanning van € 500.000,- stelt de IFLO voor om voor het jaar 2004 een aanvullende uitkering te verstekken van € 545.000,-. De gemeente heeft inmiddels al een sluitende saneringsbegroting 2005-2009 opgesteld.

3.**Berekening relevant tekort 2004**

Het ruwe begrotingstekort van de gemeente voor 2004 bedraagt ruim € 4,0 mln. Op deze begroting heeft de IFLO een aantal correcties aangebracht. De meeste van deze (technische en beleidsmatige) correcties leiden tot een aanzienlijk lager relevant tekort. De belangrijkste wijzigingen betreffen de aanpassing van de posten voor het wegenonderhoud. Naast extra kosten voor een aanvullend onderzoek naar de wegenkosten en de meerkosten vanwege het milieuverantwoord verwijderen en verwerken van het asfaltgranulaat heeft de inspecteur, in afwachting van een definitief oordeel, alvast de helft van het berekende achterstallig onderhoud meegenomen. Binnen artikel 12 worden de lasten van achterstallig onderhoud in het eerste jaar op basis van een 5-jarige annuïteit meegenomen. Ook de eenmalige kosten voor schaalvergroting binnen het onderwijs bleken veel lager uit te vallen. Verder is een deel van het voorgenomen beleid geschrapt of doorgeschoven naar 2005. Negatieve factoren betreffen met name de doorwerking van een structureel lagere algemene uitkering.

Na deze correcties presenteert de IFLO een aanvaardbaar tekort van € 1.170.506,-. Na aftrek van een deel van de vrij aanwendbare reserves resteert een relevant tekort van € 1.045.146,-. Rekening houdend met de eigen taakstelling van € 500.000,- leidt dit tot een voorstel van de inspectie voor een aanvullende uitkering van € 545.000,-.

De Raad constateert dat bij de doorgevoerde correcties op het gepresenteerde tekort om tot een relevant tekort te komen uitgaven zitten die zijn doorgeschoven naar 2005. Binnen de

artikel 12-procedure is dat niet ongebruikelijk maar het betekent wel dat deze uitgaven bij de bepaling van de steun in 2005 alsnog zullen moeten worden meegenomen.

4.

De artikel 12-aanvraag

4.1

Het algemene beeld

De rekeningsresultaten van de jaren voorafgaande aan de artikel 12-aanvraag laten een wisselend beeld zien. Het ontbrak de gemeente lange tijd aan een goed inzicht in de incidentele en structurele factoren die bijdroegen aan het rekeningresultaat. Met een goede analyse zou duidelijk zijn geweest welke maatregelen voor de toekomst noodzakelijk waren om tegenvallers te voorkomen en welke zaken voor herallocatie in aanmerking kwamen.

De gemeente heeft te maken met achterstallig onderhoud van diverse kapitaalgoederen. Het achterstallig onderhoud is ontstaan doordat het de gemeente lange tijd ontbrak aan (adequate) onderhoudsplannen. Verder is achterstallig onderhoud ontstaan door het doorschuiven van onderhoudswerkzaamheden na 2001. De incidentele rekeningsoverschotten die daardoor zijn ontstaan zijn deels aan de algemene reserves toegevoegd maar ook aan de burgers teruggegeven.

De afgelopen jaren zijn in betekenende mate reserves aangewend om nieuwe investeringen in een keer af te schrijven. In veel gevallen betreft het objecten en/of goederen die te zijner tijd weer aan vervanging toe zijn. Ook dit draagt niet bij aan een goed inzicht in de structurele begrotingspositie.

De Raad constateert dat de inspecteur en de gemeente afwijkende visies hebben over de oorzaken van het tekort. De gemeente is van oordeel dat de uitgestrektheid van de gemeente, het grote wateroppervlak en de deels slechte bodemgesteldheid extra lasten met zich brengen die de gemeente gelet op haar omvang niet zelf kan dragen. De inspecteur wijst daarentegen op het gebrekkige financiële inzicht als belangrijkste oorzaak van het structurele tekort.

De gemeente geeft aan dat ze wel zicht had op incidentele en structurele gevolgen van haar beleid. Ook geeft zij aan dat de financiële positie al van begin jaren '90 als zeer zwak kon worden getypeerd. De gemeente wijst daarbij op verschillende onderzoeken in relatie met de beheersplannen die aantonen dat de gemeente Nieuwkoop te maken heeft met structureel verstorende factoren, die vooral op het gebied van wegen en water, grote extra lasten met zich brengen.

De Raad acht de door gemeente aangevoerde structuurkenmerken niet geheel overtuigend. De uitgestrektheid van de gemeente is relatief. Niet ontkend kan worden dat er

aanwijzingen zijn die er op duiden dat de aanwezigheid van een veenbodem en voormalige droogmakerijen leiden tot extra kosten op het terrein van wegen. De gemeente Nieuwkoop ligt echter voor het grootste deel op klei en maar voor een beperkt gedeelte op klei/veen of veen. Het grote wateroppervlak brengt zeker ook extra kosten met zich. Gedacht kan worden aan baggeren en kademuren. Sinds de herijking van 2000 worden de genoemde fysieke kenmerken daarom ook expliciet meegenomen bij de verdeling van de algemene uitkering. De Raad is niet gebleken dat de situatie van de gemeente Nieuwkoop zodanig afwijkt dat hiervan een structureel verstoring karakter zou uitgaan. Tegelijkertijd erkent de Raad dat het ontstaan van de financiële problemen (met name het achterstallig onderhoud) een langere voorgeschiedenis kent. De genoemde structuurkenmerken hebben dan ook zeker aan het ontstaan van de financiële problemen bijgedragen. Dit laat onverlet dat de Raad overtuigd is dat het gebrekkige financiële inzicht de belangrijkste factor is die heeft bijgedragen aan de slechte financiële situatie.

4.2

Inhoudelijke beoordeling van de begroting

Uit een vergelijking tussen de verdeling op de verschillende clusters uit het gemeentefonds en de gemeentelijke uitgaven op die clusters blijkt dat de gemeente op nagenoeg alle clusters meer uit geeft dan waar de verdeling van de algemene uitkering vanuit gaat. Op de clusters Bestuursorganen, Sociale dienst en Bijstand, Bevolkingszaken Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing, Openbare orde en veiligheid, Groen en Wegen en water geeft de gemeente beduidend meer uit dan het 'genormeerde aandeel' uit het gemeentefonds. Daar staan slechts twee uitgavenclusters tegenover waarop de gemeente substantieel minder uit geeft. Het gaat daarbij om het cluster Algemene ondersteuning en het cluster Zorg. Verder blijkt de gemeente een meer dan gemiddelde personeelsformatie te hebben. De Raad leidt hieruit af dat er binnen de begroting nog ruimte is voor het terugdringen van het tekort.

Inmiddels heeft de gemeente een meerjarensaneringsbegroting opgesteld die zonder de lasten van achterstallig onderhoud in 2007 sluitend is.

De IFLO gaat er vanuit dat de gemeente ter dekking van het relevante tekort van € 1.045.146,-- een eigen taakstelling van € 500.000,- invult. De argumentatie hiervoor is dat de gemeenteraad al in november 2003 een motie heeft aangenomen om vooruitlopend op de saneringsbegroting, taakstellende maatregelen voor te bereiden ter grootte van € 500.000,-- teneinde het tekort van de begroting 2004 te beperken. De gemeente verweert zich tegen deze maatregel door er op te wijzen dat de taakstelling al is verwerkt in de meerjarensaneringsbegroting. Deze meerjarensaneringsbegroting sluit al in 2007 in plaats van 2009.

De Raad is van mening dat gelet op het door de gemeente gevoerde beleid, het vasthouden aan de eerder zelf opgelegde bezuinigingsmaatstelling niet onredelijk is. De gemeente geeft nu aan al in 2007 een sluitende meerjarensaneringsbegroting te hebben. Bij het beoordelen

daarvan dient naar de mening van de Raad wel expliciet rekening te worden gehouden met de inspanningen die al aan de gemeente zijn opgelegd.

4.3

Reserves en voorzieningen

Door het ontbreken van adequate onderhoudsplannen en het doorschuiven van (onderhouds)lasten zijn incidentele rekeningsoverschotten ontstaan die voor een deel aan de burger zijn teruggegeven en voor een ander deel aan de algemene reserve zijn toegevoegd. Ook is in het recente verleden de verkoopwinst van aandelen Bouwfonds van ruim € 1mln aan de algemene reserves toegevoegd.

De algemene reserve is minus een vrij te laten drempel vrij inzetbaar voor het terugdringen van het aanvaardbare tekort. Voor het jaar 2004 gaat de inspecteur uit van de omvang van de algemene reserve uit de rekening 2003 van € 819782,34. Na een vrij te laten drempel van € 192,981,-- resteert een bedrag van afgerond €626.800,--. Daarvan wordt conform de regels een vijfde ingebracht.

Eind 2004 is een herijking van de reserves en voorzieningen door de gemeenteraad vastgesteld. In het volgende rapport zal uitgebreid worden ingegaan op deze herijking en zal worden bezien of, en zo ja in hoeverre deze herijking nog mogelijkheden biedt voor een (verdere) terugdringing van het aanvaardbare begrotingstekort. Uit de herschikking van de reserves en voorzieningen valt naar verwachting ook nog een substantieel bedrag vrij dat kan worden aangewend ter dekking van het tekort.

4.4

Eigen inkomsten

Het OZB-tarief bedraagt € 6,59. Dit tarief ligt ruim boven het minimumtarief van € 5,90. Zowel de afvalstoffenheffing als de rioolrechten zijn meer dan lastendekkend. De overdekking is het gevolg van het BTW-compensatiefonds. De overige belastingen en retributies liggen dankzij een hoge opbrengst van de forensenbelasting in totaliteit iets hoger dan het landelijk gemiddelde.

De gemeente heeft in het kader van de meerjarensaneringsbegroting een forse OZB verhoging doorgevoerd. Het tarief ligt 9% boven de artikel 12-norm (extra inkomst van € 235.000,--). De gemeente geeft hiermee uitdrukking aan de eigen verantwoordelijkheid een bijdrage te leveren aan de oplossing van de financiële problematiek.

5.

Herindeling

In 2003 hebben de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar de intentie uitgesproken om te komen tot een gemeentelijke herindeling. Teneinde te toetsen of een dergelijke herindeling toereikend is om de komende 15 jaar de lokale en (boven) regionale opgaven het hoofd te kunnen bieden en te bezien hoe de financiële positie van de gemeente

voldoende is hebben de drie gemeenten onderzoek laten doen. Deze onderzoeken dienen als basis voor het besluit om al dan niet samen te gaan. Inmiddels hebben de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar op 31 januari 2005 besloten tot een vrijwillige fusie.

Bij de berekening van het relevante tekort heeft de inspecteur de externe kosten ter voorbereiding van de herindeling € 148.312,- nietmeegenomen. De argumentatie is dat deze lasten uiteindelijk gedekt kunnen worden uit de inkomsten van de maatstaf herindeling. De gemeente bestrijdt dit door te stellen dat deze maatstaf bedoeld is voor de voorbereiding en implementatie van de nieuwe organisatie en niet voor de voorbereiding van de besluitvorming over de herindeling.

De Raad is van mening dat bij de berekening van het relevante tekort de onderzoekskosten voorzover noodzakelijk voor de voorbereiding van een afgewogen oordeel door de gemeente over een mogelijke herindeling bij de berekening van het relevante tekort dienen te worden meegenomen. De resultaten van het onderzoek hadden immers ook tot de conclusie kunnen leiden dat de voorgestelde optie zou leiden tot een onvoldoende levensvatbare gemeente.

Uit de onderzoeksrapporten naar de bestuurlijke en financiële levensvatbaarheid van de nieuwe fusiegemeente blijkt dat de financiële positie van de overige twee partners ook niet erg rooskleurig is. Van de betrokken gemeenten wordt daarom nog een forse inspanning verwacht. Naast zorgen biedt de herindeling ook duidelijk perspectief voor de nieuwe gemeente om financieel orde op zaken te stellen. Het herindelingsproces zal de komende tijd de nodige bestuurlijke maar ook financiële inspanningen vergen. De kosten die daaruit voortvloeien zullen naar de opvatting van de Raad wel uit de extra inkomsten van de maatstaf gemeentelijke herindeling uit het gemeentefonds moeten worden gedekt.

Uitgangspunt bij herindeling van artikel 12-gemeenten is dat de gemeente 'schoon wordt opgeleverd' zodat de nieuwe gemeente niet belast wordt met financiële tekorten van de oude artikel 12-gemeente. In een volgend rapport zal aandacht moeten worden besteed aan deze zogenaamde 'schone oplevering'. Een 'schone oplevering' van Nieuwkoop alleen biedt nog geen gezonde financiële basis voor de nieuwe gemeente. Op basis van de beschikbare informatie heeft de Raad de indruk dat de financiële positie van de overige twee gemeenten ook niet zorgeloos is. De Raad adviseert daarom ook de financiële positie van de twee overige gemeenten te betrekken bij de beoordeling van de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeente. Voorkomen moet worden dat de nieuwe gemeente als gevolg van een valse start alsnog een beroep op artikel 12 moet doen.

6.

Gevolgtrekkingen en advies van de Raad

De Raad acht, gelet op het door de gemeente gevoerde beleid, het opleggen van een eigen taakstelling redelijk. De IFLO heeft het daarbij niet nodig geacht een bijzonder voorschrift in de vorm van een meerjarensaneringsbegroting op te leggen. De gemeente geeft zelf aan

al in 2007 een sluitende meerjarensaneringsbegroting te hebben. De Raad is van mening dat bij het beoordelen van de meerjarensaneringsbegroting wel expliciet rekening dient te worden gehouden met de inspanningen die reeds aan de gemeente zijn opgelegd.

De Raad is van mening dat uitgaven na de besluitvorming over de gemeentelijke herindeling ter voorbereiding en implementatie van de nieuwe organisatie gedekt zullen moeten worden uit de extra inkomsten van de maatstaf herindeling. De Raad acht het redelijk dat de onderzoekskosten voor de voorbereiding van de besluitvorming over een mogelijke herindeling wel bij de berekening van het relevante tekort worden meegenomen. Het is van belang dat de gemeente tot een afgewogen oordeel komt. De Raad stelt dan ook voor de gemaakte externe kosten voor de herindeling (€ 148.312,-) mee te nemen bij de bepaling van de omvang van de aanvullende steun.

De Raad is van mening dat een ‘schone oplevering’ van Nieuwkoop alleen nog geen garantie biedt voor een gezonde financiële basis voor de nieuwe gemeente. De Raad adviseert daarom ook de financiële positie van de twee overige gemeenten te betrekken bij de beoordeling van de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeente. Voorkomen moet worden dat de nieuwe gemeente als gevolg van een valse start alsnog een beroep op artikel 12 moet doen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mevrouw A. van den Berg, voorzitter

G.A. van Nijendaal, plv. secretaris