

De staatssecretaris van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevr. drs. A. Th. B. Bijleveld-
Schouten

Minister van Financiën
De heer drs. W. Bos

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk
22 juni 2007	2006-0000421971	2007-0000226725

Inlichtingen bij	Doorkiesnummer
mr. G.A. van Nijendaal	070 - 426 7232

Bijlagen
0

Onderwerp
Advies toepassing artikel 12 Fvw
Neder-Betuwe 2006

Geachte mevrouw Bijleveld-Schouten,
Geachte heer Bos,

Bij brief van 22 januari 2007 vraagt uw voorganger het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over het verzoek van de gemeente Neder-Betuwe om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds over het jaar 2006 op grond van artikel 12 Fvw.

De Raad heeft kennis genomen van het Artikel 12-rapport Neder-Betuwe 2006 van de Inspectie Financiën Lokale en Provinciale Overheden (IFLO), de schriftelijke reactie van de gemeente Neder-Betuwe (15 februari 2007) en van het advies van Gedeputeerde Staten van Gelderland (22 januari 2007).

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Samenvatting

De IFLO stelt voor de gemeente Neder-Betuwe voor het jaar 2006 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 3.634.120. De Raad adviseert u dit bedrag te verlagen met € 700.000. In tegenstelling tot de gebruikelijke handelwijze is namelijk het overschot op de rekening 2005

niet ingezet ter vermindering van het tekort 2006 maar toegevoegd aan de reserve reorganisatie. De Raad is niet overtuigd van de noodzaak om de reserve reorganisatie aan te vullen uit de meevaller bij de gemeenterekening 2005. Daarbij weegt de Raad ook mee dat over het jaar 2006 de gemeente wederom een meevaller op de jaarrekening presenteert van € 750.000. Dit duidt er op dat de aanvullende steun te hoog dreigt te worden vastgesteld. De aanvullende uitkering gaat ten koste van de algemene uitkering van alle gemeenten; het is daarom niet meer dan gerechtvaardigd dat de artikel 12-steun beperkt blijft tot het hoogst nodige om de sanering van de gemeentelijke financiën te bewerkstelligen.

De Raad meent dat het rapport overtuigend aantoont dat het financieel perspectief van Neder-Betuwe na deze saneringsperiode voldoende vertrouwen biedt. De gemeente beschikt nog over mogelijkheden om lasten te drukken of inkomsten te generen. Tevens moet de gemeente daarbij in staat worden geacht voldoende weerstandscapaciteit op te bouwen. Financiële tegenvallers bij de uitvoering van de WWB en WMO behoren tot op zekere hoogte tot het 'normale bedrijfsrisico' van elke gemeente. De gemeente Neder-Betuwe wordt niet gekenmerkt door zodanige bijzondere structuurkenmerken dat zij in een uitzonderlijk (negatieve) positie verkeerd.

1.

Inleiding

De gemeente Neder-Betuwe heeft voor het jaar 2006 voor het derde 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 € 1.569.177.

Voor 2004 heeft de gemeente een aanvullende uitkering gekregen van € 1,4 mln. De begroting 2005 vertoonde een tekort van € 22 mln., een bedrag dat gelijk is aan de aanvullende uitkering. De inspecteur heeft in het vorige rapport reeds te kennen gegeven te streven naar een afronding van de artikel 12-cyclus in 2006.

2.

Commentaar

Financieel beheer

De begroting 2005 vertoonde een tekort van € 2,2 mh. dat is afgedekt door een aanvullende uitkering van gelijke omvang. De gemeente heeft de bezuinigingstaakstelling voor 2005 gerealiseerd. De rekening 2005 kende daarbij evenwel een overschot van € 0,7 mln. Een deel daarvan werkt structureel door. Conclusie is dat de aanvullende uitkering 2005 achteraf

bezien te hoog is vastgesteld. De inspecteur stelt in het rapport over 2006 voor het overschot 2005 toe te voegen aan de voorziening reorganisatie.

Het rekeningsresultaat over 2005 werd evenals overigens in 2004 pas in een vrij laat stadium bekend. De inspecteur wijst op het belang van een goed budgetbeheer en spoort de gemeente aan het budgetbeheer te verbeteren. De gemeente heeft daartoe inmiddels een verbetertraject ingezet.

Ook de Raad heeft in vorige adviezen aangedrongen op een verdere verbetering van het financieel beheer. Dit als absolute voorwaarde voor het bereiken van een duurzaam financieel beleid.

De Raad heeft bedenkingen tegen het toevoegen van het overschot 2005 aan de voorziening ten behoeve van de reorganisatie. In de eerste plaats staan de kosten van de reorganisatie nog niet definitief vast. In de tweede plaats is het niet vanzelfsprekend dat de kosten van de reorganisatie ten laste van de aanvullende uitkering dienen te komen. In het vorige advies heeft de Raad er op gewezen dat ook de inkomsten uit de verdeelmaatstaf van gemeentelijke herindeling in relatie tot de huidige reorganisatiekosten moesten worden gezien. Het rapport verschaft daar echter geen duidelijkheid over. De Raad merkt bovendien op dat uit de inmiddels afgesloten jaarrekening 2006 blijkt dat het tekort ruim € 0,75 mln. lager uitvalt. Dit duidt er op dat de vaststelling van de aanvullende bijdrage over het onderhavige jaar te hoog dreigt uit te vallen. De gemeente wenst het overschot 2006 toe aan de bestemmingsreserve risico WMO en WWB. De Raad beseft dat de informatie over de jaarrekening niet in het rapport van de IFLO kon worden meegewogen. De Raad beschouwt het echter mede in het licht over de opmerkingen van het budgetbeheer als een belangrijk signaal.

Alles overwegende acht de Raad voldoende gronden aanwezig om de aanvullende steun over 2006 met € 0,7 mln. te verminderen.

Reserves en voorzieningen

De aanwendbare reserves dienen, met uitzondering van een vrij te laten drempel, te worden ingezet om het tekort terug te dringen. De gemeente Neder-Betuwe beschikt niet over vrij aanwendbare reserves boven de drempelwaarde, zodat deze geen bijdrage aan een vermindering van het tekort kunnen leveren.

De herijking van de bestemmingsreserves en voorzieningen levert naar het oordeel van de inspecteur nog een beschikbaar bedrag op van € 336.105 dat kan worden aangewend voor het reduceren van het tekort.

De IFLO stelt vast dat de weerstandscapaciteit van de gemeente marginaal is. De jaren 2006 tot en met 2009 moeten nog een bijdrage leveren aan het

wegwerken van het tekort. Vanaf 2010 kan de gemeente een start maken met het opbouwen van de weerstandscapaciteit.

De Raad acht de weerstandscapaciteit een aandachtspunt maar geen onoverkomelijk obstakel naar een financieel gezonde toekomst. Met de inspecteur is de Raad van mening dat de gemeente zelf in belangrijke mate verantwoordelijk is voor het opbouwen van voldoende weerstandscapaciteit. Gezien de financiële perspectieven acht de Raad dit ook reëel haalbaar.

Eigen inkomsten

Het OZB- tarief van de gemeente Neder-Betuwe ligt met € 4,09 ligt boven de toelatingsnorm van € 3,70 per € 2.500 waarde. Dit is het gevolg van het bijzonder voorschrift, waarin de gemeente wordt opgedragen een extra opslag van 10% op het vereiste artikel 12-tarief bij de OZB te hanteren. De riool- en reinigingsrechten zijn kostendekkend. De gemeente voldoet daarmee aan de toelatingsnorm.

De IFLO wijst er verder nog op dat de gemeente bij de berekening van de rioolrechten ook de dekking uit de tijdelijke verfijning riolering meeneemt. Dit is toegestaan maar niet verplicht. De verfijning geldt als algemeen dekkingsmiddel. Door de verfijningsregeling niet meer in te zetten als dekkingsmiddel zou de gemeenten van € 424.000 in 2006 aflopend tot nihil in 2012 aan extra middelen kunnen binnenhalen. Dit door middel van een extra verhoging van het rioolrecht met ca. € 50 per aansluiting.

Ten aanzien van de overige heffingen valt op dat de gemeente Neder-Betuwe nauwelijks afwijkt van het landelijk gemiddelde van de groottegroep van 20.000-50.000 inwoners. De IFLO geeft verder aan dat de begrafenisrechten niet kostendekkend zijn en in vergelijking met omliggende gemeenten ook aan de lage kant is. Ook de bouwleges dekken niet de volledige kosten. De leges zijn echter al relatief hoog. Dit duidt er wellicht op dat de lasten te hoog zijn.

De gemiddelde woonlasten van een meerpersoonshuishouding zijn in Neder-Betuwe 18% hoger dan het gemiddelde in de referentiegemeenten. Ten opzichte van de overige artikel 12-gemeenten neemt Neder-Betuwe een middenpositie in.

De gemeente wijst in haar verweerschrift er nog op dat de OZB-tarieven slechts minimaal kunnen worden verhoogd als gevolg van de limitering. Ook wijst de gemeente de suggestie van de IFLO af om indien noodzakelijk het rioolrecht en de tarieven voor bouwleges en begrafenisrechten te verhogen.

De Raad kan zich vinden in de analyse van de IFLO. Hoewel de Raad erkent dat de lastendruk hoog is, acht hij het reëel dat van een artikel 12 gemeente mag worden verwacht dat zij streeft naar maximaal kostendekkende tarieven.

Dat kan door de lasten te verlagen of tot een efficiëntere kostentoerekening te komen. Overigens is het de verwachting dat de individuele limitering van de OZB-tarieven voor gemeenten vanaf 2008 van de baan is. De Raad beschouwt dit niet als een vrijbrief om de OZB-tarieven nog verder te verhogen, maar acht dit indien het onverhoopt noodzakelijk mocht zijn, wel een mogelijkheid om de financiële positie te verbeteren.

De financiële positie van de gemeente Neder-Betuwe vergeleken

De gemeente geeft gemiddeld ongeveer € 18 minder per inwoner uit op het cluster Kunst en ontspanning dan zij op dit cluster ontvangt. Dit duidt op een sober beleid, in overeenstemming met wat van een artikel 12-gemeente mag worden verwacht.

Op het cluster Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV) geeft de gemeente € 25 per inwoner meer uit dan zij op grond van de maatstaven uit het gemeentefonds op dat cluster ontvangt. Dit wordt veroorzaakt door het wegwerken van achterstanden bij het herzien van bestemmingsplannen. Daarnaast beschikt de gemeente over een eigen vastgoedafdeling. Dit is vrij uitzonderlijk voor de grootteklasse waartoe Neder-Betuwe behoort. De kosten die daarmee gepaard gaan bedragen € 0,2 mln. ofwel € 9 per inwoner.

Ook op het cluster Fysiek milieu is sprake van hogere nettolasten per inwoner van wel € 30. Voor een deel wordt dit toegeschreven aan het inhalen van achterstanden op dit terrein.

In het vorige artikel 12-rapport heeft de IFLO reeds uitvoerig stilgestaan bij de achtergronden van de hoge uitgaven op het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Deels lagen daar objectieve gronden aan ten grondslag zoals meerkernigheid, doorsnijding van belangrijke verkeersaders en vaarwegen, maar anderzijds ook eigen keuzes van de gemeente voor een sterke professionalisering van het brandweerkorps. Ook na de extra toevoeging van € 220 mln. aan het cluster OOV ligt het uitgavenniveau nog € 50 per inwoner hoger. Als gevolg van de herijking OOV en de verhoging van de omvang van het cluster tot € 335 mln zal dit nog wel iets afnemen tot ongeveer € 32 per inwoner. Het voordeel uit de herijking is nog niet in de cijfers meegenomen.

De Raad komt tot de conclusie dat bij een kritische doorlichting van de uitgaven er op onderdelen nog reële bezuinigingsmogelijkheden voorhanden zijn. Zoals uit het herijkingsonderzoek Openbaar Orde en Veiligheid is gebleken, hebben veel, met name kleinere, gemeenten een grote inhaalslag gepleegd op het terrein van de kwaliteit van de brandweezorg. Ook de gemeente Neder-Betuwe heeft deze opgave met veel energie opgepakt. Dit heeft geleid tot een kwalitatief hoogwaardige vorm van brandweezorg in Neder-Betuwe. Het daarbij behorende uitgavenniveau ligt echter nog

beduidend hoger dan het ijkpunt OOV zoals dat na de herijking tot stand is gekomen. Het uitgavenniveau ligt dan ook boven het sobere doch doelmatige niveau dat in het kader van artikel 12 voor honorering in aanmerking komt.

Het begrotingstekort

Het opstellen van een meerjarensaneringsbegroting, waarin de jaarschijf 2007 zonder aanvullende steun sluitend moet zijn, was een bijzonder voorschrift waaraan de gemeente moest voldoen voor het verkrijgen van een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds.

De som van de begrotingsresultaten 2006 tot en met 2008 is € 984.000 positief. De financiële positie is ten opzichte van 2005 echter met € 266.000 verslechterd. Dit als gevolg van het betalen van een huurvergoeding voor tijdelijke huisvesting voor een school voor voortgezet onderwijs. Zonder deze huurverplichting zou het positieve resultaat uitgekomen zijn op € 1,3 mln. Het schrappen van het gebruikersdeel van de OZB op woningen betekende dat de gemeente € 159.000 minder aan baten heeft ontvangen. De gevolgen van de overige wijzigingen (WMO, BCF en OOV) hebben nauwelijks invloed op het begrotingsresultaat. De conclusie van de IFLO is dat de gemeente de bezuinigingstaakstelling van € 1,1 mln. zoals was voorzien in de saneringsbegroting ruimschoots heeft gehaald.

De gemeente wijst in haar verweerschrift op de gevolgen van de verlaging van het budget van de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de extra lasten in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De IFLO gaat er bij de bepaling van de saldi over 2007 tot en met 2009 vanuit dat de gemeente de lasten van het bijstandsbudget kan dekken uit de rijksbijdrage. De gemeente verwacht nadeel te ondervinden van de overgang van het historische verdeelmodel WMO naar het objectieve verdeelmodel. De reden daarvoor is dat het aantal uren huishoudelijke hulpverlening sterker is gestegen dan het landelijke gemiddelde. De IFLO gaat er vanuit dat de extra lasten binnen het gemeentefonds zullen worden gecompenseerd. Ook wijst zij er op dat door een andere aanbesteding kosten kunnen worden bespaard.

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.

Daarbij wijst de Raad er op dat de algemene landelijke volumeontwikkeling duidt op een forse verlaging van het aantal WWB-cliënten. Er zijn geen signalen die er op wijzen dat deze ontwikkeling aan Neder-Betuwe voorbijgaat. Overigens geldt er ten aanzien van de uitvoering van de WWB een eigen voorziening die er in voorziet om tegenvallers in de orde van grootte van ten minste 10% van het macrobudget voor het inkomensdeel op te vangen. De Raad wijst er bovendien op dat ook voor de WMO een eigen voorziening is

gecreëerd waarop gemeenten in geval van ontoereikende budgetten kunnen terugvallen.

De IFLO stelt verder voor het positieve saldo van de begrotingsjaren 2006 tot en met 2009 in te zetten voor het saneren van het tekort. Ook het bedrag uit de reserves en voorzieningen wordt daarvoor aangewend.

De Raad stemt hiermee in.

3.

Conclusie

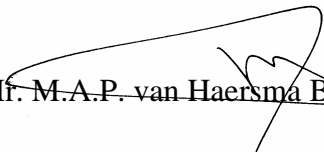
De Raad heeft in eerdere adviezen over de artikel 12-aanvraag van Neder-Betuwe steeds de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente benadrukt. Naar de opvatting van de Raad was de artikel 12-aanvraag in overwegende mate te wijten aan inadequaat financieel beleid van de huidige gemeente en haar voorgangers. Hij achtte het daarom ook gerechtvaardigd van de gemeente een grote eigen inspanning te verlangen om uit de financiële problemen te komen.

In het rapport van de IFLO over het jaar 2006 wordt de Raad in zijn oordeel bevestigd. De gemeente kan na een korte saneringsperiode, mede door forse eigen inspanningen, weer op eigen kracht verder. Het rapport toont overtuigend aan dat het financieel perspectief na deze saneringsperiode voldoende vertrouwen biedt. De voorstelling van zaken die de gemeente in haar verweerschrift naar voren brengt overtuigt de Raad niet. Nog afgezien van het feit dat artikel 12-steun niet de bedoeling heeft de gemeente te vrijwaren van toekomstige risico's, is de Raad van oordeel dat van de gemeente Neder-Betuwe mag worden verwacht dat zij gelet op haar eigen verantwoordelijkheid in staat moet worden geacht deze mogelijke risico's het hoofd te bieden. De gemeente Neder-Betuwe wordt niet gekenmerkt door zodanige bijzondere structuurkenmerken dat zij in een uitzonderlijke negatieve positie verkeerd.

De IFLO stelt voor Neder-Betuwe voor het jaar 2006 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 3.634.120. De Raad adviseert u dit bedrag te verlagen met € 700.000. De redenen daarvoor zijn dat de Raad niet overtuigd is van de noodzaak om de reserve reorganisatie verder aan te vullen uit de meevallers bij de gemeenterekening. De Raad stelt voorts vast dat over het jaar 2006 de gemeente wederom een meevaller op de jaarrekening presenteert van ruim € 700.000. Daarbij is de algemene indruk dat de gemeente nog over mogelijkheden beschikt om lasten te drukken of inkomsten te generen. De aanvullende uitkering gaat ten koste van de algemene uitkering van alle gemeenten; het is daarom niet meer dan

gerechtvaardigd dat de artikel 12-steun beperkt blijft tot het hoogst nodige om de sanering van de gemeentelijke financiën te bewerkstelligen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,


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


Drs. C.J.M. Breed, ~~secretaris~~