

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
INSPECTIE FINANCIËN LOKALE EN PROVINCIALE OVERHEDEN

**R A P P O R T naar aanleiding van het verzoek van de gemeente
Neder-Betuwe om een aanvullende uitkering uit het
gemeentefonds voor het uitkeringsjaar 2004**

Den Haag, 1 december 2004

	Pagina
INHOUDSOPGAVE	3
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1. Inleiding	
1.1 De artikel 12-aanvraag	7
1.2 De aanpak	7
1.3 Karakteristiek van de gemeente	9
1.4 Begrotingsscan	11
1.5 Provinciaal verslag	14
1.6 Financieel toezicht	14
1.7 Kerngegevens (op basis van fipuli-bestand juli 2004)	15
Hoofdstuk 2. Algemene en bijzondere voorschriften	
2.1 Inleiding	17
2.2 Termijnen	17
2.3 Aanmerkelijk tekort	18
2.4 Redelijk peil	18
2.5 Bijzondere voorschriften	18
2.6 Conclusie	19
Hoofdstuk 3. Rekenings- en begrotingsresultaten	
3.1 Algemeen	21
3.1.1 Uitkomsten rekeningen 1998 t/m 2001 voormalige gemeenten	21
3.1.2 Uitkomsten rekeningen 2002 en 2003 Neder-Betuwe	23
3.2 Berekening relevante tekort	34
3.3 Concept begroting 2005/ meerjarenperspectief 2005-2008	38
3.4 Conclusie	40
Hoofdstuk 4. Stand van de reserves per 1 januari 2004	
4.1 Inleiding	43
4.2 Aanwendbare reserves	43
4.2.1 Algemene reserve 2004	46
4.2.2 Bestemmingsreserves en voorzieningen	46
4.3 Conclusie	51

Hoofdstuk 5. Eigen inkomsten	
5.1 Inleiding	53
5.2 Het “belastingpakket”	53
5.3 Overige heffingen	55
5.4 De belastingen vergeleken met het landelijk gemiddelde	55
5.5 Winstuitkering nutsbedrijven	56
5.6 Conclusies	56
Hoofdstuk 6. Advies	57
Bijlage 1: de gemeente vergeleken met zichzelf	
Bijlage 2: de gemeente vergeleken met selectiegemeenten	
Bijlage 3: Begrotingsscan 2003 Neder-Betuwe	
Bijlage 4: Tussenrapportage	

SAMENVATTING

Dit rapport heeft tot doel de beheerders van het gemeentefonds te informeren over de aanvraag van de gemeente Neder-Betuwe en te adviseren over de hoogte van de te verstrekken aanvullende steun voor 2004.

Een gemeente kan op grond van artikel 12, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) om een aanvullende uitkering verzoeken. De beheerders van het gemeentefonds kunnen voor een of meer uitkeringsjaren een aanvullende uitkering toekennen.

De gemeente Neder-Betuwe bestaat sinds 1 januari 2002 en is ontstaan na samenvoeging van de voormalige gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren. Vanaf de herindeling werd de werknaam Kesteren gehanteerd. In de raadsvergadering van maart 2002 werd besloten tot de nieuwe naam Neder-Betuwe.

De raad van Neder-Betuwe heeft in zijn vergadering van 13 november 2003 besloten een beroep te doen op de toepassing van artikel 12. De begroting 2004 sluit na eerste wijziging met een tekort van € 1.454.193. De totale budgetomvang van Neder-Betuwe bedraagt € 34,5 miljoen (afgerond). In deze rapportage kom ik na het aanbrengen van enkele mutaties op een relevant begrotingstekort van € 1.451.000.

De meerjarenbegroting 2004-2007 vertoont over de jaren 2005 tot en met 2007 tekorten van respectievelijk € 1.842.642, € 1.715.787 en € 1.374.674.

Naar aanleiding van het verzoek van Neder-Betuwe heeft de provincie een verslag uitgebracht. In dit rapport wordt veelvuldig gebruik gemaakt van relevante gegevens uit dit verslag. Voor de leesbaarheid van dit rapport maken teksten uit het provinciaal verslag onderdeel uit van deze rapportage. Als belangrijkste oorzaken voor de tekortsituatie waarin de gemeente Neder-Betuwe thans verkeert noemt de provincie: de hoge uitgaven op het cluster Openbare Orde en Veiligheid (€ 1 miljoen), die terug te voeren zijn op haar ligging; de forse investeringen die de gemeente moet doen in de onderwijssector, als gevolg van haar bevolkingsopbouw; de herindeling. Door de herindeling nam de uitkering van het gemeentefonds af met per saldo € 430.000 en namen de apparaatskosten toe met € 550.000.

De gemeente heeft eind 2002 gevraagd om voor de begroting 2003 een begrotingscan te laten uitvoeren. In deze scan die door IFLO en de provincie is gemaakt komt naar voren dat de financiële positie van Neder-Betuwe zorgelijk is en dat de netto-lasten met name op het cluster Openbare Orde en Veiligheid fors negatief afwijken. Ook op het cluster onderwijs wordt na correctie een forse afwijking geconstateerd. De scan is als bijlage bij dit rapport gevoegd.

Op 5 april 2004 is een tussenrapportage uitgebracht. Hierin kom ik tot de conclusie dat Neder-Betuwe voldoet aan de algemene voorschriften voor toelating tot artikel 12. De aanvraag is tijdig ingediend, de eigen inkomsten liggen boven het niveau van het redelijk peil en er is sprake van een aanmerkelijk en structureel tekort. De tussenrapportage is als bijlage bij dit rapport gevoegd.

Vanwege het feit dat het hier gaat om een eerste jaar van behandeling en nog niet alle zaken zijn uitgezocht dan wel bekend zijn, wordt 2004 beschouwd als een oriënterend jaar. Dit betekent dat in dit rapport de nadruk is gelegd op de berekening van het relevante tekort 2004 en de steun die daarin acceptabel is.

Van de gemeente wordt verlangd antwoord te geven op de zaken die thans nog onduidelijk zijn en die van invloed zullen zijn op het (meerjarige) begrotingsresultaat. Zo zal de gemeente de onderhoudsplannen voorzover dit nog niet is gebeurd financieel moeten vertalen in de begroting en zal zij moeten aangeven hoe zij denkt weer te komen tot een sluitende begroting.

In dit rapport wordt geadviseerd voor 2004 een aanvullende uitkering in de vorm van een saneringsbijdrage te verstrekken van € 1.451.000.

Voorgesteld wordt hieraan twee bijzondere voorschriften te koppelen, te weten het samenstellen van een meerjarensaneringsbegroting 2005-2007, waarin de jaarschijf 2007 zonder aanvullende steun reëel sluitend is. En het opleggen van een belastingvoorschrift door middel van een **extra** opslag met ingang van 2006 van 10% boven het genormeerde artikel 12 OZB-tarief.

1 INLEIDING

1.1 De artikel 12-aanvraag

De gemeente doet voor de eerste keer een beroep op de toepassing van artikel 12. Hiertoe is besloten in de raadsvergadering van 13 november 2003. De begroting, na 1^e wijziging, sluit met een tekort van € 1.454.193 (primitief tekort € 1.536.193). De totale budgetomvang bedraagt € 34,5 miljoen. Na het treffen van een groot aantal bezuiniging en inkomstenverhogende maatregelen is het gemeentebestuur er niet in geslaagd om een structureel sluitende begroting te presenteren.

1.2 De aanpak

Uit het artikel 12-onderzoek zal moeten blijken wat de oorzaak is dat een gemeente niet meer in staat is om een structureel sluitende begroting samen te stellen. Daarnaast zal in beeld moeten worden gebracht de wijze waarop het gemeentebestuur, met de tijdelijke hulp van artikel 12, denkt weer uit de problemen te komen.

Een eerste jaar van behandeling wordt vaak gebruikt als een oriënterend jaar. De reden dat dit gebeurt, is gelegen in het feit dat het beeld van hoe de gemeente in de artikel 12-situatie is beland ontbreekt. Verder moet de begroting reëel zijn. Dit moet worden gestaafd aan de hand van recente beheerplannen, die vaak nog moeten worden gemaakt. En tot slot moet worden nagaan of er nog zogenaamde “lijken in de kast” liggen, die het begrotingsbeeld sterk negatief kunnen beïnvloeden.

Thans ontbreekt nog een goed en volledig beeld van de financiële positie van Neder-Betuwe. Wel is over de begroting 2003 een begrotingsscan uitgevoerd, waaruit blijkt dat de financiële positie zorgelijk is en dat de gemeente aan de clusters “Openbare orde en veiligheid” en “Onderwijs” relatief veel geld uitgeeft. Maar deze begroting (begroting 2003) was nog niet reëel. Er was nog geen rekening gehouden met de actualisering van de onderhoudsplannen en de eventuele vertaling daarvan in de begroting en een aantal grote onderwijsinvesteringen moeten nog financieel vertaald worden in de begroting. Verder moeten ook de gevolgen van het met ingang van 2004 ingevoerde Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) nog

in de begroting worden verwerkt. De reactie van het gemeentebestuur op de scan maakt onderdeel uit van deze rapportage.

In de primitieve begroting 2004 zijn de geactualiseerde beheerplannen voor het groen, gebouwen, speelplaatsen, riolering, de verlichting en de speelplaatsen financieel vertaald. Ook voor de wegen en de verkeersveiligheid had het gemeentebestuur beheerplannen vastgesteld. Maar het wegenbeheerplan was niet "artikel 12-proof" zodat het nog niet in de begroting is verwerkt. Vanwege de nauwe samenhang tussen het wegenbeheerplan en het veiligheidsplan zullen beide plannen gelijktijdig worden beoordeeld. Ten tijde van het schrijven van dit rapport verkeert het onderhoudsrapport wegen in een eindfase. Uit het rapport zal moeten blijken of de huidige wegenraming in de begroting voldoende is en zo nee of dit dan heeft geleid tot onderhoudsachterstand. Het gemeentebestuur streeft er naar om de resultaten van het wegenonderzoek nog in de begroting 2005 op te nemen. In de artikel 12-rapportage over 2005 zullen de resultaten van het wegenplan en het verkeersveiligheid plan worden betrokken.

Het gemeentebestuur heeft medio 2004 aan een extern bureau opdracht gegeven om de organisatie door te lichten. Het rapport zal op zijn vroegst begin 2005 bekend zijn. Afhankelijk van de resultaten en de manier waarop het gemeentebestuur hiermee om zal gaan zal een aanpassing van de begroting het gevolg zijn.

Met de gemeente Neder-Betuwe heeft de provincie de afspraak gemaakt dat zij in verband met de zorgelijke financiële situatie en de extra werkzaamheden die daarmee verband houden het begrotingsjaar 2004 mocht gebruiken als overgangsjaar met betrekking tot de nieuwe voorschriften. Concreet hield dit in dat de gemeente geen programmabegroting heeft opgesteld. Wel is een gedeelte van de verplichte paragrafen en de informatie voor derden (baten en lasten per begrotingsfunctie) beschikbaar. Voor het begrotingsjaar 2005 zal de gemeente aan het BBV moeten voldoen.

Het zal van de uitkomsten van bovenstaande onduidelijkheden afhangen hoe de financiële positie er voor Neder-Betuwe precies uitziet. Vervolgens kan aan de hand van de verkregen cijfers een vergelijking met een passend referentiekader worden gemaakt. Op basis van deze cijfers kan de inspanning van de gemeente

worden gekwantificeerd en zal bezien worden wat artikel 12 (tijdelijk) kan bijdragen. In dit rapport wordt de nadruk gelegd op de berekening van het relevante begrotingstekort 2004 en de voorgestelde artikel 12-uitkering. Voor een eerste analyse van de begrotingsclusters wordt verwezen naar de bijlagen. Voor de clustervergelijking is gebruik gemaakt van basisgegevens van het CBS. Ten aanzien hiervan merk ik nog op dat de bij de door het CBS aangeleverde begrotingsgegevens enkele kanttekeningen moeten worden gemaakt. Vanwege de introductie van het BTW-compensatiefonds en de invoering van de nieuwe regels van het BBV/IV3 is de kwaliteit van de gegevens negatief beïnvloed. Het trekken van conclusies moet daarom met enige terughoudendheid worden gedaan.

1.3 Karakteristiek van de gemeente

De gemeente Neder-Betuwe bestaat sinds 1 januari 2002 en is ontstaan na samenvoeging van de voormalige gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren. Vanaf de herindeling werd de werknaam Kesteren gehanteerd. In de raadsvergadering van maart 2002 werd besloten tot de nieuwe naam Neder-Betuwe. De gemeente is gelegen tussen de Nederrijn in het noorden en de Waal in het zuiden. De rijksweg A15 splitst de gemeente op in twee delen. In het noordelijk deel liggen de kernen Kesteren en Opheusden en in het zuidelijk deel de kernen Dodewaard, Echteld, Ochten en IJzendoorn. De aanleg van het traject van de Betuwe lijn geschiedt voor een deel op het grondgebied van de voormalige gemeenten Kesteren en Dodewaard. De aanleg gaat gepaard met aanpassingen aan de wegenstructuur.

Hieronder volgt een korte omschrijving van de karakteristiek van de zes kernen (bron "Gemeentegids Neder-Betuwe 2003").

Dodewaard

Met ruim 4500 inwoners is Dodewaard een van de grotere kernen in de gemeente. Het dorp strekt zich uit ten zuiden van de A15 langs de Waal. Dodewaard is het meest oostelijk gelegen dorp. Het gemeentelijk voorzieningenniveau is redelijk tot goed. Het dorp telt twee basisscholen en een brandweerkazerne. Dodewaard heeft nationale bekendheid vanwege de vestiging van de kerncentrale. De activiteiten van de centrale worden in het kader van gewijzigd beleid gefaseerd afgebouwd. Een opvallende plaats in de dorpskern neemt het voormalige gemeentehuis in.

Echteld

Het dorp Echteld telt bijna 1200 inwoners. Het dorp ligt ten zuiden van de A15 aan de Waal en is het meest westelijke dorp van de gemeente Neder-Betuwe. Kenmerkend in de oude dorpskern is het kasteel Wijenburg en de Nederlandse Hervormde Kerk (1395). Het dorp telt een basisschool. Het voorzieningenniveau in het dorp is beperkt. Ten westen van het dorp is een groot industrieterrein (Medel) in ontwikkeling. Het grondgebied van Medel is per 1 januari 2002 overgegaan van de voormalige gemeente Echteld naar de gemeente Tiel. De verwachting is, dat Medel ook voor de inwoners van Echteld belangrijk wordt met het oog op de werkgelegenheid.

Kesteren

Kesteren is het meest centraal gelegen dorp van de gemeente Neder-Betuwe en telt ruim 5000 inwoners. Het dorp ligt aan de zuidoever van de Rijn en ten noorden van de A15. De ontsluiting van het dorp is prima. Ook ligt het dorp met een eigen station aan de spoorverbinding tussen Tiel en Arnhem. Het monumentale stationsgebouw is een sieraad voor het dorp. Het gemeentelijk voorzieningenniveau is redelijk tot goed. Het dorp telt drie basisscholen en daarnaast drie scholen voor voortgezet onderwijs (VMBO, HAVO en VWO). Voor het overige voortgezet onderwijs zijn leerlingen aangewezen op de gemeenten Overbetuwe, Rhenen, Wageningen en Veenendaal. Daarnaast beschikt het dorp over een brandweerkazerne.

Ochten

Het dorp Ochten telt ongeveer 4400 inwoners en is gelegen ten zuiden van de A15 aan de Waal. In de Tweede Wereldoorlog werd de dorpskern vrijwel geheel vernietigd. Op de puinhopen verrees kort na 1945 een geheel nieuw dorp met huizen en gebouwen in de kenmerkende stijl van de wederopbouw. Het gemeentelijk voorzieningenniveau is redelijk tot goed. Het dorp telt twee basisscholen. Hoewel de meeste inwoners van Ochten hun werkzaamheden buiten de gemeenten hebben, verschaffen de bedrijven op het in het dorp gelegen industrieterrein De Heuning een wezenlijk aandeel in de werkgelegenheid. Het dorp beschikt over een brandweerkazerne.

Opheusden

De grootste kern van Neder-Betuwe met rond de 6.000 inwoners. Zowel in mei 1940 als in het najaar van 1944 werden zowel Opheusden als Kesteren geëvacueerd omdat ze in de vuurlinie lagen. Veel werd vernield en moest na de oorlog weer worden opgebouwd. Opheusden is bekend vanwege de grote laanboomkwekerijen en afficheert zich daarmee als grootste van Europa. Het gemeentelijk voorzieningenniveau is redelijk tot goed. Het gemeentehuis is in het centrum gelegen. Het dorp telt vier basisscholen en een brandweerkazerne. Opheusden ligt ten zuiden van de Rijn en noordelijk van de A15. Het dorp telt vele natuurlijke attracties.

Ijzendoorn

Ijzendoorn is het kleinste dorp in de gemeente Neder-Betuwe met ruim 1100 inwoners. Het dorp ligt ten zuiden van de A15 in een kenmerkend rivierlandschap. Oostelijk van het dorp is voor de scheepvaart een overnachtingshaven aangelegd, waarvan druk gebruik wordt gemaakt. Het dorp heeft een basisschool. Het gemeentelijk voorzieningenniveau in het dorp is beperkt.

De gemeente Neder-Betuwe behoort tot de categorie gemeenten met een goede sociale structuur en geen centrumfunctie.

1.4 Begrotingsscan

Vanwege de slechte financiële positie heeft Neder-Betuwe voor 2003 een begrotingsscan laten uitvoeren. Samen met de provinciaal toezichthouder heb ik de financiële positie van de gemeente getoetst. De uitkomsten van het onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Begrotingsscan Neder-Betuwe 2003" welk rapport als afzonderlijke bijlage bij dit rapport is gevoegd. In de scan wordt ondermeer de conclusie getrokken dat met name de netto-lasten op het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) in vergelijking met de vergelijking met zichzelf en in de vergelijking met de selectiegemeenten een forse overschrijding laat zien van respectievelijk € 1 miljoen en € 0,6 miljoen (cijfers 2003).

In de scan wordt beschreven dat door de herindeling er in de gemeente Neder-Betuwe een nieuwe brandweerorganisatie is ontstaan. Met de komst van de nieuwe organisatie is de brandweer, op basis van regionale uitkomsten van het PVB

(Project Versterking Brandweer) versterkt met in totaal 5,5 fte's. De brandweer doet op dit moment een inhaalslag op alle onderdelen van de veiligheidsketen en de rampenbestrijding. De achterstanden zijn vooral groot op het gebied van preparatie, preventie en de leidraad oefenen. Uit een onderzoek van het adviesbureau Van Dijke en de NVBR (Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding) blijkt dat er ondanks het hoge aantal fte's nog steeds een structureel formatietekort is van 2,61 fte. De brandweer in Neder-Betuwe heeft relatief veel taken. De oorzaak hiervan is het uitgestrekte gebied en de bijzondere risico's waaronder Rijksweg 15, Betuweroute, rivieren Neder-Rijn, Waal en Amsterdam-Rijnkanaal. De gemeente heeft middels brief van 18 augustus 2003 bij het ministerie van BZK aangegeven dat het onmogelijk is om binnen de middelen van de algemene uitkering uit het gemeentefonds de taak van de brandweer adequaat uit te oefenen. De gemeente vraagt in deze brief of het ministerie een onderzoek wil instellen naar de hoogte van de algemene uitkering met betrekking tot de cluster OOV. Concreet vraagt men om de vergoeding te baseren op de prestaties die het korps levert. Daarnaast vraagt de gemeente om extra ondersteuning om de noodzakelijk ingezette route in stand te houden. In een reactie van BZK, van 2 december 2003, kenmerk EB2003/76183, laat deze weten dat de beheerders van het gemeentefonds in het kader van het Periodiek Onderhoud Rapport Gemeentefonds (POR) de netto-lasten van het cluster OOV nader zullen onderzoeken. In het POR 2005 is geconstateerd dat de landelijke trend van het overstijgen van het niveau van de netto-lasten zich doorzet. De factoren die hierbij een rol spelen zijn onder andere een algemene toename van de aandacht voor veiligheid en de professionalisering van de brandweer. In de brief aan de gemeente heeft BZK wel laten weten dat het niet waarschijnlijk is dat het onderzoek de tekorten op het cluster OOV voor Neder-Betuwe substantieel zal goedmaken. Ook wordt er volledigheidshalve nog op gewezen dat het de verantwoordelijkheid van de gemeente zelf is om in het kader van een democratisch afwegingsproces beleidskeuzen te maken. Verder wordt aangegeven dat BZK uitdrukkelijk de mogelijkheid wil openhouden om te onderzoeken om op basis van aanwezige risico's en geleverde prestaties een (doel)uitkering te verstrekken. BZK ziet thans geen reden, in afwachting van de aangekondigde maatregelen, voor de gemeente Neder-Betuwe extra maatregelen te treffen. Dit betekent dat de gemeente voorlopig zelf voor de structurele netto-lasten dekking zal moeten zorgdragen. Verder worden er in de scan ook nog enkele

aanbevelingen gedaan. Inmiddels heeft het college van burgemeester en wethouders van Neder-Betuwe op de aanbevelingen een reactie gegeven die u hieronder aantreft. Omdat de aanbevelingen ook in het kader van het artikel 12-proces (het krijgen van een structureel beeld van de financiële positie) van belang zijn neem ik ze hieronder op.

Aanbevelingen begrotingsscan

Hieronder worden de belangrijkste aanbevelingen uit de begrotingsscan geciteerd.

“Bij de bestuursrapportages en de verschillenanalyse bij de jaarrekening tussen begroting en jaarrekening duidelijk onderscheid maken tussen eenmalige en structurele effecten.

Bij de bestuursrapportages geconstateerde mutaties betrekken bij de verschillenanalyse tussen begroting (primitief) en jaarrekening.

Via adequate planning en control bereiken dat er een structureel evenwicht in 2006 ontstaat.

In 2003 is er voor een bedrag van ruim € 5 miljoen aan extra afschrijving gedaan. Niet duidelijk is wat de eventuele (financiële) gevolgen voor de toekomst zijn (vervangingsinvesteringen). Wij bevelen de gemeente aan om op korte termijn nader te onderzoeken wat de gevolgen van deze extra afschrijvingen zijn.

Gezien de geringe weerstandscapaciteit (= onbenutte belastingcapaciteit, reservepositie en uitkomsten jaarrekening) bevelen wij aan om de exploitatie minder afhankelijk te maken van de bespaarde rente van reserves. Wij realiseren ons dat dit in verband met de financiële situatie moeilijk haalbaar is, maar wij willen de gemeente erop wijzen dat indien zich de mogelijkheid voordoet, door bijvoorbeeld een verbeterende begrotingspositie, dit af te bouwen.

Ook bevelen wij in het kader van de weerstandscapaciteit aan om de stille reserves in beeld te brengen. Als voorbeeld noemen wij hier de (taxatie)waarde van de voormalige gemeentehuizen van Dodewaard en Echteld.

Met betrekking tot de risicoparagraaf bevelen wij aan om bij de benoemde risico's een bandbreedte van de mogelijke financiële gevolgen te geven.

Als laatste merken wij op dat er uiteraard rekening moet worden gehouden met de uitwerking over dit onderwerp naar aanleiding van Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, voorheen het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995.”

Reactie college van Burgemeester en Wethouders

Het college is zich bewust, dat de toelichting bij de jaarrekening nog aanzienlijk verbeterd moet worden. Een belangrijk onderdeel daarbij is de verschillenanalyse. In de bestuursrapportage 1 en 2 van 2003 is begonnen met het onderscheid maken tussen incidentele en structurele effecten.

Het college geeft aan dat de extra afschrijving geen invloed heeft op vervangingsinvesteringen. Dit omdat de afschrijvingen betrekking hebben op immateriële activa, op geactiveerde onderhoudskosten van wegen en op investeringen die vervangen zijn door materieelspreidingsplannen.

In de paragraaf weerstandsvermogen behorende bij de begroting 2005 zal het gemeentebestuur aandacht schenken aan de stille reserves.

1.5 Provinciaal verslag

Conform artikel 5 van de Fw brengen gedeputeerde staten voor 15 februari van het jaar waarover een aanvullende uitkering wordt aangevraagd een verslag uit over de financiële positie van de gemeente. Het verslag over 2004 is op 10 februari 2004 uitgebracht. Het verslag heeft deel uitgemaakt van de tussenrapportage. De tussenrapportage is als bijlage bij dit rapport gevoegd.

1.6 Financieel toezicht

Het toezicht zoals dat door de provincie Gelderland wordt uitgevoerd vindt zijn grondslag in de Gemeentewet. Daarnaast is één en ander vastgelegd in het Beleidskader “Financieel Toezicht” van de provincie Gelderland.

In de tussenrapportage is geconcludeerd dat een andere invulling van het toezicht van de provincie een artikel 12-aanvraag van de gemeente Neder-Betuwe niet had kunnen voorkomen. Wel had de provincie wat kritischer kunnen zijn bij de naleving van het verzoek aan de voormalige gemeenten om tot actualisering van de onderhoudsplannen over te gaan.

Het toezicht is door de provincie adequaat uitgeoefend.

1.7 Kerngegevens (op basis van fipuli-bestand juli 2004)

	Aantal	in %
Inwoners	22.291	
Woonruimten	8.098	
Woningbezetting	2,75	
Inwoners jonger dan 20 jaar	6.943	31
Inwoners ouder dan 64	2.483	11,1
Aantal huishoudens met een laag inkomen	1.900	8,5
Aantal bijstandsonvangers	143	0,6
Aantal uitkeringsontvangers	1216	5,5
Aantal minderheden	300	1,3
Kernen	11	
Oppervlakte land	6085 ha	

2 ALGEMENE EN BIJZONDERE VOORSCHRIFTEN

2.1 Inleiding

Om in aanmerking te komen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds dient een gemeente aan een aantal algemene voorschriften te voldoen. In de "tussenrapportage" is geconcludeerd dat de gemeente Neder-Betuwe aan alle algemene voorschriften voldoet.

2.2 Termijnen

Begroting

In artikel 19 van het Besluit financiële verhouding 2001 is bepaald dat de gemeente een verzoek om aanvullende steun moet indienen vóór 1 december van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de aanvullende steun wordt gevraagd. Tevens moet de begroting zijn vastgesteld uiterlijk op de datum dat een verzoek om toepassing van artikel 12 is gedaan.

Het raadsbesluit met het verzoek om toepassing van artikel 12 voor het jaar 2004 genomen is op 13 november 2003. Het verzoek gedateerd 27 november 2003 is door de beheerders van het gemeentefonds op dezelfde dag ontvangen. De begroting is in de raadsvergadering van 13 november 2003 vastgesteld.

Jaarrekening

Conform artikel 200 van de Gemeentewet dient de jaarrekening binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 september van het jaar volgend op het begrotingsjaar, aan gedeputeerde staten zijn toegezonden. De jaarrekening 2002 van de gemeente Neder-Betuwe is op 25 juni 2003 door de gemeenteraad vastgesteld en op 1 augustus 2003 door de provincie ontvangen. Hoewel de termijn van inzending is overschreden heb ik hieraan geen consequenties verbonden. Inmiddels is ook de jaarrekening over 2003 vastgesteld, en wel in de vergadering van 1 juli 2004.

2.3 Aanmerkelijk tekort

Er is volgens artikel 23 van het Besluit financiële verhouding 2001 sprake van een aanmerkelijk en structureel begrotingstekort indien het tekort zich gedurende het begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren bevindt op een niveau dat hoger ligt dan 2% van de som van de belastingcapaciteit, de algemene uitkering en de bedragen, bedoeld in artikel 6 van de Invoeringswet Fvw (het betreft hier de (tijdelijke) verfijning wijziging gemeentelijke indeling, monumenten en rioleringen). Voor de gemeente Neder-Betuwe komt dit drempelbedrag uit op € 329.696 (2% van € 16.484.821). Uit de begroting 2004 blijkt dat de tekorten voor de jaren 2004 tot en met 2007 uitkomen op respectievelijk € 1.536.193, € 1.842.642, € 1.715.787 en € 1.374.674.

2.4 Redelijk peil

Een van de vereisten om in aanmerking te komen voor aanvullende steun uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 Fvw is dat de eigen heffingen uit het belastingpakket voldoen aan het redelijk peil, zoals voorgeschreven door de beheerders van het gemeentefonds in de zogenaamde "meicirculaire". Voor 2004 gelden de volgende minimumnormen:

Onroerende-zaakbelastingen : € 5,90 per € 2.268 waarde OZB-capaciteit;

Afvalstoffenheffing/

reinigingsrechten

: volledig lastendekkend;

Rioolrechten

: volledig lastendekkend, met een minimum van € 110 per aansluiting.

De afvalverwijdering en de riolering zijn per saldo meer dan volledig lastendekkend en het OZB-tarief van gemiddeld € 5,91 ligt boven het noodzakelijke tarief van € 5,90.

2.5 Bijzondere voorschriften

Omdat het hier gaat om het eerste jaar van behandeling zijn aan het gemeentebestuur nog geen bijzondere voorschriften opgelegd. Wel wordt in dit rapport een voorstel daartoe gedaan.

2.6 Conclusie

De gemeente voldoet aan de criteria om toegelaten te worden tot artikel 12. Er is sprake van een aanmerkelijk structureel tekort en er wordt voldaan aan het belastingpakket. De gemeente heeft de jaarrekening 2002 op tijd vastgesteld maar de termijn van inzending overschreden. Hieraan heb ik geen financiële consequenties verbonden. Inmiddels is ook de jaarrekening 2003 vastgesteld.

3 Rekenings- en begrotingsresultaten

3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de rekeningsuitkomsten (paragraaf 3.2) de financiële positie van Neder-Betuwe in beeld gebracht. In deze paragraaf zal eerst een cijfermatig beeld worden gegeven van de rekeningsuitkomsten van de drie voormalige gemeenten. In paragraaf 3.3 zal het financiële toezicht aan de orde komen. In paragraaf 3.4 wordt het relevante begrotingstekort berekend. Tenslotte zal in paragraaf 3.5 het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

3.1.1 Uitkomsten rekeningen 1998 t/m 2001 voormalige gemeenten

Omdat de gemeente Neder-Betuwe pas in 2002 is gevormd zal eerst van de drie voormalige gemeenten, te weten Dodewaard, Echteld en Kesteren over de vier jaren voorafgaand aan de herindeling een beeld worden gegeven van de financiële rekeningsuitkomsten. Deze luiden als volgt:

Jaar volgens gemeente * volgens provincie *

1998

Dodewaard	batig	€ 275.000	batig	€ 38.000
Echteld	batig	€ 340.000	batig	€ 50.000
Kesteren	batig	<u>€ 207.000</u>	nadeel	<u>€ 70.000</u>
Totaal	batig	€ 822.000	batig	€ 18.000

1999

Dodewaard	batig	€ 211.000	batig	€ 7.000
Echteld	batig	€ 206.000	batig	€ 13.000
Kesteren	batig	<u>€ 163.000</u>	batig	<u>€ 10.000</u>
Totaal	batig	€ 580.000	batig	€ 30.000

2000

Dodewaard	batig	€ 227.000	batig	€ 37.000
Echteld	batig	€ 88.000	batig	€ 128.000
Kesteren	batig	<u>€ 135.000</u>	batig	<u>€ 9.000</u>
Totaal	batig	€ 450.000	batig	€ 174.000

2001

Dodewaard	nadelig € 816.000	batig € 55.000
Echteld	nadelig € 44.000	batig € 1.000
Kesteren	nadelig € <u>587.000</u>	nadelig € <u>206.000</u>
Totaal	nadelig € 1.447.000	nadelig € 150.000

* na correctie voor incidentele baten en lasten.

Betreft uitkomsten exclusief resultaten grondexploitatie.

De jaarrekeningen gaan vergezeld van een summiere analyse van de grootste verschillen ten opzichte van de (aan de hand van de bestuursrapportages) al bijgestelde ramingen. Slechts in beperkte mate wordt ingegaan op de al dan niet eenmalige en/of structurele aard van de geconstateerde wijzigingen. Teneinde bij de analyse van de jaarrekening het resultaat uit “de normale bedrijfsvoering” zo goed mogelijk boven water te krijgen heeft de provincie mede gebruikt gemaakt van de door de gemeente in de bestuursrapportages verstrekte informatie.

Omdat niet zeker is of het rekeningsresultaat door de provincie voor alle incidentele uitgaven is gecorrigeerd mag aan de kolom “volgens provincie” niet meer dan een zeer globale indicatieve betekenis worden toegekend.

Zoals uit de uitkomsten blijkt is het jaar 2001 het laatste jaar voor de herindeling niet structureel sluitend. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er in dit jaar veel eenmalige kosten zijn gemaakt t.b.v. de herindeling. Niet duidelijk is of in de analyse alle eenmalige kosten in beeld zijn gebracht en dus door de provincie gecorrigeerd zijn op de budgettaire positie om een structurele uitkomst te presenteren. Dit kan betekenen dat het door de provincie gecorrigeerde nadelig structureel saldo minder nadelig dan wel voordelig zou kunnen zijn. Voor deze rapportage heb ik de resultaten van de provincie over de jaren 1998-2001 als een gegeven beschouwd. De uitkomst van de jaarrekening 2002 zal een eerste beeld moeten geven van de situatie waarin de nieuwe gemeente Neder-Betuwe verkeert. Voor het trekken van harde conclusies lijkt mij het echter nog te vroeg omdat het hier gaat om een eerste jaar van herindeling. In de resultaten zullen ongetwijfeld ook incidentele effecten zitten die het resultaat hebben beïnvloed.

3.1.2 Uitkomsten rekeningen 2002 en 2003 Neder-Betuwe

Jaar	begroting	rekening	
		volgens gemeente	volgens provincie*
2002	790.000 negatief*	973.000 negatief	878.000 negatief
2003	3.000 positief	273.000 negatief	1.283.000 negatief

* na correctie voor incidentele baten en lasten.

Toelichting rekening 2002

Algemeen

Voor de gemeente Neder-Betuwe is dit de eerste jaarrekening na de herindeling per 1 januari 2002. De jaarrekening is op 25 juni 2003 vastgesteld. Dit is ruim voor de wettelijke termijn van 15 september 2003.

Vanwege de late inzending van de begroting viel de gemeente onder het preventief toezicht.

Bestemming rekeningssaldo

De negatieve uitkomst van de jaarrekening 2002, € 973.000, komt ten laste van de algemene reserve. Hierdoor komt de algemene reserve € 162.000 negatief te staan. In 2003 is er door de gemeente Neder-Betuwe een herziene nota reserve en voorzieningen gemaakt waardoor de reserve, door verschuivingen, weer een positief saldo vertoont.

Beschouwing begroting 2002 versus rekening 2002

Structurele uitkomst begroting 2002:	€ 790.000
Structurele (gecorrigeerde) uitkomst jaarrekening 2002:	<u>€ 878.000</u>
Verschil (negatief):	€ 88.000

=====

Het tekort op de begroting 2002 is in hoofdzaak het gevolg van de vermindering van de algemene uitkering door de herindeling.

Rekening houdend met het voordeel als gevolg van lagere bestuurskosten gaat het om een negatief bedrag van per saldo € 430.000.

Daarnaast nemen de personeelskosten toe met circa € 550.000.

Hierin zit een uitbreiding van 11 fte's.

Verder bevat de begroting diverse kleine verschillen van per saldo € 190.000 positief.

Verklaring verschil begroting 2002 versus rekening 2002:

Structurele voordelen:

Algemene uitkering	€ 470.000	
Voordeel OZB	<u>€ 68.000</u>	€ 538.000

Structurele nadelen:

Diverse kleine overschrijding uit voor- en najaarsnota:	€ 146.000	
minder dividend nutsbedrijven	€ 53.000	
minder dividend BNG-obligatiefonds	€ 20.000	
verstrekkingen indicatieorgaan	€ 128.000	
rijksbijdrage nieuwkomers	€ 50.000	
Diverse kosten maatschappelijke begeleiding	€ 24.000	
Verkeersmaatregelen	€ 37.000	
Kosten zwemonderwijs	€ 21.000	
Leerlingenvervoer	€ 30.000	
Nadeel rente op lening	€ 64.000	
Diverse overschrijdingen	<u>€ 53.000</u>	
		<u>€ 626.000</u>
		€ 88.000
		=====

In het onderstaande overzicht zijn de incidentele baten en lasten opgenomen voor het jaar 2002. Per saldo hebben deze baten en lasten het structurele beeld voor € 95.000 negatief (973.000 - 878.000) beïnvloed.

In de jaarrekening 2002 gepresenteerd negatief saldo € 973.000 (a)

Hierop moet om het structurele beeld te bepalen voor de incidentele voordelen worden gecorrigeerd:

- behoedzaamheidsreserve 2002	€ 225.000	
- uitstel onderhoud wegen i.v.m. slechte financiële situatie	€ 447.000	
- voordeel op kapitaallasten onderwijs door uitgestelde investeringen in onderwijshuisvesting	€ 148.000	
- muziekschool - i.v.m. liquidatie geraamde afschrijving middels reserve	€ 18.000	
- voordeel op kapitaallasten sport door uitgestelde investeringen	€ 47.000	
- nabetaling algemene uitkering (voorgaande jaren)	<u>€ 31.000</u>	€ 916.000 (b)

en voor de incidentele nadelen:

- overschrijding op personeelskosten te weten:

	begroot	werkelijk
eigen personeel:	€ 6.725.000	€ 6.400.000
personeel derden:	<u>€ 135.000</u>	<u>€ 1.380.000</u>
	€ 6.860.000	€ 7.780.000

verschil (€ 6.860.000 -/- € 7.780.000) = € 920.000

- extra kosten ondersteuning I en A	€ 100.000
- boete vervroegd aflossen lening	€ 56.000
- verkoop aandelen waterbedrijf	€ 53.000
- afrekening 2001 ROC	€ 8.000
- terugbetaling WIW	€ 73.000
- inhuur accountant i.v.m. opstellen jaarrekening	€ 40.000
- overschrijding post onvoorzien	€ 48.000
- overschrijding cluster grond op cursussen en werving personeel	€ 25.000
- kosten abonnementen	<u>€ 40.000</u>
	€ 1.363.000 (c)

Beschikking over reserves voor de dekking van structurele uitgaven:

- Bij de vaststelling van de primitieve begroting was al een tekort voorzien. Dit tekort wordt gedekt uit:

- reserve kapitaalwerken	€ 354.000
- onttrekking aan reserve WVG	<u>€ 100.000</u>
	€ 454.000-/-

Toevoeging aan reserve:

- De ontvangen bijdrage voor de verkoop van de aandelen van SITA zijn gestort in een reserve	<u>€ 102.000 +</u>
	€ 352.000 (d)

Structureel tekort volgens de provincie per 31-12-2002: € 878.000-/- (a+b-c+d)

Rapport accountant naar aanleiding van rekening 2002

De accountant komt tot het oordeel dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de financiële positie op ultimo 2002 en dat de baten en lasten over 2002 in overeenstemming zijn met de grondslagen voor financiële verslaggeving volgens Besluit

comptabiliteitsvoorschriften 1995 en ook overigens voldoet aan de bepalingen inzake de jaarrekening.

In zijn rapport merkt de accountant op dat het samenstellen van de jaarrekening en de controle ervan een moeizaam proces is geweest. Op de datum van de controle bestond er geen goed inzicht in de standen van debiteuren, crediteuren en tussenrekeningen en had er nog geen kwaliteitsbeoordeling van de jaarrekening plaatsgevonden.

Naast deze kritische geluiden spreekt de accountant ook zijn waardering uit voor het feit dat deze herindelingsgemeente tijdig en geheel op eigen kracht de jaarrekening heeft opgesteld. Voor de komende jaren zal de gemeente ten aanzien van de verslaglegging een kwaliteitsslag moeten maken.

Ten aanzien van de financiële positie merkt de accountant nog op dat een aantal beheerplannen, waaronder het wegenbeheerplan nog moet worden geactualiseerd. Dit betekent dat het op peil brengen van de voorziening nog substantiële gevolgen voor de reservepositie kan hebben. Overigens zal dit ook een financiële druk kunnen leggen op de exploitatie.

Verder merkt hij op dat ook de gewenningsbijdrage van het Rijk volledig is besteed aan de gemaakte kosten van de herindeling en dat daardoor de gewenningsbijdrage niet meer kan worden ingezet als de beoogde effecten van efficiencyverbetering van de herindeling niet worden gehaald.

Tot slot meldt hij nog dat voor de komende jaren een aantal stevige investeringen op de rol staan (Van Lodensteincollege, gemeentehuis) en dat een groot deel van het eigen vermogen al is bestemd (€18 miljoen).

Door de aanzienlijke extra afschrijving op activa in 2002 (€ 4,5 miljoen) is er ruimte ontstaan op de meerjarenbegroting 2003-2006, die aanzienlijke tekorten laat zien.

De aan het recreatieschap betaalde afkoopsom (boekwaarde eind 2002 € 800.000) wordt afgeschreven in 20 jaar. Deze activering zal vanwege de nieuwe verslaggevingvoorschriften (met ingang van 2004) niet langer worden toegestaan.

Afsluitend komt de accountant tot het oordeel dat de financiële positie van de gemeente Neder-Betuwe zorgwekkend is.

Verder concludeert de accountant dat de beheersmaatregelen ter waarborging van de rechtmatigheid van de administratie en het beheer door middel van de administratieve organisatie en interne

controle in het algemeen in voldoende mate aanwezig zijn en als zodanig functioneren. Op diverse onderdelen behoeven de administratieve organisatie en interne controle nog wel verbetering.

Toelichting begroting/rekening 2003

Algemeen

De jaarrekening 2003 is door de raad behandeld in de raadsvergadering van 1 juli 2004. Dit is ruimschoots voor de wettelijke termijn van 15 september 2004.

Bij de behandeling van de begroting 2003 (lees: 16 december 2002) heeft het college een voorstel gedaan aan de raad om een artikel 12-aanvraag in te dienen. De raad heeft dit voorstel niet overgenomen. Wel heeft de raad het college de opdracht gegeven om voor 1 juli 2003 te onderzoeken of de meerjarenramingen sluitend gemaakt kunnen worden. Uiteindelijk is het college hierin geslaagd. Hieronder volgen de belangrijkste maatregelen die het college in 2003 heeft genomen om aan de wens van de raad te voldoen.

- Verhoging OZB met 25%.
- Het inleveren van 11 fte's (het formatieplan ging uit van een personeelsuitbreiding van 22 fte's waarvan er nu 11 zijn ingevuld).
- Het terugbrengen van het aantal wethouders van 4 naar 3 (2,8).
- Het inzetten van € 4,6 miljoen reserves voor extra afschrijvingen (geactiveerd onderhoud en immateriële uitgaven).
- Het extra bezuinigen op het beheer van de openbare ruimten van € 50.000.

De gemeente heeft de hierna opgenomen reserves ingezet om extra ruimte in de begroting te realiseren:

Reserve kapitaalwerken	€ 934.324
Winst verkoop aandelen	€ 1.252.433
Reserve verkoop aandelen gasmij	€ 1.361.341
Algemene reserve	<u>€ 1.556.734</u>
Totaal	€ 5.104.832

Dit bedrag is voor € 4.594.812 ingezet voor het afboeken van de volgende investeringen:

Wegen	€ 2.017.972
Verkeersveiligheid	€ 394.967
Gladheidsbestrijding	€ 123.833
Gemeentewerken	€ 120.888
WOZ	€ 112.451
Brandweer	€ 825.048
Bestemmingsplannen	€ 851.146
Garages	€ 9.289
Facilitaire zaken	€ 37.500
Groen	€ 101.718
Totaal	€ 4.594.812

Het restant ad € 510.000 is ingezet ter vorming/toevoeging aan een drietal voorzieningen, te weten:

Achterstand milieu	€ 294.000
Ambulancevervoer	€ 186.000
Welzijn	€ 30.000
Totaal	€ 510.000

Vanwege de zorgelijke financiële situatie viel de gemeente voor 2003 onder het preventief toezicht.

Bestemming rekeningssaldo

Bij de jaarrekening is nog geen voorstel gevoegd voor de dekking van het tekort ad € 273.000 op de jaarrekening 2003. Wel wordt in het jaarverslag aangegeven dat dit ten laste van de algemene reserve gebracht moet worden.

Beschouwing begroting 2003 versus rekening 2003

Structurele uitkomst begroting 2003:	€ 3.000 positief
Structurele uitkomst jaarrekening 2003	€ 1.283.000 negatief
Verschil	€ 1.286.000

Verklaring verschil:

Dit verschil wordt met name veroorzaakt door:

Structurele voordelen:

- Minder lasten leerlingenvervoer	€	24.000
- Lagere subsidieverstrekking kinderopvangplaatsen	€	31.000
- BTW voordeel afvalstoffenheffing (AVRI)	€	228.000
- Hogere opbrengst OZB	€	<u>166.000</u>
Totaal structurele voordelen	€	449.000

Structurele nadelen:

- Regiotaxi	€	85.000
- Nadeel bespaarde rente nutsvoorzieningen. Door de inzet van bestemmingsreserves is de bespaarde rente ten gunste van de exploitatie komen te vervallen.	€	18.000
- Openbaar onderwijs. Dit betreffen meeruitgaven in de kapitaallasten en verzekeringen.	€	17.000
- Bijzonder basisonderwijs. Ook dit betreffen meerkosten kapitaallasten e.d.	€	29.000
- Huurkosten VLC	€	55.000
- Negatief saldo sport. Dit betreft met name lagere huurpenningen.	€	23.000
- Wet voorzieningen gehandicapten. In hoofdlijnen wordt dit door 3 componenten veroorzaakt. 1. meer uitgaven van scootmobielen; 2. meer woningaanpassingen; 3. duurdere rolstoelen. De gemeente heeft aangegeven dit nadeel als een structureel nadeel te zien. Met de toezichthouder ben ik van mening dat het twijfelachtig is of al deze extra uitgaven een structureel karakter hebben. Bij de voorjaarsnota 2004 komen deze uitgaven nader aan de orde.	€	207.000
- BTW plicht openbaar groen. Bij de begroting 2003 was geen rekening gehouden met de BTW-component op de budgetten voor openbaar groen. Achteraf bleek dit niet juist te zijn.	€	49.000
- Te hoog geraamde dividend Bouwfonds	€	25.000

- Exploitatiegevolgen BTW-compensatiefonds Zie hiervoor ook bij structurele voordelen het onderdeel BTW-voordeel afvalstoffenheffing. Per saldo is hierdoor het totale nadeel i.v.m. het BTW-compensatiefonds € 229.000.	€ 457.000
- Teruggang algemene uitkering. Dit zijn de gevolgen van de september-circulaire.	€ 171.000
- Aanpassing raming primitieve begroting. Dit nadeel is ontstaan door een foutieve berekening van de gemeente bij de wijziging van het percentage van de bespaarde rente.	€ 355.000
Saldo diverse kleine structurele voor- en nadelen	€ <u>244.000</u>
Totaal structurele nadelen	€ 1.735.000

In het onderstaande overzicht zijn de incidentele baten en lasten opgenomen voor het jaar 2003. Per saldo hebben deze baten en lasten het structurele beeld voor € 1.010.000 positief (1.283.000 - 273.000) beïnvloed.

In de jaarrekening 2003 gepresenteerd **negatieve** saldo € 273.000 -/-

In de jaarrekening opgenomen incidentele voordelen:

- Onderuitputting salariskosten i.v.m. vacatureruimte. Op de diverse producten in de jaarrekening worden verschillen aangegeven op apparaatskosten. Dit heeft vooral te maken met het aantal werkelijk bestede uren aan producten. Echter per saldo is er € 90.000 onderuitputting op de salarissen.	€ 90.000
- Lagere inzet personeel derden. Het gebruik van personeel van derden laat een onderuitputting zien van € 42.000.	€ 42.000
- Verkoop GAS-aandelen (winst). Bij de verkoop van GAS-aandelen heeft de gemeente ter compensatie van de dividend-uitkering de opbrengst gestort in een obligatiefonds. De aandelen zijn in 2003 verkocht en leveren een winstbedrag op van € 411.000. Het jaarlijks rentevoordeel (structureel) is hierdoor echter komen te vervallen.	€ 411.000
- Incidentele besparing opleidingsbudget. In verband met het aangaan van verplichtingen van opleidingen die het jaar overschrijden is er een voordeel ontstaan op de budgetten voor de opleidingskosten.	€ 75.000

- Lagere subsidie jeugd- en jongerenwerk. Dit betreft de onderuitputting op het verstrekken van subsidies in het kader van jeugd- en jongerenwerk. Er vanuit gaande dat dit normaal wel wordt besteed betreft dit een incidenteel voordeel.	€ 27.000
- Onttrekking voorziening asielzoekers. In verband met een overschrijding op het product asielzoekers is een onttrekking gedaan aan de voorziening asielzoekers.	€ 35.000
- Voordeel afrekening WOZ. Dit betreft een afrekening van oude jaren.	€ 253.000
- Lagere lasten rente kortlopende geldleningen. Dit voordeel is ontstaan doordat er een lager financieringstekort is dan in de oorspronkelijke begroting was geraamd. Reden hiervan is de uitstel van een aantal forse investeringen zoals het Van Lodensteincollege en investeringen t.b.v. de grondexploitatie.	€ 229.000
- Afrekening algemene uitkering voorgaande jaren	€ 78.000
	€ 1.240.000/-

In de jaarrekening opgenomen incidentele nadelen:

- Opschonen tussenrekeningen SOZA. Omdat dit een eenmalige uitgave is heeft er een correctie plaatsgevonden.	€ 54.000
- Terugbetaling aan ministerie van SOZAWE. Het bedrag was dubbel gedeclareerd. Daarom is hier sprake van een eenmalige terugbetaling.	€ 46.000
- Invoering voorziening invoeringskosten WWB. Voor de invoering van de Wet Werk en Bijstand zijn eenmalige middelen beschikbaar gesteld voor de implementatie.	€ 24.000
- Terugbetaling WIW gelden. Dit betreft een eenmalige terugbetaling van teveel ontvangen subsidie.	€ 36.000
- Eenmalig tekort riolering. In verband met een fout in de begroting, is er op rekeningbasis een verschil ontstaan van € 60.000, terwijl het product riolering, in combinatie met het schommelfonds altijd budgettair neutraal moet zijn.	€ 60.000

- Opmaken gezondheidsprofiel.	€ 10.000
	€ 230.000

Structureel nadelig jaarrekeningssaldo 2003 € 1.283.000/-
 In bovenstaand overzicht is alleen rekening gehouden met afwijkingen van groter dan € 10.000.

Voor wat betreft het BTW-compensatiefonds kan het volgende nog worden opgemerkt. De gevolgen van het BTW-compensatiefonds voor de uitkomst van de jaarrekening 2003 van de gemeente Neder-Betuwe bedragen € 229.000 negatief. Aangezien de gemeente geen reserve heeft gevormd voor het opvangen van deze tekorten komt dit geheel ten laste van de exploitatie.

Rapport accountant naar aanleiding van rekening 2003

De accountant komt tot het oordeel dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de financiële positie op ultimo 2003 en van de baten en lasten over 2003 in overeenstemming met de grondslagen voor financiële verslaggeving volgens Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 en ook overigens voldoet aan de bepalingen inzake de jaarrekening.

Evenals bij de jaarrekening 2002 merkt de accountant op dat extra-afschrijvingen het meerjarenbeeld positief beïnvloeden tot een totaal bedrag van € 669.000 en dat het niet meer is toegestaan af te schrijven op de afkoopsom van het recreatieschap. Nieuw is dat er nu ook wordt gewezen op de inhoud van de risicoparagraaf (paragraaf weerstandsvermogen) in relatie tot de vermogenspositie en de benodigde omvang van de reserve grondexploitatie.

De accountant blijft bij zijn oordeel dat de financiële positie van de gemeente zorgwekkend is.

Begroting 2004

De begroting 2004 sluit met een tekort na 1^e wijziging van €1.454.193. Waar het gemeentebestuur voor het begrotingsjaar 2003 nog de intentie had om op eigen kracht uit de financiële zorgen te komen was dit voor de begroting 2004 niet meer mogelijk. Er was geen bezuinigingspotentieel meer voorhanden. De rek die eerder nog in de begrotingen zat was er uit, aldus het

gemeentebestuur en aan een verzoek om een beroep te doen op de toepassing van artikel 12 was niet meer te ontkomen. Naar het oordeel van het gemeentebestuur schieten vanaf 2004 de algemene middelen te kort om aan de noodzakelijke behoefte van een gemeente van haar omvang te voldoen. Op de weg naar de artikel 12-aanvraag heeft de provincie een zeer actieve rol gespeeld. Vanwege het feit dat de gemeente vanaf haar bestaan onder het preventief toezicht valt is zij bij alle financiële besluiten van Neder-Betuwe zeer nauw betrokken geweest. Dit heeft geleid tot intensieve contacten. In de contacten heeft de provincie de gemeente steeds laten weten terughoudend te zijn met een aanvraag in het kader van artikel 12 Fvw. Immers, zij was van mening dat de gemeente in staat moest zijn in een periode van drie tot vijf jaar zelf zonder aanvullende steun te komen met een structureel sluitende begroting. Daarnaast kon het oud zeer worden afgedekt uit de gevormde voorzieningen. Dit beeld werd bevestigd toen de gemeente medio 2003 met een pakket van maatregelen kwam dat leidde tot een structureel sluitende begroting in 2007. Het meerjarenperspectief vertoonde het volgende beeld:

	Bedragen x € 1.000			
	2004	2005	2006	2007
tekort	246	260	294	sluitend

Nadien hebben zich helaas voor de gemeente Neder-Betuwe ontwikkelingen voorgedaan waardoor de gemeente de conclusie trok niet meer in staat te zijn een structureel sluitende begroting te presenteren. De volgende posten waren hier de oorzaak van.

Bedragen x € 1.000

	2004	2005	2006	2007
tekort	246	260	294	sluitend
junicirculaire	459	578	677	700
septembercirculaire	46	173	44	63
marap 2	36	49	62	50
WWB	128	279	265	250
Inzet 50% behoedzaamheidsreserve	100	100	100	100
Mutatie kapitaallasten	194	150	118	90
Gemeentelijke gebouwen	62	69	70	51
Netwerkvoorziening regio	56	49	36	23
Taxatie WOZ		48		
Vegen 50% ten laste van GRP	34	34	35	35
Onkruidbestrijding	16	16	16	16
Aanpassing loon en prijsstijgingen	18	-129	-206	-317
Ozb art 12	-80	-59	-32	5
Mutaties ten gunste/ten laste reserves	-110	-139	-155	-170
Subsidies en rijksbijdragen	-31	-31	-31	-32
Gemeenschappelijke regeling IOR	-22	-14	21	29
Overige ontwikkelingen	214	292	322	-47
Mutatie MAP (nieuw beleid)	170	117	80	529
Herzien tekort bij primitieve begroting	1.536	1.842	1.716	1.375

In bovenstaand overzicht zijn de resultaten van het wegenbeheerplan nog niet verwerkt.

3.2 Berekening relevante tekort

Voor de berekening van het relevante tekort 2004 is uitgegaan van het primitieve begrotingstekort, na 1^e wijziging.

In de loop van het exploitatiejaar heeft zich een aantal mutaties voorgedaan waarvan de bedragen in onderstaand overzicht zijn opgenomen. Het gaat hier ondermeer om enkele technische aanpassingen.

Bedragen in euro's

1. begrotingstekort 2004, na 1 ^e wijziging	1.454.193
Mutaties bij:	
2. onderzoek onderhoudstoestand wegen	49.000
3. aanpassing onvoorzien	14.358
4. extra afschrijving	2.703.835
5. berap 1	460.000
6. berap 2	12.167
af	
7. nieuw beleid	185.483
8. vrijvallende afschrijving	250.000
Aanvaardbaar begrotingstekort	4.258.070
9. inbreng reserves/voorzieningen	2.806.542
Relevant begrotingstekort	1.451.528
Voorstel aanvullende steun	1.451.000

Toelichting

Ad 2 onderzoek onderhoudstoestand wegen

De gemeente heeft begin 2004 een ingenieursbureau opdracht verleend een beheerplan wegen op te stellen. In 2003 heeft het gemeentebestuur ook al een ingenieursbureau hiertoe opdracht gegeven. Maar de opzet van het rapport was niet "artikel 12-proof". Overeenkomstig de in artikel 12 geldende gedragslijn moet het plan inzicht geven in het reguliere onderhoudsbudget en de omvang van het achterstallig onderhoud indien dit aanwezig is. In tegenstelling tot wat in artikel 12-gevallen gebruikelijk is, zijn in Neder-Betuwe twee inspectierondes gemaakt. Dit is gedaan omdat de ingenieursbureaus sinds kort gebruik maken van een nieuwe berekeningsystematiek op grond van de geactualiseerde publicatie 145 "Beheerkosten weginfrastructuur" van het CROW. Om te bezien of op het wegenbudget nog een korting moet worden toegepast zoals eerder het geval was bij de oude berekeningssystematiek is op mijn verzoek aan het ingenieursbureau gevraagd beide berekeningen te maken. De meerkosten bedragen € 49.000. Voor alle duidelijkheid vermeld ik nog dat de resultaten van het wegenrapport nog niet in deze rapportage zijn meegenomen.

Ad 3 aanpassing Onvoorzien

Op grond van de artikel 12-richtlijnen dient in de begroting rekening te worden gehouden met een bedrag van onvoorzien van 0,6 % van de algemene uitkering (inclusief OZB). In Neder-Betuwe komt dit neer op 0,6% van € 16.484.821 is €98.909. In de begroting heeft de gemeente een bedrag opgenomen van € 84.551.

Ad4/9 extra afschrijving wegen

De financiële positie van de voormalige gemeenten was niet rooskleurig. Met als gevolg dat jaarlijks slechts een beperkt bedrag aan middelen beschikbaar was voor nieuwe zaken. Dit was de reden dat de gemeentebesturen in plaats van de beheerkosten van het reguliere onderhoud van de wegen direct ten laste van de exploitatie te brengen deze kosten zijn gaan activeren. Op deze wijze kwam slechts een beperkt deel van de kosten via de kapitaallasten ten laste van de exploitatie en konden zo ook andere (noodzakelijke) zaken worden gerealiseerd. Deze handelwijze heeft ertoe geleid dat van het huidige wegenbudget een groot deel vastligt via kapitaallasten en daardoor weinig flexibel is. Uit onderzoeken bij andere gemeenten is gebleken dat deze handelwijze in de praktijk ook vaak heeft geleid tot achterstallig onderhoud. Het wegenrapport zal hier meer uitsluitel over moeten geven. In het kader van het gezondmakingproces heeft het gemeentebestuur van Neder-Betuwe het wegenprobleem onderkend en heeft het via de vorming van een voorziening middelen beschikbaar gesteld om het noodzakelijke onderhoud uit te voeren. Voor een snelle gezondmaking van de financiële huishouding stel ik voor om eenmalig de voorziening wegen in te zetten voor het afboeken van het geactiveerde onderhoud. Ten overvloede vermeld ik nog dat ook binnen het BBV (artikel 59) de voorkeur bestaat om op investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut niet af te schrijven. De boekwaarde per ultimo 2003 van het geactiveerde reguliere onderhoud bedraagt € 2.703.835. Dit bedrag kan volledig ten laste van de voorziening worden gebracht die daarna nog een boekwaarde heeft van € 43.165.

Ad 5 berap 1

In de financiële verordening is bepaald dat het college de gemeenteraad door middel van tussentijdse rapportages informeert over de realisatie van de begroting over de eerste vier maanden en de eerste acht maanden van het lopende jaar. Het

resultaat over de eerste 4 maanden toont aan dat er een bedrag van €950.502 structureel nodig is om aan de verplichtingen te kunnen voldoen. Dit bedrag is terug te voeren op enkele grote posten te weten:

- lagere algemene uitkering	€ 358.000
- tijdelijke huisvesting de wegwijzer (primair onderwijs)	€ 28.000
- tijdelijke huisvesting Van Lodensteincollege	€ 102.107
- hogere kosten WVG	€ 385.000
- hogere bijstandsuitkeringen	€ 65.000
- gemeentelijk aandeel FPU-uitkeringen	€ 74.000
- hogere opbrengst ozb	<u>€ -70.000</u>
totaal	€ 942.107

Het structureel nadeel van in totaal €950.502 heeft de gemeente deels kunnen dekken door het inzetten van incidentele dekkingsmiddelen tot een totaal bedrag van €490.502. Het nettoneedeel voor 2004 komt hierdoor op €460.000. De incidentele dekkingsmiddelen zijn:

Voorziening WVG	€ 150.000
Positieve saldi grondexploitatie De Heuning/Appelhof/Bonegraaf	€ 238.000
Diverse incidentele posten	<u>€ 102.502</u>
Totaal	€ 490.502

Ad 6 berap 2

Het betreft hier de bestuursrapportage over de eerste acht maanden. Per saldo is er structureel een extra bedrag van €74.139 nodig om aan alle verplichtingen te kunnen voldoen. Over dezelfde periode is er een incidenteel voordeel van €61.972. Per saldo betekent dit een belasting van de exploitatie van €12.167.

Ad 7 nieuw beleid

In de begroting neemt het gemeentebestuur een aantal onontkoombare nieuwe investeringen op van in totaal €3,3 miljoen. Deze investeringen die betrekking hebben op onderwijs en wegen generen een last in het eerste jaar van €135.483. Aangezien het hier gaat om nieuw beleid is de begroting voorsnog voor dit bedrag gecorrigeerd. Pas wanneer het gemeentebestuur heeft aangetoond dat het gaat om investeringen die onontkoombaar en onuitstelbaar zijn en vervolgens zijn

voorzien van de structurele dekking zullen de investeringen alsnog bij het tekort worden betrokken.

Ad8 vrijvallende afschrijving

Het afboeken van de boekwaarde zoals onder ad 4/9 is aangegeven heeft tot gevolg dat er een structureel bedrag aan kapitaallasten vrijvalt. Voor 2004 is dit bedrag becijferd op € 250.000.

Ad 9 inbreng reserves/voorzieningen

Vanuit de algemene reserve kan een bedrag van € 102.000 worden ingezet om het begrotingstekort te verminderen (zie paragraaf 4.2.1).

3.3 Concept begroting 2005/meerjarenperspectief 2005-2008

Vanwege het feit dat de artikel 12-rapportage over 2004 nog niet was afgerond is het mogelijk om de resultaten van de concept-begroting 2005 en het meerjarenperspectief 2005-2008 in de hier onderstaande tabel te presenteren.

	Bedragen x € 1 miljoen				
	2004	2005	2006	2007	2008
Het geraamde resultaat na bestemming	1,5	1,0	0,8	0,2	+0,3
o en o-uitgaven autonome ontwikkelingen exploitatie		0,2	0,3	0,4	0,4
		<u>0,3</u>	<u>0,2</u>	<u>0,3</u>	<u>0,2</u>
Totaal resultaat (tekort)	1,5	1,5	1,3	0,9	0,3

Uit bovenstaande tabel kan de voorlopige conclusie worden getrokken dat er sprake is van een sanering van het begrotingstekort maar dat de hoogte van de gemeentelijke inspanning zeker de eerste jaren gering is. In het reguliere artikel 12-overleg met de gemeente en de provincie heb ik de gemeente laten weten ook al voor 2005 een daling van het tekort te verwachten. De gemeente wilde echter eerst de resultaten van het onderhoudsplan wegen afwachten. Verder had ook de verhoging van het tarief van de ozb met 20% (van € 5,90 naar € 7,05) om te voldoen aan het artikel 12-peil een daling van het tekort moeten laten zien. Volgens de gemeente is de meeropbrengst in zijn geheel opgegaan aan andere structurele zaken. Dit blijkt uit de volgende analyse van het tekort 2004 versus 2005, zoals de gemeente die heeft opgesteld.

(bedragen x € 1 miljoen)		
Saldo begroting 2004		€ 1,5
Bij		
Daling algemene uitkering	€ 0,6	
Minder onttrekkingen uit reserves	€ 0,7	
Hogere kapitaallasten	€ 0,2	
Prijsstijgingen	€ 0,1	
Toename salariskosten	€ 0,1	
Vereveningsbijdrage BTW compensatiefonds	€ 0,1	
Aanpassing gebouwenbeheerplan	<u>€ 0,1</u>	<u>€ 1,9</u>
		€ 3,4
Af		
Hogere opbrengst OZB	€ 0,9	
Minder kapitaallasten wegen	€ 0,4	
Meer uren toerekening grondexploitatie	€ 0,1	
Geen reservering gemeentehuis	€ 0,2	
Geen uitkering Zalmsnip	<u>€ 0,4</u>	<u>€ 2,0</u>
Saldo begroting 2005 tekort		€ 1,4
O en o-uitgaven		<u>€ 0,1</u>
Saldo begroting 2005		€ 1,5

In het bovenstaande overzicht zijn de resultaten van het wegenbeheerplan nog niet meegenomen. De verwachting is dat de uitkomst van het wegenplan de exploitatie zwaarder zal belasten. Verder is gestart met een organisatieonderzoek waarvan ook de verwachting is dat dit de gemeente extra geld zal gaan kosten. Verder zullen er naast deze twee voorzienbare zaken ook tal van onvoorzienbare zaken op de gemeente afkomen. Voorkomen zal echter moeten worden dat het tekort verder oploopt en de gemeente in de problemen komt om in het jaar 2007 een sluitende begroting te presenteren zonder artikel 12-steun. In dit verband heb ik overwogen om de beheerders van het gemeentefonds te adviseren de gemeente in de vorm van een bezuinigingstaakstelling of een belastingvoorschrift een bijzonder voorschrift op te leggen. Gezien het feit dat het gemeentebestuur heeft aangegeven dat er (op korte termijn) geen rek meer zit in de begroting stel ik voor om de gemeente een belastingvoorschrift op te leggen door het heffen van een hogere OZB-opbrengst. Dit kan

gebeuren door een extra opslag van 10% boven het gemiddeld tarief (dus 130% in plaats van 120% boven het gemiddelde tarief) dat voor de toelating van artikel 12 voor het jaar 2006 nodig is. Indien het gemeentebestuur er niet in slaagt om in 2007 een sluitende begroting te presenteren zal ik opnieuw overwegen een bijzonder voorschrift op te leggen.

3.4 Conclusie

Het gemeentebestuur van Neder-Betuwe is er niet in geslaagd, ondanks het opvoeren van de eigen inkomsten tot het redelijk peil, het doorvoeren van bezuinigingsmaatregelen en het inzetten van reserves, om een sluitende begroting 2004 te presenteren. Ook het meerjarenperspectief 2005-2007 is niet structureel sluitend.

Sinds de herindeling in 2002 is er in Neder-Betuwe op rekeningbasis sprake van een gemiddeld structureel tekort van circa € 1,1 miljoen. Met uitzondering van het laatste jaar voor herindeling sloten de rekeningen van de voormalige gemeenten Kesteren, Echteld en Dodewaard nog positief. Of en in hoeverre het beleid van de voormalige gemeenten van invloed is geweest op de huidige financiële positie van Neder-Betuwe is moeilijk te zeggen. Wel moet worden opgemerkt dat het afschrijven op reguliere onderhoudsuitgaven, hetgeen is gebeurd, niet getuigt van goed financieel beleid. Verder zal nog moeten worden bezien of er bij de wegen sprake is van achterstallig onderhoud. In dat geval getuigt ook dat niet van goed financieel beleid. In het laatste jaar voor herindeling hebben vooral incidentele posten (de zogenaamde frictiekosten van de herindeling) het resultaat negatief beïnvloed. Alleen in de voormalige gemeente Kesteren was sprake van een structureel tekort van € 206.000. De gemeente heeft becijferd dat door de herindeling zij per saldo € 430 000 – rekening houdend met lagere bestuurskosten- minder aan algemene uitkering heeft ontvangen. Daarnaast heeft ook een uitbreiding van het ambtelijke apparaat met 11 fte's het beeld voor € 550.000 negatief beïnvloed.

Door een eigen financiële inspanning te leveren hoefde Neder-Betuwe geen beroep te doen op artikel 12. Met het treffen van diverse maatregelen kon de begroting 2003 en het meerjarenperspectief 2004-2007 sluitend worden gemaakt.

Het gemeentebestuur heeft voor 2004 een begroting opgesteld die na eerste wijziging sluit met een tekort van € 1.454.193. Dit

tekort is door extra afschrijvingen en de verwerking van de effecten van de eerste en tweede bestuursrapportage en enkele kleine aanpassingen gegroeid tot € 4.258.070. Na inbreng van de algemene reserve (behoudens vrij te late drempel) en de voorziening wegen van in totaal € 2.806.542 resteert een relevant tekort van € 1.451.000 (afgerond).

Omdat het gemeentebestuur heeft aangegeven dat er (op korte termijn) geen rek meer zit in de begroting en gezien het feit dat ook ik nog geen goed beeld heb van de noodzakelijke uitgaven (oriënterend jaar) stel ik voor om de gemeente een belastingvoorschrift op te leggen. Het belastingvoorschrift kan worden geëffectueerd door middel van een extra opslag met ingang van 2006 van 10% boven het genormeerde artikel 12 OZB-tarief.

4 STAND VAN DE RESERVES PER 1 JANUARI 2004

4.1 Inleiding

Om te kunnen beoordelen of de gemeente nog een bijdrage kan leveren ter vermindering van het aanvaardbare begrotingstekort wordt de vermogenspositie van de gemeente beschouwd. Achtereenvolgens komen de aanwendbare reserves (paragraaf 4.2) gevolgd door een toelichting en de conclusie (paragraaf 4.3) aan de orde.

4.2 Aanwendbare reserves

Uitgangspunt is dat de artikel 12-gemeente een redelijk deel van de vrij aanwendbare reserves gebruikt om het begrotingstekort te verminderen. Ten behoeve van het opvangen van tegenvallers dient een zekere buffer in stand te worden gehouden.

Conform de handleiding artikel 12 wordt als werkdefinitie voor de aanwendbare reserves gehanteerd: alle reserves waarvan niet onomstotelijk vaststaat dat ze niet-aanwendbaar zijn. Niet-aanwendbaar zijn dan:

- a. bestemmingsreserves (voorzover geaccepteerd);
- b. voorzieningen (voorzover geaccepteerd).

De gemeente zal bij de bestemmingsreserves moeten aangeven of het aanhouden ervan en de hoogte strik noodzakelijk is. Een en ander dient door de gemeente te worden aangetoond en dient gebaseerd te zijn op een aantoonbare verplichting, realistisch bestedingsplan dan wel risicoraming.

Nota Reserves en Voorzieningen 2004

Gelijktijdig met de vaststelling van de begroting 2004 heeft de gemeente de nota Reserves en Voorzieningen 2004 vastgesteld. De slechte financiële positie alsmede het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) was de aanleiding om de eerder in 2003 vastgestelde nota te herzien. In de nota over 2004 heeft een sanering plaatsgevonden van een aantal reserves en voorzieningen en zijn er beleidslijnen vastgesteld ten aanzien van doel, periode, omvang, gewenste omvang, rentetoevoeging en gebruik.

Bij de herschikking van de bedragen ging het om de volgende reserves en voorzieningen.

De hierna opgenomen reserves/voorzieningen zijn verlaagd met de daarachter vermelde bedragen

1. Algemene reserve	€ 561.109
2. Algemene reserve grondexploitatie	€ 443.195
3. Reserve bovenwijkse voorzieningen	€ 500.000
4. Reserve bouw nieuw gemeentehuis	€ 2.066.494
5. Voorziening BTW-compensatiefonds	<u>€ 1.000.000</u>
Totaal	€ 4.570.798

De hierna opgenomen reserves /voorzieningen zijn gevormd cq verhoogd.

6. Reserve Van Lodenstein College (VLC)	€ 1.339.122
7. Reserve sportaccommodatie Dodewaard	€ 676.931
8. Reserve sportaccommodatie Kesteren	€ 625.000
9. Voorziening dubieuze debiteuren	€ 50.000
10. Voorziening achterstand onderhoud wegen	€ 600.000
11. Voorziening liquidatie muziekschool	€ 179.745
12. Voorziening achterstand actualiseren bestemmingsplannen	€ 300.000
13. Voorziening verkeersveiligheid	<u>€ 800.000</u>
Totaal	€ 4.570.798

In het artikel 12-overleg met de gemeente en de provincie zijn bovenstaande mutaties aan de orde geweest en heb ik overwogen om een en ander terug te draaien zodat de bedragen konden worden ingezet ter reducering van het begrotingstekort. Het ging daarbij met name om de reserves genoemd onder 1, 2 en 3 van in totaal circa € 1,5 miljoen. Ik ben tot de conclusie gekomen dat deze reserves als vrij aanwendbaar kunnen worden aangemerkt en derhalve bij het begrotingstekort zouden kunnen worden betrokken. Aan de ander kant zouden de voorzieningen genoemd onder 9 tot en met 13 van in totaal € 1,9 miljoen, ook geheel dan wel gedeeltelijk onderdeel hebben uitgemaakt van het begrotingstekort. Per saldo zou er dan sprake zijn geweest van een maximaal negatief effect van € 0,4 miljoen op het begrotingstekort.

Dit is de reden dat ik heb afgezien van het terugdraaien van het besluit tot herschikking van de reserves en voorzieningen.

Voor wat betreft de reserve bouw nieuw gemeentehuis kan nog het volgende worden opgemerkt. Een van de wensen van het gemeentebestuur is de bouw van een nieuw gemeentehuis. Medio

2003 heeft zij besloten dat de huisvesting in de voormalige gemeente Kesteren uiterlijk in 2010 moet worden gerealiseerd, of zoveel eerder als de financiële positie dit toelaat. Het zou gaan om een investering van circa € 17 miljoen. Vanaf 2002 is de gemeente gestart met de vorming van een reserve. De bijdrage van € 2 miljoen die de gemeente heeft ontvangen van de gemeente Tiel voor het industriegebied Medel (voormalige gemeente Echteld, thans gemeente Tiel) als onderdeel van het herindelingproces vormde de eerste storting. Het gemeentebestuur streefde naar een gewenste omvang van deze reserve van tussen de € 10 á € 17 miljoen. Omdat de besluitvorming rond de huisvesting van het gemeentehuis nog niet was afgerond en vanwege haar zorgelijke financiële positie heeft het gemeentebestuur besloten om de reserve over te hevelen naar een drietal onderwijsreserves. Door deze overheveling kan nu de bouw van een drietal onderwijsvoorzieningen (o en o-uitgaven) zonder extra belasting van de exploitatie worden gerealiseerd.

De tweede voedingsbron voor de reserve bouw nieuw gemeentehuis bestond uit een storting ten laste van de exploitatie. Deze liep op van € 240.000 in 2004 tot € 477.999 in 2007. Vanwege de huidige financiële positie zet de gemeente dit bedrag in voor het saneren van het begrotingstekort. De gemeentehuizen van de voormalige gemeenten zijn thans nog niet verkocht. De gemeente wil de opbrengst van de verkoop gebruiken ter vorming van de reserve bouw nieuw gemeentehuis. Ik stel voor met dit voornemen in te stemmen. Daarnaast wil het gemeentebestuur de winst van een in ontwikkeling zijnde industrieterrein (Medel) inzetten voor dit doel. De verwachting is dat eerst in 2010 de eerste resultaten bekend zijn en dat deze positief zijn. Ik heb de gemeente laten weten dat de bouw van het nieuwe gemeentehuis de exploitatie zolang de gemeente een artikel 12-gemeente is niet mag belasten.

4.2.1 Algemene reserve 2004

De algemene reserve laat op basis van de rekening 2003 per ultimo 2003 een stand zien van € 677.442 . De hierna volgende bedragen dienen hierop nog in mindering te worden gebracht:

algemene reserve	€ 677.442
rekeningsresultaat 2003	<u>€ - 272.735</u>
subtotaal	€ 404.707

vrij te laten drempel	<u>€ 302.000</u>
aanwendbaar	€ 102.707

4.2.2 Bestemmingsreserves en voorzieningen

Op grond van het BBV worden tot de bestemmingsreserves en voorzieningen gerekend

- de nog niet bestede gelden van derden verkregen middelen, verkregen onder strikte condities over de richting van aanwending;
- de egalisatierekeningen die dienen om ongewenste schommelingen in de aan derde berekende tarieven op te vangen;
- de egalisatierekeningen voor investeringsbijdragen die zijn bedoeld om ontvangen investeringsbijdragen gedurende de gebruiksduur van het investeringsgoed in jaarlijkse termijnen ten gunste van baten en lasten te komen.

De samenstelling van de bestemmingsreserves en de voorzieningen ziet er als volgt uit:

bedragen in euro's

a. bestemmingsreserves	
1. Algemene reserve grondexploitatie	528.200
2. Afkoopsom onderhoud graven	491.306
3. Reserve herplanten Betuweroute	101.667
4. Reserve WVG	150.000
5. Reserve debiteuren ABW	114.621
6. Reserve verbouw gemeentehuis Opheusden	627.153
7. Reserve nieuwbouw brandweergarage Kesteren	96.973
8. Reserve woonwagenerf Kesteren	8.000
9. Dividendreserve	28.082
10. Reserve huisvesting VLC	6.961.625
11. Reserve sportaccommodatie Kesteren	621.321
12. Reserve ouderenzorg	29.939
13. Reserve rondweg Dodewaard	76.039
14. Reserve nieuw gemeentehuis	5.400
15. Reserve nieuwbouw brandweergarage Ochten	1.061.370
16. Reserve bouw jeugdhonk Madhouse	58.097
17. Reserve peuterspeelzaal Dol-fijn	150.304
18. Reserve uitbreiding gymzaal Echteld	85.208
19. Reserve bouw sportzaal De Linie	371.656
20. Reserve rouwcentrum Ochten	179.067
21. Reserve sportaccommodatie Dodewaard	1.869.301
22. Reserve BTW-compensatiefonds	152.927
Totaal reserves	13.768.256

b. voorzieningen	
23. Onderwijs	1.573.246
24. Rioolstelsel	2.020.540
25. Wegenonderhoud	3.278.936
26. Sociale dienst	367.063
27. Pensioenen/wachtgeld wethouders	53.666
28. Breedtesportimpuls	33.185
29. Dubieuze debiteuren	49.314
30. Liquidatie muziekschool	167.745
31. Actualisering bestemmingsplannen	386.734
32. Verkeersveiligheid (relatie wegen)	826.256
33. Speelplaatsen	11.860
34. Informatie communicatie technologie	118.695
35. Achterstand milieuwerkzaamheden	187.597
36. Kinderopvang	754.599
37. Vervanging materieel	46.692
38. Inburgering nieuwkomers	58.827
39. Monumenten	52.564
40. Kindercentra	21.216
41. Herindeling	-/-1.620.999
Totaal voorzieningen	8.387.736

De staat van reserves en voorzieningen zoals die hierboven is weergegeven is ontleend aan de rekening 2003. De bedragen stemmen overeen met de stand per ultimo 2003. Voorzover nodig worden hieronder nog enkel reserves/ voorzieningen nader toegelicht.

Ad 1 Algemene reserve grondexploitatie

De reserve dient als buffer voor verliezen op de grondexploitatie. De achtergrond voor de reserve is dat nadelige exploitatiesaldi kunnen ontstaan, omdat de gemeentelijke grondexploitatie eerst op langer termijn zal plaatsvinden en dat het bouwvolume beperkt is. De kans is daardoor reëel, dat de grondkosten, waarop voorts nog rente bijgeschreven wordt, niet gedekt kunnen worden door de verkoopopbrengsten. Inmiddels is de stand wegens een beschikking terugbracht tot €318.000. De gemeente acht een reserve van €500.000 noodzakelijk.

De reservepositie en de te verwachte resultaten van onderhanden complexen zijn voldoende. Vooralsnog zijn er de komende jaren geen financiële problemen te verwachten m.b.t. de grondexploitatie.

Ad 2 Afkoopsom onderhoud graven

Voor het onderhoud van grafruimten wordt een jaarlijks recht geheven per grafruimte. De mogelijkheid is aanwezig om de onderhoudsrechten voor een langere periode af te kopen tegen een in de verordening opgenomen tarief. Jaarlijks wordt er een bijdrage (is rente) verstrekt aan de exploitatie.

Ad 3 Reserve herplanten Betuweroute

Door Beturo zijn in 2003 middelen beschikbaar gesteld voor de herplant van verwijderde bomen als gevolg van de aanleg van de spoorlijn en bijkomende werken. De reserve is inmiddels volledig ingezet.

Ad 4 Reserve WVG

De Wet Voorziening Gehandicapten heeft tot doel het zo zelfstandig mogelijk laten functioneren van gehandicapten door aanpassingen te doen op het gebied van huisvesting en vervoer. De jaarlijkse uitgaven verschillen sterk en zijn afhankelijk van het aantal aanvragen. Om de exploitatie gelijkmatig te belasten heeft de gemeente een egalisatiereserve gevormd. De reserve is in 2004 volledig ingezet.

Ad 6 Reserve verbouw gemeentehuis Opheusden

Voor de verbetering van de huisvesting van het bestuurlijk en ambtelijk apparaat is een reserve gevormd. Deze reserve heeft tot doel gedurende de gehele geraamde levensduur een bijdrage te leveren aan de exploitatie.

Ad 7 Reserve nieuwbouw brandweergarage Kesteren

Reserve is gevormd met als doel het beperken van de exploitatielasten van de nieuwe brandweerkazerne te Kesteren. In 1991 en 1994 is deze reserve ten laste van de algemene reserve gevormd.

Ad 8 Reserve woonwagenerf Kesteren

Deze reserve is gevormd voor de opvang van de in het kader van de bruteringsoperatie in de volkshuisvesting vervallen jaarlijkse rijksbijdragen. Jaarlijks vindt een beschikking plaats ter compensatie van de vervallen rijksbijdrage. De reserve is inmiddels volledig ingezet.

Ad 9 Dividendreserve

Deze reserve is gevormd voor het opvangen van de vervallen dividenduitkeringen van de gasmij en het bouwfonds wegens verkoop van de aandelen daarin. Jaarlijks vindt een beschikking plaats ter compensatie van het vervallen dividend. De reserve is inmiddels volledig ingezet.

Ad 10/11 Reserve bouw huisvesting Van Lodenstein College (VLC)/ bouw sporthal

De reserve VLC is door de voormalige gemeente Kesteren gevormd uit de winst op de verkoop van de aandelen Gasmij en Bouwfonds. Vanwege gestegen stichtingskosten heeft de gemeente Neder-Betuwe aan de gevormde reserve een bedrag toegevoegd van € 1.339.122. De reserve is gevormd om de jaarlijkse kapitaallasten te kunnen afdekken. Daarnaast is voor de bouw van een sportaccommodatie bij het VLC een bedrag gereserveerd van € 650.000. Deze reserve is gevormd uit diverse andere reserves/voorzieningen en dient eveneens voor het (gedeeltelijk) afdekken van de kapitaallasten. De bouw van de school staat gepland voor 2005. Op dit moment vindt de planologische voorbereiding plaats.

Ad 12 Reserve ouderenzorg

De reserve is gevormd voor het treffen van voorzieningen ten behoeve van het zelfstandig wonen van zorgbehoevende ouderen. Het gaat hier om de afwikkeling van gedane toezeggingen. De reserve is inmiddels volledig ingezet.

Ad 13 Reserve rondweg Dodewaard

Door de voormalige gemeente Dodewaard is deze reserve gevormd uit de winst op de verkoop van aandelen Bouwfonds. De reserve is inmiddels volledig ingezet.

Ad 15 Reserve nieuwbouw brandweergarage Ochten

16. Reserve bouw jeugdhonk Madhouse
17. Reserve peuterspeelzaal Dol-fijn
18. Reserve uitbreiding gymzaal Echteld
19. Reserve bouw sportzaal De Linie
20. Reserve rouwcentrum Ochten
21. Reserve sportaccommodatie Dodewaard

Deze reserves zijn gevormd door de voormalige gemeenten en zijn gevormd om de jaarlijkse kapitaallasten af te dekken.

Ad 41 Herindeling

In verband met de herindeling per 1 januari 2002 ontvangt de gemeente gedurende 4 jaren een zogenaamde "Gewenningsbijdrage". Deze bijdrage is in principe bedoeld om eenmalige lasten in verband met de herindeling op te vangen. Eind 2003 heeft de gemeente een bedrag van in totaal € 4,8 miljoen uitgegeven. In de opgenomen stand moet nog verwerkt worden de bijdrage over 2004 en 2005 van € 972.800 per jaar. Ook de incidentele frictiekosten over 2004 en 2005 moeten nog worden verwerkt. De gemeente gaat er van uit dat ze er per saldo niet aan tekort schiet. De huidige negatieve stand van € 1,6 miljoen is daarom tijdelijk.

Het gemeentebestuur heeft te kennen gegeven dat op dit moment haar middelen tekortschieten om de hierna opgenomen voorzieningen te treffen. Bij de begroting 2004 noemt de gemeente de volgende voorzieningen:

Tijdelijke huisvesting organisatie	€ 100.000
Achterstallig onderhoud speelplaatsen	€ 352.000
Beheerplan gebouwen en scholen	€ 350.000
Rampenbestrijding	€ 118.000
Uitkomsten FUWA	€ 200.000
Rechtspositionele gevolgen personeel	€ 100.000
Uitvoering baggerplan	€ 56.000
Nieuwbouw streekarchief	€ 1.000.000
Uitvoering gemeenschappelijke regelingen	€ 50.000
Toekomstige grondverwervingen	€ 316.500

Over het nut en de noodzaak van deze voorzieningen zal in de rapportage 2005 zonodig worden teruggekomen.

4.3 Conclusie

Conform de artikel 12-handleiding dienen met uitzondering van de vrij te laten buffer, de aanwendbare reserves te worden ingezet ter vermindering van het begrotingstekort. Na aftrek van de vrij te laten buffer worden de aanwendbare reserves in ten hoogste vijf jaar bij de berekening van de aanvullende uitkering betrokken. Op basis van de rekening 2003 blijkt de omvang van de algemene reserve per 31 december 2003 € 677.442 te bedragen. Na verwerking van de rekeningsuitkomst 2003 resteert een bedrag van € 102.707. Dit bedrag kan worden ingezet om het begrotingstekort 2004 te verminderen.

In het volgende rapport zullen de reserves en voorzieningen nog eens kritisch worden beoordeeld en zal worden gezien of en in hoeverre de reserves en voorzieningen passen binnen de definities van het BBV en of er dan sprake is van een vrij aanwendbaar deel. Overigens zullen daarbij ook de voorzieningen worden betrokken die nog gevormd moeten worden.

5 EIGEN INKOMSTEN

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente gegeven. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de normen waar een artikel 12-gemeente voor 2004 aan moet voldoen, het zogenaamde “belastingpakket”;
- de toetsing van Neder-Betuwe aan de normen 2004;
- overige eigen inkomsten;
- de belastingen vergeleken met landelijk gemiddelde.

5.2 Het “belastingpakket”

Een van de vereisten om in aanmerking te komen voor aanvullende steun uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 Fvw is dat de eigen heffingen uit het belastingpakket voldoen aan het redelijk peil, zoals voorgeschreven door de beheerders van het gemeentefonds in de zogenaamde "meicirculaire". Bij het onderdeel OZB van het redelijk peil wordt een tarief per € 2.268 waarde OZB-capaciteit als referentie gehanteerd. Hiermee wordt aangesloten bij het gemiddeld OZB-tarief over 2002 met een opslag van 20%. Bij de onderdelen riolering en reiniging wordt uitgegaan van 100% lastendeckendheid. Sinds het jaar 2000 wordt in artikel 12 bij de berekening van de lastendeckendheid bij het onderdeel riolering uitgegaan van de zogenaamde nettolasten. Onder nettolasten wordt in dit verband verstaan de brutolasten verminderd met het bedrag van de verfijning riolering en verminderd met de eventuele inkomsten uit het cluster riolering.

Voor 2004 gelden de volgende minimumnormen:

Onroerende-zaakbelastingen : € 5,90 per € 2.268 waarde OZB-capaciteit;

Afvalstoffenheffing/
reinigingsrechten

: volledig lastendeckend;

Rioolrechten

: volledig lastendeckend, met een
minimum van € 110 per

aansluiting.

Een artikel 12-gemeente hoeft niet per onderdeel aan de norm te voldoen, een eventuele onderdekking bij riolering of

afvalstofverwijdering mag worden gecompenseerd door een hoger OZB-tarief.

Riolering

Bij het onderdeel riolering wordt uitgegaan van de nettolasten. Dat wil zeggen de brutolasten verminderd met de eventuele verfijning riolering en met een eventueel positief bedrag op het cluster riolering.

De brutolasten zijn gebaseerd op een vastgesteld Gemeentelijk rioleringsplan (GRP) 2002 tot en met 2005. De gevolgen van het GRP zijn volledig in de begroting verwerkt. Op dit moment vindt een actualisatie van het plan plaats.

De lasten van de riolering, inclusief kwijscheldingen en perceptiekosten bedragen €1.952.000 (inclusief veegkosten). Dit bedrag wordt gedekt uit de opbrengst van het rioolrecht van in totaal € 1.474.000, de verfijning riolering ad € 426.000 en een beschikking over het schommelfonds riolering van € 51.000.

Op basis van het vorenstaande concludeer ik dat er sprake is van een marginale onderdekking van € 1.000 (afrondingsverschil).

Afvalstoffenheffing/reinigingsrecht

De reinigingstaak is uitbesteed aan de gemeenschappelijke regeling IOR/AVRI. Tot 2003 gebeurde dit kostendekkend. Vanwege de invoering van het BTW-compensatiefonds met ingang van 2004 boekt de gemeente een structureel voordeel in van afgerond € 243.000.

De lasten van de reiniging worden derhalve (meer dan) volledig gedekt door de afvalstoffenheffing.

Onroerende-zaakbelastingen

De afvalverwijdering en de riolering zijn per saldo meer dan volledig lastendekkend. Dit betekent dat voor wat betreft het OZB tarief kan worden volstaan met een tarief van € 5,90 per € 2.268 waardecapaciteit.

De gemeente maakt voor het onderdeel OZB gebruik van de mogelijkheden van tariefdifferentiatie. Er wordt per € 2.268

waarde een tarief gehanteerd van € 5,44 voor de eigenaar/gebruiker van een woning en € 7,49 voor de eigenaar/gebruiker van een niet-woning. Het gemiddeld tarief bedraagt € 5,91 waarbij rekening is gehouden met de verhouding van de economische waarde van woningen en niet-woningen.

Ik constateer dat het OZB-tarief boven de € 5,90 ligt en dat in de gemeente Neder-Betuwe dus sprake is van een redelijk peil.

5.3 Overige heffingen

Aan de begroting zijn de volgende bedragen inzake de overige heffingen ontleend:

Bedragen in euro's

Secretarieleges	251.000
Begrafenisrechten	204.000
Toeristenbelasting	64.000
Leges bouwvergunningen	403.000
Marktgelden	14.000
Hondenbelasting	<u>103.000</u>
Totaal	1.039.000

5.4 De belastingen vergeleken met het landelijk gemiddelde

De onderdelen van het belastingpakket en de overige heffingen zijn vergeleken met het landelijk gemiddelde uit de grootteklasse van gemeenten met 3.001-10.000 woonruimten. De vergelijking geeft het volgende beeld te zien:

	bedragen in euro's	
	Neder-Betuwe	Land ¹
<i>pakketbelastingen</i>		
onroerende-zaakbelastingen:		
- van gebruikers	207	192
- van zakelijk gerechtigden	259	242
rioolrechten	182	153
afvalstoffenheffing	<u>246</u>	<u>226</u>
totaal	<u>894</u>	<u>813</u>
<i>overige heffingen</i>		
hondenbelasting	13	7
toeristenbelasting	8	20
parkeerbelasting	--	7
secretarieleges	31	25
begrafenisrechten	25	11*
leges bouwvergunning	50	49
marktgeden	2	2*
overige belastingen		<u>8</u>
totaal	<u>129</u>	<u>129</u>
* cijfers begrotingen 2003		

5.5 Winstuitkering nutsbedrijven

De gemeente ontvangt structureel € 58.000 dividend uitkering voor deelname in het waterbedrijf.

5.6 Conclusies

De gemeente Neder-Betuwe voldoet aan het voor artikel 12-gemeenten geldende redelijk peil van de eigen heffingen. De belastingen liggen in Neder-Betuwe in vergelijking tot het gemiddelde van de groep op een hoog niveau. De opbrengst uit de pakketbelastingen ligt in Neder-Betuwe € 81 per woonruimte boven het gemiddelde van de woonruimteklasse van gemeenten met 3.001-10.000 woonruimten.

De opbrengst uit de overige heffingen ligt op het landelijk niveau van de woonruimteklasse van gemeenten met 3.001-10.000 woonruimten.

¹ Bron: CBS statistiek gemeentefinanciën, belastingopbrengsten 2004.

6 ADVIES

Op grond van de vorenstaande rapportage kom ik tot het advies aan de gemeente Neder-Betuwe voor een aanvullende uitkering te verstrekken van € 1.451.000.

Dit advies is voor 2004 gebaseerd op de volgende overwegingen:

	bedragen in euro's
Primitief begrotingstekort	1.454.193
Bij: correcties	<u>2.803.877</u>
Aanvaardbaar begrotings- tekort	4.258.070
Af: aanwendbare reserves	<u>2.806.542</u>
Relevant begrotingstekort	<u>1.451.528</u>
Voorstel te verlenen aanvullende uitkering (afgerond)	1.451.000

Verder stel ik voor aan het verkrijgen van de aanvullende uitkering twee bijzondere voorschriften te koppelen, te weten het samenstellen van een meerjarensaneringsbegroting 2005-2007, waarin de jaarschijf 2007 zonder aanvullende steun reëel sluitend is. En het opleggen van een belastingvoorschrift door middel van een **extra** opslag van 10% boven het genormeerde artikel 12 OZB-tarief.

De inspecteur Financiën Lokale en provinciale Overheden,


J.J.E.M. van Setten

Gezien en akkoord,
het hoofd van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale
Overheden,

W.A.I.M. Segers

Bijlage 1

De gemeente vergeleken met zichzelf

Gemeente Jaar		neder-betuwe 2004			
Cluster	Netto lasten (x €1.000)	Gecorrigeerde netto lasten (x €1.000)	Gemeente fonds uitkering (x €1.000)	Verschil (x €1.000)	Verschil per inw. (x €1)
Inkomstencusters	17.169	16.258	-16.424	-166	-7
Eigen inkomsten	4.683	3.772	-3.212	560	25
Algemene uitkering	12.486	12.486	-13.212	-726	-33
Uitgavencusters	-18.520	-17.609	15.449	-2.160	-97
Bestuur	-2.838	-2.696	1.729	-967	-43
Bestuursorganen	-793	-753	774	21	1
Algemene ondersteuning	-2.045	-1.943	955	-988	-44
Voorzienigen bevolking	-7.594	-7.213	7.371	158	7
Sociale dienst en bijstand	-565	-537	817	280	13
Zorg (incl Onderwijs)	-5.312	-5.046	4.769	-277	-12
Kunst en Ontspanning	-1.076	-1.022	1.498	476	21
Oudheid	-168	-160	13	-147	-7
Bevolkingszaken	-473	-449	274	-175	-8
Bebouwing en omgeving	-3.131	-2.974	1.497	-1.477	-66
Ruimtelijke ordening, Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting	-950	-902	553	-349	-16
Reiniging	243	231	-88	143	6
Openbare orde en Veiligheid	-1.687	-1.602	465	-1.137	-51
Fysiek milieu	-737	-700	567	-133	-6
Openbare ruimte	-4.617	-4.386	4.399	13	1
Riolering	-478	-454	285	-169	-8
Groen	-1.338	-1.271	1.358	87	4
Wegen en Water	-2.801	-2.661	2.756	95	4
Overigen	-340	-340	453	113	5
Suppletie-uitkering 'f 100' maatregel	-340	-340	461	121	5
Saldo	-1.351	-1.351	-975	-2.326	-104

Bijlage 2

De gemeente vergeleken met selectiegemeenten

Gemeente		neder-betuwe		Selectiegemeenten	
Jaar	2004	Woonruimten	7.720	Inwoners	22.376
Inwoners	22.291				
Functie	Nettolasten neder-betuwe (x € 1.000)	Nettolasten per inwoner (x € 1,--)	Gemiddelde selectie per inwoner (x € 1,--)	Verskil per inwoner (x € 1,--)	Verskil absoluut (x € 1.000)
Hoofdfunctie 0, Algemeen bestuur					
001, bestuursorganen	-793	-36	-32	-4	-89
002, bestuursondersteuning	-1.255	-56	-55	-1	-22
003, burgerzaken	-724	-32	-29	-3	-67
004, baten secretarieleges burgerzaken	251	11	11	0	0
005, bestuurlijke samenwerking	-71	-3	-8	5	111
006 bestuurlijke ondersteuning raad en rekenkamer	-429	-19	-7	-12	-267
Totaal hoofdfunctie 0	-3.021	-135	-120	-15	-334
Hoofdfunctie 1, Openbare orde en veiligheid					
120, brandweer en rampenbestrijding	-1.404	-63	-44	-19	-424
140, overige beschermende maatregelen	-283	-13	-10	-3	-67
Totaal hoofdfunctie 1	-1.687	-76	-54	-22	-490
Hoofdfunctie 2, Verkeer, vervoer en waterstaat					
210, wegen, straten en pleinen	-2.297	-103	-89	-14	-312
211, verkeersmaatregelen te land	-284	-13	-15	2	45
212, openbaar vervoer	-98	-4	-1	-3	-67
214, parkeren	0	0	0	0	0
215, baten parkeerbelasting	0	0	0	0	0
220, zeehavens	0	0	0	0	0
221, binnenhaven en waterwegen	0	0	-1	1	22
223, veerdiensten	-14	-1	0	-1	-22
230, luchtvaart	0	0	0	0	0
240, waterkering, afwatering en landaanwinning	-222	-10	-6	-4	-89
Totaal hoofdfunctie 2	-2.915	-131	-112	-19	-424
Hoofdfunctie 3, Economische zaken					
310, handel en ambacht	-82	-4	-4	0	0
320, industrie	0	0	0	0	0
330, nutsbedrijven	48	2	7	-5	-111
340, agrarische productie en ontginning	0	0	0	0	0
341, overige agrarische zaken, jacht en visserij	-4	0	0	0	0
Totaal hoofdfunctie 3	-38	-2	3	-5	-111
Hoofdfunctie 4, Onderwijs					
420, openbaar basisonderwijs	-141	-6	-4	-2	-45
421, openbaar basisonderwijs, huisvesting	-430	-19	-10	-9	-201
422, bijzonder basisonderwijs	-67	-3	-9	6	134
423, bijzonder basisonderwijs, huisvesting	-646	-29	-25	-4	-89
430, openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs	-5	0	-2	2	45
431, openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	0
432, bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs	0	0	-2	2	45
433, bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	0
440, openbaar voortgezet onderwijs	0	0	0	0	0
441, openbaar voortgezet onderwijs, huisvesting	-19	-1	-2	1	22
442, bijzonder voortgezet onderwijs	0	0	0	0	0
443, bijzonder voortgezet onderwijs, huisvesting	-478	-21	-4	-17	-379
480, gemeenschappelijke baten/lasten van het onderwijs	-862	-39	-27	-12	-267
482, volwasseneneducatie	-14	-1	0	-1	-22
Totaal hoofdfunctie 4	-2.662	-119	-85	-34	-758
Hoofdfunctie 5, Cultuur en recreatie					
510, openbaar bibliotheekwerk	-185	-8	-18	10	223
511, vormings- en ontwikkelingswerk	-167	-7	-5	-2	-45
530, sport	-568	-25	-29	4	89
531, groene sportvelden en terreinen	-182	-8	-12	4	89
540, kunst	-27	-1	-5	4	89
541, oudheidkunde/musea	-168	-8	-4	-4	-89
550, natuurbescherming	0	0	-4	4	89
560, openbaar groen en openluchtrecreatie	-834	-37	-43	6	134
580, overige recreatieve voorzieningen	-129	-6	-6	0	0
Totaal hoofdfunctie 5	-2.260	-100	-126	26	580

Selectiegemeenten: Tubbergen, Maasdriel, Nieuwerkerk aan de IJssel en Hendrik Ido Ambacht.

Gemeente		neder-betuwe		Selectiegemeenten	
Jaar	2004				
Woonruimten	7.720				
Inwoners	22.291			Inwoners	22.376
Functie	Nettolasten neder-betuwe (x €1.000)	Nettolasten per inwoner (x €1,--)	Gemiddelde selectie per inwoner (x €1,--)	Vershil per inwoner (x €1,--)	Vershil absoluut (x €1.000)
Hoofdfunctie 0, Algemeen bestuur					
001, bestuursorganen	-793	-36	-32	-4	-89
002, bestuursondersteuning	-1.255	-56	-55	-1	-22
003, burgerzaken	-724	-32	-29	-3	-67
004, baten secretarieleges burgerzaken	251	11	11	0	0
005, bestuurlijke samenwerking	-71	-3	-8	5	111
006 bestuurlijke ondersteuning raad en rekenkamer	-429	-19	-7	-12	-267
Totaal hoofdfunctie 0	-3.021	-135	-120	-15	-334
Hoofdfunctie 1, Openbare orde en veiligheid					
120, brandweer en rampenbestrijding	-1.404	-63	-44	-19	-424
140, overige beschermende maatregelen	-283	-13	-10	-3	-67
Totaal hoofdfunctie 1	-1.687	-76	-54	-22	-490
Hoofdfunctie 2, Verkeer, vervoer en waterstaat					
210, wegen, straten en pleinen	-2.297	-103	-89	-14	-312
211, verkeersmaatregelen te land	-284	-13	-15	2	45
212, openbaar vervoer	-98	-4	-1	-3	-67
214, parkeren	0	0	0	0	0
215, baten parkeerbelasting	0	0	0	0	0
220, zeehavens	0	0	0	0	0
221, binnenhaven en waterwegen	0	0	-1	1	22
223, veerdiensten	-14	-1	0	-1	-22
230, luchtvaart	0	0	0	0	0
240, waterkering, afwatering en landaanwinning	-222	-10	-6	-4	-89
Totaal hoofdfunctie 2	-2.915	-131	-112	-19	-424
Hoofdfunctie 3, Economische zaken					
310, handel en ambacht	-82	-4	-4	0	0
320, industrie	0	0	0	0	0
330, nutsbedrijven	48	2	7	-5	-111
340, agrarische productie en ontginning	0	0	0	0	0
341, overige agrarische zaken, jacht en visserij	-4	0	0	0	0
Totaal hoofdfunctie 3	-38	-2	3	-5	-111
Hoofdfunctie 4, Onderwijs					
420, openbaar basisonderwijs	-141	-6	-4	-2	-45
421, openbaar basisonderwijs, huisvesting	-430	-19	-10	-9	-201
422, bijzonder basisonderwijs	-67	-3	-9	6	134
423, bijzonder basisonderwijs, huisvesting	-646	-29	-25	-4	-89
430, openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs	-5	0	-2	2	45
431, openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	0
432, bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs	0	0	-2	2	45
433, bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	0
440, openbaar voortgezet onderwijs	0	0	0	0	0
441, openbaar voortgezet onderwijs, huisvesting	-19	-1	-2	1	22
442, bijzonder voortgezet onderwijs	0	0	0	0	0
443, bijzonder voortgezet onderwijs, huisvesting	-478	-21	-4	-17	-379
480, gemeenschappelijke baten/lasten van het onderwijs	-862	-39	-27	-12	-267
482, volwasseneneducatie	-14	-1	0	-1	-22
Totaal hoofdfunctie 4	-2.662	-119	-85	-34	-758
Hoofdfunctie 5, Cultuur en recreatie					
510, openbaar bibliotheekwerk	-185	-8	-18	10	223
511, vormings- en ontwikkelingswerk	-167	-7	-5	-2	-45
530, sport	-568	-25	-29	4	89
531, groene sportvelden en terreinen	-182	-8	-12	4	89
540, kunst	-27	-1	-5	4	89
541, oudheidkunde/musea	-168	-8	-4	-4	-89
550, natuurbescherming	0	0	-4	4	89
560, openbaar groen en openluchtrecreatie	-834	-37	-43	6	134
580, overige recreatieve voorzieningen	-129	-6	-6	0	0
Totaal hoofdfunctie 5	-2.260	-100	-126	26	580

Functie	Nettolasten (x €1.000)	Nettolasten per inwoner (x €1,--)	Gemiddelde selectie per inwoner (x €1,--)	Vershil per inwoner (x €1,--)	Absoluut (x €1.000)
Hoofdfunctie 6, Sociale voorz. en maatsch. Dienstverlening					
610, bijstandsverlening	-208	-9	-31	22	490
611, werkgelegenheid	-154	-7	-7	0	0
612, inkomensvoorzieningen vanuit het Rijk	-150	-7	-3	-4	-89
613, overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk	-6	0	0	0	0
614, gemeentelijk minimabeleid	-207	-9	-8	-1	-22
620, maatschappelijke begeleiding en advies	-497	-22	-20	-2	-45
621, vreemdelingen	-25	-1	-1	0	0
630, sociaal-cultureel werk	-373	-17	-26	9	201
641, tehuizen	0	0	0	0	0
650, kinderdagopvang	-230	-10	-14	4	89
651, dagopvang gehandicapten	0	0	0	0	0
652, voorzieningen gehandicapten	-956	-43	-48	5	111
Totaal hoofdfunctie 6	-2.806	-125	-158	33	736
Hoofdfunctie 7, Volksgezondheid en milieu					
711, ambulancevervoer	-28	-1	-1	0	0
712, verpleeginrichtingen	0	0	0	0	0
714, openbare gezondheidszorg	-206	-9	-11	2	45
715, jeugdgezondheidszorg, uniform deel	-153	-7	-5	-2	-45
716, jeugdgezondheidszorg, maatwerk deel	-22	-1	0	-1	-22
721, afvalverwijdering en -verwerking	243	11	-66	77	1.716
722, riolering en waterzuivering	-1.952	-88	-49	-39	-869
723, milieubeheer	-737	-33	-31	-2	-45
724, lijkbezorging	-322	-14	-3	-11	-245
725, baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	0	0	68	-68	-1.516
726, baten rioolrechten	1.474	66	57	9	201
Totaal hoofdfunctie 7	-1.703	-76	-41	-35	-780
Hoofdfunctie 8, Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting					
810, ruimtelijke ordening	-350	-16	-19	3	67
820, woningexploitatie/woningbouw	-49	-2	0	-2	-45
821, stads- en dorpsvernieuwing	0	0	-3	3	67
822, overige volkshuisvesting	-954	-43	-38	-5	-111
823, bouwvergunningen	403	18	21	-3	-67
830, bouwgrondexploitatie	0	0	6	-6	-134
Totaal hoofdfunctie 8	-950	-43	-33	-10	-223
Hoofdfunctie 9, Financiering en algemene dekkingsmiddelen					
911, geldleningen en uitzettingen korter dan 1 jaar	17	1	1	0	0
913, overige financiële middelen	35	2	3	-1	-22
914, geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar	991	44	24	20	446
921, algemene uitkeringen gemeentefonds	12.486	560	543	17	379
922, algemene baten en lasten	-85	-4	-28	24	535
930, uitvoering Wet WOZ	-78	-3	-10	7	156
931, baten onroerende-zaakbelastingen gebruikers	1.677	75	75	0	0
932, baten onroerende-zaakbelastingen eigenaren	2.095	94	98	-4	-89
933, baten roerende woon- en bedrijfsruimtenbelastingen	0	0	0	0	0
934, baten baatbelasting	0	0	0	0	0
935, baten forensenbelasting	0	0	0	0	0
936, baten toeristenbelasting	32	1	2	-1	-22
937, baten hondenbelasting	103	5	4	1	22
938, baten reclamebelasting	0	0	0	0	0
939, baten precariobelasting	0	0	0	0	0
940, lasten heffingen en invordering gemeentelijke belastingen	-127	-6	-7	1	22
941, lastenverlichting Rijk	-340	-15	-17	2	45
960, saldo kostenplaatsen	0	0	18	-18	-401
970, saldo van de rekening vóór bestemming	0	0	21	-21	-468
Totaal hoofdfunctie 9 (vóór bestemming)	16.806	754	727	27	602
980, mutaties reserves	-115	-5	19	-24	-535
990, saldo van de rekening (na bestemming)	0	0	2	-2	-45
Totaal hoofdfunctie 9 (na bestemming)	16.691	749	748	1	22

© IFLO

controle totaal -1.351 -58 22 -80 -1.783

Bijlage 3

**MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
INSPECTIE FINANCIËN LOKALE EN PROVINCIALE OVERHEDEN**

en

**PROVINCIE GELDERLAND
DIENST RUIMTE, ECONOMIE EN WELZIJN
ONDERAFDELING GEMEENTEFINANCIËN**

Verslag naar aanleiding van het verzoek van de gemeente Neder-Betuwe om een begrotingsscan voor het jaar 2003

's-Gravenhage/Gelderland mei 2003

Samenstellers:
Provincie Gelderland
R. Haverkamp
Beleidsmedewerker financieel toezicht
Onderafdeling Gemeentefinanciën

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
J.J.E.M. van Setten
senior inspecteur
Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden
Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie

Inhoudsopgave

		Pagina
	Hoofdstuk	
	Bestuurlijke samenvatting en conclusies	4
1	Inleiding	8
	1.1 Algemeen	8
	1.2 Status van het rapport	9
	1.3 Aandachtspunten bij een aanvraag artikel 12	9
	1.4 De aanpak	10
2	Rekenings-en begrotingsresultaten	12
	2.1 Inleiding	12
	2.2 Rekeningsresultaten	12
	2.3 Grondexploitatie	14
	2.4 Begrotingspositie 2003	15
	2.5 Meerjarenperspectief 2004-2006	16
	2.6 Administratieve organisatie	16
	2.7 Conclusies	17
3	Inkomsten uit het gemeentefonds	18
	3.1 Inleiding	18
	3.2 Analyse	19
	3.3 Toelichting	21
	3.4 Conclusies	22
4	Eigen inkomsten	23
	4.1 Inleiding	23
	4.2 Het "belastingpakket" 2003	23
	4.3 Winstuitkering nutsbedrijven	26
	4.4 Conclusies	26
5	Globale begrotingsanalyse 2002	28
	5.1 Inleiding	28
	5.2 De "vergelijking met zichzelf"	29
	5.3 Neder-Betuwe vergeleken met de selectiegemeenten	30
	5.4 Conclusies	36
6	Personeelsomvang	37
	6.1 Inleiding	37
	6.2 Uitwerking	37
	6.3 Conclusie	38
7	Reservepositie/risicoparagraaf	39
	7.1 Inleiding	39
	7.2 Algemene reserves, bestemmingsreserves en voorzieningen	39
	7.3 Rentebeleid	43
	7.4 Gemeentelijke belastingen en heffingen	43
	7.5 Risicoparagraaf	44
	7.6 Conclusies ten aanzien van het weerstandsvermogen van de gemeente Neder-Betuwe	45
	Bijlage 1: Overzicht lasten en baten per functie	

BESTUURLIJKE SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Inleiding

Het gemeentebestuur van Neder-Betuwe heeft een aanvraag gedaan voor een begrotingsscan. Deze scan biedt het gemeentebestuur de gelegenheid haar financiële positie te laten toetsen.

Dit rapport is tot stand gekomen in overleg tussen de gemeente, de provincie en de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO). Het rapport is niet opgezet met het doel om beleidsadviezen te geven. Aan de hand van de feiten zijn conclusies en aanbevelingen getrokken. Het is verder aan de gemeente om daaruit beleidsconclusies te trekken.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat een begrotingsscan nadrukkelijk geen uitgebreide en diepgaande analyse is zoals die bij een artikel 12-onderzoek wel zou plaatsvinden. Het is een globale toets van de financiële positie van de gemeente.

Als basis voor deze scan zijn gebruikt de rekening vanaf 1998, de begroting 2003 en het meerjarenperspectief 2004 tot en met 2006.

Voor deze scan zijn een viertal vergelijkbare gemeenten geselecteerd. Dit zijn de gemeenten Tubbergen, Maasdriel, Voorst en Monster

De begrotingsscan analyseert onder meer de begroting 2003 van de gemeente door in de eerste plaats de inkomsten uit het gemeentefonds af te zetten tegen de inkomsten uit het gemeentefonds van de vergelijkbare gemeenten. Voorts zijn de netto-lasten van de gemeente – op clusterniveau – vergeleken met de inkomsten uit het gemeentefonds, De netto-lasten zijn ook vergeleken met het gemiddelde van de vergelijkbare gemeenten. Verder gaat de begrotingsscan nog in op de gemiddelde belastingdruk in Neder-Betuwe en hoe deze zich verhoudt tot de gemiddelde belastingdruk in de selectiegemeenten.

Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen

De begrotingsscan valt uiteen in een viertal onderdelen die zo mogelijk worden afgesloten met een conclusie en waar van toepassing met aanbevelingen. De behandeling van de vier onderdelen in de scan laat zich omschrijven in een viertal vragen.

Deze vragen met de daarbij behorende antwoorden treft u hieronder aan.

Wat kan aan de hand van de gemeenterekeningen vanaf 1998, de begroting 2003 en het meerjarenperspectief 2004 tot en met 2006 voor wat betreft de financiële positie van de gemeente worden gezegd?

De door de gemeenteraden vastgestelde gemeenterekeningen van de voormalige gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren laten over de periode 1998 tot en met 2001 een vooral positief resultaat zien wat

varieert tussen de € 450.000 en € 822.000. De genoemde resultaten zijn in grote mate beïnvloed door incidentele posten. Het laatste jaar voor de herindeling i.c. 2001, lieten de gemeenterekeringen in alle drie de oude gemeenten tekorten zien. In totaal ging het om een bedrag van € 1.477.000. Om een goed inzicht te krijgen in het structurele begrotingsbeeld is door de provincie voor deze incidentele posten een correctie toegepast. Met in achtneming van deze correcties nemen de positieve resultaten van de jaren 1998 tot en met 2000 fors af. De gecorrigeerde bedragen variëren tussen de € 18.000 en € 174.000. De totale negatieve saldi over 2001 nemen af tot € 150.000. De in hier in geding zijnde correcties betreffen vooral de meeropbrengst uit de bouwleges, de structurele inzet van de behoedzaamheidsreserve binnen de algemene uitkering uit het gemeentefonds, afrekeningen over voorgaande jaren, extra afschrijvingen en als "niet structureel" aangemerkte onderbesteding op bepaalde budgetten. De uitkomst van de jaarrekening 2002 is op dit moment nog niet voorhanden. Deze jaarrekening zal in combinatie met de begroting 2003 meer duidelijkheid moeten geven over de budgettaire situatie op dit moment en het beeld naar de toekomst. Dit betekent dat er op dit moment geen uitspraak gedaan kan worden omtrent de realiteitswaarde van de begroting. Zolang de onduidelijkheid er is zal het gemeentebestuur voor wat betreft nieuw beleid een terughoudend beleid moeten voeren.

De gemeente loopt binnen de grondexploitatie, met de huidige bekend zijnde gegevens, geen risico's.

Hoe verhoudt de uitkering uit het gemeentefonds zich tot die van de selectiegemeenten?

De uitkomst van de analyse toont aan dat de middelentoedeling vanuit het gemeentefonds aan Neder-Betuwe ten opzichte van de selectiegemeenten met € 28 per inwoner positief afwijkt. De afwijking kan volledig worden toegeschreven aan de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling. Deze verdeelmaatstaf is bedoeld om de tijdelijke kosten van de herindeling te kunnen bekostigen. Wanneer wordt geabstraheerd van deze tijdelijke maatstaf dan ontvangt Neder-Betuwe € 15 per inwoner minder.

Daarnaast onderscheidt de gemeente Neder-Betuwe zich van de selectiegemeenten door het hebben van een relatief lage belastingcapaciteit (inkomstenmaatstaf OZB), waarvoor zij binnen het gemeentefonds meer wordt gecompenseerd. Het gaat om een bedrag van € 21 per inwoner. Dit wordt veroorzaakt doordat de selectiegemeenten meer woonruimten hebben.

Verder is er in Neder-Betuwe sprake van een relatief hoge woningbezetting. Hierdoor ontvangt Neder-Betuwe € 13 per inwoner minder uit het gemeentefonds.

In welke mate doen zich tussen Neder-Betuwe en het referentiekader overeenkomsten en verschillen voor over de belastingen/heffingen en hoe zijn deze verschillen te verklaren?

De belastingdruk in de gemeente Neder-Betuwe ligt op een redelijk

hoog niveau.

Op grond van de berekening van het belastingpakket kan worden geconstateerd dat Neder-Betuwe met zijn heffingen (OZB en rioolrecht) ongeveer €0,4 miljoen onder het voor artikel 12-gemeenten geldende minimumpeil zit. Dit betekent dat de gemeente om toegelaten te worden tot artikel 12 zij de belastingen met minimaal €0,4 moet verhogen.

De gemeente heft een OZB tarief van een eigenaar/gebruiker van gemiddeld €5,65, terwijl zij binnen het gemeentefonds (inkomstenmaatstaf) wordt afgerekend op basis van een tarief van €4,99. Dit betekent dat de gemeente Neder-Betuwe aan OZB opbrengst meer ontvangt dan er bij het gemeentefonds wordt verondersteld. Met andere woorden de feitelijke opbrengst uit de OZB is hoger dan de correctie binnen het gemeentefonds (inkomstenmaatstaf). Hierbij wordt wel verondersteld dat indien relevant het riooltarief en de afvalstoffenheffing lastendekkend zijn.

De woonlasten in brede zin (OZB, reinigingsrecht/afvalstoffenheffing en rioolrecht) voor meerpersoonshuishoudens van in totaal €745 wijken in Neder-Betuwe negatief af van de selectiegemeenten. Neder-Betuwe heft gemiddeld €99 per meerpersoonshuishoudens meer. Vergeleken met de cijfers uit het COELO-rapport liggen de belastingen in Neder-Betuwe €117 boven de gemiddelde waarneming van €628, ofwel bijna 19 procent.

Zijn er opmerkelijke verschillen tussen Neder-Betuwe en de selectiegemeenten voor wat betreft de netto-lasten?

Bij de beantwoording van deze vraag is geanalyseerd of en in hoeverre er verschillen zijn voor wat betreft de netto-lasten tussen Neder-Betuwe en de selectiegemeenten.

Met deze analyse zijn de netto-lasten van Neder-Betuwe eerst vergeleken met de inkomsten uit het gemeentefonds (vergelijking met zichzelf). Vervolgens zijn de netto-lasten vergeleken met de netto-lasten van de selectiegemeenten. Het gaat hier om de substantiële afwijkingen.

Uit deze vergelijkingen blijkt dat de gemeente Neder-Betuwe relatief hogere netto-lasten heeft op het cluster Bestuursorganen, Algemene ondersteuning en Openbare orde & Veiligheid.

De gemeente Neder-Betuwe heeft lagere netto-lasten op het cluster Sociale dienst & Bijstand, Zorg, Kunst en Ontspanning en Ruimtelijke ordening en Groen.

Overige conclusies en aanbevelingen

De personeelsomvang van de gemeente Neder-Betuwe met 5,5 fte per 1000 inwoners ligt beneden het gemiddelde niveau van de selectiegemeenten van 6,9 fte per 1000 inwoners. Met de inzet van personeel van derden is in de scan geen aandacht besteed. Dit geldt ook voor de uitbesteding van de reinigingstaak in Neder-Betuwe. In dit kader is verder nog van belang om te vermelden dat de burgemeester,

de wethouders en het brandweerpersoneel (voorzover beroeps) in de personeelsomvang zijn begrepen.

Aanbevelingen

Bij de bestuursrapportages en de verschillen-analyse bij de jaarrekening tussen begroting en jaarrekening duidelijk onderscheid maken tussen eenmalige en structurele effecten.

Bij de bestuursrapportages geconstateerde mutaties betrekken bij de verschillen-analyse tussen begroting(primitief) en jaarrekening.

Via adequate planning en control bereiken dat er een structureel evenwicht in 2006 ontstaat.

De exploitatie opzet van complex Bonegraaf op korte termijn actualiseren.

In 2003 is er voor een bedrag van ruim €5 miljoen aan extra afschrijving gedaan. Niet duidelijk is wat de eventuele (financiële) gevolgen voor de toekomst zijn(vervangingsinvesteringen). Wij bevelen de gemeente aan om op korte termijn nader te onderzoeken wat de gevolgen zijn van deze extra afschrijvingen.

Gezien de geringe weerstandscapaciteit (= onbenutte belastingcapaciteit, reservepositie en uitkomsten jaarrekening) bevelen wij aan om de exploitatie minder afhankelijk te maken van de bespaarde rente van reserves. Wij realiseren ons dat dit in verband met de financiële situatie moeilijk haalbaar is, maar wij willen de gemeente erop wijzen dat indien zich de mogelijkheid voordoet, door bijvoorbeeld een verbeterende begrotingspositie, dit af te bouwen.

Ook bevelen wij in het kader van de weerstandscapaciteit aan om de stille reserves in beeld te brengen. Als voorbeeld noemen wij hier de (taxatie)waarde van de voormalige gemeentehuizen van Dodewaard en Echteld.

Met betrekking tot de risicoparagraaf bevelen wij aan om bij de benoemde risico's een bandbreedte van de mogelijke financiële gevolgen te geven.

Als laatste merken wij op dat er uiteraard rekening moet worden gehouden met de uitwerking over dit onderwerp naar aanleiding van Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, voorheen het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995.

1 INLEIDING

1.1 Algemeen

De Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) biedt, in samenwerking met de provincies, aan gemeenten de mogelijkheid een zogenoemde "begrotingsscan" te laten verrichten. Een dergelijke begrotingsscan geeft een gemeente de gelegenheid haar financiële positie te laten toetsen. Omdat de provincie verantwoordelijk is voor het toezicht (sbeleid) op de gemeentefinanciën is de provincie bij de uitvoering van de begrotingsscan nauw betrokken. Dit rapport is het resultaat van de samenwerking tussen de provincie, de gemeente en de IFLO, waarbij elk zijn eigen verantwoordelijkheid heeft. De doelstelling van de begrotingsscan is drieledig.

- Ten eerste kan de gemeente geheel vrijblijvend haar begrotingspositie laten doorlichten zonder dat de artikel 12-status en de daarbij behorende verplichtingen van toepassing zijn. Een begrotingsscan kan de gemeente inzicht bieden in de eigen lasten- en batenstructuur in vergelijking met de toedeling van middelen uit het gemeentefonds en met de lasten- en batenstructuur van andere gemeenten. Waar dat van toepassing is kan de begrotingsscan bovendien inzicht bieden in de consequenties van een eventuele artikel 12-aanvraag.
- Ten tweede kunnen de beheerders van het gemeentefonds er mee bevorderen dat de gemeente, als dat noodzakelijk zal zijn, op tijd een artikel 12-aanvraag doet. Dit voorkomt een eventuele cumulatie van financiële problematiek bij de gemeente, wat dan zal leiden tot een geringer beroep op artikel 12-gelden. Een en ander is in het belang van de collectiviteit van de gemeenten.
- Tot slot biedt de begrotingsscan voor de provincie een extra mogelijkheid om samen met IFLO en de gemeente wat dieper op de financiële positie van de desbetreffende gemeente in te gaan.

De voormalige gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren zijn per 1 januari 2002 samengevoegd en vormen sindsdien de gemeente Kesteren (werknaam). Per 1 april 2003 is de nieuwe gemeentenaam de gemeente Neder-Betuwe.

Vanaf haar ontstaan staan de financiën onder grote druk. Dit was voor het gemeentebestuur aanleiding om eind 2002 met de provinciaal toezichthouder en de inspecteur gemeentefinanciën de mogelijkheden van een artikel 12-aanvraag voor 2003 te onderzoeken. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad besloten om voor 2003 in geen geval een beroep te doen op de toepassing van artikel 12. Wel bestaat er bij het gemeentebestuur behoefte om een objectief beeld te krijgen van haar financiële positie. De begrotingsscan van de IFLO/Provincie kan hiervoor worden gebruikt en kan een basis vormen voor een in gang te zetten saneringsproces.

1.2 Status van het rapport

Dit rapport is een constatering van feiten en daaruit te trekken conclusies. Waar nodig zijn aanbevelingen in het rapport opgenomen. Het is aan de gemeente om uit het rapport beleidsconclusies te trekken. Bovendien kunnen de conclusies uit dit rapport input zijn voor het overleg tussen gemeente en provincie bij het toezicht.

Verder biedt het rapport de mogelijkheid om met de geselecteerde gemeenten in contact te treden om bepaalde onderdelen in dit rapport wat diepgaander te beschouwen. Het zou daarbij kunnen gaan om die onderdelen waar zich grote afwijkingen voordoen.

1.3 Aandachtspunten bij een aanvraag artikel 12

Omdat het gemeentebestuur van Neder-Betuwe heeft overwogen om in 2003 een beroep te doen op de toepassing van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet beginnen we met nog even stilstaan bij de belangrijkste regels van een dergelijke aanvraag. In een mogelijke afweging om zo'n aanvraag in te dienen moet de gemeente met onderstaande punten rekening houden. Waar mogelijk wordt aangegeven wat de financiële consequenties voor de gemeente Neder-Betuwe zijn op basis van de begroting 2003.

- Aanvraag moet voor 1 december voorafgaande aan het begrotingsjaar op basis van een vastgestelde begroting ingediend worden bij de Minister met een afschrift aan GS.
- De gemeente moet duidelijk maken welke maatregelen de gemeente voorafgaande aan de artikel 12-aanvraag heeft getroffen teneinde de financiële problemen op eigen kracht te boven te komen.
- Er moet een aannemelijk en structureel tekort zijn. Aannemelijk tekort=2 procent van de algemene uitkering + ozb-capaciteit . Dit komt voor de gemeente Neder-Betuwe neer op een structureel tekort van circa € 350.000.
- De inkomsten moet op een redelijk peil zitten. Voor het tarief van de OZB is dit €6,30 per eenheid (€2.268). Dit is 120 procent van het landelijk OZB-tarief. Het rioolrecht en de afvalstoffenheffing moet 100 procent kostendekkend zijn. Het tarief voor rioolrecht moet in 2003 minimaal € 102 per aansluiting zijn. Kwijtschelding op deze onderdelen moet gecompenseerd worden via de opbrengst. Voor de gemeente Neder-Betuwe komt dit neer op een bedrag van circa € 420.000 welke nog ingezet moet worden voordat het redelijk peil bereikt is.
- Nieuw beleid welke is vastgesteld na goedkeuring van de laatste primitieve begroting wordt gecorrigeerd.
- De buffer van de algemene reserves mag zijn 2 procent van de algemene uitkering + ozb-capaciteit. Het gedeelte wat dan nog resteert moet ingezet worden. Als er aan de bestemmingsreserves

en voorzieningen geen goede onderbouwing ten grondslag ligt kunnen deze ook ingezet worden. Ook moet er onderzocht worden of er stille reserves zijn. Voor de gemeente Neder-Betuwe komt dit erop neer dat er een algemene reserve van maximaal circa € 350.000 mag blijven staan.

- Als de bespaarde rente op reserves wordt toegeschreven aan de exploitatie wil dit niet zeggen dat ze niet inzetbaar zijn. Wel mag het wegvallen van de bespaarde rente in de exploitatie meegenomen worden in het tekort. De gemeente Neder-Betuwe zet de bespaarde rente volledig in. In de begroting 2003 komt dit neer op een bedrag van € 221.000.
- De inspecteur kan de gemeente een bijzonder voorschrift opleggen om een beleidsmaatregel te nemen. De keuze van de gemeente is of dit moet via verlagen van de uitgaven of verhogen van de inkomsten. Voorbeelden zijn saneringsvoorstellen, vacaturestop, verbod voor vervangingsinvesteringen enz.
- De gemeente moet een saneringsplan maken waarin wordt aangegeven wanneer de gemeente weer op eigen benen kan staan.

1.4 De aanpak

Bij de analyse van de begroting zijn de hierna opgenomen vier vragen als vertrekpunt gebruikt.

1. Wat kan aan de hand van de gemeenterekeningen van de voormalige gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren vanaf 1998 en de begroting 2003 en het meerjarenperspectief 2004 tot en met 2006 van de nieuwe gemeente Neder-Betuwe voor wat betreft de financiële positie van de gemeente op termijn worden gezegd?
2. Hoe verhoudt zich de uitkering uit het gemeentefonds tot die van de selectiegemeenten?
3. In welke mate doen zich tussen Neder-Betuwe en het referentiekader overeenkomsten en verschillen voor over de belastingen/heffingen en andere inkomstenbronnen en hoe zijn deze verschillen te verklaren?
4. Zijn er opmerkelijke verschillen tussen Neder-Betuwe en de selectiegemeenten voor wat betreft de netto-lasten?

In hoofdstuk 2 komt de financiële positie op basis van de rekeningsresultaten van Dodewaard, Echteld en Kesteren vanaf 1998, de begroting 2003 en het meerjarenperspectief 2004 tot en met 2006 van de nieuwe gemeente Neder-Betuwe aan de orde.

In hoofdstuk 3 wordt de algemene uitkering uit het gemeentefonds van Neder-Betuwe vergeleken met het gemiddelde van die van een viertal gelijksoortige gemeenten. Dit zijn de gemeenten: Maasdriel, Tubbergen, Voorst en Monster. De vier geselecteerde gemeenten hebben evenals Neder-Betuwe een goede sociale structuur en geen centrumfunctie. Het

zijn verder gemeenten waarvan het aantal inwoners varieert tussen de 20.000 en 24.000. In het vervolg van dit rapport zullen de vier gemeenten de selectiegroep worden genoemd.

In hoofdstuk 4 zijn de eigen inkomsten van de gemeente geanalyseerd.

In hoofdstuk 5 is Neder-Betuwe met "zichzelf" vergeleken. Daarbij zijn de gemeentelijke lasten en baten van de functies op basis van de begroting 2003 toegerekend aan de inkomsten- en uitgaven clusters, waardoor de netto-lasten per cluster ontstaan. Door de netto-lasten per cluster te confronteren met de daarbij behorende opbrengst volgens de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds ontstaat een eerste referentiekader. Dit referentiekader is er voor om te bezien of het netto-lastenpatroon van de gemeente aansluit bij de middelentoedeling van uit het gemeentefonds. Naast deze analyse is ook de begroting op clusterniveau van Neder-Betuwe met de selectiegemeenten globaal geanalyseerd. Ten aanzien van het cijfermateriaal van de referentiegemeenten wat afkomstig is van het CBS, merken wij nog op dat dit inclusief BTW is. Immers ook het gemeentefonds 2003 is voor de BTW nog niet gecorrigeerd. Voor die gemeente die bij het CBS een netto begroting (is exclusief .BTW) hebben ingediend is door het CBS een correctie toegepast. Het cijfermateriaal dateert van februari 2003.

In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de personeelsomvang.

In hoofdstuk 7 worden de reservepositie en enkele financiële ratio's gepresenteerd.

2 REKENINGS- EN BEGROTINGSRESULTATEN

2.1 Inleiding

De voormalige gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren zijn per 1 januari 2002 samengevoegd en vormen sindsdien de gemeente Kesteren (werknaam). Per 1 april 2003 is de nieuwe gemeentenaam de gemeente Neder-Betuwe.

In dit hoofdstuk wordt in het kort een beeld gegeven van de financiële positie van Neder-Betuwe. Daarbij wordt ingegaan op de rekeningsresultaten vanaf 1998 van de voormalige gemeenten, de begroting 2003 en het meerjarenbeeld 2004 tot en met 2006. Tevens vindt een beoordeling van de grondexploitatie plaats.

De jaarrekening 2002 is bij het opmaken van deze scan nog niet beschikbaar.

2.2 Rekeningsresultaten

Jaarrekeningsresultaten 1998 t/m 2001

Jaar		volgens gemeente *		volgens provincie *
1998				
Dodewaard	batig	€ 275.000	batig	€ 38.000
Echteld	batig	€ 340.000	batig	€ 50.000
Kesteren	batig	<u>€ 207.000</u>	nadeel	<u>€ 70.000</u>
Totaal	batig	€ 822.000	batig	€ 18.000
1999				
Dodewaard	batig	€ 211.000	batig	€ 7.000
Echteld	batig	€ 206.000	batig	€ 13.000
Kesteren	batig	<u>€ 163.000</u>	batig	<u>€ 10.000</u>
Totaal	batig	€ 580.000	batig	€ 30.000
2000				
Dodewaard	batig	€ 227.000	batig	€ 37.000
Echteld	batig	€ 88.000	batig	€ 128.000
Kesteren	batig	<u>€ 135.000</u>	batig	<u>€ 9.000</u>
Totaal	batig	€ 450.000	batig	€ 174.000
2001				
Dodewaard	nadelig	€ 816.000	batig	€ 55.000
Echteld	nadelig	€ 44.000	batig	€ 1.000
Kesteren	nadelig	<u>€ 587.000</u>	nadelig	<u>€ 206.000</u>
Totaal	nadelig	€ 1.447.000	nadelig	€ 150.000

* Betreft uitkomsten exclusief resultaten grondexploitatie.

Door de herindeling is een vergelijk met de jaren 1998 t/m 2001 moeilijk te maken. Om een beeld van de uitkomsten te geven zijn deze wel weergegeven in bovenstaand overzicht. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de jaarrekening 2001 gecombineerd is opgesteld. Gezien de

druk rondom de herindeling is deze jaarrekening summier opgesteld. Zoals uit de uitkomsten blijkt is het jaar 2001 niet structureel sluitend. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er in dit jaar veel eenmalige kosten zijn gemaakt t.b.v. de herindeling. Niet duidelijk is of in de analyse alle eenmalige kosten in beeld zijn gebracht en dus door de provincie gecorrigeerd zijn op de budgettaire positie om een structurele uitkomst te presenteren. Dit kan betekenen dat het door de provincie gecorrigeerde nadelig structureel saldo minder nadelig dan wel voordelig zou kunnen zijn. De uitkomst van de jaarrekening 2002 zal hier meer inzicht in moeten geven.

Analyse jaarrekeningsresultaten.

De huidige jaarlijkse financiële cyclus is opgebouwd uit de volgende elementen:

- begroting vaststellen door de gemeenteraad in november voorafgaand aan het begrotingsjaar.
- tussentijdse bestuursrapportages (voor- en najaarsnota) die gedurende het begrotingsjaar aan de gemeenteraad worden voorgelegd.
- jaarrekening vast te stellen in het jaar na afloop van het begrotingsjaar.

Via de voor- en najaarsnota wordt de gemeenteraad tussentijds geïnformeerd over de stand van zaken over de uitvoering van de voor dat jaar vastgestelde begroting. Hierbij wordt tevens inzicht verstrekt in gebleken en/of te verwachten financiële ontwikkelingen die afwijken van het begrotingsbeeld in het lopende jaar. Veelal monden de bestuursrapportages uit in een prognose van het jaarrekeningresultaat van het lopend dienstjaar. De bestuursrapportages geven een actueel inzicht in de financiële gang van zaken binnen de gemeente Neder-Betuwe. Wel dient opgemerkt te worden dat tot en met de jaarrekening 2001 niet voldoende inzichtelijk is gemaakt of de afwijkingen een incidenteel of structureel karakter hebben. Vanaf de najaarsnota 2002 is hier een verbetering zichtbaar.

De jaarrekeningen zelf gaan vergezeld van een summier analyse van de grootste verschillen ten opzichte van de (aan de hand van de bestuursrapportages) reeds bijgestelde ramingen. Ook hierbij wordt slechts in beperkte mate ingegaan op de al dan niet eenmalige en/of structurele aard van de geconstateerde wijzigingen. Teneinde bij de analyse van de jaarrekening het resultaat uit “de normale bedrijfsvoering” zo goed mogelijk boven water te krijgen wordt door de provincie mede gebruikt gemaakt van de door de gemeente in de bestuursrapportages verstrekte informatie. Om zicht te krijgen op alle mutaties moet de ter zake doende informatie uit meerdere documenten worden samengebracht. Dit is een arbeidsintensief proces.

Omdat niet zeker is of het rekeningsresultaat door de provincie voor alle incidentele uitgaven is gecorrigeerd mag aan de kolom “volgens provincie” niet meer dan een zeer globale indicatieve betekenis worden toegekend.

2.3 Grondexploitatie

Algemeen

In een afzonderlijke paragraaf willen wij aandacht schenken aan de bouwgrondexploitatie. Het gaat daarbij om de huidige stand van zaken van de verschillende complexen en de eventuele risico's. De laatst opgestelde risico-analyse van de bouwgrondexploitatie van de voormalige gemeente Dodewaard, Echteld en Kesteren is gebaseerd op de jaarrekening 2001.

De provincie Gelderland beoordeelt de bouwgrondexploitatie van de Gelderse gemeenten aan de hand van de "risico-analyse grondexploitatie". Dit is een methode om op een vastgestelde peildatum (31 december van enig jaar) mede aan de hand van de jaarrekening van een gemeente de mogelijke financiële risico's met betrekking tot de bouwgrondexploitatie volgens bepaalde normen in te schatten. De berekening van dit saldo komt in hoofdlijnen neer op het saldo van de reserves die betrekking hebben op de grondexploitatie, verwachte toekomstige resultaatuitkomsten van lopende complexen (zowel positief als negatief) en eventuele risico's.

De uitkomsten van de risico-analyse grondexploitatie vanaf 1998 voor Dodewaard, Echteld en Kesteren luiden als volgt.

Jaar	peildatum	resultaat	categorie *1
1998	31-12-1998		
Dodewaard	batig	€ 298.000	I
Echteld	batig	€ 236.000	I
Kesteren	batig	<u>€ 361.000</u>	I
Totaal	batig	€ 895.000	
1999	31-12-1999		
Dodewaard	batig	€ 521.000	I
Echteld	batig	€ 128.000	I
Kesteren	batig	<u>€ 286.000</u>	I
Totaal	batig	€ 935.000	
2000	31-12-2000		
Dodewaard	batig	€ 476.000	I
Echteld	batig	€ 149.000	I
Kesteren	batig	<u>€ 516.000</u>	I
Totaal	batig	€ 1.141.000	
2001	31-12-2001		
Dodewaard	batig	€ 410.000	I
Echteld	batig	€ 148.000	I
Kesteren	batig	<u>€ 461.000</u>	I
Totaal	batig	€ 1.019.000	

*1 Indeling volgens de provincie (I = geen exploitatietekort).

Lopende plannen

Er zijn momenteel 2 complexen onderhanden. Dit zijn complex Bonegraaf, een bedrijvenpark in Dodewaard, en complex Herenland, woningbouw in Opheusden. De meest recente exploitatieopzet van Bonegraaf dateert van november 2001 en sluit met een positief saldo van € 335.000. De laatste exploitatieopzet van Herenland is van november 2002. Er wordt verwacht dat het complex kostendekkend kan worden afgesloten. Overigens is deze herziene exploitatieopzet, per eind maart 2003, nog niet door de raad vastgesteld.

Reservepositie grondexploitatie

De stand van de reserve per 1 januari 2003 bedraagt € 1.929.292. Dit bedrag is nagenoeg gelijk aan de nog niet in exploitatie genomen gronden. Dit betreffen:

• grond Dalwagenseweg Opheusden	€ 98.131
• grond Opheusden	€ 224.401
• grond Kesteren	€ 1.058.996
• grond Dalwagen Dodewaard	€ 68.776
• grond Lange Akkers Dodewaard	€ 163.582
• grond De Vulpert Dodewaard	€ 147.366
• grond industrieterrein Oost Dodewaard	€ 156.255
• grond De Hoendrik, Dodewaard	<u>€ 21.921</u>
Totaal	€ 1.964.735

Apparaatskosten

Er wordt een bedrag van € 146.000 toegeschreven aan de grondexploitatie. Op het moment dat de gemeente geen plannen meer in ontwikkeling heeft loopt men het risico dat deze lasten niet structureel gedekt kunnen worden. Met de ontwikkelingen binnen de grondexploitatie die gaande zijn lijkt dit echter de komende jaren niet aan de orde. Zodra echter bekend is wanneer de plannen worden afgesloten, zal binnen de exploitatie ruimte moeten worden vrijgemaakt om de apparaatskosten structureel op te vangen.

2.4 Begrotingspositie 2003

De begroting 2003 is in de raadsvergadering van 16 december 2002 vastgesteld. Op 25 november 2002 is er ook een begrotingsvergadering geweest. De begroting die hier aangeboden werd sloot echter met een dusdanig tekort dat de raad dit niet acceptabel vond. In deze vergadering adviseerde het college van Burgemeester en Wethouders de raad ook om een artikel 12-aanvraag in te dienen. De voltallige raad heeft echter besloten niet op het voorstel van het college in te gaan. De raad heeft ook de begroting deze avond niet vastgesteld. Wel heeft de raad het college de opdracht gegeven om middels een saneringsplan tot een sluitende begroting 2003 te komen.

In de raadsvergadering van 16 december 2002 heeft het college de raad wederom de begroting 2003 inclusief een nieuw saneringsplan aangeboden. Dit plan heeft als gevolg dat de begroting 2003 sluit met een klein positief saldo. Maar de uitkomsten van de meerjarenschijven zijn volgens de presentatie van de gemeente nog behoorlijk negatief. Voor 2004 € 1,6 miljoen oplopend naar € 1,7 miljoen in 2006 inclusief nieuw beleid. De raad heeft bij de vaststelling op 16 december 2002 het

college de opdracht gegeven om voor 1 juli 2003 te onderzoeken hoe ook de jaren 2004 tot en met 2006 structureel sluitend gemaakt kunnen worden.

2.5 Meerjarenperspectief 2004-2006

Na bestudering van de cijfers is de provincie van mening dat de meerjarenramingen van 2004 tot en met 2006 minder negatief zijn dan de gemeente presenteert. Dit komt vooral door twee posten in de meerjarenbegroting. De gemeente heeft door een extern bureau een beheerplan voor de wegen laten maken. Hieruit blijkt dat de gemeente jaarlijks € 1,5 miljoen nodig heeft voor het onderhoud van de wegen. In de begroting 2002 was dit nog een bedrag van € 0,6 miljoen.

Bij nader onderzoek van de provincie en de gemeente is echter gebleken dat er voor een groot deel achterstallig onderhoud in het bedrag van € 1,5 miljoen zit. Gezien deze twee bevindingen, en omdat de raad nog geen besluit heeft genomen over het beheerplan, vindt de provincie het niet reëel om hier nu al een dergelijk bedrag voor op te nemen. De provincie adviseert de gemeente om eerst te onderzoeken welk niveau voor het onderhoud van de wegen gewenst is en welk deel betrekking heeft op achterstallig onderhoud.

Het tweede punt waarom wij de meerjarenramingen te negatief vinden is het budget van € 240.000 welke geraamd wordt voor de nieuwbouw van een gemeentehuis. Net zoals bij het wegenbeheersplan geldt ook hier dat de raad nog geen besluit heeft genomen. Daarnaast is bekend dat er ook een optie is voor verbouw van het huidige gemeentehuis in Opheusden. Deze optie is circa € 210.000 goedkoper. Momenteel vindt er een onderzoek plaats naar de verschillende mogelijkheden voor de huisvesting. De hiervoor genoemde cijfers dateren van eind 2001 en kunnen door dit onderzoek achterhaald zijn.

2.6 Administratieve organisatie

Na invoering van het duale stelsel is de gemeente verplicht om een aantal verordeningen vast te stellen die betrekking hebben op de administratieve organisatie. Dit betreffen de verordeningen 212, 213 en 213a uit de Gemeentewet. Artikel 212 bepaalt dat de raad een verordening met de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie moet vaststellen. Op grond van artikel 213 dient de raad een verordening met regels over de controle vast te stellen. In artikel 213a is vastgesteld dat de raad een verordening vaststelt voor door het college te verrichten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid.

De verordeningen als bedoeld in de artikelen 212 en 213 dienen op grond van de Wet Dualisering gemeentebestuur te worden vastgesteld voor de vaststelling van de begroting 2004, doch uiterlijk op 15 november 2003. De verordening 213a moet uiterlijk voor 7 maart 2003 vastgesteld worden.

In verband met de herindeling per 1 januari 2002 heeft de gemeente Neder-Betuwe, conform de circulaire van 28 september 2002, een jaar uitstel gekregen. Overigens streeft de gemeente er naar om de drie verordeningen voor 15 november 2003 vast te stellen.

2.7 Conclusies

De jaarrekeningen van de voormalige gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren over de jaren 1998 tot en met 2000 zijn afgesloten met overschotten. De jaarrekeningen van 2001 vertonen per saldo geringe structurele tekorten. De rekening 2002 van de gemeente Neder-Betuwe is bij het opmaken van deze scan nog niet gereed. Rekening houdende met een aantal door de provincie als "eenmalig" aangemerkte voordelen becijfert de provincie over de jaren 1998 tot en met 2001, met inachtneming van het hiervoor al verwoorde voorbehoud, alleen in het jaar 2001 een structureel tekort. De hier in het geding zijnde correcties betreffen vooral de meeropbrengst van bouwleges, de structurele inzet van de behoedzaamheidsreserve binnen de algemene uitkering uit het gemeentefonds, afrekeningen over voorgaande jaren, extra afschrijvingen en als "niet structureel" aangemerkte onderbesteding op bepaalde budgetten. Op basis van de laatst vastgestelde jaarrekeningen 2001 van de voormalige gemeenten is het moeilijk een conclusie te trekken over de budgettaire situatie van de nieuwe gemeente Neder-Betuwe. Hier zal de jaarrekening 2002 in combinatie met de begroting 2003 meer duidelijkheid over moeten geven.

Gezien bovenstaande is het moeilijk een oordeel te geven over het meerjarenperspectief. Dit geldt met name voor de jaren 2004 t/m 2006.

De gemeente loopt binnen de grondexploitatie, met de huidige bekend zijnde gegevens, geen risico. De nog niet in exploitatie genomen gronden kunnen eventueel afgedekt worden met de reserve grondexploitatie.

Aanbevelingen

Bij de bestuursrapportages en de verschillen-analyse bij de jaarrekening tussen begroting en jaarrekening duidelijk onderscheid maken tussen eenmalige en structurele effecten.

Bij de bestuursrapportages geconstateerde mutaties betrekken bij de verschillen-analyse tussen begroting (primitief) en jaarrekening.

Via adequate planning en control bereiken dat er een structureel evenwicht in 2006 ontstaat.

De exploitatie opzet van complex Bonegraaf op korte termijn actualiseren.

De forse negatieve afwijking op het cluster Algemene ondersteuning onderwerpen aan een nader onderzoek. Dit temeer daar uit de vergelijking van de personeelsomvang (hoofdstuk 6) blijkt dat Neder-Betuwe niet extreem afwijkt.

3 INKOMSTEN UIT HET GEMEENTEFONDS

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een uiteenzetting over de inkomsten uit het gemeentefonds voor het jaar 2003 gegeven. Dit hoofdstuk heeft twee functies. In de eerste plaats wil het inzicht geven in de algemene uitkering van de gemeente Neder-Betuwe en in de tweede plaats wil het iets zeggen over de structuurkenmerken van de gemeente.

Elke gemeente ontvangt een algemene uitkering. De omvang van deze uitkering is afhankelijk van verschillende maatstaven, zoals onder andere het aantal inwoners, het aantal woonruimten, de oppervlakte, de OZB-capaciteit. In totaal zijn er ruim veertig verdeelmaatstaven binnen de algemene uitkering te onderscheiden. Het huidige verdeelstelsel is in 1997 van kracht geworden en is sedert de aanpassing in 2001 kostengeoriënteerd. Dit betekent dat globaal gesproken de verdeling van het gemeentefonds is afgestemd op de behoefte aan middelen van de gemeenten. Zo ontvangt een gemeente met een slechte sociale structuur meer middelen voor het verlenen van bijstand. En ontvangt een gemeente die een centrumfunctie vervult voor de omliggende gemeenten meer middelen om de extra lasten die daarmee gepaard gaan te kunnen bekostigen.

Overigens laat dit onverlet dat gemeenten autonoom zijn de middelen binnen de wettelijke kaders naar eigen inzicht te besteden, de besteding is een gemeentelijke keuze. Dat kan een van de redenen zijn waarom de verdeling op individueel gemeentelijk niveau niet aansluit op de lasten. Een tweede oorzaak van dat verschil is de globaliteit van het stelsel: algemeen gesproken klopt de verdeling, in individuele gevallen kunnen er in gemeenten specifieke omstandigheden bestaan die bepaalde taken duurder of juist goedkoper maken dan gemiddeld.

De kenmerken van gemeenten komen tot uitdrukking in de verdeelmaatstaven. Op grond daarvan kan een gemeente worden getypeerd op basis van sociale- en centrumindicatoren.

Verder wordt in dit hoofdstuk inzicht gegeven in de speciaal voor deze begrotingsscan gemaakte selectie van gemeenten waarmee de gemeente Neder-Betuwe in dit rapport zal worden vergeleken. Voor de samenstelling van de landelijke referentiegroep is gebruik gemaakt van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Het gaat hierbij om de maatstaven: inwoners, woonruimten, klantenpotentieel lokaal, laag inkomen en omgevingsadressendichtheid. Deze verdeelmaatstaven hebben (macro gezien) een relatief aandeel van circa 65 procent in de verdeling van het gemeentefonds. Het gemiddelde van die selectie van gemeenten is genomen als referentiekader voor de lasten van Neder-Betuwe. Gegeven de kostenoriëntatie binnen het gemeentefonds mag namelijk worden verwacht dat gemeenten die dezelfde (opbouw van de) algemene uitkering hebben als Neder-Betuwe en dezelfde typering hebben, ook een vergelijkbaar lastenpatroon hebben als Neder-Betuwe. De vergelijking van de lasten van Neder-Betuwe en de gemiddelde lasten van de selectiegemeenten geeft daarom een goed inzicht in de begrotingspositie van de gemeente Neder-Betuwe in relatie tot haar

referentiegroep. Op grond van de analyse van de algemene uitkering zijn de volgende gemeenten gekozen: Tubbergen, Maasdriel, Voorst en Monster.

3.2 Analyse

De resultaten van de vergelijking tussen de gemeente Neder-Betuwe en de selectiegemeenten staan in onderstaande tabel. Daarbij komen eerst de centrale maatstaven aan de orde die iedere gemeente krijgt, gevolgd door de verdeelmaatstaven die afhankelijk zijn van de specifieke omstandigheden waarin een gemeente verkeert. Onder de tabel worden enkele afwijkingen nader toegelicht.

Gemeente	Neder-Betuwe
Jaar	2003
Inwoners	22.300
Woonruimten	7.670

Selectie van gemeenten	
Inwoners	21.958

Verdeelmaatstaf	Neder-Betuwe inkomsten per inwoner (x €1,-)	Gemiddelde selectie per inwoner (x €1,-)	Vershil per inwoner (x €1,-)
Onroerende zaakbelastingen *	-107	-128	21
Inwoners	196	196	0
Inwoners < 20 jaar	75	63	12
Inwoners > 64 jaar	7	8	-1
Inwoners waddengemeenten	0	0	0
Laag inkomen	42	47	-5
Bijstandsgerechtigden	4	4	0
Uitvoeringskosten bijstand	18	14	4
Schaalfactor uitvoeringskosten bijstand	6	5	1
Uitkeringsgerechtigden	12	16	-4
Minderheden	5	5	0
Lokaal klantenpotentieel	64	63	1
Regionaal klantenpotentieel	4	6	-2
Leerlingen	9	8	1
Land	13	18	-5
Binnenwater	1	1	0
Buitenwater	0	0	0
Oeverlengte (incl. bodemfactoren)	2	2	0
Overige bodemfactoren	67	75	-8
Oppervlak bebouwd	6	7	-1
Woonruimten	103	116	-13
Oppervlak historische kernen	0	0	0
Lengte historisch water	0	0	0
Historische woningen in bewoonde oorden	0	1	-1
Historische woningen in historische kernen	0	0	0
Stadsvernieuwing	0	1	-1
Omgevingsadressendichtheid	9	16	-7
Kernen	4	4	0
Bedrijfsvestigingen	8	10	-2
Vast bedrag voor iedere gemeente	13	13	0
Vast bedrag waddengemeenten	0	0	0
Groeikernen	0	0	0
Extra leerlijnen streekscholen	0	0	0
Extra groei jongeren	0	0	0
Extra groei VO-leerlingen	5	0	5
Rioleringen *	19	25	-6
Monumenten *	1	1	0
Wijziging gemeentelijke indeling:			
- aflopende uitkering *	0	0	0
- startbijdrage	0	0	0
- herindeling *	43	0	43
- gewenningsbijdrage *	0	0	0
Suppletie-uitkering *	-1	3	-4
Totaal algemene uitkeringen 1)	628	600	28

* Zonder uitkeringsfactor (=1,212)

1) Excl. WUW-uitkering, artikel 12-uitkering, precariobelasting en Verdi.

3.3 Toelichting

Onroerende zaakbelastingen

Uit de vergelijking met de selectiegemeenten blijkt dat Neder-Betuwe een relatief geringere capaciteit (economische waarde onroerend goed) heeft om onroerende-zaakbelastingen over te heffen. De totale belastingcapaciteit in Neder-Betuwe is 18 procent lager dan die in de selectiegemeenten.

De totale economische waarde van het onroerend goed naar de toestand per januari 2003, opgesplitst in woningen en niet-woningen zoals, gebruikt door het Ministerie van Financiën voor de algemene uitkering 2003 is als volgt:

	Bedragen x € 1 miljoen		
	waarde <u>woningen</u>	waarde <u>niet-woningen</u>	totaal
Neder-Betuwe	1.102 (79%)	292 (21%)	1.394
Selectiegemeenten (gemiddeld)	1.228 (74%)	425 (26%)	1.653

De lagere economische waarde in Neder-Betuwe betekent dat in relatie tot de selectiegemeenten bij hantering van het rekestarief van € 4,99 de gemeente Neder-Betuwe minder inkomsten uit de onroerende-zaakbelastingen kan genereren. Gegeven de lagere economische waarde is de opbrengst uit de gemeentefondsuitkering in Neder-Betuwe daarom hoger. Het gaat om een bedrag van € 21 per inwoner.

Het verschil in economische waarde wordt niet veroorzaakt door de gemiddelde waarde van de woonruimten. De gemiddelde economische waarde bedraagt zowel in Neder-Betuwe als in de selectiegemeenten € 144.000 per woonruimte.

Het bovenstaande verschil kan worden verklaard door een hogere gemiddelde economische waarde van de niet-woningen in de selectiegemeenten. Daarnaast telt de selectiegroep 867 woonruimten meer. De selectiegroep telt gemiddeld 8.537 woonruimten terwijl Neder-Betuwe 7670 woonruimten telt.

Bevolkingsopbouw

De bevolkingsopbouw in Neder-Betuwe wijkt enigszins af van de selectiegroep. De gemeente heeft meer inwoners jonger dan 20 jaar dan gemiddeld binnen de selectiegemeenten. De gemeente Neder-Betuwe telt 7000 jongeren en het aantal jongeren in de selectiegroep komt uit op gemiddeld 5800. Het aantal inwoners boven de 64 jaar wijkt nauwelijks af.

Dit betekent dat Neder-Betuwe per saldo € 11 per inwoner meer uit het gemeentefonds ontvangt.

Woonruimten

De gemiddelde woningbezetting in Neder-Betuwe bedraagt 2,9 terwijl de selectiegroep uitkomt op gemiddeld 2,6. Dit is de reden dat Neder-Betuwe ten opzichte van de selectiegroep € 13 per inwoner minder uit het gemeentefonds ontvangt.

Wijziging gemeentelijke indeling

Op grond van de herindeling in 2002 ontvangt de gemeente Neder-Betuwe een extra uitkering uit het gemeentefonds. Deze uitkering is bedoeld om de extra kosten (incidenteel) van de herindeling te compenseren. Van de extra uitkering ontvangt de gemeente 40 procent het eerste jaar (2002) en vervolgens 20 procent in de drie jaren daarna. Dit betekent dat Neder-Betuwe vanaf 2006 weer met de reguliere middelen moet kunnen uitkomen.

3.4 Conclusies

De uitkomst van de analyse toont aan dat de middelentoedeling vanuit het gemeentefonds aan Neder-Betuwe ten opzichte van de selectiegemeenten met € 28 per inwoner positief afwijkt. De afwijking kan volledig worden toegeschreven aan de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling. Wanneer wordt geabstraheerd van deze tijdelijke verdeelmaatstaf dan ontvangt Neder-Betuwe € 15 minder.

De gemeente Neder-Betuwe onderscheidt zich van de selectiegemeenten door het hebben van een relatief lage belastingcapaciteit (inkomstenmaatstaf OZB), waarvoor zij binnen het gemeentefonds meer wordt gecompenseerd. Het gaat hier om een bedrag van € 21 per inwoner.

Daarnaast ontvangt Neder-Betuwe een extra uitkering van € 43 per inwoner om de incidentele kosten van de herindeling te kunnen bekostigen. Deze verdeelmaatstaf is van tijdelijke aard en loopt tot en met 2005.

Naast deze twee positieve afwijkingen ontvangt Neder-Betuwe vanwege een hogere woningbezetting een bedrag van € 13 per inwoner minder uit het gemeentefonds.

Hiermee zijn de belangrijkste afwijkingen verklaard.

4 EIGEN INKOMSTEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente gegeven. Achtereenvolgens komen aan de orde; het belastingpakket 2003 van artikel 12 en de inkomsten uit de nutsbedrijven.

4.2 Het “belastingpakket” 2003

Eén van de vereisten om in aanmerking te komen voor aanvullende steun uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 Fw is dat de eigen heffingen uit het belastingpakket voldoen aan het redelijk peil, zoals is voorgeschreven door de beheerders van het gemeentefonds in de zogenaamde “meicirculaire”. Van een redelijk peil van eigen inkomsten is sprake indien:

1. ten minste een tarief van € 6,30 per € 2.268 waarde van de onroerende zaken wordt geheven;
2. de door de gemeente gemaakte lasten inzake huisvuil en bedrijfsvuil volledig worden gedekt door de reinigingsheffingen;
3. de door de gemeente gemaakte lasten inzake de riolering volledig worden berekend in de rioolrechten. Het minimum van de nettokosten van riolering, dit zijn de bruto-kosten minus de verfijning riolering en minus de inkomsten uit het cluster riolering van het gemeentefonds, bedraagt € 102 per aansluiting. Een negatieve opbrengst van het cluster riolering wordt op nul gesteld.

De vergelijking van de feitelijke opbrengst van Neder-Betuwe met het zogenaamde redelijk peil levert het volgende resultaat op. Met de lastenverlichting/Zalmsnip is geen rekening gehouden.

Redelijk peil 2003		Feitelijke opbrengst gemeente Neder-Betuwe	
Onroerende-zaakbelastingen	€ 3.872.000	Onroerende-zaakbelastingen	€ 3.489.000
Afvalstoffenheffing	€ 7.000	Afvalstoffenheffing	nihil
Rioolrecht	<u>€ 1.748.000</u>	Rioolrecht	<u>€ 1.748.000</u>
Totaal	<u>€ 5.627.000</u>	Totaal	<u>€ 5.237.000</u>
<i>Per woonruimte*</i>	<i>€ 734</i>	<i>Per woonruimte*</i>	<i>€ 683</i>

*aantal woonruimten 7.670 woonruimten

Toelichting

OZB

Bij de berekening van de opbrengst van het redelijk peil is uitgegaan van een totale economische OZB-capaciteit van € 1.394 miljoen (paragraaf 3.3). Dit komt overeen met 614.595 eenheden van € 2.268.

De opbrengst van het redelijk peil voor de OZB komt hierdoor op 614.595 x €6,30 is €3.872.000 (afgerond).

Het tarief van de OZB per €2.268 waarde die de gemeente Neder-Betuwe heft bedraagt voor gebruikers van woningen €2,33 en voor eigenaren €2,91, in totaal €5,24. De gemeente past, evenals circa 84 procent van de Nederlandse gemeenten, een tariefsdifferentiatie toe voor woningen en niet-woningen. Voor niet-woningen liggen de tarieven op respectievelijk €3,21 en €4,01, in totaal €7,22. Het gemiddeld tarief van de woningen plus niet-woningen, waarbij rekening is gehouden met de verhouding woningen/niet-woningen zoals genoemd in paragraaf 3.3, bedraagt €5,65 en ligt €0,66 boven het OZB-rekentarieff van gemiddeld €4,99 waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

Op basis van de uitgangspunten van het gemeentefonds wordt verondersteld dat gemeenten bij een gemiddeld OZB-tarief van €4,99 en volledige kostendeckering bij reiniging en riolering, voldoende middelen genereren om een gelijke voorzieningencapaciteit te kunnen realiseren. Op basis van de uitgangspunten van het gemeentefonds veronderstelt dit dat de gemeente Neder-Betuwe een hogere voorzieningencapaciteit ter beschikking heeft.

Het gemiddeld tarief van de woningen en van de niet-woningen van €5,65 ligt circa 10 procent onder het tarief van €6,30 waarmee voor het jaar 2003 in artikel 12 wordt gerekend. Dit verklaart grotendeels het verschil tussen de feitelijke opbrengst OZB van €3,5 miljoen en het "Redelijk peil 2003" van €3,9 miljoen.

Ter vergelijking met de selectie van gemeenten zijn in de onderstaande tabel de tarieven OZB van die gemeenten opgenomen en de gemiddelde opbrengst per woonruimte.

bedragen in €

Gemeenten	Tarief Woningen	Tarief niet-Woningen	Geschatte gemiddelde waarde**	Opbrengst gemiddelde woning
Tubbergen	5,42	5,42	141.000	336
Maasdriel	3,77	5,41	155.000	256
Voorst	3,26	5,49	150.000	215
Monster	4,83	6,47	126.000	265
Gemiddeld*	4,32	5,69	144.000	268
Neder-Betuwe	5,24	7,22	144.000	330

* ongewogen gemiddelde

** de geschatte gemiddelde waarde is berekend aan de hand van de waardegegevens die worden gebruikt voor de berekening van de algemene uitkering uit het gemeentefonds (januari 2003). De berekening van de geschatte waarde is het quotiënt van de waarde van de woningen en het aantal woonruimten.

Uit het overzicht blijkt dat Neder-Betuwe met een gemiddelde OZB-opbrengst per woonruimte van € 330, ruim 23 procent, boven het gemiddelde van de selectiegroep zit. Het absolute verschil van € 62 per woonruimte kan worden verklaard door een fors hoger (gemiddeld) tarief.

Het gemiddelde tarief van de woningen plus niet-woningen bedraagt in Neder-Betuwe € 5,65 en in de selectiegroep € 4,67. Daarbij is rekening gehouden met de verhouding woningen en niet-woningen (zie paragraaf 3.3). Dit betekent dat Neder-Betuwe ruim 33 procent boven het rekkentarium van € 4.99 zit. Terwijl de selectiegroep daar nog met bijna 7 procent nog onder zit.

De gemeente geeft via het tarief van de OZB € 45,38 als lastenverlichting terug aan de burgers. Dit komt overeen met 100 procent van de zogenaamde Zalmsnip.

Rioolrechten

De lasten van de riolering bedragen € 2.176.911. Voor de berekening van het belastingpakket dient de verfijning riolering en de inkomsten uit het cluster riolering - indien dit een positief bedrag is – hierop in mindering te worden gebracht. Het gaat hier om een bedrag van € 429.000. Per saldo resteert een bedrag van € 1.748.911. De gemeente Neder-Betuwe telt 7579 aansluitingen. Per aansluiting komt dit neer op € 230. De netto-lasten worden volledig gedekt uit de opbrengst van de rioolrechten.

Het tarief van een eigenaar/gebruiker voor het jaar 2003 bedraagt € 172 per aansluiting. Het gemiddeld tarief van meerpersoonshuishoudens in de selectiegemeenten bedraagt € 141.

De gemeente beschikt over een gemeentelijk rioleringsplan (GRP). Het plan wordt periodiek geactualiseerd. Voor het laatste is dit in 2002 gebeurd.

Afvalstoffenheffing

De afvalverwijderingstaak heeft het gemeentebestuur uitbesteed aan de AVRI. Dit bedrijf brengt bij een meerpersoonshuishouding een tarief in rekening van € 258. Het gemiddeld tarief van een meerpersoonshuishouden in de selectiegemeenten bedraagt € 244.

Woonlasten van een meerpersoonshuishouden in een gemiddelde woning

Een breder beeld van de lokale lastendruk geeft een zogenaamde woonlastenbenadering. In de Atlas van de lokale lasten 2003, samengesteld door het COELO, wordt onder andere een overzicht gegeven van de woonlasten in euro's per jaar per gemeente. In het overzicht wordt de totale opbrengst van de OZB, op basis van de gemiddelde waarde van de woning (in de betreffende gemeente), de reinigingsrecht/afvalstoffenheffing en rioolrecht, op basis van een meerpersoonshuishouden, uitgedrukt in een bedrag per woonruimte. Er is geen

rekening gehouden met eventuele verschillen in kostendekking van reiniging en riolering.

bedragen in €

Gemeenten	Totaal**	OZB*	Reinigingsrecht	Rioolrecht
Tubbergen	715	327	212	176
Maasdriel	640	237	258	145
Voorst	579	215	228	136
Monster	650	268	276	106
Gemiddeld*	646	261	244	141
Neder-Betuwe	745	315	258	172

Nederland € 387 laagste waarneming

idem € 1.069 hoogste waarneming

idem € 628 gemiddelde waarneming

*wijkt per gemeente af van de gemiddelde waarde die wordt gebruikt bij de berekening van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

**De bedragen zijn na aftrek van de Zalmsnip.

De gemiddelde belastingdruk in Neder-Betuwe van in totaal € 745 ligt boven het gemiddelde van de selectiegemeenten ad € 646. In het COELO-rapport neemt Neder-Betuwe plaats 450 in. De hoogste waarneming zit op 518¹.

4.3 Winstuitkering nutsbedrijven

Neder-Betuwe ontvangt structureel € 54.000 dividend uitkering voor de deelname in het waterleidingbedrijf.

4.4 Conclusies

Op grond van de berekening van het belastingpakket kan worden geconstateerd dat Neder-Betuwe met zijn heffingen (OZB, reinigingsrecht/afvalstoffenheffing en rioolrecht) ongeveer € 0,4 miljoen onder het voor artikel 12-gemeenten geldende minimumpeil zit.

De gemeente heft een OZB tarief van een eigenaar/gebruiker van gemiddeld € 5,65, terwijl zij binnen het gemeentefonds (inkomstenmaatstaf) wordt afgerekend op basis van een tarief van € 4,99. Dit betekent dat de gemeente Neder-Betuwe aan OZB opbrengst meer ontvangt dan er bij het gemeentefonds wordt verondersteld. Met andere woorden de feitelijke opbrengst uit de OZB is hoger dan de correctie binnen het gemeentefonds (inkomstenmaatstaf). Uit de clustervergelijking hierna blijkt dat de hogere belastingopbrengst zich vertaalt in een meer dan gemiddelde lastenniveau.

De woonlasten in brede zin (OZB, reinigingsrecht/afvalstoffenheffing en

¹ 518 is aantal gemeenten, deelgemeenten en onderdelen van gemeenten die niet zijn heringedeeld en die nog verschillende tarieven kunnen hebben.

rioolrecht) voor meerpersoonshuishoudens wijken eveneens in Neder-Betuwe negatief af van de selectiegemeenten. Neder-Betuwe heft gemiddeld € 99 per meerpersoonshuishoudens meer. Vergeleken met de cijfers uit het COELO-rapport liggen de belastingen in Neder-Betuwe € 117 boven de gemiddelde waarneming van € 628, ofwel 19 procent.

5 GLOBALE BEGROTINGSANALYSE 2002


5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een analyse gepresenteerd van de lasten van de gemeente Neder-Betuwe. Daartoe worden de lasten van Neder-Betuwe vergeleken met de inkomsten uit het gemeentefonds en met de lasten van de selectie van gemeenten.

Al eerder is in dit rapport opgemerkt dat de verdeling van het gemeentefonds kostengeoriënteerd is. Dat wil zeggen dat de verdeling van de algemene uitkering aansluit bij de kostenverschillen tussen (groepen van) gemeenten. Het gemeentefonds is geen detaillistisch systeem; het is een globaal verdeelstelsel. Dat wil zeggen dat op individueel gemeentelijk niveau afwijkingen van de 'genormeerde' niveaus mogelijk zijn. Daarvoor bestaan grosso modo twee oorzaken: specifieke omstandigheden en (politieke) keuzen van de gemeenten. Verschillen tussen lasten en baten krijgen daarom sneller het predikaat "valt binnen de marges" dan "opvallend verschil". Ook bij de vergelijking met andere gemeenten moeten ruime marges in acht worden genomen. De ene gemeente is de andere niet en ook kunnen verschillende wijzen van boeken leiden tot verschillen in lasten. Daarom worden de vergelijkingen dan ook gemaakt op een redelijk hoog aggregatieniveau, namelijk dat van de clusters. Wij merken er nog bij op dat verschillen op clusterniveau ook het gevolg kunnen zijn van de wijze waarop gemeenten in het verleden zijn omgegaan met het afboeken van investeringen in één keer van de reserves. Om dit te analyseren dient een diepgaander onderzoek plaats te vinden.

De inkomsten uit het gemeentefonds zijn onderverdeeld in zogenoemde clusters. Deze clusters zijn bredere taakvelden van gemeenten. De begrotingsfuncties zijn alle toegedeeld aan basisclusters (enkele functies worden gesplitst op subfunctieniveau over meerdere basisclusters). De basisclusterindeling bevat 18 uitgavenclusters, waarvan er twee worden samengevoegd tot het cluster Kunst en Ontspanning, twee tot het cluster Ruimtelijke ordening, Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting en twee tot het cluster Wegen en Water. In het overzicht van de vergelijking van de lasten met de inkomsten uit het gemeentefonds is ook sprake van een cluster Eigen inkomsten. Over de eigen inkomsten van de gemeente Neder-Betuwe is al in hoofdstuk 4 gerapporteerd.

5.2 De "vergelijking met zichzelf"

Gemeente Jaar		Neder-Betuwe 2003			
Cluster	Netto lasten (x € 1.000)	Gecorrigeerde netto lasten (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering (x € 1.000)	Verschil (x € 1.000)	
Sociale dienst en bijstand	-736	-703	959	256	
Zorg (inclusief Onderwijs)	-4.615	-4.405	4.830	425	
Kunst en Ontspanning	-1.044	-997	1.503	506	
Oudheid	-156	-149	13	-136	
Ruimtelijke ordening, Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting	-967	-923	605	-318	
Reiniging	-8	-8		-8	
Riolering	-429	-409	382	-27	
Groen	-1.098	-1.048	1.451	403	
Bestuursorganen	-936	-893	714	-179	
Algemene ondersteuning	-2.466	-2.354	1.148	-1.206	
Bevolkingszaken	-470	-449	298	-151	
Openbare orde en Veiligheid	-1.541	-1.471	504	-967	
Fysiek milieu	-654	-624	619	-5	
Wegen en Water	-2.783	-2.656	3.146	490	
Suppletie-uitkering 'f 100' maatregel	-350	-350	437	87	
Overigen			949	949	
Totaal uitgaven	-18.253	-17.438	17.543	105	
Eigen inkomsten	4.304	3.489	-3.058	431	
Algemene uitkering	13.949	13.949	-14.483	-534	
Totaal inkomsten	18.253	17.438	-17.541	-103	
Saldo	0	0	2	2	

Toelichting

Algemeen

Bij de vergelijkingen is het volgende van belang. De hoogte van de lasten per functie wordt mede bepaald door de mate van toerekening van de (apparaats)kosten. Sinds het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 is voorgeschreven dat de (apparaats)kosten op functieniveau (moeten) worden toegerekend. Gebleken is dat de gemeenten in zijn algemeenheid verschillend kunnen omgaan met de verbijzondering van apparaatskosten. Dit kan op voorhand een deel van de geconstateerde verschillen verklaren. Verder kan ook het wel of niet bruto ramen van investeringen de cijfervergelijking hebben beïnvloed. Het komt nog wel eens voor dat gemeenten reserves inzetten ter (gedeeltelijke) afboeking van de investering. In het nu in bewerking zijnde Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten wordt dit sterk ontraden.

De Overige Eigen Middelen (OEM)

Bij de verdeling in het gemeentefonds is ervan uitgegaan dat de gemeenten een zeker bedrag aan OEM genereren. Deze OEM bedraagt 5,4 procent van de lasten maatstaven en is betrokken bij de verdeling (kolom 3 van voorgaande tabel). Bij de vergelijking van de netto-lasten van de gemeente met de algemene uitkering wordt eerst de werkelijke OEM in mindering gebracht op de netto-lasten per cluster. Vervolgens worden de gecorrigeerde netto-lasten vergeleken met de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

5.3 Neder-Betuwe vergeleken met de selectiegemeenten

Naast de vergelijking van de lasten met de clusters van de algemene uitkering is de vergelijking met de selectiegemeenten relevant. In de navolgende tabel wordt daarvan op basisclusterniveau een overzicht gegeven. Daarna worden de vergelijkingen toegelicht. Voor de vergelijking op functieniveau verwijzen wij naar bijlage 1.

Vergelijking clusters Neder-Betuwe met selectiegemeenten

Gemeente		Neder-Betuwe		selectie van gemeenten	
Jaar		2003		Inwoners	21.958
Inwoners		22.300			
Cluster	Neder-Betuwe nettolasten per inwoner (x €1,--)	Selectie nettolasten per inwoner (x €1,--)	Verskil per inw. (x €1,--)		
Sociale dienst & Bijstand	-33	-37	4		
Onderwijs	-96	-86	-10		
waarvan huisvesting	0	-48	48		
Zorg, exclusief Onderwijs	-111	-123	12		
Kunst	-2	-7	5		
Ontspanning	-45	-63	18		
Oudheid	-7	-7	0		
Ruimtelijke ordening & Stadsvernieuwing	-18	-23	5		
Volkshuisvesting	-25	-20	-5		
Reiniging	0	-1	1		
Riolering	-19	-17	-2		
Groen	-49	-80	31		
Bestuursorganen	-42	-29	-13		
Algemene ondersteuning	-111	-88	-23		
Bevolkingszaken	-21	-22	1		
Openbare orde & Veiligheid	-69	-43	-26		
Fysiek milieu	-29	-31	2		
Wegen	-113	-113	0		
Water	-11	-2	-9		
Totaal uitgaven	-801	-792	-9		
Onroerende zaakbelastingen	141	147	-6		
Overige eigen middelen	36	56	-20		
Algemene uitkering	626	590	36		
Totaal inkomsten	803	793	10		
Saldo	2	1	1		

Toelichting

Cluster 'Sociale dienst en Bijstand'

Op deze cluster worden de netto-lasten van de begrotingsfuncties bijstandsverlening (610) en inkomensvoorziening (612) verantwoord. De netto-lasten van Neder-Betuwe liggen € 4 per inwoner onder het niveau van de selectiegemeenten. Uit de vergelijking met zichzelf blijkt dat Neder-Betuwe met haar netto-lasten ook onder het niveau van het genormeerde bedrag van de algemene uitkering zit. Een positieve afwijking van € 256.000, ofwel € 11 per inwoner.

Subcluster 'Onderwijs', onderdeel van het cluster 'Zorg'

Voor analysedoeleinden is het cluster Zorg opgesplitst in een cluster Onderwijs en een cluster Zorg. Het cluster Onderwijs bevat alle begrotingsfuncties van hoofdfunctie 4. Op het cluster Onderwijs geeft Neder-Betuwe € 10 per inwoner meer uit dan de selectiegemeenten. Dit verschil wordt meer dan volledig verklaard door de netto-lasten op functie 420, openbaar basisonderwijs. De gemeente Neder-Betuwe geeft op die functie € 14 per inwoner meer uit. De afwijking van het cluster is enigszins geflatteerd vanwege het feit dat de gemeente Neder-

Betuwe beschikt over een voorziening ten behoeve van de huisvesting voor het bijzonder voortgezet onderwijs voor een bedrag van € 0,4 miljoen. Van de vier selectiegemeenten hebben drie gemeenten nagenoeg geen netto-lasten voor het basis onderwijs. De netto-lasten van de gemeente die resteert, komen overeen met het bedrag in Neder-Betuwe. De afwijking op deze cluster geeft gezien het vorenstaande daarom een vertekend beeld.

Cluster 'Zorg, exclusief Onderwijs'

Tot deze cluster behoren de netto-lasten van de begrotingsfuncties werkgelegenheid (611), overige zekerheidsregelingen (613), maatschappelijke begeleiding en advies (620), sociaal-cultureel werk (630), bejaardenorden (640), overige tehuizen (641), kinderopvang (650), dagopvang gehandicapten (651), basisgezondheidszorg (710), ambulance vervoer (711), verpleeginrichtingen (712), overige volksgezondheid (713) en het onderdeel WVG van overige volkshuisvesting (deel van functie 822). Op deze cluster geeft de gemeente Neder-Betuwe € 12 per inwoner minder uit. In Neder-Betuwe wijken de netto-lasten op functie 620, maatschappelijke begeleiding en advies en 630, sociaal-cultureel werk per saldo € 22 per inwoner positief af, terwijl functie 710, basisgezondheidszorg € 13 negatief afwijkt.

Bij de vergelijking met zichzelf zijn de bovengenoemde clusters Onderwijs en Zorg als één cluster Zorg opgenomen. Daaruit blijkt dat de gemeente Neder-Betuwe € 422.000 (€ 19 per inwoner) minder uitgeeft dan er uit het gemeentefonds wordt ontvangen.

Cluster 'Kunst'

Op het cluster Kunst worden uitsluitend de netto-lasten van de begrotingsfunctie 540 tot uitdrukking gebracht. De lasten op deze cluster zijn in Neder-Betuwe € 5 per inwoner lager dan de gemiddelde lasten van de selectiegemeenten.

Cluster 'Ontspanning'

De netto-lasten van de begrotingsfuncties openbare bibliotheek (510), vormings- en ontwikkelingswerk (511), sport, met uitzondering van de 'groene' sportvelden (530), en overige recreatieve voorzieningen (580) worden tot het cluster Ontspanning gerekend. De lasten op dit cluster liggen in Neder-Betuwe € 18 per inwoner onder de gemiddelde lasten van de selectiegemeenten. Dit wordt in hoofdzaak verklaard door de lage netto-lasten op functie 530, sport. Neder-Betuwe geeft € 20 per inwoner minder uit op deze functie.

Bij de gemeentefondsuitkering, zoals deze is weergegeven bij de vergelijking met zichzelf, vormen de hier genoemde clusters Kunst en Ontspanning één cluster. Bij de vergelijking met zichzelf geeft Neder-Betuwe op deze cluster circa € 506 000 (€ 23 per inwoner) minder uit dan via de algemene uitkering wordt ontvangen. De uitkomst is enigszins geflatteerd door de onttrekking van € 200.000 aan een bestemmingsreserve.

Cluster 'Oudheid'

Deze cluster wordt gevormd door de lasten op musea, monumentenzorg en archief (541). In de gemeente Neder-Betuwe komen op deze functie geen lasten voor. De netto-lasten wijken niet af van de selectiegemeenten.

Uit de vergelijking met zichzelf blijkt dat de gemeente € 136.000 (€ 6 per inwoner) meer uitgeeft dan zij uit het gemeentefonds aan middelen ontvangt.

Cluster 'Ruimtelijke ordening en Stadsvernieuwing'

Tot deze cluster worden de lasten van de begrotingsfuncties ruimtelijke ordening (810) en stadsvernieuwing (821) gerekend. Per saldo geeft Neder-Betuwe aan deze functies € 5 per inwoner minder uit dan de selectiegemeenten

Cluster 'Volkshuisvesting'

Tot deze cluster worden de netto-lasten van de begrotingsfuncties woningexploitatie/woningbouw (820) en overige volkshuisvesting, exclusief het onderdeel WVG (deel van 822) gerekend. Uit de vergelijking blijkt dat de gemeente € 5 per inwoner boven het gemiddelde van de selectiegemeenten zit.

Bij de vergelijking met zichzelf zijn de bovengenoemde clusters Ruimtelijke ordening en Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting als één cluster opgenomen. Uit die vergelijking blijkt dat de gemeente € 319.000 (€14 per inwoner) meer uitgeeft dan er uit het gemeentefonds wordt ontvangen.

Cluster 'Reiniging'

De afvalverwijdering heeft de gemeente uitbesteed aan de AVRI. Op functie 721 heeft de gemeente alleen een gering bedrag voor administratieve lasten verantwoord. Het gaat om een bedrag van € 8.000. Bij de selectiegemeenten is er sprake van een geringe onderdekking van € 1 per inwoner.

Binnen het gemeentefonds wordt eveneens rekening gehouden met een lastendekkend tarief.

Cluster 'Riolering'

De netto-lasten van riolering wijken in Neder-Betuwe € 2 per inwoner negatief af van de selectiegemeenten.

Uit de vergelijking met zichzelf blijkt dat de gemeente op deze cluster € 28.000 (€ 6 per inwoner) meer uitgeeft dan zij uit het gemeentefonds ontvangt.

Cluster 'Groen'

De netto-lasten van de 'groene' sportvelden (onderdeel van functie 530), natuurbescherming (550), openbaar groen en openluchtrecreatie (560) en lijkbezorging (724) worden tot deze cluster gerekend. De gemeente geeft € 31 per inwoner minder uit dan het gemiddelde van de selectiegemeenten. Dit kan vooral verklaard worden door de lage netto-lasten op functie 560, "openbaar groen en openluchtrecreatie. De gemeente Neder-Betuwe geeft op deze functie € 29 per inwoner minder uit. Op het cluster Groen geeft Neder-Betuwe eveneens minder uit dan er uit het gemeentefonds wordt ontvangen en wel een bedrag van € 402.000 (€ 18 per inwoner).

Cluster 'Bestuursorganen'

Hiertoe worden de netto-lasten van de gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en representatie (001) gerekend. De onder deze cluster verantwoorde lasten van bestuurlijke samenwerking zijn overgeboekt naar het cluster Algemene ondersteuning. Ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegemeenten geeft Neder-Betuwe € 13 per inwoner meer uit. Bij de vergelijking met zichzelf is er eveneens sprake van een 'overschrijding' ten opzichte van de inkomsten uit het gemeentefonds van € 180.000 (€ 8 per inwoner). De netto-lasten zijn bij 1^e wijziging met € 45.000 verlaagd wegens het afstoten van de 4^e wethouder en voor € 11.000 verlaagd vanwege het verlagen van de post voor representatie. Feitelijk is de negatieve afwijking derhalve kleiner.

Cluster 'Algemene ondersteuning'

Tot dit cluster worden uitsluitend de kosten bijstand van het ambtelijk apparaat aan de bestuursorganen bij de uitoefening van de algemeen bestuurlijke taken gerekend. Het gaat hierbij om de lasten van de begrotingsfuncties bestuurlijke samenwerking (001), bestuursondersteuning (002) en de lasten welke verband houden met de inning van belastingen (deel van functie 920). In de praktijk blijkt dat gemeenten niet alle algemene lasten toerekenen. Daarom worden bij deze cluster ook de algemene baten en lasten (922), saldo kostenplaatsen (990) en het saldo van de rekening van baten en lasten (992) gerekend. De lasten van Neder-Betuwe liggen € 23 per inwoner hoger dan die van de vergelijkbare gemeenten. Het cluster wordt in sterke mate beïnvloed door de negatieve afwijking in de gemeente Neder-Betuwe op functie 002, bestuursondersteuning van € 40 per inwoner. Uit de vergelijking met zichzelf blijkt dat Neder-Betuwe € 1.207.000 (€ 54 per inwoner) meer uitgeeft dan genormeerd wordt ontvangen.

Cluster 'Bevolkingszaken'

De netto-lasten van de functie burgerzaken (003) worden op deze cluster verantwoord. De netto-lasten van de gemeente Neder-Betuwe zijn een fractie lager dan het gemiddelde van de selectiegemeenten. Het gaat om een bedrag van € 1 per inwoner. Bij de vergelijking met zichzelf is er sprake van een overschrijding ten opzichte van de inkomsten uit het gemeentefonds. Het gaat om een bedrag van € 151.000 (€ 7 per inwoner).

Cluster 'Openbare orde en Veiligheid'

Het gaat bij deze cluster om de netto-lasten van politie (110), brandweer en rampenbestrijding (120) en overige beschermende maatregelen (140). De netto-lasten van Neder-Betuwe zijn € 26 per inwoner hoger dan het gemiddelde niveau van de selectiegemeenten. Voor een belangrijk deel kan het verschil verklaard worden door hogere netto-lasten op functie 120, brandweer en rampenbestrijding. Bij de vergelijking met zichzelf is er eveneens sprake van een 'overschrijding' ten opzichte van de inkomsten uit het gemeentefonds van € 968.000 (€ 43 per inwoner).

Cluster 'Fysiek milieu'

Tot dit cluster worden alleen de netto-lasten van de begrotingsfunctie milieubeheer (723) gerekend. Ten opzichte van de selectiegemeenten liggen de netto-lasten in Neder-Betuwe € 2 per inwoner beneden het niveau van de selectiegemeenten. Bij de vergelijking met zichzelf is er sprake van een zeer geringe 'overschrijding' van € 6.000.

Cluster 'Wegen'

Tot deze cluster Wegen worden de netto-lasten van de begrotingsfuncties wegen, straten en pleinen (210), verkeersmaatregelen te land (211), overig vervoer te land (213) en parkeren (214) gerekend, en ook 50 procent van de toeristenbelasting (deel van 920).

De netto-lasten van de gemeente Neder-Betuwe wijken niet af van de selectiegemeenten. In de meerjarenbegroting gaat de gemeente er van uit dat het wegenbudget met € 0,9 miljoen zal worden verhoogd. Overigens vindt op dit moment een beoordeling plaats van het wegenonderhoudsplan. Het moet daarom niet uitgesloten worden geacht dat het in de meerjarenbegroting opgenomen bedrag nog nader wordt bijgesteld.

Cluster 'Water'

Tot deze cluster worden de netto-lasten van de begrotingsfuncties binnenhavens en waterwegen (221), verkeersmaatregelen te water (222), veerdiensten (223), overig vervoer te water (224) en waterkering, afwatering en landaanwinning (240) gerekend. De gemeente Neder-Betuwe geeft ten opzichte van de selectiegemeenten € 9 per inwoner op dit cluster meer uit. Dit bedrag heeft volledig betrekking op functie 240, waterkering, afwatering en landaanwinning.

Bij de vergelijking met zichzelf zijn de subclusters Wegen en Water als één cluster opgenomen. Daaruit blijkt dat Neder-Betuwe € 500.000 (€ 22 per inwoner) minder uitgeeft.

Cluster 'Onroerende-zaakbelastingen'

Op dit cluster worden uitsluitend de inkomsten van de onroerende-zaakbelastingen (deel van functie 920) verantwoord. De lasten worden, voor zover deze betrekking hebben op perceptiekosten, verantwoord onder het cluster Algemene ondersteuning. Neder-Betuwe genereert € 6 per inwoner minder opbrengst uit de OZB dan de selectiegemeenten. Uit de vergelijking met zichzelf blijkt dat de gemeente met de OZB € 431.000 (€ 19 per inwoner) meer ontvangt dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

Cluster 'Overige eigen middelen'

Tot dit cluster wordt een groot aantal begrotingsfuncties gerekend. De belangrijkste daarvan zijn openbaar vervoer (212), handel en ambacht (310), industrie (320), nutsbedrijven (330), bouwgrondexploitatie (830), geldleningen (911), beleggingen (913) en overige gemeentelijke belastingen (deel van functie 920). Bij het huidige verdeelstelsel wordt ervan uitgegaan dat gemeenten, naast het heffen van OZB, een zeker bedrag aan overige eigen middelen genereren ter dekking van de lasten. Bij de ontwikkeling van het verdeelstelsel is berekend dat gemeenten gemiddeld 5,4 procent van het totaal van de genormeerde lasten aan overige middelen genereren.

Ten opzichte van de selectiegemeenten is de opbrengst aan overige eigen middelen in Neder-Betuwe lager. Er is sprake van een negatief verschil van € 20 per inwoner. Dit negatieve verschil is meer dan geheel te verklaren door de afwijking op functie 913, beleggingen.

Bij de vergelijking met zichzelf is er geen afzonderlijke cluster OEM maar zijn de hieronder begrepen baten toegerekend aan de uitgavenclusters.

5.4 Conclusies

Met deze analyse zijn de netto-lasten van Neder-Betuwe eerst vergeleken met de inkomsten uit het gemeentefonds (vergelijking met zichzelf). Vervolgens zijn de netto-lasten vergeleken met de netto-lasten van de selectiegemeenten. Het gaat hier om de substantiële afwijkingen.

Uit deze vergelijkingen blijkt dat de gemeente Neder-Betuwe relatief hogere netto-lasten heeft op het cluster Bestuursorganen, Algemene ondersteuning en Openbare orde & Veiligheid.

De gemeente Neder-Betuwe heeft lagere netto-lasten op het cluster Sociale dienst & Bijstand, Zorg, Kunst en Ontspanning en Groen.

Aanbeveling

De forse negatieve afwijking op het cluster Algemene ondersteuning vraagt een nader onderzoek.

Dit temeer daar uit de vergelijking van de personeelsomvang (hoofdstuk 6) blijkt dat Neder-Betuwe niet extreem afwijkt.

6 PERSONEELSOMVANG

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de personeelsomvang van Neder-Betuwe. Bij dit onderzoek worden de verschillen van de formatie weergegeven tussen de gemeente Neder-Betuwe en de referentiegroep.

De organisatieopbouw en personeelsformatie van een sector en/of afdeling wordt, naast het gebruikelijke gemeentelijke takenpakket, voor een belangrijk deel bepaald door de bestuurlijke aandacht en gewenste prioriteiten op een bepaald beleidsterrein. Voor een overzicht en analyse van de verschillen tussen de verschillende sectoren en/of afdelingen is een diepgaander onderzoek noodzakelijk. Een dergelijk (organisatie) onderzoek valt evenwel buiten de doelstelling van deze begrotingsscan.

6.2 Uitwerking

De vergelijkbare gemeenten kennen ieder hun eigen organisatiemodel. Hoewel er in de meeste vergelijkbare gemeenten sprake is van een sectorenmodel zijn er verschillen tussen de afdelingen die tot een bepaalde sector worden gerekend. Daarnaast zijn er verschillen in taakuitvoering tussen de verschillende afdelingen.

Voor wat betreft de formatiegegevens van de gemeenten is uitgegaan van de gegevens zoals ze zijn opgenomen in de primitieve begroting 2003. Het onderzoek levert de volgende resultaten op:

	aantal fte's	per 1000
inwoners		
Neder-Betuwe	127*	5,7
Selectiegemeenten:		
Maasdriel	130*	5,5
Voorst	190	8,0
Monster	136	6,7
Tubbergen	149	7,4
Gemiddeld		6,9

* Exclusief gemeentelijke reiniging

Het aantal fte's is inclusief burgemeester en wethouders en exclusief brandweer, raad en onderwijzend personeel.

Overigens bestaat de personele bezetting van een gemeente niet altijd alleen maar uit eigen personeel. Ook de deelname aan gemeenschappelijke regelingen en inhuur van personeel van derden of het inhuren van complete diensten komt bij gemeenten veelvuldig voor. Vanuit de door de gemeenten aangeleverde begrotingen kan helaas niet goed en zeker niet eenvoudig worden nagegaan in hoeverre de ene

gemeente ten opzichte van de andere gemeente voor de uitvoering van haar taken meer of minder gebruik maakt van de diensten van andere bedrijven. Dat maakt het goed vergelijken van de personele bezetting van een gemeente uitermate moeilijk. Het overzicht is dan ook niet meer dan een indicatie.

Zoals in de inleiding al was aangegeven is er nogal wat verschil in organisatievorm tussen de verschillende gemeenten. Wel of geen sectoren en verschillen binnen sectoren. Naast het organisatorische verschil valt er ook een verschil te constateren in de taakuitvoering tussen afdelingen. Verder kan ook een recente herindeling de personeelsomvang negatief hebben beïnvloed. Zonder een uitgebreid organisatieonderzoek is het niet mogelijk aan te geven op welke te onderscheiden afdelingen zich verschillen voordoen en kan niets worden gezegd over mogelijke oorzaken van deze verschillen.

6.3 Conclusie

De personeelsomvang van de gemeente Neder-Betuwe met 5,5 fte per 1000 inwoners ligt beneden het gemiddeld niveau van de selectiegemeenten van 6,9 fte per 1000 inwoners. Met de inzet van personeel van derden is in de scan geen aandacht besteed. Dit geldt ook voor de uitbesteding van de reinigingstaak in Neder-Betuwe. In dit kader is verder nog van belang om te vermelden dat de burgemeester, de wethouders en het brandweerpersoneel (voorzoover beroeps) in de personeelsomvang zijn begrepen.

7 RESERVEPOSITIE/RISICOPARAGRAAF

7.1 Inleiding

In het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 is voorgeschreven dat een risicoparagraaf onderdeel behoort uit te maken van de toelichting bij de begroting. In deze risicoparagraaf moeten alle voorzienbare risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd en die niet hebben geleid tot afwaardering van activa worden opgenomen. Het gaat daarbij om risico's die van materiële betekenis kunnen zijn voor het balanstotaal of de financiële positie.

Voor een reëel beeld moet bij de behandeling van de risicoparagraaf ook worden gezien of er naast risico's ook potentiële meevallers in beeld zijn. Voor een goede beoordeling van de financiële positie is een beoordeling van het weerstandsvermogen een onmisbaar element. De relatie tussen beide wordt het weerstandsvermogen genoemd.

De inhoud van de risicoparagrafen van de vergelijkbare gemeenten zijn divers van aard. Zonder uitgebreid onderzoek is het niet mogelijk daar met enige zeggenschap conclusies aan te verbinden. De omvang en aard van de reserves en voorzieningen alsmede de lokale omstandigheden van de diverse gemeenten zijn dermate verschillend dat een vergelijkende analyse met de weerstandscapaciteit van Neder-Betuwe zonder uitgebreid onderzoek niet mogelijk is. Een dergelijk uitgebreid onderzoek valt ook niet binnen de doelstelling van deze scan.

7.2 Algemene reserves, bestemmingsreserves en voorzieningen

Algemeen

Bij de toepassing van artikel 12 wordt een stringente definitie gebruikt waar het gaat om de aanwendbaarheid van reserves en voorzieningen. In principe zijn alle reserves aanwendbaar. Reserves met een bestemming zijn over het algemeen aanwendbaar als zij zijn gevormd uit middelen van de algemene dienst. Aan de gemeente wordt een buffer gelaten voor het opvangen van eventuele tegenvallers.

Bij de bepaling van de eventuele aanwendbaarheid van (delen van) voorzieningen is het mede van belang of er juridische verplichtingen liggen op de gevormde voorzieningen. Daarnaast moet worden gezien op welke wijze de hoogte van de noodzakelijk geachte voorzieningen is berekend. Binnen het kader van de begrotingsscan wordt geen onderzoek verricht naar de mogelijke aanwendbaarheid van reserves en/of voorzieningen maar wordt volstaan met een opsomming en een vergelijking met provinciale en landelijke gemiddelden.

Weerstandscapaciteit Neder-Betuwe.

Voor de bepaling van de weerstandcapaciteit zijn de volgende aspecten van belang:

- de omvang van de reserves en voorzieningen en het vrij aanwendbare gedeelte hiervan.
- de onbenutte belastingcapaciteit met name binnen de O.Z.B., de afvalstoffenheffing en het rioolrecht.
- budgettaire ruimte in de vorm van post onvoorziene uitgaven en overschotten op de jaarrekening.
- de aanwezigheid van eventuele stille reserves.

Hierbij dient nog onderscheid te worden gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Bij de incidentele weerstandscapaciteit gaat het om reserves(ook stille reserves) en incidentele overschotten op de jaarrekening. Voorzieningen dienen per definitie op peil te zijn en worden dan aangemerkt als geheel verplicht. Bij de structurele weerstandscapaciteit moet worden gedacht aan permanent in te zetten middelen, zoals onbenutte belastingcapaciteit en een eventueel structureel deel van het jaarrekeningsaldo (zowel positief als negatief).

Reserves en voorzieningen

Bij de toepassing van artikel 12 wordt een stringente definitie gehanteerd waar het gaat om de aanwendbaarheid van reserves en voorzieningen. In principe zijn alle reserves aanwendbaar. Reserves zonder directe bestemming worden zonder meer als aanwendbaar beschouwd.

Bij de bepaling van de eventuele aanwendbaarheid van (delen van) voorzieningen is het mede van belang of er (juridische of afdwingbare) verplichtingen rusten op de gevormde voorzieningen. Daarnaast wordt bezien op welke wijze de hoogte van de noodzakelijk geachte voorziening is berekend. In het kader van de begrotingsscan wordt geen uitgebreid onderzoek verricht naar de mogelijke aanwendbaarheid van reserves en voorzieningen, maar wordt volstaan met een globale opsomming en vergelijking met de gemiddelden van de gemeenten in de provincie Gelderland over de jaren 1999 t/m 2003

In onderstaande tabel wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van de reserves en voorzieningen van de gemeente Neder-Betuwe per inwoner volgens de door de gemeenteraad vastgestelde jaarrekeningen ten opzichte van de provinciale gemiddelden.

De onderverdeling die wij maken luidt als volgt:

- algemene reserves.
- vrije bestemmingsreserves (reserves waaraan de door de gemeente gegeven bestemming volgens globaal inzicht van de toezichthouder feitelijk is ontvallen).
- overige bestemmingsreserves en voorzieningen.

Op basis van deze onderverdeling kunnen wij het volgende overzicht verstrekken.

	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>
- algemene reserves					
- Dodewaard	138	445	0		
- Echteld	77	86	78		
- Kesteren	86	99	108		
- Neder-Betuwe				278	55
- totaal	301	630	186	278	55
- vrije bestemmingsreserves					
- Dodewaard	2	36	0		
- Echteld	69	38	187		
- Kesteren	187	97	101		
- Neder-Betuwe				0	55
- totaal	258	171	288	0	55
- overige bestemmingsreserves en voorzieningen					
- Dodewaard	288	649	726		
- Echteld	553	724	1.161		
- Kesteren	348	924	1.036		
- Neder-Betuwe				1.006	862
- totaal	1.189	2.297	2.923	1.006	862
- totaal generaal	1.748	3.099	3.397	1.284	972

Gemiddelde provincie 1999 2000 2001 2002 2003

Gelderland

- algemene reserves	191	239	244	199	188
- vrije bestemmingsreserves	59	99	78	110	113
- overige bestemmingsreserves en voorzieningen	482	617	695	562	588
- totaal	732	955	1.017	871	889

Kanttekening: - Alle cijfers in dit overzicht zijn in euro's per inwoner.
 - De cijfers van de jaren 1999 t/m 2001 zijn gebaseerd op jaarrekeningen.
 - De cijfers van de jaren 2002 en 2003 zijn gebaseerd op begrotingen.
 - Eventuele bufferreserves die zijn gelieerd aan de grondexploitatie zijn in dit overzicht buiten beschouwing gelaten.

Zoals uit het overzicht blijkt neemt de reservepositie in de laatste twee jaar behoorlijk af. Belangrijkste reden hiervan is de negatieve uitkomst van de jaarrekening 2001 (€ 1.400.000). De oorzaak hiervan ligt met name in forse eenmalige uitgaven in verband met de herindeling. Daarnaast heeft de gemeente in 2003 een fors aantal reserves ingezet voor extra afschrijving. Door het wegvallen van de kapitaallasten, door deze extra afschrijvingen, ontstond er een aanzienlijk voordeel voor de gewone exploitatie. De overige bestemmingsreserves en voorzieningen zijn in vergelijking tot het Gelderse gemiddelde vrij hoog (€ 862). Dit komt omdat er een forse bestemmingsreserve voor de onderwijshuisvesting (van Lodesteincollege) is.

De gemeente heeft de volgende reserves ingezet om extra ruimte in de begroting te creëren:

Nog te bestemmen winst verkoop aandelen	€ 1.252.433
Reserve kapitaalswerken	€ 934.324
Reserve verkoop aandelen gasmij	€ 1.361.341
Algemene reserve	<u>€ 1.556.734</u>
Totaal	€ 5.104.832

Het totaalbedrag van deze posten beloopt € 5.104.832, en is ingezet voor € 4.594.832, voor extra afschrijving op de posten:

- wegen	€ 2.017.972
- verkeersveiligheid	€ 394.967
- gladheidsbestrijding	€ 123.833
- gemeentewerken	€ 120.888
- WOZ	€ 112.451
- brandweer	€ 825.048
- bestemmingsplannen	€ 851.146
- garages	€ 9.289
- kostenplaatsen	€ 37.500
- groen	€ 101.718

En voor de rest groot € 495.000, benut voor vorming van/toevoeging aan voorzieningen:

- achterstand milieu	€ 294.000
- ambulancevervoer	€ 186.000
- en welzijn	€ 15.000

Niet duidelijk is wat de gevolgen zijn voor eventuele vervangings-investeringen in de toekomst.

Er bestaan geen algemene normen voor de bepaling van een minimale algemene reserve.

Sinds enige tijd heeft de provincie Gelderland echter weer een minimumnorm voor de algemene reserve van gemeenten geformuleerd. Dit is geen verplichte norm, maar heeft slechts een indicatief karakter. Deze norm luidt: 6 procent van de algemene uitkering plus de OZB-belastingcapaciteit. Deze norm komt dus neer op 3 maal de artikel 12-norm van 2 procent. Voor de Gelderse gemeenten komt dat in 2002 gemiddeld neer op circa € 50 per inwoner.

Gerelateerd aan de begrotingscijfers 2003 komt de provinciale normstelling voor de gemeente Neder-Betuwe neer op een bedrag van afgerond € 46 per inwoner.

De norm die gehanteerd wordt bij een artikel 12-aanvraag zoals hierboven reeds aangegeven is gebaseerd op 2 procent van de algemene uitkering plus de OZB-capaciteit. Voor de gemeente Neder-Betuwe komt dit, op basis van de begroting 2003, neer op een bedrag van € 345.000. De werkelijke stand van de algemene reserve per 1 januari 2003 bedraagt € 1.243.000. Bij een mogelijke artikel 12-aanvraag zal dus eerst het verschil, zijnde € 898.000, ingezet moeten worden om in aanmerking te komen voor een mogelijke aanvullende bijdrage van het Rijk. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat bij de stand van de algemene reserve per 1 januari 2003 nog geen rekening is gehouden met de uitkomst van de jaarrekening 2002. Bij de najaarsnota 2002 werd

rekening gehouden met een tekort voor 2002 van € 815.000. Dit tekort zal mogelijk onttrokken moeten worden aan de algemene reserve, waardoor de gemeente met de algemene reserve op het niveau van artikel 12 komt.

7.3 Rentebeleid

Op basis van de markrentre maakt Neder-Betuwe gebruik van een rekenrente van 5 procent voor de begroting 2003. Gezien de huidige rentetarieven (maart 2003) is dit een reëel percentage.

De gemeente voegt met ingang van 2003 de bespaarde rente over de vrije reserves toe aan de exploitatie van baten en lasten. Voor 2003 werd dit nog toegeschreven aan de vrije reserves zelf. Deze maatregel is genomen om extra budgettaire ruimte te creëren. Het gevolg hiervan is dat een groot deel van de reserves en voorzieningen geblokkeerd zijn. Met andere woorden als er over de algemene reserve beschikt wordt heeft dit direct consequenties voor de begrotingsuitkomst, immers bij een lagere reservestand kan er minder rente toegeschreven worden aan de exploitatie van baten en lasten. Overigens is het bij de aanvraag van een artikel 12-bijdrage wel verplicht om, behalve het rentepercentage in verband met inflatie, de bespaarde rente toe te voegen aan de exploitatie van baten en lasten.

Op basis van de laatst vastgestelde begroting 2003 is een bedrag van € 221.000 bespaarde rente toegeschreven ten gunste van de exploitatie. In 2002 was dit bedrag aanzienlijk hoger, maar door afname van de reservepositie is dit in 2003 lager.

7.4 Gemeentelijke belastingen en heffingen.

In onderstaand tabel wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van de onbenutte capaciteit in de gemeentelijke belasting en heffingen van de gemeente Neder-Betuwe per inwoner ten opzichte van de provinciale gemiddelden volgens de provinciale notities inzake de begrotingspositie van de Gelderse gemeenten. Met belastingcapaciteit wordt bedoeld de "ruimte" die de gemeente heeft op basis van artikel 12-normen bij de OZB, Afvalstoffenheffing en het rioolrecht. Bij een aanvraag voor artikel 12 zal deze "ruimte", eerst ingezet moeten worden voordat de gemeente in aanmerking komt voor een mogelijke aanvullende bijdrage. Hoe deze "ruimte" bepaald wordt is reeds toegelicht bij hoofdstuk 4.

Deze belastingcapaciteit, die is gebaseerd op in de jaarbegrotingen opgenomen cijfers, luidt als volgt:

<u>Jaar</u>	<u>Onbenutte belastingcapaciteit Neder-Betuwe</u>	<u>Gemiddelde onbenutte belastingcapaciteit Gelderse gemeenten</u>
1999		€ 67
-Dodewaard	€ 82	
-Echteld	€ 75	
-Kesteren	€ 74	
2000		€ 57
-Dodewaard	€ 45	
-Echteld	€ 80	
-Kesteren	€ 57	
2001		€ 67
-Dodewaard	€ 59	
-Echteld	€ 73	
-Kesteren	€ 59	
2002	€ 48	€ 39
2003	€ 19	€ 35

Zoals uit bovenstaand overzicht blijkt beschikt de gemeente Neder-Betuwe, zeker in vergelijking met het gemiddelde van de Gelderse gemeenten, in 2003 over een beperkte belastingcapaciteit. Overigens ook in absolute zin is er sprake van een sobere financiële situatie op dit gebied. Met name in 2003 is de belastingcapaciteit sterk verslechterd. De gemeente heeft in 2003 de OZB met gemiddeld 25 procent verhoogd. Het rioolrecht en de afvalstoffenheffing zijn beide 100 procent kostendekkend. Het verschil tussen 2002 en 2001 heeft voor een groot deel betrekking op het door het Rijk gehanteerde rekentarief. In 2001 was dit per eenheid van € 2.268 een tarief van € 6,80, terwijl dit in 2002 € 6 bedroeg.

In absolute zin bedraagt de onbenutte belastingcapaciteit van de gemeente Neder-Betuwe per 1 januari 2003 € 420.000. Bij een eventuele artikel 12-aanvraag voor 2004 zal de OZB met circa 12 procent moeten stijgen om te voldoen aan de eisen om de inkomsten op een redelijk peil te brengen wat een voorwaarde is om in aanmerking te komen voor een mogelijke aanvullende bijdrage van het Rijk.

7.5 Risicoparagraaf

De gemeente heeft in de risicoparagraaf behorende bij de begroting 2003 de volgende onderwerpen opgenomen:

- algemene uitkering uit het gemeentefonds;
- industrieschap Medel;
- afkoopsom Gemeente Tiel;
- bodem- en grondwatersanering;
- nieuwbouw Regionaal Archief Rivierenland;
- borgstelling Stichting Ambulancehulpverlening;
- mogelijk afschaffing van de OZB voor woningen;
- garanties en leningen aan derden;
- Intergemeentelijk Orgaan Rivierenland;
- afvalverwerking en inzameling Regio Arnhem (Avira);

- bouwgrondexploitatie;
- voormalige stortplaatsen;
- veerpont;
- gevolgen BTW-compensatiefonds;
- gevolgen functiewaardering personeel;
- gevolgen inwerkingtreding Besluit rijksbijdragen bijstands- en bestrijdingskosten;
- huisvesting bijzonder voortgezet onderwijs;
- beheerplannen;
- administratieve organisatie en doelmatigheid.

In de risicoparagraaf wordt een aantal wezenlijke, algemeen voorkomende, risicofactoren benoemd. Ook wordt ingegaan op een aantal specifiek voor de gemeente Neder-Betuwe bestaande risico's zoals industrieschap Medel, afkoopsom gemeente Tiel, een aantal gemeenschappelijke regelingen, bodem- en grondwatersanering en beheerplannen. Het risico van de beheerplannen kan sterk beperkt worden door zo snel mogelijk actuele beheerplannen op te stellen. Uit deze beheerplannen moet naar voren komen wat de structureel benodigde budgetten zijn voor wegen, gemeentelijke gebouwen (incl. scholen), riolering, openbaar groen en openbare verlichting. Ook dient middels deze beheerplannen in beeld te worden gebracht of er eventueel achterstallig onderhoud is. Voor dit achterstallig onderhoud zal er dan een voorziening getroffen moeten worden.

De gebruikswaarde van de risicoparagraaf zou toenemen als bij de te benoemen risico's een indicatie, bijvoorbeeld in de vorm van een bandbreedte, van de mogelijke financiële gevolgen zou worden gegeven.

De door Neder-Betuwe opgestelde risicoparagraaf heeft zeker een informatieve meerwaarde, doch enige verbreding en uitdieping van de aan de orde zijnde risico's is zeker aan te bevelen.

7.6 Conclusies ten aanzien van het weerstandsvermogen van de gemeente Neder-Betuwe.

Het weerstandsvermogen wordt bepaald door de mate waarin de gemeente in staat is financiële risico's en tegenvallers op een zodanige wijze het hoofd te bieden dat het bestaande voorzieningenniveau ongestoord kan worden voortgezet. Het weerstandsvermogen bestaat dus uit enerzijds de weerstandscapaciteit (met name de reserves en de onbenutte belastingcapaciteit) en anderzijds de risico's waarvoor de gemeente nog geen voorzieningen heeft getroffen.

Om een reëel inzicht in de omvang van het (eigen) vermogen te hebben dienen ook stille reserves in beeld te worden gebracht.

Ten aanzien van de weerstandscapaciteit van de gemeente Neder-Betuwe kan worden opgemerkt dat er sprake is van een sobere financiële situatie. De omvang van de algemene reserve van € 55 per inwoner ligt weliswaar iets boven de provinciale norm voor een minimumbuffer van € 46 per inwoner. Hier dient echter opgemerkt te worden dat nog geen rekening is gehouden om het te verwachte negatieve resultaat, zijnde

€ 815.000, van de jaarrekening 2002 aan de algemene reserve te onttrekken. In dit geval zal het bedrag per inwoner uitkomen op € 19. Verder zijn de vrij aanwendbare reserves niet zonder financiële gevolgen voor de exploitatie van baten en lasten beschikbaar. Dit komt doordat de bespaarde rente over deze reserves wordt toegeschreven aan deze exploitatie. Beschikking over deze vrije reserves heeft dus direkt invloed op de begrotingsruimte. Daarnaast is er sprake van een geringe onbenutte belastingcapaciteit van € 420.000.

Voor in de risicoparagraaf door de gemeente opgenomen risicofactoren en de wellicht overigens nog aanwezige financiële bedreigingen is het veel moeilijker een cijfermatige indicatie hiervan te verstrekken. Hierdoor is het moeilijk om een oordeel uit te spreken over het weerstandsvermogen van de gemeente Neder-Betuwe.

Aanbevelingen t.a.v. het weerstandsvermogen van de gemeente Neder-Betuwe.

In 2003 is er voor een bedrag van ruim € 5 miljoen aan extra afschrijving gedaan. Niet duidelijk is wat de eventuele (financiële) gevolgen voor de toekomst zijn (vervangingsinvesteringen). Wij bevelen de gemeente aan om op korte termijn nader te onderzoeken wat de gevolgen zijn van deze extra afschrijvingen.

Gezien de geringe weerstandscapaciteit (= onbenutte belastingcapaciteit, reservepositie en uitkomsten jaarrekening) bevelen wij aan om de exploitatie minder afhankelijk te maken van de bespaarde rente van reserves. Wij realiseren ons dat dit in verband met de financiële situatie moeilijk haalbaar is, maar wij willen de gemeente erop wijzen dat indien zich de mogelijkheid voordoet, door bijvoorbeeld een verbeterende begrotingspositie, dit af te bouwen.

Ook bevelen wij in het kader van de weerstandscapaciteit aan om de stille reserves in beeld te brengen. Als voorbeeld noemen wij hier de (taxatie)waarde van de voormalige gemeentehuizen van Dodewaard en Echteld.

Met betrekking tot de risicoparagraaf bevelen wij aan om bij de benoemde risico's een bandbreedte van de mogelijke financiële gevolgen te geven.

Als laatste merken wij op dat er uiteraard rekening moet worden gehouden met de uitwerking over dit onderwerp naar aanleiding van Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, voorheen het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995.

BIJLAGE

Bijlage 4

**MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
INSPECTIE FINANCIËN LOKALE EN PROVINCIALE OVERHEDEN**

Tussenrapportage naar aanleiding van het verzoek van de gemeente Neder-Betuwe voor een aanvullende uitkering over het begrotingsjaar 2004

Den Haag, 5 april 2004

Inhoudsopgave	Blz.
1 Inleiding	5
2 De aanvraag	7
3 Artikel 12-normen	11
3.1 Termijnen	11
3.2 Aanmerkelijk tekort	11
3.3 Redelijk peil	12
4. Toezicht provincie	15
5 Beschikbaarheid gegevens	19
6 Conclusie	21

1 Inleiding

Met ingang van het uitkeringsjaar 2003 kent het artikel 12-traject een extra rapportagemoment, het tussenrapport. Dit is een rapportage, die binnen drie maanden na de (eerste) artikel 12-aanvraag van een gemeente door de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de ministers van BZK en van Financiën (de beheerders van het gemeentefonds) wordt uitgebracht. Deze rapportage wordt ook aan de gemeente, de provincie en de Raad voor de financiële verhoudingen gezonden. Met deze tussenrapportage worden, eerder dan in het verleden, de eerste resultaten van het artikel 12-onderzoek aangegeven.

Het eerste deel van het artikel 12-onderzoek richt zich onder meer op de vraag of de gemeente voldoet aan de artikel 12-normen. Daarnaast wordt in het tussenrapport gemeld of er bepaalde gegevens ontbreken die voor de behandeling van het artikel 12-verzoek door de inspecteur noodzakelijk zijn en welke zaken er nog nader dienen te worden uitgezocht. De tussenrapportage bevat voorts een oordeel over de kwaliteit van het door de betreffende provincie uitgevoerde toezicht en wordt, als daartoe aanleiding is, met de betreffende provincie besproken. Het definitieve artikel 12-rapport wordt, evenals dat in het verleden het geval was, vóór 1 december van het jaar waarover het verzoek is gedaan uitgebracht. De beschikking van de beheerders van het gemeentefonds dient binnen 6 maanden na het uitbrengen van het artikel 12-rapport in het bezit van de gemeente.

In het navolgende wordt nader op de vorengenoemde zaken met betrekking tot het verzoek van de gemeente Neder-Betuwe voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het uitkeringsjaar 2004 ingegaan.

2 De aanvraag

De gemeente Neder-Betuwe heeft bij brief van 27 november 2003 voor het jaar 2004 voor het eerst een beroep gedaan op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). Voorafgaand aan de artikel 12-aanvraag zijn door de gemeente Neder-Betuwe een groot aantal bezuinigingsmaatregelen getroffen en inkomstenverhogende maatregelen doorgevoerd. Ondanks het treffen van deze maatregelen is er volgens de gemeenteraad sprake van een begroting die aanmerkelijk én structureel tekort schiet om in de noodzakelijke behoefte te voorzien, terwijl de eigen inkomsten tot het redelijk peil zijn opgevoerd. De gemeenten presenteert een begroting 2004 met een tekort van € 1.536.193. Ook in 2003 was de gemeenteraad al (voor het eerst) geconfronteerd met een niet-sluitende (meerjaren)begroting. Toen heeft zij door het invoeren van een aantal ingrijpende maatregelen de jaarschijf 2003 sluitend kunnen maken. Voor de jaren 2004 tot en met 2006 resteerde een structureel begrotingstekort van gemiddeld € 1.590.000.

Vanwege de slechte financiële positie heeft Neder-Betuwe voor 2003 een begrotingsscan laten uitvoeren. De inspecteur financiën lokale en provinciale overheden (IFLO-inspecteur) en de provinciaal toezichthouder hebben de financiële positie van de gemeente getoetst. De uitkomsten van het onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Begrotingsscan Neder-Betuwe 2003" welk rapport als afzonderlijke bijlage bij deze tussenrapportage is gevoegd. In het artikel 12-rapport zal gezien worden op welke wijze de gemeente met de aanbevelingen daarin is omgegaan.

Alvorens de onderwerpen van de tussenrapportage de revue te laten passeren wordt eerst ingegaan op de fysieke en sociale structuur van Neder-Betuwe en wordt een korte beschrijving gegeven van de karakteristiek van de gemeente.

Sociale/fysieke structuur

	Aantal	in %
Inwoners	22.291	
Woonruimten	7.720	
Woningbezetting	2,89	
Inwoners jonger dan 20 jaar	6.943	31
Inwoners ouder dan 64	2.483	11,1
Huishoudens met een laag inkomen	1.900	8,5
Bijstandsontvangers	140	0,6
Uitkeringsontvangers	1216	5,5
Minderheden	300	1,3
Kernen	11	
Oppervlakte land	6085 ha	

Karakteristiek (bron "Gemeentegids Neder-Betuwe 2003").

De gemeente Neder-Betuwe bestaat sinds 1 januari 2002 en is ontstaan na samenvoeging van de voormalige gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren. Vanaf de herindeling werd de werknaam Kesteren gehanteerd. In de raadsvergadering van maart 2002 werd besloten tot de nieuwe naam Neder-Betuwe. De gemeente is gelegen tussen de Nederrijn in het noorden en de Waal in het zuiden. De rijksweg A15 splitst de gemeente op in twee delen. In het noordelijk deel liggen de kernen Kesteren en Opheusden en in het zuidelijk deel de kernen Dodewaard, Echteld, Ochten en IJzendoorn. De aanleg van het traject van de Betuwe lijn geschiedt voor een deel op het grondgebied van de voormalige gemeenten Kesteren en Opheusden. De aanleg gaat gepaard met aanpassingen aan de wegenstructuur.

Hieronder volgt een korte omschrijving van de karakteristiek van de zes kernen.

Dodewaard

Met ruim 4500 inwoners is Dodewaard een van de grotere kernen in de gemeente. Het dorp strekt zich uit ten zuiden van de A15 langs de Waal. Dodewaard is het meest oostelijk gelegen dorp. Het voorzieningenniveau is redelijk tot goed. Het dorp telt twee basisscholen en een brandweerkazerne. Dodewaard heeft nationale bekendheid vanwege de vestiging van de kerncentrale. De activiteiten van de centrale worden in het kader van gewijzigd beleid gefaseerd afgebouwd. Een opvallende plaats in de dorpskern neemt het voormalige gemeentehuis in.

Echteld

Het dorp Echteld telt bijna 1200 inwoners. Het dorp ligt ten zuiden van de A15 aan de Waal en is het meest westelijke dorp van de gemeente Neder-Betuwe. Kenmerkend in de oude dorpskern is het kasteel Wijenburg en de Nederlandse Hervormde Kerk (1395). Het dorp telt een basisschool. Het voorzieningenniveau in het dorp is beperkt. Ten westen van het dorp is een groot industrieterrein (Medel) in ontwikkeling. Het grondgebied van Medel is per 1 januari 2002 overgegaan van de voormalige gemeente Echteld naar de gemeente Tiel. De verwachting is, dat Medel ook voor de inwoners van Echteld belangrijk wordt met het oog op de werkgelegenheid.

Kesteren

Kesteren is het meest centraal gelegen dorp van de gemeente Neder-Betuwe en telt ruim 5000 inwoners. Het dorp ligt aan de zuidoever van de Rijn en ten noorden van de A15. De ontsluiting van het dorp is prima. Ook ligt het dorp met een eigen station aan de spoorverbinding tussen Tiel en Arnhem. Het monumentale stationsgebouw is een sieraad voor het dorp. Het voorzieningenniveau is redelijk tot goed. Het dorp telt drie basisscholen en daarnaast drie scholen voor voortgezet onderwijs (VMBO, HAVO en VWO). Voor het overige voortgezet onderwijs zijn leerlingen aangewezen op de gemeenten Zetten, Rhenen, Wageningen en Veenendaal. Daarnaast beschikt het dorp over een brandweerkazerne.

Ochten

Het dorp Ochten telt ongeveer 4400 inwoners en is gelegen ten zuiden van de A15 aan de Waal. In de Tweede Wereldoorlog werd de dorpskern vrijwel geheel vernietigd. Op de puinhopen verrees kort na 1945 een geheel nieuw dorp met huizen en gebouwen in de kenmerkende stijl van de wederopbouw. Het voorzieningenniveau is redelijk tot goed. Het dorp telt twee basisscholen. Hoewel de meeste inwoners van Ochten hun werkzaamheden buiten de gemeenten hebben, verschaffen de bedrijven op het in het dorp gelegen industrieterrein De Heuning een wezenlijk aandeel in de werkgelegenheid. Het dorp beschikt over een brandweerkazerne.

Opheusden

De grootste kern van Neder-Betuwe met rond de 6.000 inwoners. Zowel in mei 1940 als in het najaar van 1944 werden zowel Opheusden als Kesteren geëvacueerd omdat ze in de vuurlinie lagen. Veel werd vernield en moest na de oorlog weer worden opgebouwd. Opheusden is bekend vanwege de grote laanboomkwekerijen en afficheert zich daarmee als grootste van Europa. Het voorzieningenniveau is redelijk tot goed. Het gemeentehuis is in het centrum gelegen. Het dorp telt vier basisscholen en een brandweerkazerne.

Opheusden ligt ten zuiden van de Rijn en noordelijk van de A15. Het dorp telt vele natuurlijke attracties.

IJzendoorn

IJzendoorn is het kleinste dorp in de gemeente Neder-Betuwe met ruim 1100 inwoners. Het dorp ligt ten zuiden van de A15 in een kenmerkend rivierlandschap. Oostelijk van het dorp is voor de scheepvaart een overnachtingshaven aangelegd, waarvan druk gebruik wordt gemaakt. Het dorp heeft een basisschool. Het voorzieningenniveau in het dorp is beperkt.

3 Artikel 12-normen

Om in aanmerking te kunnen komen voor artikel 12 van de Fw moet een gemeente voldoen aan een aantal algemene voorschriften. Hieronder ga ik na of en in hoeverre de gemeente Neder-Betuwe hieraan voldoet.

3.1 Termijnen

Begroting

In artikel 19 van het Besluit financiële verhouding 2001 is bepaald dat de gemeente een verzoek om aanvullende steun moet indienen vóór 1 december van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de aanvullende steun wordt gevraagd. Tevens moet de begroting zijn vastgesteld uiterlijk op de datum dat een verzoek om toepassing van artikel 12 is gedaan.

Het raadsbesluit met het verzoek om toepassing van artikel 12 is voor het jaar 2004 genomen op 13 november 2003. Het verzoek gedateerd 27 november 2002 is door de beheerders van het gemeentefonds op dezelfde dag ontvangen. De begroting is in de raadsvergadering van 13 november 2003 vastgesteld.

Jaarrekening

Conform artikel 200 van de Gemeentewet dient de jaarrekening binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 september van het jaar volgend op het begrotingsjaar, aan gedeputeerde staten zijn toegezonden. De jaarrekening 2002 van de gemeente Neder-Betuwe is op 25 juni 2003 door de gemeenteraad vastgesteld en op 1 augustus 2002 door de provincie ontvangen.

Op basis van het vorenstaande kom ik tot de conclusie dat de gemeente Neder-Betuwe aan de algemene voorschriften met betrekking tot de termijnen heeft voldaan.

3.2 Aanmerkelijk tekort

Er is volgens artikel 23 van het Besluit financiële verhouding 2001 sprake van een aanmerkelijk en structureel begrotingstekort indien het tekort zich gedurende het begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren bevindt op een niveau dat hoger ligt dan 2% van de som van de belastingcapaciteit, de algemene uitkering en de bedragen, bedoeld in

artikel 6 van de Invoeringswet Fvw (het betreft hier de (tijdelijke) verfijning wijziging gemeentelijke indeling, monumenten en rioleringen). Voor de gemeente Neder-Betuwe komt dit drempelbedrag uit op € 329.696 (2% van € 16.484.821). Uit de begroting 2004 blijkt dat de tekorten voor de jaren 2004 tot en met 2007 uitkomen op respectievelijk € 1.536.193, € 1.842.642, € 1.715.787 en € 1.374.674.

Ik concludeer op basis van het vorenstaande dat bij de gemeente Neder-Betuwe sprake is van een aanmerkelijk en structureel tekort.

3.3 Redelijk peil

Een van de vereisten om in aanmerking te komen voor aanvullende steun uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 Fvw is dat de eigen heffingen uit het belastingpakket voldoen aan het redelijk peil, zoals voorgeschreven door de beheerders van het gemeentefonds in de zogenaamde "meicirculaire". Bij het onderdeel OZB van het redelijk peil wordt een tarief per € 2.268 waarde OZB-capaciteit als referentie gehanteerd. Hiermee wordt aangesloten bij het gemiddeld OZB-tarief over 2002 met een opslag van 20%. Bij de onderdelen riolering en reiniging wordt uitgegaan van 100% lastendeckendheid. Sinds het jaar 2000 wordt in artikel 12 bij de berekening van de lastendeckendheid bij het onderdeel riolering uitgegaan van de zogenaamde nettolasten. Onder nettolasten wordt in dit verband verstaan de brutolasten verminderd met het bedrag van de verfijning riolering en verminderd met de eventuele inkomsten uit het cluster riolering.

Voor 2004 gelden de volgende minimumnormen:

Onroerende-zaakbelastingen	: € 5,90 per € 2.268 waarde OZB-capaciteit;
Afvalstoffenheffing/ reinigingsrechten	: volledig lastendeckend;
Rioolrechten	: volledig lastendeckend, met een minimum van € 110 per aansluiting.

Een artikel 12-gemeente hoeft niet per onderdeel aan de norm te voldoen, een eventuele onderdekking bij riolering of afvalstofverwijdering mag worden gecompenseerd door een hoger OZB-tarief.

Riolering

Bij het onderdeel riolering wordt uitgegaan van de nettolasten. Dat wil zeggen de brutolasten verminderd met de eventuele verfijning riolering en met een eventueel positief bedrag op het cluster riolering.

De brutolasten zijn gebaseerd op een vastgesteld Gemeentelijk rioleringsplan (GRP) 2002 tot en met 2005. De gevolgen van het GRP zijn volledig in de begroting verwerkt. Op dit moment vindt een actualisatie van het plan plaats.

De lasten van de riolering, inclusief kwijtscheldingen en perceptiekosten bedragen €1.952.000 (inclusief veegkosten). Dit bedrag wordt gedekt uit de opbrengst van het rioolrecht van in totaal € 1.474.000, de verfijning riolering ad €426.000 en een beschikking over het schommelfonds riolering van € 51.000.

Op basis van het vorenstaande concludeer ik dat er sprake is van een marginale onderdekking van € 1.000 (af rondingsverschil).

Afvalstoffenheffing/reinigingsrecht

De reinigingstaak is uitbesteed aan de gemeenschappelijke regeling IOR/AVRI. Tot 2003 gebeurde dit kostendekkend. Vanwege de invoering van het BTW-compensatiefonds met ingang van 2004 boekt de gemeente een structureel voordeel in van afgerond € 243.000.

De lasten van de reiniging worden derhalve (meer dan) volledig gedekt door de afvalstoffenheffing.

Onroerende-zaakbelastingen

De afvalverwijdering en de riolering zijn per saldo meer dan volledig lastendekkend. Dit betekent dat voor wat betreft het OZB tarief kan worden volstaan met een tarief van € 5,90 per € 2.268 waardecapaciteit.

De gemeente maakt voor het onderdeel OZB gebruik van de mogelijkheden van tariefdifferentiatie. Er wordt per € 2.268 waarde een tarief gehanteerd van € 5,44 voor de eigenaar/gebruiker van een woning en € 7,49 voor de eigenaar/gebruiker van een niet-woning. Het gemiddeld tarief bedraagt € 5,91 waarbij rekening is gehouden met de verhouding van de economische waarde van woningen en niet-woningen.

Ik constateer dat het OZB-tarief boven de € 5,90 ligt en dat in de gemeente Neder-Betuwe dus sprake is van een redelijk peil.

4 Toezicht provincie

Het doel van het toezicht is het bevorderen van een gezonde financiële situatie bij gemeenten. Een dergelijke situatie doet zich voor wanneer met het toezicht wordt voorkomen dat gemeenten een beroep moeten doen op de artikel 12-middelen. Gezien het feit dat de gemeente Neder-Betuwe voor 2004 een beroep moest doen op de toepassing van artikel 12 is dit de reden dat in de tussenrapportage aandacht moet worden besteed aan de kwaliteit van het uitgeoefende toezicht.

In het op 10 februari jl. ontvangen verslag van de provincie naar aanleiding van het artikel 12-verzoek van de gemeente Neder-Betuwe schenkt zij aandacht aan de algemene ontwikkelingen in het provinciaal toezicht en geeft zij aan welke acties zij heeft ondernomen richting Neder-Betuwe ter voorkoming dat de gemeente een beroep moest doen op artikel 12-steun. De gewijzigde toezichtfilosofie sinds 1994 ervaart zij als een beperking in haar toezichtinstrumentarium. Het in actie komen bij dreigende ontsporingen was onder het toezichtregime van vóór 1994 eerder mogelijk dan onder het huidige regime. Dit vanwege het feit dat de begroting en de wijzigingen vóór 1994 *vooraf de* goedkeuring behoeften van Gedeputeerde Staten. De provincie verwacht dat door het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten de gemeenteraad en de toezichthouder meer handvatten krijgen om in een vroegtijdig stadium een beter beeld te krijgen van de financiële ontwikkelingen bij gemeenten. Hoewel dit zal gelden voor nieuwe zaken geldt dit niet voor de realiteitswaarde van de bestaande ramingen. Zowel onder de oude als de nieuwe filosofie moet de toezichthouder haar oordeel uitspreken over de realiteitswaarde van de ramingen. Overigens blijft gelden dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor hun financiële beleid.

De gemeente Neder-Betuwe alsmede haar rechtsvoorganger staan vanaf 2000 onder het preventief toezicht. In 2000 en 2001 gold een bijzonder toezicht in verband met de voorgenomen herindeling (Wet algemene regels herindeling). In 2002 was er sprake van preventief toezicht vanwege de te late inzending van de begroting en in 2003 vanwege de financiële situatie. Kortom gedurende vier jaren is de toezichthouder nauw betrokken geweest bij alle financiële besluiten. De laatste twee jaren is het toezicht sterk geïntensiveerd met als gevolg dat de toezichthouder de gemeente 25 keer heeft bezocht om allerlei zaken te bespreken. In de gesprekken heeft het college herhaaldelijk laten weten dat zij overweegt een beroep te willen doen op de toepassing van artikel 12. In de raadsvergadering van 25 november 2002 heeft zij de

gemeenteraad geadviseerd hiertoe over te gaan. De conceptbegroting 2003 sloot met een tekort van € 4,5 miljoen en ook het meerjarenperspectief liet forse tekorten zien. De voltallige gemeenteraad heeft echter besloten niet op het voorstel in te gaan en heeft het college opdracht gegeven om via een saneringsplan tot een sluitende begroting 2003 te komen. De toezichthouder was zeer verrast met de uitkomst van de conceptbegroting 2003. Hoewel de toezichthouder nog geen goed beeld had van de financiële positie van de gemeente, vond de toezichthouder wel dat de gemeente binnen een periode van drie tot maximaal 5 jaar een structureel sluitende begroting moest kunnen samenstellen. De toezichthouder had daarbij echter niet gerekend op een zo'n hoog tekort van € 4,5 miljoen. De reden dat het inzicht in de financiële positie bij de toezichthouder ontbrak had onder andere te maken met de herindeling. Het afwijzen door de gemeenteraad van de artikel 12-aanvraag was voor het college aanleiding om voor 2003 een begrotingsscan aan te vragen. De scan zou meer inzicht moeten geven in de financiële problematiek van de gemeente. Bovendien zou de scan voor de toezichthouder ook verhelderend kunnen werken.

In juni 2003 hebben de intensieve contacten er mede toe geleid dat er een sluitende meerjarenbegroting door de gemeenteraad vastgesteld kon worden. In de raadsvergadering van 25 juni 2003 heeft de gemeente een pakket van maatregelen vastgesteld dat uiteindelijk zou leiden tot een begroting met de volgende uitkomsten:

2004	€ 246.000 tekort
2005	€ 260.000 tekort
2006	€ 294.000 tekort
2007	sluitend

Nadien heeft zich helaas een aantal ontwikkelingen voorgedaan waaruit de gemeente de conclusie trok niet meer in staat te zijn een structureel sluitende begroting te presenteren.

Het gaat hierbij ondermeer om de gevolgen van de zogenaamde juni- en septembercirculaire, het doorvoeren van rijksmaatregelen zoals de nieuwe Wet Werk en Bijstand, het actualiseren van het gebouwenbeheerplan, etcetera.

De conclusie kan worden getrokken dat een andere invulling van het toezicht niet had kunnen voorkomen dat de gemeente Neder-Betuwe een beroep moest doen op de toepassing van artikel 12. De

toezichthouder constateert achteraf dat in ieder geval de actualiteit van de verschillende beheerplannen voor het onderhoud van diverse kapitaalgoederen (wegen, openbare verlichting, groen, verkeersveiligheidsplan) niet op orde was. Het gaat hier om de plannen van de voormalige gemeenten. Dit ondanks het feit dat zij de gemeenten tijdens de overleggen daar regelmatig op gewezen heeft. Een kritischer opstelling van de toezichthouder voor wat betreft de naleving van het verzoek was hier wel op zijn plaats geweest. In feite waren de begrotingen van de voormalige gemeenten slechts formeel sluitend. Als verzachtende omstandigheid kan hier worden aangevoerd dat de gemeenten verwickeld waren in een herindelingprocedure. De diverse extra werkzaamheden die hiermee gepaard gaan hebben andere werkzaamheden waaronder het actualiseren van de beheerplannen verdrongen. Aan het actualiseren van de onderhoudsplannen stelden de voormalige gemeenten geen prioriteit en zij schoven dit door naar de nieuwe gemeente. Immers de nieuwe gemeente moest het ambitieniveau maar bepalen. Als hoogste prioriteit werd het opzetten van de nieuwe organisatie gezien. Voor deze handelwijze heeft de toezichthouder gegeven het feit dat het hier ging om marginale gemeenten begrip getoond.

5 Beschikbaarheid gegevens

De gemeente beschikt over beheerplannen voor wegen, verlichting, groen, gemeentelijke gebouwen, speelplaatsen en riolering. De uitkomsten van deze beheerplannen zijn in de begroting verwerkt.

Het beheerplan gebouwen is gedateerd en wordt geactualiseerd.

Zeer recent is ook een geactualiseerd wegenbeheerplan gereed gekomen. Dit beheerplan voldoet niet aan de eisen zoals die in artikel 12 aan een dergelijk plan worden gesteld. In het kader van artikel 12 is in de eerste plaats inzicht noodzakelijk in de feitelijke onderhoudssituatie van de wegen. Als er sprake is van achterstallig onderhoud dient de omvang daarvan te worden aangegeven en dient te worden aangegeven hoe het achterstallig onderhoud kan worden opgelost en welke kosten ermee gemoeid zijn om de wegen in een gemiddelde onderhoudssituatie te brengen. Daarnaast dient ten behoeve van artikel 12 in een dergelijk rapport, uitgaande van een gemiddelde onderhoudssituatie, een onderhoudsbudget te worden berekend waarmee de wegen 'tot in lengte van jaren' kunnen worden onderhouden. Daarbij dient gebruik te worden gemaakt van het normkostensysteem. Het wegenbeheerplan zal aldus aangepast dienen te worden.

6 Conclusie

De gemeente Neder-Betuwe heeft voor het jaar 2004 voor de eerste maal een beroep gedaan op extra steun op grond van artikel 12 Fvw. De gemeente is van mening dat de reguliere middelen niet toereikend zijn om in de noodzakelijke behoeften te voorzien.

De gemeente Neder-Betuwe voldoet aan de algemene voorschriften voor toelating tot artikel 12. De aanvraag is tijdig ingediend, de eigen inkomsten liggen boven het niveau van het redelijk peil en er is sprake van een aanmerkelijk structureel tekort.

De gemeente zal zorg dienen te dragen voor een aanpassing van het beheerplan wegen aan de artikel 12-eisen. Daarnaast zal het beheerplan gebouwen geactualiseerd worden.

Een andere invulling van het toezicht van de provincie had een artikel 12-aanvraag van de gemeente Neder-Betuwe niet kunnen voorkomen. Wel had de provincie wat kritischer kunnen zijn bij de naleving van het verzoek aan de voormalige gemeenten om tot actualisering van de onderhoudsplannen over te gaan.

De gemeente voldoet aan de toelatingseisen voor artikel 12, zodat het onderzoek naar de financiële situatie van de gemeente Neder-Betuwe kan worden voortgezet.

's-Gravenhage, 5 april 2004.

De inspecteur Financiën Lokale en provinciale Overheden,

J.J.E.M. van Setten

Gezien en akkoord,
Het hoofd van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden,

W.A.I.M. Segers