

De minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Mr. J.P.H. Donner
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum
21 april 2011

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2011-2000151753

Inlichtingen bij
G.A. van Nijendaal

Doorkiesnummer
070 - 426 7232

Bijlagen

Onderwerp

Advies toepassing artikel 12 Fvw Loppersum
2010

Geachte heer Donner,

Bij brief van 10 december 2010 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 2010 op grond van artikel 12 Financiële verhoudingswet (Fvw).

De Raad heeft kennis genomen van het Artikel 12-rapport Loppersum 2010 van de inspecteur van de Programmadirectie Krachtig Bestuur, de schriftelijke reactie van de gemeente Loppersum (4 februari 2011) en van het advies van de provincie Groningen (8 februari 2011).

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Samenvatting

Naar het oordeel van de Raad is de argumentatie in het artikel 12-rapport om de kosten van het achterstallig onderhoud van baggeren en beschoeiingen buiten beschouwing te laten niet sluitend. Niet de hoogte van de reeds ontvangen steun mag bepalend zijn voor het al dan niet honoreren van het achterstallig onderhoud. Wel past het om bij het bepalen van de omvang van het achterstallig onderhoud rekening te houden met de situatie in andere niet artikel 12-gemeenten en de mogelijkheden die de gemeente zelf heeft om in de kosten te voorzien. De Raad meent dat het ontbreken van de kosten van het achterstallig onderhoud in het inspectierapport van wezenlijke invloed is op het eindoordeel over het zelfstandig zonder aanvullende steun kunnen

functioneren van de gemeente. Op basis van het rapport van de inspecteur en de aanvullende informatie zoals door de gemeente bij het verweerschrift is geleverd acht de Raad wel een afrondend oordeel mogelijk.

Er is geen gestandaardiseerde methodiek voor het vaststellen van het achterstallig onderhoud van baggerwerkzaamheden. Het criterium onontkoombaar en onuitstelbaar is hierbij leidend. Er blijkt geen sprake van een acute baggerproblematiek die het absoluut noodzakelijk maakt het achterstallig onderhoud binnen het tijdsbestek van drie jaar in te lopen. De Raad weegt verder mee dat andere gemeenten ook kampen met nog niet geïnventariseerde achterstanden. Dat neemt niet weg dat in de gemeente Loppersum achterstallig onderhoud is geconstateerd. De Raad stelt voor de kosten van het baggeren te honoreren op basis van een 10 jarige saneringsperiode op basis van 50% van de geraamde kosten. Over een periode van 4 jaar gaat het dan om een bedrag van afgerond € 133.00 per jaar op basis van een annuïteit tegen 3,6 %.

De Raad acht de in het verweerschrift geclaimde kosten voor de beschoeiingen niet reëel. Hij is wel van oordeel dat er rede is om dat deel van de onderhoudswerkzaamheden aan de niet-natuurlijke oevers dat binnen 5 jaar moet worden aangepakt, te karakteriseren als achterstallig onderhoud. Het gaat om een bedrag van afgerond € 88.000 per jaar plus een bedrag van € 21.611 voor het regulier onderhoud. Vanaf 2014 zal de gemeente zelf in dekking moeten voorzien van het regulier onderhoud. De Raad is van oordeel dat hiermee in redelijke mate tegemoet wordt gekomen aan het oplossen van het achterstallig onderhoud bij zowel het baggeren als bij de beschoeiingen. Hij wijst er daarbij op dat de inspecteur een bedrag van € 1,1 miljoen voor het oplossen van knelpunten ongemoeid heeft gelaten en op het feit dat er sprake is van een positieve verstoring op het cluster wegen en water van € 92.000. Ook een dekking van een deel van de kosten voor het baggeren uit de rioleringsheffing ligt gezien de samenhang van de kosten voor de hand. Verder zijn er ook nog kostenbesparing mogelijk door gecombineerde uitvoering van achterstallig onderhoud wegen, baggeren en beschoeiingen. Het is nu wel aan de gemeente te komen met een concreet plan van aanpak zodat zich verder geen achterstallig onderhoud ontwikkeld. De provincie dient in haar verslag hieraan aandacht te besteden.

Het vermogen gevormd uit de verkoop van aandelen wordt niet aangewend voor het verminderen van het tekort omdat de werkelijke OEM onder het veronderstelde niveau van de het gemeentefonds zit. De Raad acht dit gezien de bestaande praktijk een aanvaardbare oplossing.

De Raad stelt dat het aanwenden van de krimpmaatstaf ter dekking van de lagere algemene uitkering in strijd is met de strekking van de krimpmaatstaf. Dit bedrag dient dus te worden gecorrigeerd bij het aanvaardbare tekort. In lijn daarmee is hij wel van oordeel dat de inkomsten uit de krimpmaatstaf aangewend kunnen worden ter dekking van het saneringsplan voorzieningen. Deze uitgaven komen dus niet in aanmerking voor aanvullende steun.

Elke gemeente is zelf verantwoordelijk voor de meest kosteneffectieve uitvoering van haar taken het ligt niet in de rede ligt de extra investeringskosten voor versterking van de intergemeentelijke samenwerking te betrekken bij de bepaling van de aanvullende steun.

Op basis van het voorafgaande stelt de Raad voor om aan de gemeente Loppersum voor de jaren 2010 tot en met 2013 een aanvullende uitkering te verstrekken van respectievelijk € 1.737.611, € 1.883.611, € 1.639.611 en € 904.661. De gemeente moet vanaf nu verder werken aan het zelfstandig oplossen van de problemen anders komt de zelfstandigheid in het geding. Het is ook aan de provincie om de financiële ontwikkelingen in de gaten te houden mede tegen de achtergrond van de bevolkingskrimp in deze regio.

1.

Inleiding

De gemeente Loppersum heeft voor het derde achtereenvolgende jaar een beroep gedaan op aanvullende steun op grond van artikel 12 Fvw. De begroting sluit met een tekort van € 3.576.833. Het rapport en het daarop gebaseerde voorstel van de inspecteur is er op gericht dat de gemeente Loppersum met ingang van 2014 zonder aanvullende steun zelfstandig verder kan. Het voorstel van de inspecteur is de gemeente voor de jaren 2010 tot en met 2013 een aanvullende uitkering te verstrekken van respectievelijk € 1.495.000, € 1.639.000, € 1.382.000 en € 647.000.

In zijn advies maakt de Raad eerst een preabele overweging ten aanzien van de wijze waarop hij invulling geeft aan zijn adviserende rol. In de volgende hoofdstukken gaat de Raad mede aan de hand van het verweerschrift van de gemeente meer inhoudelijk in op de beoordeling van het voorstel van de inspecteur. In het afsluitende hoofdstuk komt de Raad met een afrondend voorstel voor de aanvullende uitkering voor de gemeente Loppersum voor de jaren 2010 tot en met 2013.

2.

Prealabele overweging

De gemeente komt met een uitgebreid en kritisch verweerschrift, waarin ze zowel ingaat op de procedure als op de beoordeling van het niet

betrekken van verschillende uitgaven bij de vaststelling van de aanvullende uitkering. De gemeente ondersteunt dit met aanvullende informatie. De aard van de kritiek is vrij verstrekkend. De provincie Groningen onderschrijft het pleidooi van de gemeente om de kosten van het wegwerken van het achterstallig onderhoud bij het baggeren en de beschoeiingen wel te betrekken bij de aanvullende steun. De provincie wijst er op dat de gemeente Loppersum reeds de nodige inspanningen heeft geleverd.

Het vertrek van de inspecteur en het daarmee versneld afronden van het artikel 12- rapport zou geen invloed mogen hebben op de kwaliteit en volledigheid van het rapport. Het is aannemelijk dat het niet tijdig beschikbaar zijn van de juiste onderhoudsrapporten voor de vervroegde afronding van het inspectierapport, de gemeente ook (deels) zelf kan worden aangerekend. Dat wil niet zeggen dat het redelijk is de consequenties daarvan ook geheel voor rekening van de gemeente te laten. Op basis van de eerdere, weliswaar niet geheel correct opgestelde onderhoudsrapportages, moet duidelijk zijn geweest dat gelet op de omvang van de in kaart gebrachte problematiek, het buiten beschouwing laten van het achterstallig onderhoud van wezenlijke invloed is op het eindoordeel over het zelfstandig zonder aanvullende steun functioneren van de gemeente. Naar het oordeel van de Raad zou het niet betrekken van de onderhoudsrapportages aanleiding kunnen zijn voor het instellen van een aanvullend onderzoek.

De Raad adviseert evenwel geen aanvullend onderzoek in te stellen, maar tot een afrondend oordeel op basis van het rapport van de inspecteur en de aanvullende informatie zoals door de gemeente bij het verweerschrift is geleverd. Daartoe overweegt de Raad als volgt.

Procedurele overweging

Een aanvullend onderzoek betekent een extra belasting voor de gemeente. Bij een aanvullend onderzoek zullen immers ook de eerder gemaakte afwegingen van de inspecteur over het buiten beschouwing laten van de € 1,1 voor uitgaven in verband met knelpunten, de verkoopopbrengsten van de Essent-aandelen (ad € 7,9 miljoen), de uitgaven en inkomsten op de verschillende clusters en dergelijke, opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden.

De Raad overweegt dat een langdurig artikel 12-traject als nadeel heeft dat de afhankelijkheidsrelatie wordt versterkt, terwijl het juist de bedoeling is dat de gemeente zelf orde op zaken gaat stellen. Er zullen zich immers altijd weer nieuwe feiten en omstandigheden voordoen waarbij de gemeente eigen afwegingen zal moeten maken.

Inhoudelijke overweging

De afwikkeling van een artikel 12-aanvraag vraagt om een zorgvuldige afweging. In eerste aanleg is de beoordeling van een artikel 12-verzoek gebaseerd op algemene regels zoals vastgelegd in onder andere de Handleiding artikel 12. De beoordeling van een verzoek om aanvullende steun is echter uiteindelijk maatwerk. Daarbij dient vanzelfsprekend rekening worden gehouden te worden met eerder gemaakte afwegingen bij andere artikel 12-gemeenten en de situatie van de overige gemeenten. Voorkomen moet worden dat maatwerk uitmondt in willekeur. Doel moet zijn dat de gemeente zonder aanvullende steun op eigen kracht zelfstandig verder kan functioneren, zonder dat een gewezen artikel 12-gemeente in een betere uitgangspositie komt te verkeren dan de overige gemeenten. Het is daartoe van belang dat alle uitgaven kritisch tegen het licht worden gehouden om zo te komen tot een onderbouwd oordeel over de noodzakelijke steun. Maar hoezeer er ook sprake is van een grondige doorlichting van de gemeentelijke uitgaven uiteindelijk gaat het om een goed onderbouwd oordeel over de redelijkheid dat de gemeente na de saneringsperiode op eigen kracht verder moet kunnen.

De beoordeling van de benodigde aanvullende vindt plaats aan de hand van zo goed mogelijk onderbouwde inschattingen en geobjectiverde veronderstellingen op basis van onder andere onderhoudsrapporten. Er zijn onderhoudsrapporten beschikbaar. Dat laat onverlet dat er altijd sprake is van een benadering van de kosten die al dan niet in aanmerking komen voor honorering binnen een artikel 12-aanvraag. Hetzelfde geldt voor het waarderen van specifieke inkomsten, reserves en voorzieningen voor het doen van uitgaven.

Bij de beoordeling door de Raad gaat het om de vraag of alles afwegende er in voldoende mate rekening is gehouden met de onvermijdbare uitgaven en de mogelijke dekking daarvan door de gemeente, opdat de gemeente in staat is verder zelfstandig, zonder aanvullende steun, te kunnen functioneren.

Dit alles overwegende is de Raad van oordeel dat de afwikkeling van de artikel 12-aanvraag Loppersum op onderdelen weliswaar te wensen overlaat, maar dat het niet onredelijk is nu tot een afrondend oordeel te komen op basis van het rapport van de inspecteur en de aanvullende informatie zoals door de gemeente bij het verweerschrift is geleverd.

3.

Kosten baggeren en beschoeiingen

In haar verweerschrift gaat de gemeente zeer uitgebreid in op de kosten voor het baggeren en de beschoeiingen. Door het vervroegde vertrek van

de inspecteur en het later beschikbaar komen van de uitkomsten van de onderhoudsrapportages zijn de kosten voor het baggeren en de beschoeiingen (grotendeels) buiten beschouwing gelaten. Wel stelt de inspecteur dat, wanneer een onderhoudsbudget van baggeren en beschoeiing bekend zou zijn geweest, hij het bedrag bij het relevant begrotingstekort zou hebben betrokken. De gemeente had dan wel zelf in de dekking van de last moeten voorzien. Dit op basis van de volgende argumentatie:

- 1. De gemeente krijgt, ondanks de hoge mate van eigen schuld, bij acceptatie van het voorstel in dit rapport al een substantieel bedrag extra uit het gemeentefonds van € 10,2 miljoen, ofwel € 977 per inwoner.*
- 2. Een van de doelstellingen van artikel 12 is om een artikel 12-gemeente in eenzelfde situatie te brengen als de overige gemeenten. Tijdens dit onderzoek is mij gebleken dat er inmiddels veel gemeenten zijn die met achterstallig onderhoud van het baggeren kampen. Deze gemeenten lossen de problematiek ook zelf op.*
- 3. Uit de clustervergelijking blijkt dat op het cluster Wegen en water sprake is van een positieve verstoring van € 92.000, ofwel € 9 per inwoner. Het aanwenden van dit bedrag voor het onderhoud baggeren/beschoeiingen kan de gemeente zo nodig (tijdelijk) dekken uit de opbrengst van de aandelen van Essent van € 7,9 miljoen. Wellicht kan hierbij ook gebruik worden gemaakt van subsidies van derden.*

De aanvullende inhoudelijke argumentatie acht de Raad ook onvoldoende overtuigend. Het feit dat de gemeente reeds een aanzienlijke hoeveelheid aanvullende steun heeft ontvangen kan geen reden zijn een gerechtvaardigde claim af te wijzen. Bij de beoordeling of de claim gerechtvaardigd is het wel alleszins redelijk om ook de situatie bij andere niet-artikel 12 gemeenten te betrekken. Het is immers niet de bedoeling een artikel 12-gemeente in een voordeliger situatie te brengen dan de overige gemeenten. De constatering van de inspecteur dat er veel gemeenten zijn die met achterstallig onderhoud bij het baggeren kampen, strookt ook met de globale kennis en inzichten die de Raad heeft. De Raad heeft de indruk dat veel gemeenten niet beschikken over een actueel en onderbouwd plan voor het uitvoeren van baggerwerkzaamheden. Veel gemeenten baggeren naar bevind van zaken op basis van een bestaande praktijk en/of acute knelpunten. De constatering van de inspecteur dat andere gemeenten de baggerproblemen wel zelf oplossen gaat echter weer voorbij aan het feit dat deze gemeenten in een relatief gunstiger uitgangspositie verkeren dan een artikel 12-gemeente. Het aanwijzen van de verkoopopbrengst van de Essent-aandelen als dekkingsmiddel voor een

deel van de kosten, lijkt in strijd met het standpunt dat de verkoopopbrengst dient ter dekking van de verminderde dividendinkomsten. De positieve afwijking op het cluster Wegen en water geeft wel aan dat er mogelijk sprake is van ruimte.

De Raad acht de argumentatie om de kosten van het achterstallig onderhoud van baggeren en beschoeiingen buiten beschouwing niet sluitend.

3.1 Baggerproblematiek

De gemeente stelt vast op basis van het onderliggende rapport dat het bedrag voor het inlopen van het achterstallig onderhoud in de periode 2011 tot en met 2013 € 1.205.600 bedraagt. Per jaar gaat het dan om een bedrag van €401.867. Daarbij hanteert de gemeente een percentage van 75% als zijnde het gebruikelijke percentage dat binnen artikel 12 voor honorering in aanmerking komt. Dit leidt tot een claim van € 301.400 per jaar voor de periode 2010-2014 voor het inlopen van het achterstallig onderhoud. Naar het oordeel van de Raad berust de claim van de gemeente op een onjuiste interpretatie van de normen.

Anders dan bij de bepaling van het wegenonderhoud is er geen sprake van een bestendige gedragslijn. Het gaat om een beoordeling van geval tot geval waarbij het criterium onontkoombaar en onuitstelbaar leidend is. Van belang is ook de stand van zaken rondom de baggerproblematiek in andere gemeenten. Het feit dat bij een andere artikel 12-gemeente (Nieuwkoop) de kosten van baggeren destijds ook zijn meegenomen, schept weliswaar een precedent, maar hierbij moeten ook de specifieke omstandigheden van dat geval betrokken worden. Kortom, de beoordeling van het achterstallig onderhoud bij het baggeren laat de nodige vrijheidsgraden toe.

De Raad stelt vast dat niet blijkt dat er sprake is van een urgente baggerproblematiek. Er ligt bijvoorbeeld geen aanschrijving van het waterschap. Het is niet aangetoond dat er in Loppersum acute problemen zullen ontstaan die het absoluut noodzakelijk maken het achterstallig onderhoud binnen het tijdsbestek van drie jaar in te lopen. De Raad weegt daarbij ook mee dat voor het uitvoeren van de baggerwerkzaamheden het wenselijk is dat wordt aangesloten bij de ambities en mogelijkheden van onder andere het waterschap. Het is meer dan aannemelijk dat andere gemeenten ook kampen met nog niet geïnventariseerde achterstanden. In het onderliggende rapport zijn de kosten voor de achterstallige baggerwerkzaamheden op basis van een 10 jarige saneringsperiode geraamd op € 1.706.172. De genormeerde jaarlijkse onderhoudskosten zijn geraamd op € 71.510. Over een periode van 10 jaar gaat het dus om een bedrag van € 715.100 (10*71.510). Het achterstallig onderhoud

bedraagt daarmee € 991.072 (€ 1.706.172 - € 715.100). De Raad stelt verder voor daarvan de helft te honoreren binnen artikel 12-pocedure dat is € 495.536. Over een periode van 4 jaar gaat het dan om een bedrag van afgerond € 133.00 per jaar op basis van een annuïteit tegen 3,6 %.

De Raad stelt voor de kosten van het baggeren uit te gaan van een 10 jarige saneringsperiode en 50% van de geraamde kosten mee te nemen. Voor zover de kosten voor het noodzakelijke baggeren hoger zouden uitvallen, wijst de Raad op de € 1,1 miljoen voor knelpunten die de inspecteur ongemoeid heeft gelaten en op het feit dat er sprake is van een positieve verstoring op het cluster wegen en water van € 92.000. Ook een dekking van een deel van de kosten uit de rioleringsheffing ligt gezien de samenhang van de kosten voor de hand. Verder zijn er ook nog kostenbesparingen mogelijk door gecombineerde uitvoering van achterstallig onderhoud wegen, baggeren en beschoeiingen.

3.2 Beschoeiingen

In het rapport zijn de kosten van het achterstallig onderhoud van de beschoeiingen niet betrokken. In het verweerschrift zijn de kosten daarvan geraamd op totaal €1.157.131 (zijnde 75% van het berekende normbedrag). De Raad stelt vast dat het in de rede ligt de kosten van de beschoeiingen mee te nemen bij de beoordeling van de benodigde artikel 12-steun. Er is een samenhang met de beheerplannen wegen. Investerings in de wegen zijn ten dele niet doelmatig als er vervolgens verzakkingen optreden omdat de oeverconstructies niet op orde zijn. Het onderliggende rapport vermeldt evenwel dat de oeverconstructies in Loppersum er overwegend goed bij liggen.¹ Hieruit zou de conclusie kunnen worden getrokken dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud. Het rapport spreekt over exploitatielasten die voor het eerste tijdvak van 0-5 jaar niet afwijken van de periode 5-10 jaar, pas daarna is sprake van hogere lasten. Ook dit duidt in eerste aanleg niet op achterstallig onderhoud. Een complicatie is echter dat het rapport niet voldoet aan de daar binnen artikel 12 te stellen eisen voor het beantwoorden van de vraag naar achterstalligheid. Wel valt op basis van het onderliggende onderhoudsrapport op te maken dat een deel van de onderhoudswerkzaamheden aan de niet natuurlijke oevers (exclusief steigers) vallen onder de categorie direct te verrichten noodzakelijk onderhoud, dat wil zeggen binnen een tijdsbestek van 5 jaar.

De Raad stelt voor dat deel van de onderhoudswerkzaamheden aan de niet natuurlijke oevers dat binnen een tijdsbestek van 5 jaar ter hand moet worden genomen als achterstallig onderhoud te beschouwen.

¹ Royal Haskoning, *Oeverbeheer 2010-2040 gemeente Loppersum*, van 3 september 2010, blz. 16.

Het gaat hierbij om een bedrag van € 473.414. Rekening houdend met een regulier onderhoudsbudget van € 28.815 per jaar gaat het om een bedrag van € 329.339 ($€ 473.414 - (5 \times 28.815)$). Op basis van een 4 jarige annuïteit tegen 3,6% gaat het dus om een bedrag van afgerond € 88.000. In de berekening van het aanvullend tekort moet voor de jaren 2010 nog wel een bedrag van € 21.611 worden toegevoegd zijnde (75% van het benodigde bedrag voor regulier onderhoud € 28.815). Vanaf 2014 zal de gemeente wel zelf in dekking moeten voorzien van het regulier onderhoud.

Het bedrag is weliswaar aanzienlijk minder dan de gemeente claimt maar de Raad is van oordeel dat hiermee een redelijke mate tegemoet wordt gekomen aan het oplossen van het achterstallig onderhoud. Daarbij wordt ook gedurende de artikel 12-periode het bedrag voor het reguliere onderhoud verhoogd. De gemeente kan door het combineren van werkzaamheden bij onder andere het wegenonderhoud besparingen realiseren.

Het is aan de gemeente om op basis van concrete besluitvorming over zowel de beheerplannen baggeren en oevers te komen tot een plan van aanpak zodat zich verder geen achterstallig onderhoud ontwikkeld. De provincie dient in haar verslag hieraan aandacht te besteden.

4.

Reserves en voorzieningen

De verkoop aandelen Essent heeft de gemeente € 7,9 miljoen opgeleverd. De inspecteur stelt voor de aandelenopbrengst Essent niet in te zetten voor verlaging van het tekort, maar voor de gemeente beschikbaar te laten in verband met de gederfde dividendopbrengst. Het feit dat de Overige Eigen Middelen (OEM) onder het niveau van het gemeentefonds liggen speelt een rol bij dit oordeel.

De Raad heeft eerder zijn bevreemding er over uitgesproken dat voor het sluitend maken van de begroting in het kader van een artikel 12-procedure rekening wordt gehouden met inkomsten uit een min of meer toevallig gevormd vermogen.² Ook in dit geval wordt het vermogen gevormd uit de verkoop van aandelen niet aangewend voor het verminderen van het tekort. Daarbij wordt nadrukkelijk een relatie gelegd met het verschil in niveau tussen de veronderstelde inkomsten uit de OEM waarbij de verdeling van de algemene uitkering wordt uitgegaan en de werkelijke OEM. Aangezien de werkelijke OEM onder het veronderstelde

² Advies toepassing artikel 12 Ouderkerk 2009, 14 april 2010, Advies toepassing artikel 12 Fvw Ouderkerk 2008, 30 juni 2009

niveau van de het gemeentefonds zitten acht de Raad dit gezien de bestaande praktijk een aanvaardbare oplossing. In meer algemene zin geeft de Raad in overweging om aandacht te vragen om voor nieuwe gevallen een beleidslijn te ontwikkelen.³ Dit mede in het licht van het ijkpuntonderzoek van de OEM, dat thans gaande is.

De Raad kan conform de bestaande praktijk instemmen met het ongemoeid laten van het vermogen gevormd uit de energie aandelen, aangezien de daaruit voortvloeiende rente-inkomsten nog onder het veronderstelde niveau van het gemeentefonds zitten.

5.

Uitvoering saneringsplan

De gemeente stelt dat in een eerdere fase geweest is op de mogelijkheid dat incidentele kosten voor de uitvoering van het saneringsplan accommodaties, bijvoorbeeld als gevolg van het afboeken van boekwaarden op te saneren accommodaties en het kunnen meegeven van bruidschatten aan overnemende organisaties, meegenomen zou worden in de artikel 12-steun. De bedragen voor de bruidschatten (€ 305.903) zegt de gemeente te kunnen dekken uit de aanwezige onderhoudsbudgetten en de reserve uitvoering saneringsplan. Voor het afboeken van de boekwaarde claimt de gemeente een extra bedrag van € 207.447. Op basis van de eerdere artikel 12-rapporten is de Raad echter niet gebleken dat er een concrete toezegging bestaat. Het komt de Raad voor dat de achterliggende reden voor deze sanering wordt ingegeven door de krimpende bevolking. Nog afgezien of er sprake is van een concrete toezegging is de Raad van oordeel dat met de komst van de krimpmaatstaf, het passend is de om de inkomsten uit de krimpmaatstaf aan te wenden ter dekking van het saneringsplan. De krimpmaatstaf is immers bedoeld tegemoet te komen aan de kosten van het saneren van het voorzieningenaanbod met het oog op de krimpende bevolking.

De Raad is van oordeel dat de kosten van het saneringsplan voorzieningen uit de krimpmaatstaf gedekt kunnen worden en derhalve niet in aanmerking komen voor aanvullende steun.

6.

Bevolkingsdaling

Het voorstel van de inspecteur om het effect van de daling van het aantal inwoners op de algemene uitkering te dekken uit de krimpmaatstaf acht de gemeente principieel onjuist. De gemeente wijst er daarbij op dat het

³ De Raad zal hier in zijn advies over de Handleiding artikel 12 aandacht aan besteden.

reeds € 1,8 mln als cofinanciering moet bijdragen aan de uitvoering van een gezamenlijk plan van Rijk, provincie en gemeenten in de Eemsdelta.

De Raad is van oordeel dat het aanwenden van de krimpmaatstaf ter dekking van de lagere algemene uitkering in strijd is met de strekking van de krimpmaatstaf. De inkomsten zijn juist primair bedoeld om het nemen van structurele maatregelen te bevorderen die de gevolgen van krimp helpen opvangen. Het is geen compensatie voor een lagere algemene uitkering als gevolg van krimp. Het opvangen van de kosten van het saneringsplan dat mede bedoeld is voor het opvangen van krimpende bevolking ligt meer in de rede (zie hoofdstuk 5). Hoewel het binnen het totaal om een relatief bescheiden bedrag vindt de Raad wel van belang dit te memoreren. Het is wel aan de gemeente om nu vaart te maken met het nemen van structurele maatregelen immers de krimp lijkt vooralsnog niet stil te staan en daarmee ook de daling van het gemeentefonds niet.

De Raad is van oordeel dat de inkomsten uit de krimpmaatstaf moeten worden aangewend om structurele maatregelen te bekostigen die de gevolgen van krimp helpen opvangen in plaats van een tegemoetkoming voor een lagere algemene uitkering.

7.

Samenwerking

Uit het rekeningsresultaat 2009 is € 162.000 gestort in de bestemmingsreserve samenwerking. Daar staat tegenover een structurele besparing van € 113.000 vanaf 2014. Gelet op de kwetsbaarheid van de organisatie heeft de gemeente besloten de bestaande samenwerking verder te intensiveren en met de gemeenten Appingendam en Delfzijl een gezamenlijke werkmaatschappij op te richten. Voor de komende twee jaar legt dat een extra beslag op de middelen van € 500.000. De gemeente is van oordeel dat aangezien zij al over een zeer slanke organisatie beschikt het verdere besparingspotentieel zeer gering is. Zij vindt het daarom niet verantwoord om naast de al eerder ingeboekte structurele besparingen van € 113.000 en het bedrag dat al in het saneringsplan was meegenomen aanvullende besparingen te ramen. De gemeente meent juist dat de samenwerking noodzakelijk is om de besparingen te kunnen realiseren.

De Raad heeft in eerdere adviezen gewezen op de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie. Het is duidelijk dat gemeentelijke samenwerking kan bijdragen aan het zelfstandig voortbestaan van de gemeente. Veel andere gemeenten maken echter ook de keuze voor het versterken en uitbouwen van de gemeentelijke samenwerking. Elke gemeente is zelf verantwoordelijk voor de meest kosteneffectieve uitvoering van haar taken. Naast kostenoverwegingen spelen daarbij

overwegingen over de zelfstandigheid van de gemeente een belangrijke rol. Ook de gemeente Loppersum heeft in vrijheid een dergelijke afweging gemaakt. Het past in die optiek niet alleen de geraamde kosten ten laste van artikel 12 te laten komen en de baten buiten beschouwing te laten. De gemeente heeft de afgelopen jaren reserveringen gedaan voor het investeren en intensiveren van de intergemeentelijke samenwerking. Daarbij is de verplichting voortvloeiend uit deze versterkte samenwerking pas ontstaan ruim na afronding van het artikel 12-rapport. De Raad is dan ook van oordeel dat alles afwegende het niet in de rede ligt de extra investeringskosten van € 500.000 mee te nemen bij de bepaling van de aanvullende steun.

De Raad acht het niet redelijk de extra investeringskosten voor versterking van de intergemeentelijke samenwerking te betrekken bij de bepaling van de aanvullende steun.

8.

Afronding

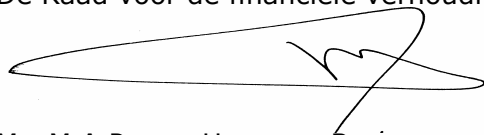
Gelet op het bovenstaande stelt de Raad voor de aanvullende uitkering voor de gemeente Loppersum als volgt vast te stellen.

	2010	2011	2012	2013
Voorstel aanvullende uitkering rapport 2010	€1.495.000	€1.639.000	€1.382.000	€647.000
Achterstallig onderhoud baggeren	€ 133.000	€ 133.000	€ 133.000	€133.000
Regulier onderhoud oevers	€ 21.611	€ 21.611	€ 21.611	€ 21.611
Achterstallig onderhoud beschoeiingen	€ 88.000	€ 88.000	€ 88.000	€ 88.000
Correctie krimpbijdrage		€ 2.000	€ 15.000	€ 15.000
Aanvullende uitkering	€1.737.611	€1.883.611	€1.639.611	€904.661

De Raad is van oordeel dat de gemeente met deze aanvullende correcties in staat moet zijn om met ingang van 2014 met een reëel sluitende begroting te kunnen werken. De gemeente zal ook moeten aantonen op eigen kracht verder te kunnen. Daar hoort ook bij het zelf kunnen oplossen van mogelijke tegenvallers. De Raad heeft in

voorgaande adviezen benadrukt het gerechtvaardigd te vinden dat van de gemeente Loppersum een extra inspanning te wordt gevraagd omdat zij zelf in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de ontstane financiële situatie.⁴ Hij merkt nu op dat de verhoging van de OZB-opbrengst tot en met 2013 met jaarlijks 2%, boven de reeds door de gemeente ingezette verhoging van 2,5%, bij een onverhoopte terugval naar de artikel 12-steun na deze saneringsperiode, van kracht zal blijven. Overigens is de Raad van oordeel dat terugvallen hoe dan ook feitelijk geen optie is. De gemeente Loppersum zal haar verantwoordelijkheid nu echt zelf moeten gaan waarmaken anders is de zelfstandigheid van de gemeente in het geding. De Raad is van mening dat de provincie nadrukkelijk de financiële ontwikkelingen in de gaten moeten houden mede tegen de achtergrond van de bevolkingskrimp in deze regio.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

⁴ Rfv, *Advies toepassing artikel 12 Fvw Loppersum 2008*, 15 april 2009.

