

Zaaknummer: Z-12-00730
 Documentnummer:
 Behandeld door: Edwin van der Velde
 Telefoonnummer: 024 - 39 96 111
 Verzenddatum: 19 april 2012 **20 APR 2012**
 Bijlage(n):

De Minister van Binnenlandse Zaken en
 Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën
 Postbus 20011
 2500 EA Den Haag

Onderwerp: Reactie op artikel 12-
 rapport Millingen aan de
 Rijn 2011

Excellenties ,

Wij hebben kennis genomen van het artikel 12-rapport d.d. 24 februari 2012, dat de inspecteur van de afdeling Financieel en Informatiestelsel van het Ministerie van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties heeft opgesteld naar aanleiding van het verzoek van de gemeente Millingen aan de Rijn voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds over het begrotingsjaar 2011. In dit rapport stelt de inspecteur voor de gemeente Millingen aan de Rijn een aanvullende uitkering te verstrekken. Daarnaast wordt voorgesteld twee bijzondere voorschriften aan deze aanvullende uitkering te verbinden. Het eerste bijzondere voorschrift, zijnde een resultaatverplichting, luidt: "het zodanig aanpassen van de dienstverlenings-overeenkomst tussen Groesbeek en Millingen aan de Rijn dat er sprake is van een evenredige lastentoe rekening". Tegen dit bijzondere voorschrift, dat onze gemeente rechtstreeks raakt, willen wij in deze fase van de procedure onze zienswijzen kenbaar maken.

De kern van onze zienswijze is dat de verklaring die de inspecteur geeft voor de overschrijdingen van de gemeente Millingen aan de Rijn in de clusteranalyse onjuist is en dat de oplossing die hij voorstelt – zijnde het eerste bijzondere voorschrift – voor de gemeente Millingen aan de Rijn onhaalbaar en voor bestuur en burgers van de gemeente Groesbeek onredelijk en onacceptabel is.

De verklaring van de inspecteur voor de door hem geconstateerde overschrijdingen in de clusteranalyse luidt als volgt:

- De overschrijdingen in de clusteranalyse kunnen niet worden verklaard door omvangrijke beïnvloedbare directe bestedingen en/of kapitaallasten.
- De formatie en loonsom van het gezamenlijke ambtelijke apparaat blijkt benedengemiddeld van omvang te zijn. Ook dit geeft geen verklaring voor de overschrijdingen.
- Echter, de toerekening van de kosten vindt plaats in de verhouding Groesbeek 71% en Millingen aan de Rijn 29%. Dit is volgens de inspecteur een voor Millingen aan de Rijn ongunstige verhouding in vergelijking met de verhouding van alle

verdeelmaatstaven uit het gemeentefonds, die neerkomt op Groesbeek 78% en Millingen aan de Rijn 22%.

- De overschrijdingen in de clusteranalyse worden volgens de inspecteur daarmee verklaard uit de voor Millingen aan de Rijn ongunstige toerekening van kosten vanuit Groesbeek.
- De oplossing van het financiële probleem van Millingen aan de Rijn is – volgens de inspecteur – daarmee gelegen in het aanpassen van de dienstverlenings-overeenkomst, zodanig dat er sprake is van een evenredige lastentoerekening.

Wij zijn het om de volgende redenen niet eens met deze verklaring en gesuggereerde oplossing.

De redenering is onjuist

De verhouding van de verdeelmaatstaven in het gemeentefonds is niet maatgevend voor de verdeling van de kosten tussen Groesbeek en Millingen aan de Rijn.

De inspecteur hanteert de verhouding van de verdeelmaatstaven in het gemeentefonds als maatstaf voor de verdeling van de kosten tussen Groesbeek en Millingen aan de Rijn. Een geldige onderbouwing voor het hanteren van deze maatstaf wordt in het rapport echter niet gegeven. Het hanteren van deze maatstaven lijkt daarmee willekeurig.

Wij zijn van mening dat de verhouding van de verdeelmaatstaven in het gemeentefonds niet maatgevend is voor de verdeling van de kosten tussen Groesbeek en Millingen aan de Rijn. De relatie tussen het een en ander bestaat namelijk niet. Beide gemeenten maken eigen zelfstandige keuzes – in de vorm van af te nemen uren per product en afdeling - die de hoogte van de toegerekende kosten per gemeente bepalen. De hoogte van de kosten van Groesbeek kunnen niet gerelateerd worden aan de hoogte van de kosten van Millingen aan de Rijn, laat staan dat de verhouding daartussen gelijk is of zou moeten zijn aan de verhouding tussen de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds.

De inspecteur is op zoek naar een maatstaf voor de hoogte van de (ambtelijke) kosten van Millingen aan de Rijn, maar heeft deze wat ons betreft niet gevonden. De hoogte van de kosten van Groesbeek zijn voor het beoordelen van de hoogte van de kosten van Millingen aan de Rijn niet relevant.

De overschrijding in de clusteranalyse wordt niet verklaard uit de voor Millingen aan de Rijn ongunstige toerekening van kosten vanuit Groesbeek.

De totale kostenverdeling laat een verhouding van Millingen aan de Rijn 29% - Groesbeek 71% zien, maar per afdeling – en daarmee per product of cluster - is de verhouding zeer divers. In de jaarrekening 2011 is de urenverdeling bijvoorbeeld voor het cluster:

- WWI-beleid: Groesbeek 76% en Millingen aan de Rijn 24%
- WWI-WMO: Groesbeek 80% en Millingen aan de Rijn 20%
- WWI-WWB: Groesbeek 77% en Millingen aan de Rijn 23%
- Belastingen: Groesbeek 78% en Millingen aan de Rijn 22%

In veel gevallen is de kostenverdeling in werkelijkheid dus conform de door de inspecteur voorgestelde verdeling. In die situaties vormt de kostentoerekening dan ook geen verklaring voor de overschrijding in de verschillende clusters.

De clusters die een voor Millingen aan de Rijn ongunstigere kostenverdeling laten zien zijn bijvoorbeeld de afdeling Financiën en de afdeling Burgerzaken. Dat bij deze afdelingen de verdeling afwijkt heeft alles met de aard van de dienstverlening van deze afdelingen te

maken. Deze dienstverlening (het opstellen van een begroting, rapportage en jaarrekening of het openhouden van een loket voor burgerzaken) kost relatief veel tijd, ongeacht de grootte van de gemeente. De kostentoerekening vanuit alle afdelingen is (terecht) gebaseerd op de werkelijk bestede uren aan de gemeente Millingen aan de Rijn (en zeker niet gebaseerd op een willekeurige toerekening van bijvoorbeeld 50% per gemeente, zoals door de inspecteur gesuggereerd in zijn rapport op pagina 53).

Millingen aan de Rijn heeft financieel voordeel – geen nadeel – aan de samenwerking met Groesbeek.

De inspecteur stelt op pagina 52 van zijn rapport: "De bij aanvang door beide gemeenten ingeboekte financiële voordelen blijken bij nadere analyse nadelig uit te pakken voor Millingen aan de Rijn." Dit is niet juist. Millingen aan de Rijn heeft ten opzichte van haar uitgangssituatie (toen zij beschikte over een eigen organisatie) uit de samenwerking een financieel voordeel behaald. Dat financiële voordeel heeft Millingen aan de Rijn nog steeds en kan Millingen aan de Rijn bij voortzetting van de huidige samenwerking met Groesbeek behouden.

Millingen aan de Rijn onderschrijft dit en stelt in haar eigen reactie op het artikel 12-rapport dat het in stand houden van een eigen apparaat veel duurder is dan het huidige contract met Groesbeek en dat inkoop bij een andere gemeente (zoals Nijmegen) gelet op de (interne) tarieven die elders worden gehanteerd, zeker niet goedkoper is, nog afgezien van de ontbindingskosten van het huidige contract.

Ook zelf constateert u dat de totale loonsom en formatie beneden gemiddeld van omvang is, dat de kwaliteit van de geleverde dienstverlening goed is en dat er niet teveel dienstverlening geleverd wordt. Millingen aan de Rijn is door de samenwerking goedkoper en zeker niet duurder uit dan wanneer zij zelfstandig haar dienstverlening zou verzorgen. De samenwerking met Groesbeek kan dus nooit een verklaring vormen voor de overschrijding in de clusteranalyse.

De oplossing is onredelijk en onacceptabel

Millingen aan de Rijn kan niet minder betalen per uur dan Groesbeek.

De inspecteur constateert dat de formatie en loonkosten van de Groesbeekse organisatie lager zijn dan van vergelijkbare gemeenten en ook lager zijn dan de kosten van voor de samenwerking. In de huidige dienstverleningsovereenkomst zijn de gehanteerde uurtarieven voor beide gemeenten gelijk. De hoogte van de kosten wordt dan ook bepaald door het aantal afgenomen uren per gemeente. De inspecteur constateert dat het voorzieningenniveau van Millingen aan de Rijn op dit moment al minimaal is. Minder uren afnemen is geen optie. "Op basis van het vorenstaande constateert Millingen aan de Rijn terecht dat de aanpassing van de dienstverleningsovereenkomst niet gepaard kan gaan met een evenzo grote aanpassing van het serviceniveau ofwel aantal uren". Het voorstel van de inspecteur leidt er dan ook toe dat Millingen aan de Rijn minder per uur moet gaan betalen dan Groesbeek.

Een dergelijk voorstel is voor bestuur en inwoners van Groesbeek niet acceptabel.

De voorgestelde aanpassing leidt tot verlies in Groesbeek

In 2009 is berekend dat het samenwerkingsvoordeel voor de gemeente Millingen aan de Rijn € 100.000 bedraagt en voor de gemeente Groesbeek € 300.000. De inspecteur heeft berekend dat aanpassing van de verdeelsleutels leidt tot een correctie van € 660.000 ten

voordele van Millingen aan de Rijn en ten nadele van Groesbeek. Het voorstel van de inspecteur leidt er toe dat de samenwerking voor Groesbeek per saldo nadelig zal uitpakken. Onder deze condities zou de gemeente Groesbeek de samenwerking niet zijn aangegaan.

De oplossing is onhaalbaar

De voorgestelde aanpassing van het contract en het te behalen resultaat is niet realistisch. Het kostenniveau voor Millingen aan de Rijn is te verlagen door minder uren af te nemen. Hiervoor is een overgangstermijn noodzakelijk voor het overbruggen van frictiekosten. De door de inspecteur voorgesteld termijn, waarbij 50% van de kostenreductie in 2012 wordt doorgevoerd is onhaalbaar.

De oplossing is juridisch onhoudbaar

Aan de beschikking is voor Millingen aan de Rijn het voorschrift (in de vorm van een resultaatverplichting) verbonden dat zij de overeenkomst met Groesbeek openbreken om daar een andere kostenverdeling in op te nemen. Een overeenkomst is een wilsovereenstemming tussen twee (of meer) partijen en deze kan eenzijdig niet worden veranderd. Millingen aan de Rijn kán derhalve niet voldoen aan het voorschrift in de beschikking. Daarmee voldoet het door de inspecteur gestelde voorschrift niet aan de eigen artikel 12 criteria "bijzondere voorschriften hebben tot doel beïnvloedbare bijzondere omstandigheden in de gemeente bij te sturen", Wij zijn van mening dat de bedoelde omstandigheid (de kostenverdeling tussen Millingen aan de Rijn en Groesbeek) beïnvloedbaar noch bijzonder is. Op zijn minst had onderzocht moeten worden of en zo ja welke mogelijkheden er voor het oversluiten van de samenwerkingsovereenkomst zijn op voor Millingen aan de Rijn gunstiger wijze. Wij zijn van mening dat het besluit op de aanvraag voor een aanvullende uitkering van Millingen aan de Rijn op onzorgvuldige wijze wordt voorbereid (art. 3:2 Algemene wet bestuursrecht) en er een onvoldoende zorgvuldige belangenafweging heeft plaatsgevonden (art 3:4 Algemene wet bestuursrecht).

Onze conclusie

De inspecteur is er niet in geslaagd een sluitende verklaring te vinden voor de overschrijdingen door de gemeente Millingen aan de Rijn in de clusteranalyse.

Procedure

Wij, als direct-belanghebbende, verzoeken u expliciet deze brief als een zienswijze mee te nemen bij het besluit op het artikel 12 verzoek van de gemeente Millingen aan de Rijn.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders,

De secretaris

De burgemeester



Afschrift aan:

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Millingen aan de Rijn
Raad voor de financiële verhoudingen
Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland

√ Inspecteur van de afdeling Financieel en Informatiestelsel van het Ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Afdeling Financiën gemeente Groesbeek

