

Aan de staatssecretaris van  
Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Mw drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten

Aan de minister van Financien  
Dhr. drs. W. Bos

Datum  
30 juni 2009

Uw kenmerk  
2009-0000204662

Ons kenmerk  
2009-0000352499

Inlichtingen bij  
G.A. van Nijendaal

Doorkiesnummer  
070 - 426 7232

Bijlagen

**Onderwerp**  
Advies toepassing artikel 12 Fvw Ouderkerk  
2008

Geachte mevrouw Bijleveld-Schouten,  
Geachte heer Bos,

Bij brief van 10 april 2009 vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over het verzoek van de gemeente Ouderkerk om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2008 op grond van artikel 12 Financiële verhoudingswet (Fvw).

De Raad heeft kennis genomen van het Artikel 12-rapport Ouderkerk 2008 van de inspecteur van de Programmadirectie Krachtig Bestuur, de schriftelijke reactie van de gemeente Ouderkerk (23 april 2009) en van het advies van de provincie Zuid-Holland (19 juni 2009).

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

#### *Samenvatting*

*De financiële situatie van de relatief kleine gemeente Ouderkerk wordt veroorzaakt door een samenloop van verschillende negatieve financiële erfenissen uit het verleden en incidentele tegenvallers. De gemeente heeft daardoor nooit kunnen profiteren van de structurele verbeteringen die haar ten deel zijn gevallen. De omvangrijke bodemsanering heeft vergaande negatieve financiële gevolgen die tot op heden doorwerken. De herziening van de maatstaf bodemgesteldheid kan niet verhelen dat de gemeente jarenlang tekort is gekomen op het wegenonderhoud, waardoor achterstallig onderhoud is ontstaan. Tegenvallende rendementen op het*

*gevormde vermogen verslechteren verder de inkomenspositie van de gemeente. Ze is daarbij geconfronteerd met omvangrijke planschadeclaims. De gemeente heeft onvoldoende weerstandsvermogen kunnen vormen om negatieve ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden. De gemeenten heeft een negatieve algemene reserve van ruim € 1 mln.*

*De Raad stelt vast dat de gemeente haar zaken beheersmatig inmiddels op orde lijkt te hebben. Hij merkt wel op dat een goede vergelijking tussen de uitgavenclusters met de inkomsten uit het gemeentefonds (nog) niet goed mogelijk is. Voor een goed oordeel over de eigen inspanningen van de gemeente is dat wel wenselijk. Ook waarschuwt de Raad dat er realistischer ramingen van de inkomsten (o.a. vermogensrendement, begrafenisrechten en bouwleges) dienen te worden gehanteerd. Het gevaar is anders dat de gemeente haar eigen financiële tegenvallers organiseert.*

*Het is duidelijk is dat de gemeente niet op eigen kracht uit de financiële problemen kan komen. De gemeente Ouderkerk dient op korte termijn verlost wordt van de negatieve erfenis uit het verleden.*

*De Raad kan daarom instemmen met het in één keer saneren van de negatieve algemene reserve. Met dien verstande dat hij van oordeel is dat de planschadeclaim van € 300.000 voor de herziening buitengebied ten behoeve van de aanleg van de provinciale weg buiten beschouwing dient te worden gelaten. De Raad is van oordeel dat de provincie daarin alsnog een deel van haar verantwoordelijkheid dient te nemen.*

*Met het saneren van de negatieve reserve ontbeert de gemeente overigens alsnog een buffer om eventuele nieuwe tegenvallers op te vangen. De Raad is van oordeel dat voor het zelfstandig voortbestaan van de gemeente het noodzakelijk is dat de gemeente het perspectief heeft om in de komende meerjarenbegroting een minimale algemene reserve te kunnen opbouwen.*

*Bij de beoordeling de structurele financiële gezondheid van de gemeente het van belang is ook een goed inzicht te hebben in de (financiële) opgaven waarvoor deze relatief kleine gemeente zich gesteld ziet. De Raad is daarom van oordeel dat voor het afronden van de artikel 12-steun er helderheid dient te bestaan of wellicht de voorgestelde herindeling bij kan dragen aan een structurele oplossing van de financiële problematiek.*

#### *Aanvullende opmerking*

*De Raad is van oordeel dat reeds op het moment dat een gemeente met een algemene reserve die onder de vrij te laten buffer voor het opvangen van tegenvallers terecht komt, dit aanleiding zou moeten zijn een gemeente onder preventief toezicht te stellen.*

## 1.

### **Voorgeschiedenis**

De gemeente Ouderkerk is in 1985 ontstaan door de samenvoeging van de gemeenten Ouderkerk aan den IJssel en Gouderak. In 2008 heeft de gemeente 8.187 inwoners.

De gemeente Ouderkerk heeft voor 2008 een beroep gedaan op aanvullende steun op grond van artikel 12 van de Fvw. De gemeente heeft in de periode 1992 tot en met 1998 eerder aanvullende steun ontvangen. De financiële positie van de gemeente Ouderkerk is eigenlijk sinds haar ontstaan in 1985 zorgelijk geweest. Het financiële verleden van deze gemeente loopt als een rode draad door deze nieuwe artikel 12-aanvraag heen.

## 2.

### **De bodemsanering**

In de voormalige gemeente Gouderak is begin jaren tachtig een ernstige en omvangrijke bodemverontreiniging geconstateerd. De eigen gemeentelijke bijdrage in de saneringskosten was begin jaren negentig de belangrijkste reden dat de gemeente Ouderkerk geen sluitende begroting meer kon presenteren.

Door de status van artikel 12-gemeente werd de gemeente Ouderkerk vrijgesteld van de verplichte eigen bijdrage op grond van de Interimwet bodemsanering. Voor de periode 1995 tot en met 1999 is op grond van de Wet bodembescherming een verlaagde eigen bijdrage vastgesteld van €1,82 per inwoner per jaar. Deze verlaagde eigen bijdrage is door de provincie Zuid-Holland verlengd tot 2005.

Als gevolg van de bodemsanering is de gemeente ook inkomsten misgelopen. De gemeente raamt het gemis aan OZB-inkomsten en een lagere algemene uitkering als gevolg van minder inwoners en woningen op € 2.105.000. Naast de verminderde inkomsten noemt de gemeente ook de gestegen lasten als gevolg van het teruglopen van leden van verenigingen en bezoekers van gesubsidieerde instellingen zoals het Dorpshuis en het zwembad. De extra lasten als gevolg van het teruglopende aantal inwoners zijn niet hard te maken.

*De Raad doet geen uitspraak over de exacte hoogte van de gemiste inkomsten of de extra lasten die het gevolg zijn van deze omvangrijke bodemsanering. Het is wel duidelijk dat de bodemsanering ondanks de beperkte eigen bijdrage in de saneringskosten grote financiële gevolgen heeft voor deze kleine gemeente.*

### 3.

#### **De bodemgesteldheid**

Naast de bodemsaneringskosten vormden in de periode 1992 tot en met 1998 de wegenkosten (inclusief het achterstallig onderhoud) als gevolg van de bodemgesteldheid de belangrijkste versturende factor. Net als in de gemeenten Gouda en Boskoop heeft de gemeente Ouderkerk te maken met een extreme zettingsgevoeligheid van de bodem. De financiële gevolgen daarvan slaan neer in de (beheers)kosten van de openbare ruimte met name in de kosten voor de aanleg en onderhoud van wegen.

In 2007 is de maatstaf bodemgesteldheid in het gemeentefonds herzien. Voor de gemeente Ouderkerk betekende dit een structureel voordeel van ongeveer € 160.000 per jaar.

De gemeente blijkt in 2008 ongeveer € 18 per inwoner meer uit te geven op het cluster wegen dan de verdeling van de algemene uitkering veronderstelt. De gemeente levert daarmee gezien haar financiële situatie een maximale inspanning in het voorkomen dat het achterstallig onderhoud bij de wegen verder oploopt.

*De Raad gaat er vanuit dat het uitgavenniveau voor de wegen voldoende recht doet aan het noodzakelijke onderhoudsniveau voor de wegen. Dat neemt niet weg dat in de voorgaande jaren mogelijk achterstallig wegonderhoud is ontstaan. Het achterstallig wegonderhoud vergt daarom aparte aandacht. Dit zal in het rapport over 2009 worden meegenomen. Het ligt in de rede het achterstallig onderhoud als een oud tekort te beschouwen.*

### 4.

#### **Het vermogensrendement**

De gemeente heeft ook voor de jaren 2000 tot en met 2002 een verzoek voor een aanvullende uitkering ex artikel 12 Fvw ingediend. De conclusie was echter dat de verkoop van het woningbouwbedrijf een zodanig bedrag zou opleveren dat de gemeente met de renteopbrengst daarvan haar financiële problemen kon oplossen. De gemeente heeft daarop haar artikel 12-aanvraag ingetrokken. In 2003 heeft de gemeente het woningbedrijf voor ruim € 15 mln verkocht.

Op grond van de prognose BNG Capital Management BV (BCM) werd een rendementsverwachting van 5% gehanteerd. De structurele bijdrage aan de begroting werd op grond daarvan geraamd op afgerond € 750.000 per jaar. Het werkelijke rendement bedroeg de afgelopen jaren echter nog geen 2,5% per jaar waardoor er een tekort ontstond bij de rekening. De gemeente heeft de tegenvallende rente-opbrengst ten laste van de verkoopopbrengst gebracht. Per ultimo 2007 is nog een bedrag van € 11,9

mln over. De beleggingsportefeuille is inmiddels elders ondergebracht. De gemeente gaat in de begroting 2008 uit van een rendement van 4%.

*De Raad erkent dat het past binnen de richtlijnen voor aanvullende steun dat van een gemeente een uiterste inspanning mag worden verwacht zijn eigen problemen op te lossen. De Raad is overigens van oordeel dat het merkwaardig aandoet dat de gemeente voor het realiseren van een sluitende begroting structureel afhankelijk is van het behalen van het rendement op een min of meer toevallig gevormd vermogen uit de verkoop van het woningbedrijf. De Raad tekent daarbij aan dat het geprognosticeerde rendement hem zeker achteraf bezien redelijk hoog voor komt. In zijn advies "Naar een herijking van de financiële verhouding Rijk provincies" hanteert de Raad een percentage van 4,42% zijnde de gemiddelde rente op 10 jarige staatsleningen in de periode 1998-2007. Het beginsel van prudent ramen van inkomsten lijkt uit het oog verloren. Vanaf 2007 heeft de gemeente de beleggingsportefeuille elders ondergebracht. De gemeente gaat in de begroting 2008 uit van een rendement van 4%. Gelet op de huidige situatie op de financiële markten vraagt de Raad aandacht voor het realiteitsgehalte van deze raming voor de komende jaren.*

## **5.**

### **Planschadeclaims**

In het artikel 12-rapport wordt uitdrukkelijk gewezen op de grote financiële gevolgen van de verschillende planschadeclaims. Ten laste van de rekening 2005 is een schadevergoeding van € 538.500 geboekt, voor het verplaatsen van woonboten na een rechterlijk vonnis daartoe. De rekening 2006 wordt negatief beïnvloed door uit te keren schadeclaims van € 200.000, dit in verband met de aanleg van bedrijventerreinen. Verder wordt melding gemaakt van schadeclaims ten bedrage van circa € 300.000 als gevolg van de herziening van het bestemmingsplan 'Buitengebied' die de aanleg van een provinciale weg (N475) mede mogelijk heeft gemaakt. Dit is verwerkt in het rekeningsresultaat 2006.

*De Raad stelt vast dat de omvang van ruim € 1 mln aan schadeclaims een zware aanslag betekent voor de draagkracht van de gemeente Ouderkerk. In het voorstel van de inspecteur worden de schadeclaims die als onvermijdelijke uitgaven ten laste van de gemeenterekening zijn gebracht, meegenomen in de sanering van de negatieve reserve.*

*De Raad wil niet treden in de beoordeling van de toegekende schadeclaims. Wel vraagt hij zich af in hoeverre de gemeente deze schadeclaims had kunnen voorkomen dan wel de lasten daarvan in de exploitatie-opzet had kunnen meenemen. Ten aanzien van de herziening*

*van de het bestemmingsplan buitengebied voor het mogelijk maken van een provinciale weg komt het de Raad voor dat het in de rede had gelegen dat de provincie Zuid-Holland de gemeente daar op grond van artikel 31a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in tegemoet was gekomen. Het gaat niet aan de lasten van een weg met regionale betekenis geheel ten laste van de collectiviteit van de gemeenten te laten vallen. De Raad is van oordeel dat de provincie daarin alsnog zijn verantwoordelijkheid dient te nemen.*

## **6.**

### **De weerstandscapaciteit**

Achteraf kan worden vastgesteld dat de verdeling van de algemene uitkering in de beginfase onvoldoende aansloot op de specifieke kostenstructuur van de gemeente Ouderkerk. Bij de herzieningen van het gemeentefonds in 1997 en 2001 behoorde de gemeente dan ook steeds bij de voordeelgemeenten. Voor de gemeente betekende dit een positief herverdeeldeffect van € 37 per inwoner oftewel circa € 300.000 per jaar. Zoals gemeld leverde ook de herziening in 2007 van de maatstaf bodemgesteldheid een voordeel van ruim € 160.000 per jaar.

### *Saldo rekeningen*

De rekeningen over de jaren 2002 tot en met 2006 sloten alle af met een nadelig saldo. De nadelige saldi zijn voornamelijk het gevolg van incidentele lasten. De nadelige saldi zijn ten laste gebracht van de algemene reserve. De algemene reserve vertoont hierdoor een tekort van €1.065.727.

Het tegenvallende rendement op de reserve verkoop woningbedrijf is overigens niet laste van de algemene reserve gebracht maar ten laste van de hoofdsom. Als gevolg daarvan dient echter wel een steeds hoger rendement te worden gehaald om te voldoen aan de geprognosticeerde inkomensstroom.

*De Raad stelt vast dat de gemeente steeds vanuit een achterstandssituatie wordt geconfronteerd met tegenvallers en de gemeente onvoldoende weerstandsvermogen heeft kunnen vormen om deze het hoofd te kunnen bieden.*

## **7.**

### **De artikel 12-aanvraag**

De gemeente Ouderkerk presenteert een begroting 2008 met een tekort van € 357.432.

### *Het redelijk peil*

Voor de toelating tot de artikel 12-procedure moeten gemeenten voldoen aan het redelijk peil van het zogenoemde belastingpakket. Voor 2008 is het normtarief voor de OZB in de septembercirculaire 2007 vastgesteld op € 3,45 per € 2.500 waarde. Als grondslag voor het belastingpakket wordt gebruikt gemaakt van de gegevens van de bevoorschotting van de algemene uitkering in januari. Bij de onderdelen reiniging en riolering geldt een norm van 100% lastendeckendheid.

*De Raad constateert dat het gemiddelde OZB- tarief in de gemeente Ouderkerk conform deze uitgangspunten is vastgesteld op € 3,61. Dit is boven het toelatingstarief van € 3,45 voor artikel 12, terwijl zowel de reiniging als de riolering kostendeckend zijn. De Raad stelt voor de volledigheid vast dat, hoewel deze niet van op de aanvraag voor 2008 van toepassing waren, de gemeente ook aan de toelatingseisen op basis van de gecorrigeerde berekeningswijze voor het toelatingskaartje zoals die in de mei- en septembercirculaire 2008 bekend zijn gemaakt, voldoet.*

### *De algemene reserve*

Binnen het artikel 12-beleid geldt dat een gemeente de vrij aanwendbare reserves gebruikt om het begrotingstekort te verminderen. Alle reserves waarvan niet onomstotelijk vaststaat dat ze niet vrij aanwendbaar zijn gelden daarbij als vrije reserve. De vrij te laten buffer voor het opvangen van tegenvallers bedraagt voor Ouderkerk € 156.000.

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Algemene reserve	+190	-16	-64	-742	-1.065

Het is binnen artikel 12 gebruik om een eventueel negatieve algemene reserve in vijf jaar ten laste te brengen van de exploitatie op basis van annuïtaire afschrijving. Binnen het BBV dient een negatieve algemene reserve echter zo snel mogelijk te worden afgeschreven. De inspecteur stelt voor om gezien de marginale positie de negatieve reserve in een keer ten laste te brengen van het tekort.

### *Niet aanwendbare reserves en voorzieningen*

De inspecteur geeft aan dat in het rapport over 2009 zal worden gezien in hoeverre het aanhouden van de bestemmingsreserves en voorzieningen kunnen worden geaccepteerd. Eén en ander in relatie tot de incidentele en structurele risico's. Daarbij zullen ook de stille reserves worden betrokken.

*De Raad kan instemmen met het saneren van de negatieve reserve in een keer. Met dien verstande dat hij van oordeel is dat de planschadeclaim van € 300.000 voor de herziening buitengebied ten behoeve van de aanleg van*

*de provinciale weg (N475) buiten beschouwing dient te worden gelaten. De Raad is van oordeel dat de provincie daarin alsnog zijn verantwoordelijkheid dient te nemen.*

*De Raad onderschrijft de opmerking van de gemeente dat het ontbreken van een buffer om tegenvallers op te vangen de gemeente kwetsbaar maakt. Met het saneren van de negatieve reserve ontbeert de gemeente alsnog een buffer. Hij is dan ook van oordeel dat voor het zelfstandig voortbestaan van de gemeente het noodzakelijk is dat de gemeente het perspectief heeft om in de komende meerjarenbegroting een minimale algemene reserve te kunnen opbouwen.*

## **8.**

### **De financiële organisatie**

De gemeente Ouderkerk heeft beheersmatig haar zaken inmiddels redelijk op orde. De gemeente heeft al enkele jaren een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening. De gemeente heeft de aanbevelingen naar aanleiding van de begrotingscan 2004 opgevolgd. De gemeente levert gezien haar financiële situatie een maximale inspanning ter voorkomen van het verder oplopen van het achterstallig onderhoud bij de wegen. De gemeente heeft al invulling gegeven aan het bijzondere voorschrift om tot een materieel sluitende begroting voor het jaar 2010 op te stellen. Al met al is het oordeel dat de gemeente op het goede spoor zit.

*De Raad merkt wel op dat een goede vergelijking tussen de uitgavenclusters met de inkomsten uit het gemeentefonds (nog) niet goed mogelijk was. Dit wegens het onvoldoende toerekenen van de apparaatskosten en de kosten van de Gemeenschappelijke Regeling K5. Voor een goed oordeel over de eigen inspanningen van de gemeente is dat wel wenselijk. Ook dient een meer realistische raming van de inkomsten (begrafenisrechten, bouwleges) te worden gehanteerd. Het gevaar is immers dat de gemeente hierdoor haar eigen tegenvallers veroorzaakt.*

## **9.**

### **Het provinciaal toezicht**

Met uitzondering van 2004 en 2006 heeft de gemeente sinds 2003 alle jaren onder preventief toezicht gestaan. De provincie heeft een restrictief beleid gevoerd inzake verzoeken voor het aangaan van verplichtingen voor nieuw beleid. De inzet en betrokkenheid van de provincie blijkt uit de waarschuwingen en het aanzetten tot structurele verbeteringen, onder andere door het aanbieden van een begrotingscan in 2004. Mede daardoor kan worden vastgesteld dat de gemeente haar zaken financieel en beheersmatig redelijk op orde heeft.



*De Raad is van oordeel dat de provincie Zuid-Holland binnen de bestaande regels haar toezichtstaak naar behoren heeft vervuld. Dit door de gemeente te waarschuwen en te stimuleren, onder andere door het aanbieden van een begrotingscan in 2004. Mede daardoor kan worden vastgesteld dat de gemeente haar zaken financieel en beheersmatig redelijk op orde heeft.*

#### **Algemene opmerking**

*De Raad is echter van oordeel dat al op het moment dat een gemeente te maken krijgt met een algemene reserve die onder de vrij te laten buffer voor het opvangen van tegenvallers valt dit, aanleiding zou moeten zijn een gemeente onder preventief toezicht te stellen. Een gemeente verkeert daarmee namelijk in een zodanig financieel kwetsbare positie dat hoewel de begroting sluitend kan zijn zij nauwelijks in staat is financiële tegenvallers op te vangen. Het meerjarenperspectief zou er op gericht moeten zijn de minimale algemene reserve te herstellen. De huidige regels voorzien hier echter niet in. Een situatie zoals in het geval Ouderkerk waarin de gemeente in 2004 en 2006 onder repressief toezicht wordt gesteld terwijl er sprake is van een negatieve algemene reserve acht de Raad niet wenselijk.*

## **10.**

### **Bestuurlijke toekomst**

Voor het gehele gebied van de Krimpenerwaard komt de reële mogelijkheid van een gemeentelijke herindeling om de hoek kijken. Het gaat hierbij primair om de vraag of de gemeente zich voldoende bestuurkracht heeft. De beoordeling van de bestuurskracht van de gemeente laat de Raad over aan de direct betrokkenen.

*Naar het oordeel van de Raad zou de gemeente Ouderkerk na een grondige financiële sanering in principe zelfstandig verder moeten kunnen. De Raad tekent hierbij wel aan dat bij de beoordeling de structurele financiële gezondheid van de gemeente het van belang is ook een goed inzicht te hebben in de (financiële) opgaven waarvoor deze relatief kleine gemeente zich gesteld ziet. Het zal duidelijk zijn dat een financiële sanering een mogelijk wenselijke bestuurlijke herindeling wel vergemakkelijkt. De Raad is van oordeel dat bij het afronden van de artikel 12-steun er helderheid dient te bestaan over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Ouderkerk.*

## 11.

### Tot slot

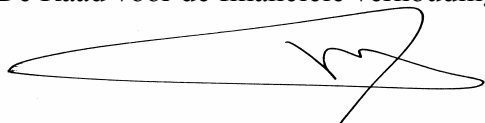
De gemeente Ouderkerk presenteert een begroting 2008 met een tekort van € 357.432. De aanvankelijke aanpak was er op gericht om in een jaar de artikel 12-aanvraag af te doen door de negatieve algemene reserve te saneren.

Op het begrotingstekort heeft de inspecteur een aantal positieve correcties van € 593.344 toegepast. De inspecteur stelt verder voor de negatieve algemene reserve in een keer ten laste te brengen van het relevante tekort. Dit resulteert in het voorstel de gemeente Ouderkerk voor 2008 een aanvullende uitkering te verstrekken van € 829.000.

*Het is duidelijk is dat de gemeente niet op eigen kracht uit de financiële problemen kan komen. De gemeente verdient daarbij steun. De gemeente Ouderkerk moet op korte termijn verlost worden van de negatieve erfenis. De aanvankelijke aanpak was er op gericht om in een jaar de artikel 12-aanvraag af te doen door in een keer de negatieve algemene reserve te saneren. De Raad stelt voor de rekeningsresultaten 2007 en 2008 te betrekken bij het volgende artikel 12-rapport.*

*De Raad stelt vast dat de negatieve algemene reserve mede is ontstaan als gevolg van een planschadeclaim als gevolg van een wijziging in het bestemmingsplan waarbij de provincie gebaat was. De Raad maakt daarom een voorbehoud bij het volledig saneren van de negatieve algemene reserve. De Raad is van oordeel het past dat de provincie alsnog voor een deel wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid.*

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris