

De Staatssecretaris van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties
drs. A.Th. B. Bijleveld-Schouten
Postbus 20011

2500 EA DEN HAAG

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk
16 april 2010	2009-0000698580	2010-0000266197

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

Bijlagen

Onderwerp
Advies toepassing artikel 12 Loppersum 2009

Geachte mevrouw Bijleveld-Schouten,

Bij brief van 16 december 2009 vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over het verzoek van de gemeente Loppersum 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 Loppersum 2009 van de inspecteur van de Programmadirectie Krachtig Bestuur, de schriftelijke reactie van de gemeente Loppersum (3 februari 2010) en van het advies van de provincie Groningen (19 februari 2009).

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Samenvatting

De Raad stelt voor het voorstel van de inspecteur om de gemeente Loppersum voor het jaar 2009 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 2.627.477 te verhogen met een bedrag van € 1.392.500. Deze verhoging vloeit voort uit een onjuiste interpretatie van het achterstallig wegonderhoud in het Artikel 12-rapport. Door bij de beschikking over de aanvullende uitkering over 2009 hiervoor reeds te corrigeren kan de gemeente met de gewenste voortvarendheid de wegenreproblematiek aanpakken. De Raad stemt in met het voorstel om aan de aanvullende uitkering een bijzonder voorschrift te verbinden tot het

verhogen van de OZB belastingopbrengst voor de jaren 2011 tot en met 2013 met jaarlijks 2% boven de al door de gemeente ingezette verhoging van 2,5%. Verder stelt hij voor de saneringsperiode met een jaar te verlengen tot 2015. Het is aan de provincie goed op het saneringsproces te blijven toezien. Naar het oordeel van de Raad zal de gemeente Loppersum echter haar verantwoordelijkheid zelf moeten waar maken anders is uiteindelijk de zelfstandigheid van de gemeente in het geding.

1.

Inleiding

De Raad heeft in zijn vorige advies inzake de artikel 12-aanvraag van de gemeente Loppersum niet alleen zijn verontrusting uitgesproken over de ontstane situatie maar ook zijn zorg geuit over het oplossend vermogen van de gemeente.¹ De gemeente bevindt zich zowel bestuurlijk, financieel als economisch in een kwetsbare positie. Mede in dat licht beoordeelt de Raad het voorstel van de inspecteur.

2.

Extra inspanning

In zijn vorige artikel 12-advies inzake Loppersum gaf de Raad te kennen dat gelet op het financiële beleid van de gemeente, hij het gerechtvaardigd achtte om bij het opstellen van de saneringsbegroting 2010-2014 rekening te houden met een extra inspanning van de gemeente. De inspecteur neemt dit voorstel nu in zijn rapport over. In totaal komt de extra belastingopbrengst over de vier jaar bezien uit op 16%. Het gaat het om een bedrag oplopend van iets meer dan € 25.000 in 2011 tot een bedrag van ruim € 80.000 structureel in 2013. De gemeente brengt hier als bezwaar tegen in dat zij al een hoge belastingdruk kent. De totaalopbrengst aan OZB, Rioolrecht en Afvalstoffenheffing per huishouden is in Loppersum € 87 hoger dan het landelijk gemiddelde. De Raad erkent dat er sprake is van een hogere belastingdruk maar acht dit gerechtvaardigd. Er gelden voor de toelating tot de artikel 12-procedure niet voor niets minimumnormen die hoger liggen dan het landelijk gemiddelde OZB-tarief. Het artikel 12-beleid kent daarnaast de mogelijkheid om in voorkomende gevallen aan een gemeente een bijzonder voorschrift op te leggen tot een extra verhoging van de eigen inkomsten. Deze bijzondere omstandigheid acht de Raad in dit geval in voldoende mate aanwezig. Niet alleen heeft de gemeente in belangrijke mate zelf bijgedragen aan de financiële situatie daarbij is de Raad van oordeel dat de saneringsdoelstelling nog niet zeker is gesteld. Ook acht hij de totale lastendruk niet buitensporig. Het is aan de gemeente om na het artikel 12-periode te bepalen of de verhoging kan worden terug gedraaid.

¹ *Advies toepassing artikel 12 Fvw Loppersum 2008, Rfv 15 april 2009.*

3.

De reservepositie

De provincie en de gemeente zijn van oordeel dat er reden is de algemene reserve te houden op het door de accountant vastgestelde vereiste niveau van € 828.000. Dit gezien het risicoprofiel van de gemeente (o.a. grondexploitatie, bedrijfsvoering en verbonden partijen). De provincie stelt voor in het rapport over 2010 ook de geactualiseerde nota reserves en voorzieningen te betrekken. De Raad constateert dat de inbreng vanuit de algemene reserve ter leniging van het tekort conform de geldende regels heeft plaatsgevonden. Hij ziet in de situatie van de gemeente Loppersum ook geen aanleiding hiervan af te wijken. De Raad gaat er daarbij vanuit dat in de te actualiseren nota reserves en voorzieningen ook wordt voorzien in de dekking voor toekomstige uitgaven en risico's. In dat licht dient ook de weerstandscapaciteit van de gemeente te worden gezien. Ook de verkoopopbrengst van Essent-aandelen moet hierbij betrokken worden.

4.

Het wegonderhoud

De provincie Groningen en de gemeente Loppersum wijzen er op dat de berekening van het achterstallig niet juist is en dat deze gecorrigeerd zou moeten worden. Bij de berekening van het achterstallig wegonderhoud is ten onrechte geen rekening gehouden met een afwijking van 11% ten opzichte van de landelijke situatie voor kosten die de gemeente Loppersum moet maken voor het groot onderhoud van wegen. Deze vaststelling is gebaseerd op een aanvullend rapport van de Grontmij. Het achterstallig onderhoud valt hierdoor € 1.392.5000 hoger uit. Nadere bestudering van het aanvullende rapport leert de Raad dat er inderdaad sprake is van een verkeerde interpretatie van het onderhoudsniveau. Het ligt in de rede de aanvullende uitkering hiervoor te verhogen.

Het is gebruikelijk dat 75% van het normkostenniveau voor het reguliere onderhoud wordt gehonoreerd. In geen enkele gemeente wordt 100% gehaald van het normkostenniveau. De stelling van de gemeente Loppersum dat door het hanteren van de 75% norm het risico op het ontstaan van achterstallig onderhoud wordt vergroot wordt niet gestaafd door de feiten. Wel is de Raad van oordeel dat gestreefd moet worden naar een actueler en betere onderbouwing van het normkostenniveau van de wegen.

5.

Extra tegemoetkoming voor bevolkingsdaling

De Raad stelt vast de gemeente Loppersum naar alle waarschijnlijkheid een extra bijdrage van ca. € 390.000 tegemoet kan zien op basis van een tegemoetkoming in de kosten voor bevolkingsdaling. Deze inkomsten zijn

weliswaar niet bedoeld voor het lenigen van het tekort maar ontlasten wel de begroting.

6.

Verlenging artikel 12-periode

Uit de door de gemeente Loppersum gepresenteerde meerjarenbegroting blijkt dat er in 2014 nog een tekort resteert van € 482.199. Dit tekort is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan het effect van de meicirculaire 2009, vooral het buiten werkingstellen van de normeringsystematiek voor 2010 en 2011. Het is overigens passend dat een artikel 12-gemeente gewoon meedeelt in de kortingen op de algemene uitkering. De inspecteur geeft aan dat zonder de effecten van de meicirculaire 2009 de gemeente had voldaan aan het bijzonder voorschrift. De Raad kan met deze redernering instemmen maar acht het om die zelfde reden ook billijk de gemeente alsnog een extra jaar te gunnen om tot een sluitende meerjarenbegroting te komen.

Bij dit oordeel weegt de Raad mee dat hij nog steeds vraagtekens zet bij de voortgang van het saneringsproces en het begrotingsbeheer. De gemeente Loppersum blijkt bestuurlijk en financieel kwetsbaar. De gemeente lijkt vanuit zichzelf weinig voortvarendheid aan de dag te leggen om de problemen op te lossen. Het op orde brengen en het duurzaam verbeteren van de kwaliteit van de financiële functie verdient alle aandacht. Hoewel de gemeente inmiddels over een goedkeurende accountantsverklaring ten aanzien van de rechtmatigheid beschikt moeten nog stappen gemaakt worden in de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering. Door de gemeente enerzijds meer tijd te gunnen kan de gemeente ook iets langer onder repressief worden gehouden. Naar het oordeel van de Raad is de gemeente ook de komende jaren nog afhankelijk van externe deskundigheid. Het is daarbij van belang dat de gemeente bij de les blijft. Het is aan de provincie ook goed op het saneringsproces te blijven toezien.

De Raad meent dat in het volgende rapport de sanering kan worden afgerond zodat de gemeente de opgaven waarvoor het zich gesteld ziet ook kan waarmaken. De Raad herhaalt zijn eerdere opmerking dat er een duidelijke analyse moet komen van de verschillen tussen de inkomsten uit de algemene uitkering en de kosten van de gemeente. Dit biedt de gemeente ook mogelijk structurele handvatten voor het maken van afwegingen binnen de begroting. Daarbij zal ook het structurele karakter van de bevolkingsdaling moeten worden meegewogen evenals het perspectief op een zelfstandig functioneren van de gemeente. Naar het oordeel van de Raad zal de gemeente Loppersum haar verantwoordelijkheid moeten waar maken anders is de zelfstandigheid van de gemeente in het geding.

7.

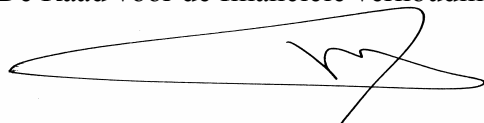
Tot slot

De gemeente Loppersum is bestuurlijk en financieel kwetsbaar. Het saneringsproces verloopt om meerdere redenen traag. De gemeente stelt dat de saneringsbegroting moeizaam tot stand is gekomen en op veel maatschappelijk verzet heeft geleid. Naast lastenverhoging waren ingrepen in het voorzieningenniveau noodzakelijk. De gemeente zegt daarmee tot het uiterste te zijn gegaan en acht gelet op de reeds hoge belastingdruk een verdere verhoging van de OZB niet reëel.

De Raad erkent dat de extreme meerkernigheid (17 kernen) van de gemeente, de stagnerende economische situatie gecombineerd met een daling van de bevolking het voor de gemeente ook niet eenvoudig maken. Dit ontslaat de gemeente echter niet van haar verantwoordelijkheid. Het past niet om andere gemeenten die deels met dezelfde situatie te kampen hebben maar daar wel adequaat op hebben gereageerd nu te laten bijdragen aan de oplossing van het probleem.

De Raad stelt voor om het voorstel van de inspecteur om de gemeente Loppersum voor het jaar 2009 een aanvullende uitkering te verstrekken van € 2.627.477 te verhogen met een bedrag van € 1.392.5000. Dit vanwege een onjuiste interpretatie van het achterstallig wegonderhoud. De Raad stemt in om aan de aanvullende uitkering een bijzonder voorschrift te verbinden tot het verhogen van de OZB belastingopbrengst voor de jaren 2011 tot en met 2013 met jaarlijks 2% boven de al door de gemeente ingezette verhoging van 2,5%. Verder stelt hij voor de saneringsperiode met een jaar te verlengen tot 2015.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris