

De staatssecretaris van Binnenlandse en Koninkrijksrelaties  
Mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten  
De minister van Financiën  
De heer drs. W.J. Bos

Datum 22 mei 2007

Ons kenmerk Rfv 2007-0000183445

Inlichtingen bij drs. P.W. Tetteroo

Doorkiesnummer 070 - 4267217

Onderwerp Advies toepassing art. 12 Fvw; Simpelveld 2006 en 2007

Geachte mevrouw Bijleveld-Schouten,  
Geachte heer Bos,

Bij brief van 7 maart 2007 vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen over het verzoek van de gemeente Simpelveld tot het verstrekken van een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) over het jaar 2006. Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

De Raad heeft kennis genomen van het Artikel 12-rapport Simpelveld 2006 van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO), de schriftelijke reactie van de gemeente Simpelveld (20 april 2007) en van het advies van Gedeputeerde Staten van Limburg (26 april 2007).

### **Samenvatting**

*De Raad adviseert u de gemeente Simpelveld voor de jaren 2006 en 2007 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van achtereenvolgens € 4.604.504 en € 4.044.342.*

*Bij de hoogte van de voornoemde aanvullende uitkeringen is rekening gehouden met de evenredige spreiding over 2006 en 2007 van de frictiekosten die verband houden met de artikel 12-procedure voor de jaren 2008 en 2009 (€ 90.000 resp. € 80.000). Aldus komt de aanvullende uitkering voor beide jaren € 85.000 hoger uit dan op grond van het advies van de IFLO.*

*Tevens adviseert de Raad u, conform het voorstel van de IFLO, in te stemmen met het bijzondere voorschrift dat de gemeente Simpelveld de aanvullende uitkeringen voor 2006 en 2007 enkel mag aanwenden voor de doelen waarvoor ze zijn verstrekt (saneren van de immateriële activa, achterstallig onderhoud gebouwen, regionalisering brandweer en frictiekosten in verband met de artikel 12-procedure).*

*Verder adviseert de Raad u in te stemmen met het voorstel van de IFLO dat bij eventuele verkoop van gemeentelijke aandelen Essent de meeropbrengst boven de € 8,5 mln. niet wordt teruggevorderd. Aldus wordt een mogelijkheid geboden om te komen tot een gezond financieel toekomstperspectief van Simpelveld.*

*De Raad is, tot slot, niet zonder meer optimistisch over het financiële toekomstperspectief van de gemeente Simpelveld voor de langere termijn. Hij constateert dat sprake blijft van een wankel financiële basis en een (te) gering weerstandsvermogen om onvoorziene*

*ontwikkelingen te kunnen opvangen. De Raad kan zich bovendien niet aan de indruk onttrekken dat het wenkend perspectief van te ontvangen additionele middelen uit aandelenbezit en -verkoop met de nodige onzekerheid is omgeven. De Raad adviseert u daarom een verkenning te laten plegen naar mogelijke bestuurlijke oplossingen voor de financiële problematiek van Simpelveld.*

## **1.**

### **Inleiding**

De gemeente Simpelveld heeft voor het jaar 2006 voor het vierde achtereenvolgende jaar een aanvraag ingediend voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op basis van artikel 12 Fvw. De begroting 2006 sluit met een tekort van € 1.019.615.

Voor 2005 heeft de gemeente Simpelveld een aanvullende uitkering gekregen van € 2.654.000. Op basis van de begroting 2007 bedraagt het relevante tekort voor 2007 € 420.272. De meerjarenraming 2008-2010 laat zien dat er in 2008 sprake is van een *tekort* van € 189.150 en dat 2009 en 2010 *positieve* saldi laten zien van resp. € 245.308 en € 225.408.

Wanneer echter een aantal technische correcties wordt toegepast en bovendien rekening wordt gehouden met enkele beleidsmatige ontwikkelingen voor de langere termijn, dan laat de meerjarenbegroting 2008-2010 ten aanzien van de jaarschijven 2009-2014 *gecorrigeerde negatieve* begrotingssaldi zien die oplopen van € 161.092 (2011) tot € 352.692 in 2013 en 2014. Ondermeer de stijgende lasten van de regionalisering van de brandweer zijn hieraan debet.

De gemeente Simpelveld hanteert in 2006 een gewogen gemiddelde OZB-tarief voor woningen en niet-woningen van € 3,72 per € 2.500 waarde; dat is net boven de minimumnorm van € 3,70. De belastingdruk (OZB, reinigings-recht/afvalstoffenheffing en rioolrecht) ligt in Simpelveld echter per meerpersoonshuishouden (aanzienlijk) hoger dan in vergelijkbare gemeenten en het landelijke gemiddelde. Verder voldoet de gemeente Simpelveld in 2006 aan de overige toelatingseisen voor artikel 12.

De IFLO stelt voor om de gemeente Simpelveld voor de jaren 2006 en 2007 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 4.519.504 respectievelijk € 3.959.342. Aldus wordt 2006 als het laatste onderzoeksjaar genomen en de artikel 12-procedure afgesloten.

Tevens wordt voorgesteld het bijzondere voorschrift te verbinden dat de gemeente Simpelveld de aanvullende uitkeringen voor 2006 en 2007 enkel mag aanwenden voor de doelen waarvoor ze zijn verstrekt, te weten voor saneren van immateriële activa, achterstallig onderhoud gebouwen, regionalisering brandweer en frictiekosten in verband met de artikel 12-procedure.

## **2.**

### **Commentaar**

#### **Immateriële activa**

Naar aanleiding van het vorige IFLO-rapport heeft de Raad in zijn advies over 2005 aangegeven meer inzicht te willen krijgen in de mogelijkheden tot (gedeeltelijke) sanering van immateriële activa, waarvan de belangrijkste onderdelen betrekking hebben op bestemmingsplannen, geactiveerd onderhoud niet zijnde voor wegen en bijdragen van de gemeente in activa van derden bestemd voor de restauratie van monumenten in particulier

bezit. De omvang van de immateriële activa in de gemeente Simpelveld werden in 2005 nog geschat op ca. € 4.500.000. Uit het in 2006 afgeronde onderzoek blijkt dat sprake is van in totaal € 4.663.560 aan te saneren immateriële activa.

In zijn advies over 2005 gaf de Raad aan dat een (gedeeltelijke) sanering van de immateriële activa, waardoor kapitaallasten vrijvallen, een belangrijke rol zou kunnen spelen in de uiteindelijke oplossing van de nog resterende begrotingsaldi over de jaren 2006-2008.

De Raad heeft thans echter kennis genomen van het IFLO-rapport 2006 waarin wordt geconstateerd dat de gemeente Simpelveld geen financiële mogelijkheden heeft om bij te dragen aan de sanering van de immateriële activa. De IFLO stelt voor het bedrag van € 4.663.560 op basis van een tweejarige annuïteit tegen 4% rente te betrekken bij het relevante tekort 2006 en 2007; de daarmee gepaard gaande lasten bedragen € 2.472.601 per jaar. *De Raad stemt in met het betrekken van de kapitaallasten (€ 2.72.601 per jaar) voor sanering van de immateriële activa bij het relevante tekort voor 2006 en 2007.*

### **Sanering activa wegen**

In de IFLO-rapporten voor 2004 en 2005 was de sanering van activa van wegen op basis van een vierjarige annuïteit bij het relevante tekort betrokken en aldus afgestemd op een in 2008 reëel sluitende begroting na afloop van de artikel 12-procedure. Voor 2006 en 2007 worden de jaarlijkse lasten van € 1.107.000 betrokken bij het relevante tekort.

### **Meerjaren saneringsbegroting**

In 2004 is door de gemeente een meerjaren saneringsplan vastgesteld. De meerjaren saneringsbegroting is opgesteld als gevolg van het bijzondere voorschrift aan het verlenen van de aanvullende uitkering in 2003 om te komen tot een uiterlijk in 2008 reëel sluitende meerjarenbegroting 2004-2008.

De eigen inspanningen van de gemeente bedroegen in 2005 € 286.658. Over de jaren 2006, 2007 en 2008 gaat het achtereenvolgens om € 351.870, € 716.387 en € 716.387. De sanering van uitgaven leidt echter niet tot een structureel sluitende begroting in 2008. In dat jaar is sprake van een gecorrigeerd relevant tekort van € 273.853 en ook in de jaren daarna laat de meerjarenbegroting (gecorrigeerde) *negatieve* begrotingsaldi zien. Aldus wordt niet voldaan aan het bijzondere voorschrift van een reëel sluitende meerjarenbegroting voor 2008.

De Raad heeft in zijn advies over 2005 aandacht gevraagd voor het realiseren van de sanering van gemeentelijke accommodaties als onderdeel van de saneringsopgave. Hij constateert op basis van het IFLO-rapport 2006 dat de sanering op adequate wijze is ingevuld en dat de gemeente met haar eigen inspanningen, die fors ingrijpen in het voorzieningsniveau, een wezenlijke bijdrage levert aan de oplossing van de financiële positie. Niettemin zijn de eigen inspanningen mede onvoldoende om in 2008 een reëel sluitende meerjarenbegroting te realiseren

### **Personeelsformatie en frictiekosten artikel 12**

In het IFLO-rapport over 2004 is uitgebreid ingegaan op een extern onderzoek naar de personeelsformatie van de gemeente Simpelveld in relatie tot vergelijkbare gemeenten. Uit het onderzoek is gebleken dat Simpelveld te maken heeft met een structurele onderbezetting in de personeelsformatie. Dit heeft naast consequenties voor de reguliere bedrijfsvoering in

het bijzonder gevolgen voor de benodigde capaciteit ten behoeve van de uitvoering van de gemeentelijke saneringsopgave. Daartoe is de gemeente aangewezen op noodzakelijke externe ondersteuning. Voor 2004 en 2005 is daartoe jaarlijks een bedrag van € 120.000 betrokken bij het relevante tekort.

In zijn adviezen over 2004 en 2005 heeft de Raad ingestemd met het betrekken van de frictiekosten van de artikel 12-procedure bij het relevante tekort. De Raad heeft in zijn advies over 2005 bovendien aangegeven geen onoverkomelijke bezwaren te hebben tegen een bescheiden structurele formatie-uitbreiding ter versterking van de bedrijfsvoering tijdens de artikel 12-procedure.

Ook voor 2006-2009, zo wordt in het IFLO-rapport aangegeven, zal nog extra deskundigheid moeten worden ingeschakeld ter uitvoering en afronding van het artikel 12-proces. Voor de jaren 2006-2009 is hiervoor een aflopend bedrag nodig van € 110.000 resp. € 100.000, € 90.000 en € 80.000. De IFLO stelt voor om alleen defrictiekosten voor 2006 en 2007 (€ 110.000 resp.

€ 100.000) te betrekken bij het relevante tekort. De gemeente wijst er in haar reactie – naar de mening van de Raad terecht – op dat de lasten voor 2008 en 2009 eveneens verband houden met de artikel 12-procedure.

Hoewel de Raad constateert dat een extra verlenging van de artikel 12-procedure in strijd zou komen met het eerder genoemde bijzondere voorschrift uit 2003, is hij van mening dat de gemeente niet zou moeten opdraaien voor de frictiekosten over 2008 en 2009 die direct verband houden met de artikel 12-procedure, die echter moet worden afgesloten in het jaar 2007.

*De Raad is van mening dat de frictiekosten die verband houden met de artikel 12-procedure voor de jaren 2008 en 2009 (€ 90.000 resp. € 80.000) ook bij het relevante tekort betrokken moeten worden. Hij stelt voor het alsnog bij het relevante tekort te betrekken bedrag voor de jaren 2008 en 2009 (€ 170.000) evenredig te spreiden over de jaren 2006 en 2007.*

De Raad acht het tevens van belang dat de gemeente in de toekomst in staat is haar normale bedrijfsvoering weer op een redelijk peil te brengen. Hij constateert dat hieraan op gepaste wijze invulling is gegeven door een bescheiden, doch noodzakelijke formatie-uitbreiding (Arbo-/preventie-medewerker, beleidsmedewerker financiën, urenuitbreiding jeugd- en jongerenwerker). De gemeente heeft hiervoor gedeeltelijk eigen dekking kunnen vinden. De resterende totale lasten van € 41.500 worden betrokken bij het relevante tekort. In het IFLO-rapport wordt gesteld dat de gemeente de structurele lasten na afloop van de artikel 12-procedure moet kunnen dragen.

*De Raad stemt in met het betrekken van de resterende lasten (€ 41.500) die verband houden met een noodzakelijke formatie-uitbreiding bij het relevante tekort.*

### **Reserves en voorzieningen**

Voor de bepaling van het relevante tekort is aan de orde de vraag of de gemeente beschikt over reserves en voorzieningen die kunnen worden aangewend ter vermindering van het begrotingstekort. Afgezien van een bedrag van € 31536 van de algemene reserve dat uitstijgt boven het vrij te laten buffer en dat wordt betrokken bij het relevante tekort voor 2006, beschikt Simpelveld niet over vrij aanwendbare reserves en voorzieningen.

## **Dividend Essent**

De gemeente Simpelveld bezit 275.400 aandelen Essent die aangemerkt kunnen worden als stille reserve. Bij voldoende opbrengst biedt verkoop van de aandelen de gemeente de benodigde middelen voor een gezonde financiële positie na 2008. Deze keuze is echter aan de gemeente. Bij aandelenverkoop dient een bedrag van € 8,5 mln. te worden aangewend om het – in de meerjarenbegroting opgenomen – wegvallende dividend te kunnen compenseren. De IFLO adviseert in aanvulling daarop de meeropbrengst van aandelenverkoop boven het bedrag van € 8,5 mln. niet terug te vorderen.

Verder zal de gemeente Simpelveld naar verwachting in 2007 een extra dividenduitkering van € 1.106.600 ontvangen als gevolg van de voorgenomen fusie tussen Essent en Nuon. De IFLO stelt voor deze opbrengst niet in mindering te brengen op het relevante tekort 2007 maar aan de gemeente te laten voor de dekking van (een deel van) de geprognosticeerde tekorten vanaf 2008.

*De Raad heeft geen onoverkomelijke bezwaren tegen het niet betrekken van de extra dividenduitkering bij het relevante tekort 2007. Dit omdat het materieel weinig uitmaakt of de dividenduitkering wordt ingezet als extra inspanning ter vermindering van het relevante tekort 2007 dan wel als een extra inspanning van de gemeente voor de dekking van (een deel van) de tekorten vanaf 2008.*

## **Overige beleidsmatige en technische correcties**

Het relevante tekort wordt bepaald door op het structurele begrotingstekort een aantal positieve en negatieve beleidsmatige en technische correcties toe te passen alsook de eigen inspanningen van de gemeente, de behoedzaamheidsreserve en de vrij aanwendbare reserves hierbij te betrekken.

Behalve de eerder genoemde correcties (financiële oplossing voor immateriële activa, de frictiekosten artikel 12-procedure, resterende lasten formatie-uitbreiding en sanering activa wegen) leiden de volgende correcties tot een *verhoging* van het relevante tekort: achterstallig onderhoud gebouwen (€ 160.610), kosten regionalisering brandweer (€ 35.000 in 2007), herziening werktijden deeltijders (€ 35.000 in 2007), urenitbreiding voor maatschappelijk werk (€ 20.000 in 2007) en jeugd- en jongerenwerk (€ 40.000 in 2007) en onderhoud sportterreinen (€ 10.000 in 2007).

Hier tegenover staan enige correcties die leiden tot een *verlaging* van het relevante tekort, zoals positieve (structurele) effecten kapitaallasten in 2006 en 2007 (€ 352.000 resp. € 183.000) en dividenden Essent (€ 191.000 in 2007) en BNG (€ 60.000 in 2007).

Per saldo levert dat voor 2006 en 2007 een relevant tekort op van achtereenvolgens € 4.519.504 en € 3.959.342 waarvoor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds nodig is.

## **Onderhoud groen**

De gemeente Simpelveld gaat in haar reactie ondermeer in op het feit dat in het IFLO-rapport geen extra lasten van onderhoud openbaar groen zijn betrokken bij het relevante tekort. Ofschoon uit het beheerplan groen blijkt dat de jaarlijkse lasten bij een normaal onderhoudsniveau - mede door een areaaluitbreiding - zouden toenemen met € 250.000, stelt de IFLO voor een lager (minimaal) onderhoudsniveau te hanteren. Hierdoor kunnen de jaarlijkse meerlasten worden teruggebracht tot € 100.000. De gemeente geeft in haar reactie

echter aan dat dit niveau met betrekking tot achterstallig onderhoud van bomen “mogelijk tot onveilige situaties” kan leiden.

*De Raad wijst er op dat het een algemeen aanvaard uitgangspunt bij de toepassing van artikel 12 is dat het niveau en de daaruit voortvloeiende lasten voor onderhoud van openbaar groen in principe behoren tot de gemeentelijke beleidsvrijheid en aldus niet in aanmerking komen voor een aanvullende uitkering. Het komt de Raad voor dat indien sprake is van achterstallig onderhoud van bomen dit tot uitdrukking kan worden gebracht in de prioriteitstelling ten aanzien van het onderhoud en de gemeente daartoe bijvoorbeeld de middelen uit de extra dividend uitkering kan benutten.*

### **WWB en WMO**

In haar reactie voert de gemeente Simpelveld aan dat sprake is van een verlaagd macrobudget van het inkomensdeel van de Wet Werk en Bijstand (WWB) wat in 2007 zal leiden tot een “onontkoombaar” tekort van € 150.000. Dit terwijl in het IFLO-rapport de post WWB op P.M. is gesteld en derhalve niet is betrokken bij het relevante tekort. Hetzelfde is van toepassing op de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) waarvan de voorlopige meerkosten eveneens worden geschat op € 150.000. In dat verband wijst de gemeente op de relatief zwakke sociaal-demografische structuur (vergrijzing, ontgroening en ontvolking) van Simpelveld.

*De Raad is in algemene zin van oordeel dat financiële tegenvallers bij de uitvoering van de WWB en WMO tot op zekere hoogte tot het ‘normale bedrijfsrisico’ van gemeenten behoort. Ten aanzien van de uitvoering van de WWB wijst de Raad er op dat deze wet een eigen voorziening kent voor extra tegenvallers in de orde van ten minste 10% van het macrobudget voor het inkomensdeel.*

*Op de financiële problematiek van krimpende gemeenten zal de Raad afzonderlijk ingaan in een gezamenlijk advies met de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). De Raden zijn voornemens het advies dit jaar uit te brengen.*

### **Financieel toekomstperspectief**

Met de artikel 12-procedure, die wordt afgesloten in 2007, is een basis gelegd voor verbetering van de financiële positie van de gemeente Simpelveld als het gaat om de kapitaallasten die verband houden met activa wegen, immateriële activa, achterstallig onderhoud gebouwen en dergelijke. Ook de eigen inspanningen van de gemeente hebben daaraan substantieel bijgedragen.

Op voornoemde onderdelen begint de gemeente Simpelveld in 2008 als het ware met een schone lei. Tevens is de artikel 12-procedure benut ter verbetering van de financiële bedrijfsvoering en is ruimte geboden voor een bescheiden, doch noodzakelijke formatie-uitbreiding.

Dat neemt niet weg dat de gemeente Simpelveld in het eerste jaar na beëindiging van de artikel 12-procedure wordt geconfronteerd met een begrotingstekort. In 2008 en volgende jaren zal de gemeente wederom forse eigen inspanningen moeten leveren om te komen tot reëel sluitende begrotingssaldi. Het wenkend perspectief voor Simpelveld lijkt echter te bestaan uit additionele middelen uit een te verwachten extra dividend-uitkering en eventuele verkoop van gemeentelijke aandelen Essent als vorm van stille reserve. Bovendien biedt het voorstel van de IFLO om de meeropbrengst van aandelenverkoop boven het bedrag van € 8,5

mln. niet terug te vorderen een aanvullende mogelijkheid te komen tot een gezond financieel toekomstperspectief van Simpelveld.

De voornoemde additionele middelen bieden in eerste instantie positieve aanknopingspunten voor het financiële toekomstperspectief van Simpelveld na 2007. De Raad kan zich echter niet aan de indruk onttrekken dat in het IFLO-rapport wel zeer sterk wordt gepreludeerd op uitkomsten die thans nog niet met zekerheid vaststaan. Zonder de bedoelde additionele middelen blijft de financiële basis van Simpelveld (zeer) kwetsbaar, zowel in termen van weerstandscapaciteit (vrij aanwendbare reserves en voorzieningen) als de ontwikkeling van reguliere inkomsten. De vraag wat het *reguliere* financiële toekomstperspectief van Simpelveld is wordt in het IFLO-rapport volgens de Raad onvoldoende beantwoord. *Dit vraagt volgens de Raad om een verkenning van bestuurlijke oplossingen van meer structurele aard.*

### **Conclusies**

*Op basis van het rapport van de IFLO over 2006 constateert de Raad dat na afloop van de artikel 12-procedure in 2008 geen sprake is van een reëel sluitende meerjarenbegroting. Wel heeft de gehele artikel 12-procedure een basis gelegd voor verbetering van de financiële positie van Simpelveld als het gaat om de kapitaallasten die verband houden met activa wegen, immateriële activa, achterstallig onderhoud gebouwen en dergelijke.*

*De Raad is van mening dat het financiële toekomstperspectief van Simpelveld valt of staat met additionele middelen die met de nodige onzekerheid zijn omgeven. Zonder deze middelen of bij tegenvallende ontwikkelingen blijft de financiële basis van Simpelveld voor de langere termijn (zeer) kwetsbaar. Het IFLO-rapport geeft onvoldoende inzicht op de vraag welke reële andere alternatieven er zijn voor een gezond financieel toekomstperspectief. Dit vraagt naar de mening van de Raad om verkenning van mogelijke bestuurlijke oplossingen voor de financiële problematiek van Simpelveld*

*Tot slot stemt de Raad in met de door de IFLO voorgestelde correcties bij de berekening van het relevante tekort 2006 en 2007, met uitzondering van het niet betrekken van de frictiekosten artikel 12-procedure voor de jaren 2008 en 2009 bij het relevante tekort 2006 en 2007.*

### **3.**

#### **Advies**

De Raad adviseert u de gemeente Simpelveld voor de jaren 2006 en 2007 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van achtereenvolgens € 4.604.504 en € 4.044.342. Hierin is verdisconteert de door de Raad voorgestelde evenredige spreiding over 2006 en 2007 van de frictiekosten (€ 170.000) die verband houden met de artikel 12-procedure voor de jaren 2008 en 2009. *Aldus komt de aanvullende uitkering voor beide jaren € 85.000 hoger uit dan op grond van het advies van de IFLO.*

Verder adviseert de Raad u, conform het voorstel van de IFLO, in te stemmen met het bijzondere voorschrift dat de gemeente Simpelveld de aanvullende uitkeringen voor 2006 en 2007 enkel mag aanwenden voor de doelen waarvoor ze zijn verstrekt (saneren van de immateriële activa, achterstallig onderhoud gebouwen, regionalisering brandweer en frictiekosten in verband met de artikel 12-procedure).

Tevens adviseert de Raad u in te stemmen met het voorstel van de IFLO dat de bij eventuele verkoop van gemeentelijke aandelen Essent de meeropbrengst boven de € 8,5 mln. niet wordt teruggevorderd. Aldus wordt een mogelijkheid geboden om te komen tot een gezond financieel toekomstperspectief van Simpelveld.

*De Raad is niet zonder meer optimistisch over het financiële perspectief van de gemeente Simpelveld voor de langere termijn. Hij constateert dat sprake blijft van een wankel financiële basis en een (te) gering weerstandsvermogen om onvoorziene ontwikkelingen te kunnen opvangen. De Raad kan zich bovendien niet aan de indruk onttrekken dat het wenkend perspectief van te ontvangen additionele middelen uit aandelenbezit en -verkoop met de nodige onzekerheid is omgeven. De Raad adviseert u daarom een verkenning te laten plegen van De Raad adviseert u daarom een verkenning te laten plegen naar mogelijke bestuurlijke oplossingen voor de financiële problematiek van Simpelveld.*

De Raad voor de financiële verhoudingen,

  
Mr. M.A.P. van Haersma-Buma, voorzitter

  
Drs. C.J.M. Breed, secretaris