

de Staatssecretaris van Binnenlandse
Zaken,
Mevrouw A.G.M. van de Vondervoort en
de Staatssecretaris van Financiën
Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	IFLO95/154/U4	Rfv 14.51/002.005	10 april 1997
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
R.G. Daniëls		(070)3027234	
Onderwerp			
Advies toepassing art. 12 Fvw:			
Schoonhoven (a.b.-1996)			

1. Algemeen

Bij brief van 27 januari 1998 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen over het verzoek van de gemeente Schoonhoven om een aanvullende uitkering (a.u.) uit het gemeentefonds voor het jaar 1997. De Raad heeft ter voorbereiding van zijn advies kennis genomen van het rapport van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) van 20 januari 1998, van het advies van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 5 maart 1998 en het verweerschrift van de gemeente Schoonhoven van 3 maart 1998. De a.u.-aanvraag voor 1997 heeft betrekking op het derde achtereenvolgende artikel 12-jaar, waarbij in het IFLO-rapport tevens een a.u. voor de jaren 1998, 1999 en 2000 aan de orde wordt gesteld. In het navolgende advies memoreert de Raad eerst kort de a.u.-voorstellen, gaat hij vervolgens nader in op de voornaamste financiële problemen van Schoonhoven en geeft hij tot slot een samenvatting van zijn advies.

2. De voorstellen voor 1997 en erna

De IFLO-voorstellen voor de jaren 1997 tot en met 2000 zijn gebaseerd op de uitkomsten van de gemeentelijke meerjarensaneringsbegroting, waarbij - na een aantal correcties en aannames - de voorlopige conclusie is dat een reëel sluitende begroting in het jaar 2001 als een reële mogelijkheid moet worden beschouwd. Daarbij is echter afgezien van het oplossen van de rioleringsproblematiek. De uitkomsten van de meerjarensaneringsbegroting zijn op een aantal punten gecorrigeerd terwijl voor f 3.217.000 rekening is gehouden met excessief achterstallig onderhoud van wegen, baggeren, beschoeiing, kademuren en onderwijshuisvesting. Van het aldus berekende relevante begrotingstekort dient de gemeente zelf bedragen voor eigen rekening te

nemen die oplopen van *f* 454.000 in 1997 tot *f* 1.659.000 in 2000. Als a.u. voor de jaren 1997 tot en met 2000 worden dan bedragen voorgesteld van respectievelijk *f* 4.528.000, *f* 4.823.000, *f* 4.254.000 en *f* 3.585.000.

In het verweerschrift van de gemeente Schoonhoven wordt aangegeven dat ondanks de voorgestelde aanvullende steun en de gemeentelijke saneringsoperatie een sluitende meerjarenbegroting dreigt te worden doorbroken en dat het een illusie is om vanaf 2001 uit te gaan van een evenwichtige financiële situatie. Een structurele oplossing wordt gevraagd voor de onontkoombare en onuitstelbare investeringen voor rioleringsonderhoud, in samenhang met de slechte rioleringen een aanvullend wegbudget, meer geld voor renovatie van de kademuren, het onderbrengen van de Willem de Zwijgerschool op één lokatie en een structurele verhoging van de gemeentefondsuitkering.

Het advies van gedeputeerde staten geeft aan dat het gemeentelijk verweerschrift op alle punten wordt onderschreven, terwijl tevens wordt gesteld dat de doelstelling van artikel 12 - het bereiken van een reëel sluitende meerjarenbegroting - niet wordt gehaald. Geadviseerd wordt voor Schoonhoven een verder reikende oplossing van de financiële problemen te genereren dan door de IFLO wordt voorgesteld.

3.

De problemen van Schoonhoven

De Raad constateert dat de financiële problematiek van Schoonhoven wordt gedomineerd door de zeer slechte bodem, die sterk doorwerkt in uitgaven voor aanleg en onderhoud van de fysieke infrastructuur. Dit betreft met name de kademuren, de waterbodems, de beschoeiingen, de wegen en niet in de laatste plaats de rioleringen. De hoge kosten vanwege de slechte bodem hebben in Schoonhoven langdurig geleid tot een te laag onderhoudsniveau, met als resultaat onderhoudsachterstanden. Na de artikel 12-aanvraag voor 1995 is de omvang hiervan aan de hand van externe onderzoeken geleidelijk bekend geworden. Met als uitgangspunt de gemeentelijke meerjaren-saneringsbegroting heeft de inspecteur thans een saneringstraject met aanvullende steun voor de jaren 1997 tot en met 2000 uitgezet waarbij de gemeente in 2001 weer een reëel sluitende begroting heeft. In de aanvullende steun is daarbij wel (deels) rekening gehouden met een regulier onderhoudsniveau en de sanering van achterstallig onderhoud maar is wel afgezien van de rioleringsproblematiek. Van de gemeente worden forse eigen inspanningen gevraagd die oplopen tot uiteindelijk ruim *f* 1,6 miljoen terwijl ook de lokale belastingdruk zeer hoog is. Het door de inspecteur voorgestelde saneringstraject sluit aan bij het eerdere advies van de Raad inzake de aanvullende steun voor 1996. In dit advies is aangegeven dat het in beginsel wenselijk wordt geacht een saneringstraject in te zetten waarbij de gemeente op afzienbare termijn tot een reëel sluitende begroting kan komen. Meer algemeen acht de Raad het thans in ieder geval wenselijk de gemeente in het derde artikel 12-jaar een meerjarige financiële zekerheid te bieden.

Alvorens hij nader ingaat op vijf belangrijke onderwerpen plaatst hij eerst nog enkele algemene opmerkingen.

3.1

Algemeen

In het kader van de verbetering van de maatstaf bodemgesteldheid is de bodemgesteldheid volgens een uniforme wijze in kaart gebracht. Bij dat onderzoek zijn vier categorieën gebruikt, namelijk: 1. goede grond (zand); 2. klei; 3. veen/klei; 4. veen. Uit de voorlopige gegevens blijkt dat Schoonhoven grotendeels bestaat uit veen/klei. Schoonhoven ontvangt nu al een uitkering op grond van de maatstaf slechte bodem. Of en in welke mate de opbrengst bij invoering (in 2000) van een nieuwe maatstaf slechte bodem zal toenemen is nog niet bekend. Het onderzoek naar het ijkpunt wegen en water in de maatstaf bodem (riolering) loopt nog en zal pas in de tweede helft van dit jaar worden afgerond.

Een tweede algemene opmerking betreft de lage algemene uitkering van Schoonhoven, waarover het verweerschrift van de gemeente rept. Bij de invoering van het nieuwe verdeelstelsel behoort Schoonhoven tot de voordeeltgemeenten. Afgezet tegen het huidige verdeelstelsel is het aannemelijk dat de algemene uitkering tot 1997 te laag was en nu, vanwege de overgangsregeling, nog niet op het juiste peil is. Het bedrag van f 1,8 miljoen dat in het verweerschrift wordt genoemd is het resultaat van de traditionele vergelijking met naar grootte vergelijkbare gemeenten. Aangezien de gemeentegrootte niet de juiste vergelijkingsbasis is, dient aan dat bedrag geen aandacht te worden geschonken.

Als derde algemene opmerking kan inzake de extra kosten van scholen voor voortgezet onderwijs, waarvan in het verweerschrift van de gemeente sprake is, worden opgemerkt dat zolang hiervoor geen wettelijke basis bestaat er ook geen sprake is van onontkoombare en onuitstelbare uitgaven. Deze uitgaven kunnen dan ook geen rol spelen bij de vaststelling van de aanvullende uitkering.

3.2

De kademuren

De situatie van de kademuren is nog slechter gebleken dan de eerdere raming van een extern ingenieursbureau aangaf. Aan de hand van de eerste vernieuwingen wordt er thans van uit gegaan dat er voor ruim f 30 miljoen geïnvesteerd zal moeten worden over de periode tot rond het jaar 2010. Hiervan acht de inspecteur in de eerste fase - de periode tot het jaar 2000 - een bedrag van f 12,3 miljoen onontkoombaar en onuitstelbaar. Samen met de aansluitende tweede fase van f 5,2 miljoen gaat het om een bedrag van f 17,5 miljoen dat voor de helft is beschouwd als achterstallig onderhoud en als oud tekort is meegenomen in de voorgestelde steunperiode van vier jaar; de andere helft wordt op basis van afschrijving in 75 jaar gedekt binnen de meerjarensaneringsbegroting. Deze aanpak komt erop neer dat de gemeente in 2010 opnieuw met de nodige investeringen (van rond f 13 miljoen) in de kademuren te maken zal krijgen. De inspecteur geeft aan dat deze investeringen wel onontkoombaar zijn maar dat thans niet beoordeeld kan worden of deze dan ook onuitstelbaar zijn, terwijl deze bovendien ver buiten de huidige artikel 12-behandeling vallen. De provincie wil thans al een volledige structurele oplossing, waarbij de gemeente in staat wordt gesteld voor de toekomstige investeringen een voorziening te treffen.

De Raad onderkent dat met de benadering van de IFLO de problemen van de kademuren niet definitief worden opgelost maar voor de urgentste delen wel voor een aanzienlijke periode, namelijk tot circa 2010. Daarbij is het bij artikel 12 niet gebruikelijk gelden voor toekomstig onderhoud of investeringen beschikbaar te stellen voor jaren buiten de artikel 12-periode. De benadering van IFLO kan daarom gevolgd worden.

3.3

De waterbodems

Ingaande 1996 is er voor artikel 12 inzake het baggeren van de vervuilde waterbodems nieuw beleid van toepassing waarbij 75% van de reële onderhoudslasten en het achterstallig onderhoud in beginsel worden meegenomen voor de berekening van de aanvullende steun: dit betrof uitsluitend het waterkwantiteitsbeheer. Voor de lasten van het milieubaggeren diende te worden aangeklopt bij het ministerie van VROM. Inmiddels is gebleken dat de gemeente niet voor vergoeding in aanmerking komt omdat er geen sprake is van baggeren om milieutechnische redenen: het gaat bij Schoonhoven primair om onderhoudsbaggeren waarbij weliswaar de vrijkomende bagger vervuild is. De kosten van deze vervuilde bagger zijn daarom thans ook bij het relevante tekort en zo bij de aanvullende steun betrokken.

3.4

De beschoeiingen

Omdat ook de beschoeiingen urgent achterstallig onderhoud vertonen zijn de geraamde uitgaven van f 200.000 in de voorgestelde a.u.-periode van vier jaar voor f 50.000 per jaar meegenomen.

3.5

De rioleringen

De noodzakelijke aanpak van de zeer slechte rioleringen legt een enorme hypotheek op de beantwoording van de vraag of de gemeente met de voorgestelde aanvullende steun weer financieel zelfstandig kan worden. In zijn rapport gaat de inspecteur daarbij uitgebreid op het rioleringsvraagstuk in. Op basis van recente Tv-inspecties van 16 van de 28 kilometer oudere riolering is een nog veel slechtere onderhoudssituatie gebleken dan tot voor kort werd aangenomen en worden op termijn buitengewoon grote investeringen noodzakelijk geacht: in totaal een investeringsbedrag van f 133 miljoen. Voor de periode 1998 tot en met 2007 gaat het om een onontkoombaar en onuitstelbaar investeringsbedrag van f 79,2 miljoen, exclusief de aanleg in nieuwe bestemmingsplannen die uit de exploitatie van deze plannen moet worden bekostigd. Bij artikel 12 wordt ervan uitgegaan dat de rioleringslasten worden gedekt door de rioolrechten. In het artikel 12-belastingpakket - één van de toelatingseisen tot artikel 12 - is sprake van 100% kostendekking bij de rioleringslasten, waarbij een lagere dekking wel mag worden gecompenseerd door bijvoorbeeld een hogere OZB.

Op basis van de contante-waarde-methode zou bij de berekening van een kostendekkend tarief (afschrijving in de gebruikelijke 50 jaar, hetgeen bij een zeer slechte bodem eigenlijk veel te lang is) voor 1998 het tarief van het rioolrecht moeten

worden verhoogd van *f* 327 naar *f* 916. Bij een jaarlijkse verhoging van *f* 50 per aansluiting duurt het tot 2013 voordat een kostendekkend niveau bereikt wordt (*f* 1.122). De inspecteur is van mening dat bij de eis van kostendekkendheid rekening moet worden gehouden met de hoogte van de daarvoor noodzakelijke tarieven. De gemeente, die thans tijdens de artikel 12-periode de tarieven jaarlijks met *f* 50 per aansluiting verhoogt, acht lastendekkende tarieven voor Schoonhoven volstrekt onaanvaardbaar. De provincie wijst op de serieuze risico's en vraagt nu reeds om een structurele oplossing en niet pas na de artikel 12-periode.

De Raad merkt op dat de op basis van kostendekkendheid berekende tarieven, die bij afschrijving in 30 jaar en rekening houdend met de inflatie nog hoger zouden uitvallen, buitengewoon hoog zijn en zeer sterk zouden afwijken van die van andere gemeenten. Reeds met het huidige tarief-1997 van *f* 327 scoort de gemeente erg hoog. Dit alles spoort niet met het rijksbeleid van verlichting van de lokale lasten en het streven naar een in omvang beheerste lastendruk met beperkte lokale verschillen. Hiermee is de principiële vraag aan de orde of bij het toegangskaartje tot artikel 12 (het voldoen aan het redelijk peil van het belastingpakket) het algemene uitgangspunt dat de rioleringslasten gedekt kunnen worden uit de rioolrechten, ook bij extreme rioleringslasten gehandhaafd kan worden. Extreme lasten kunnen bijvoorbeeld optreden bij een slechte bodem zoals in Schoonhoven maar ook kan gedacht worden aan een gemeente met veel (super)onrendabele rioleringen in het buitengebied die moeten worden aangesloten en/of het vraagstuk van de overstorten.

De Raad heeft nog geen uiteindelijk antwoord op de principiële vraag, maar is wel geneigd deze vooralsnog ontkennend te beantwoorden. Dit sluit aan bij het standpunt van de Raad, in zijn advies van 5 november 1997 (Rfv 14.50/002.003), over het redelijk peil van artikel 12 Fvw voor 1998, waarbij hij nadelen ziet in het handhaven van een (te) hoge toelatingsnorm; onderzoek dient uit te wijzen of over enige jaren tot een lagere norm kan worden overgegaan, dan wel tot een norm die rekening houdt met de specifieke omstandigheden van de desbetreffende gemeenten.

Bij een ontkennend antwoord op eerdergenoemde vraag dient vervolgens een tarieflimiet/-maximum te worden vastgesteld aan de hand van landelijke cijfers (gemiddelde en spreiding) van tarieven van de gemeenten, gebaseerd op reële lastenramingen: immers de zeer hoge lasten van Schoonhoven bleken ook pas grotendeels na een recente visuele inspectie. Dit vergt een aanvullend onderzoek naar de werkelijke, op actuele gegevens gebaseerde, lasten van gemeentelijke rioleringsplannen. Hieruit kan dan tevens blijken of Schoonhoven qua lasten inderdaad een uitzonderingspositie inneemt, of dat eerder sprake is van het topje van de ijsberg. De Raad acht een dergelijk onderzoek urgent, zowel voor Schoonhoven als voor de overige gemeenten. De situatie bij Schoonhoven hangt ook samen met de algemene vraag - dus los van artikel 12 - of extreme rioleringslasten geheel in de rioolrechten kunnen worden doorberekend. Dit is voor de Raad mede aanleiding geweest om in zijn algemeenheid de lasten van riolering in relatie met de beleidsconclusies uit de nota 'lokale lasten' aan de orde te stellen. In zijn binnenkort uit te brengen jaarrapport gaat hij nader op dit thema in. Het gaat hierbij om een belangrijke kwestie met mogelijk grote gevolgen, een kwestie die van wezenlijk belang is voor alle gemeenten. De Raad komt ten aanzien van

Schoonhoven tot de conclusie dat het thans te vroeg is om van de bestaande artikel 12-beleidslijn af te wijken dan wel deze te wijzigen.

3.6

De wegen

Voor de wegen is in de voorgestelde aanvullende steun, net als in 1996, rekening gehouden met een bedrag van f 522.000 aan achterstallig onderhoud. Een complicatie bij het (groot) wegenonderhoud vormt thans de slechte toestand van de rioleringen. Vallen het geplande groot wegenonderhoud en de geplande rioolvervanging/renovatie ongeveer samen in de tijd dan is er geen probleem. Dit is wel het geval indien rioolvervanging/renovatie moet plaatsvinden onder nog goede wegen: dit veroorzaakt voor de wegen aanzienlijke extra onderhoudslasten.

Problematisch is echter vooral de situatie waarbij het groot wegenonderhoud moet worden uitgevoerd bij wegen waaronder de riolering aan vervanging/renovatie toe is en waar voor de vervanging/renovatie geen middelen beschikbaar zijn, terwijl er vanuit de aanvullende steun wel middelen zijn voor het achterstallig wegenonderhoud. Dit vormt dan een bottle-neck voor de verdere voortgang. De gemeente signaleert dit in zijn verweerschrift en noemt een voor deze rioleringen benodigd investeringsbedrag van f 55 tot f 60 miljoen; aangegeven wordt dat dit, samen met het eerder genoemde probleem, ervoor zorgt dat Schoonhoven met de voorgestelde artikel 12-steun niet uit de problemen is.

Met name de dreigende stagnatie bij de besteding van in de aanvullende steun verdisconteerd geld voor achterstallig wegenonderhoud acht de Raad een slechte zaak, omdat dan immers het doel waarvoor het geld gegeven wordt, niet bereikt kan worden. De Raad trekt de conclusie dat het niet goed mogelijk blijkt de verbetering van de wegen en de verbetering van de rioleringen in de tijd financieel op elkaar af te stemmen, en dat het moeilijk valt hier volledig inzicht in te krijgen. Voor dit punt vraagt hij uw bijzondere aandacht en - gezien de bijzonder moeilijke financiële positie van Schoonhoven - acht hij dit aanleiding voor een extra verhoging van de aanvullende steun teneinde beter tot maatwerk te komen. Hoewel deze bedragen - bij wijze van uitzondering - betrekking hebben op slechte riolering, gaat het primair om gelden die samenhangen met (de voortgang bij) het wegwerken van achterstallig wegenonderhoud. Het is de Raad niet mogelijk de precieze omvang van de extra bedragen aan te geven, wel dienen deze in verhouding te staan tot het bedrag voor achterstallig wegenonderhoud dat jaarlijks in de a.u. is verdisconteerd (f 522.000).

4.

Samenvatting

De Raad vat hierna de voornaamste punten van zijn advies over Schoonhoven samen.

1. De slechte bodem is een structureel probleem dat sterk doorwerkt bij aanleg en onderhoud van kademuren, waterbodems, beschoeiingen, wegen en rioleringen. Of en in hoeverre de voorziene verbetering van de maatstaf bodemgesteldheid bij invoering in 2000 voor Schoonhoven tot hogere opbrengsten zal leiden is onzeker.

2. Bij de door de inspecteur voorgestelde artikel 12-steun voor de jaren 1997 tot en met 2000 (respectievelijk *f* 4.528.000, *f* 4.823.000, *f* 4.254.000 en *f* 3.585.000) is de meerjarenbegroting in 2001 op papier sluitend, maar blijft een aantal problemen geheel of gedeeltelijk onopgelost. Dit geldt met name voor de rioleringsproblematiek. Daarom twijfelt de Raad in hoge mate aan de verwachting van de inspectie dat met de voorgestelde aanvullende steun de gemeente Schoonhoven na 2001 een reëel sluitende begroting kan realiseren.
3. Doorberekening van de lasten van de voor de rioleringen benodigde investeringen (*f* 133 miljoen) zal, afgezet tegen de huidige hoogte van de rioolrechten van gemeenten, tot extreme hoge tarieven van de rioolrechten leiden. De Raad is geneigd de principiële vraag of bij het voldoen aan het toegangskaartje tot artikel 12 de rioleringslasten, ook in extreme situaties, uit de rechten gedekt moeten worden vooralsnog ontkennend te beantwoorden. Voor het eventueel vaststellen van een maximum en het kunnen vaststellen of sprake is van een uitzonderlijke situatie is spoedig aanvullend onderzoek naar de landelijke situatie nodig. In het komende jaarrapport van de Raad wordt in bredere zin op de rioleringsproblematiek ingegaan. Het is echter thans te vroeg bij Schoonhoven van de bestaande artikel 12-gedraglijn af te wijken.
4. Bijzondere aandacht vraagt de Raad voor de moeilijkheden bij de afstemming in de tijd van de verbetering van de wegen en van de rioleringen, met name bij slechte rioleringen waarvoor geen geld beschikbaar is en die zijn gelegen onder wegen waarvoor in het kader van de aanvullende steun wel geld voor het achterstallige wegenonderhoud beschikbaar is. Hij acht dit aanleiding voor een extra verhoging van de aanvullende steun teneinde beter tot maatwerk te kunnen komen.
5. De renovatie van de kademuren is tot circa 2010 bij artikel 12 betrokken, daarna zijn nieuwe investeringen nodig. De Raad acht deze benadering aanvaardbaar.
6. In afwachting van een oplossing voor de rioleringsproblematiek (zie punt 3) adviseert de Raad u Schoonhoven gedurende de jaren 1997 tot en met 2000 als aanvullende steun de bedragen te verstrekken zoals voorgesteld door de IFLO (zie punt 2), en deze te verhogen met extra bedragen in verband met de afstemmingsproblemen bij de verbetering van wegen met slechte rioleringen eronder (zie punt 4).

Raad voor de financiële verhoudingen,

, voorzitter

, secretaris