

Toelichting op het Besluit ex artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) voor de gemeente Ouderkerk voor het uitkeringsjaar 2008

1. Belangrijkste elementen uit rapport en advies Inspecteur van het Programma Krachtig Bestuur (PKB)

De gemeente Ouderkerk heeft voor het jaar 2008 opnieuw een beroep gedaan op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). Eerder heeft de gemeente met wisselend succes een beroep gedaan op de toepassing van artikel 12. De laatst gehonoreerde artikel 12-periode dateert van 1994 tot en met 1998.

Voorafgaand aan de artikel 12-aanvraag is door de gemeente Ouderkerk een groot aantal bezuinigingsmaatregelen getroffen en zijn batenverhogende 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 gemeente presenteert een begroting 2008 met een tekort van € 357.432. De begrotingspositie is al jaren zorgelijk, maar tot 2007 wist de gemeente in overleg met de provincie te komen tot een structureel sluitende begroting. Naar het oordeel van de provincie was de begroting 2007 en de meerjarenraming 2008-2010 niet meer materieel sluitend. De provincie heeft de gemeente onder preventief toezicht geplaatst. Als belangrijkste reden noemt de provincie het achterblijven van het geprognosticeerde rendement op de beleggingsportefeuille. Voor de jaren 2009 tot en met 2011 raamt de gemeente tekorten van respectievelijk € 255.045, € 190.017 en € 318.804. In zijn rapportage komt de inspecteur daarnaast nog tot de conclusie dat ook de slechte bodemgesteldheid en een aantal incidentele zaken dat geleid heeft tot een negatieve algemene reserve verantwoordelijk zijn voor de slechte financiële positie van de gemeente.

In de tussenrapportage van de inspecteur (bijlage bij rapport) is geconstateerd, dat Ouderkerk voldoet aan de eisen voor toelating tot artikel 12. De aanvraag is tijdig ingediend, de eigen inkomsten behorende tot het zogenaamde belastingpakket liggen boven het voorgeschreven redelijk peil en er is sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort.

Overigens stelt de Raad voor de financiële verhoudingen in zijn advies op het rapport van de inspecteur voor de volledigheid vast dat, hoewel niet van toepassing op de aanvraag 2008, de gemeente ook aan de toelatingseisen voldoet, op basis van de gecorrigeerde berekeningswijze voor toelating, zoals die in de mei- en septembercirculaire 2008 van het gemeentefonds zijn bekend gemaakt.

De jaarrekeningen tot 2007 vertonen sinds 2002 na bestemming (soms nog forse) tekorten die variëren tussen de € 0,1 en de € 0,9 miljoen. De tekorten zijn over het algemeen het gevolg van incidentele lasten. Door de negatieve resultaten van de afgelopen jaren laat de algemene reserve een negatief bedrag zien van € 1.066.000 (afgerond op basis van rekening 2007, ultimo dienstjaar). De inspecteur stelt voor dit bedrag te betrekken bij het relevante begrotingstekort 2008.

De gemeente heeft in 2003 het gemeentelijke woningbedrijf verkocht. De netto-opbrengst (na aftrek van de nog aanwezige boekwaarde) bedroeg € 14,7 miljoen. Deze opbrengst heeft ertoe geleid dat de gemeente Ouderkerk het beroep op artikel 12 voor de jaren 2000 tot en met 2002 heeft ingetrokken. De inspecteurs waren destijds van oordeel dat de gemeente uit de rentebaten van de verkoopopbrengst ad

21072009

€ 750.000 haar financiële problematiek zelf kon oplossen. De gemeente heeft de opbrengst van het woningbedrijf grotendeels ingezet als 'beklemde reserve'.

Naast de belastingen en rechten behorende tot het belastingpakket is ook gekeken naar de overige geraamde heffingen. De overige belastingen en retributies liggen, vooral door een geraamde hogere opbrengst van de leges bouwvergunningen, ruim 45% hoger dan het landelijk gemiddelde van de gemeenten uit de grootteklasse van 5.000-10.000 inwoners. Verder ligt ook de geraamde opbrengst uit de begrafenisrechten fors hoger. De inspecteur merkt daarbij op dat de gemeente bij het ramen van de opbrengst uit beide leges te optimistisch is geweest. De werkelijke inkomsten liggen fors lager.

De belastingdruk (OZB, reinigingsheffing en rioolrecht) voor een meerpersoonshuishouden ligt in Ouderkerk € 16 per huishouden lager dan het gemiddelde van de selectiegemeenten en € 177 hoger dan het landelijk gemiddelde.

Voor het bepalen van de artikel 12-uitkering is uitgegaan van het door de gemeente gepresenteerde begrotingstekort van € 357.432. Hoewel eind 2007 alle onderhoudsplannen, naar aanleiding van één van de aanbevelingen uit de begrotingsscan 2004, zijn geactualiseerd en vertaald in de begroting 2008 moet het wegenonderhoudsplan en het gebouwenbeheerplan nog worden aangepast aan de binnen artikel 12 geldende uitgangspunten. De verwachting is dat daardoor het begrotingstekort verder zal toenemen. De gemeente heeft de Grontmij eind 2008 opdracht gegeven om een wegenonderhoudsplan te maken. Voor het besluit over de artikel 12-aanvraag 2008 komt de uitkomst daarvan te laat. In de rapportage van de inspecteur over 2009 zal aan beide aandacht worden besteed. Ook zal dan worden gezien of er vanuit de reserves en voorzieningen nog een bijdrage kan worden geleverd in het saneren van het begrotingstekort. In het rapport over 2008 beperkt de inspecteur zich tot het berekenen van een relevant begrotingstekort waarbij rekening is gehouden met de mutaties die zich in de loop van het jaar hebben voorgedaan en de inbreng van de negatieve algemene reserve.

De inspecteur komt tot het voorstel voor een aanvullende steun voor het jaar 2008 van € 829.000 (afgerond). Daarbij wordt voorgesteld hieraan een bijzonder voorschrift te verbinden tot het opstellen van een saneringsbegroting 2009-2012, waarvan uiterlijk de jaarschijf 2010 sluitend is. In de begroting 2009 en de meerjarenraming 2010-2012 heeft de gemeente hieraan al invulling gegeven. De vertaling van de onderhoudsplannen wegen en gebouwen moet hierin nog wel worden verwerkt.

Tot slot heeft de inspecteur bij zijn rapport een tweetal overzichten gevoegd (bijlage 1 en 2) van de vergelijking van de inkomsten –en uitgavenclusters met de uitkering uit het gemeentefonds en met de referentiegemeenten. Maar omdat de apparaatskosten van de Gemeenschappelijke Regeling K5 nog niet goed zijn toegerekend, is geen analyse in dit rapport opgenomen. De inspecteur gaat ervan uit dat de gemeente alsnog in de begroting 2009 die kosten wel goed toerekent. In het rapport 2009 zal de inspecteur daarop uitgebreid ingaan.

2. Reactie gemeente Ouderkerk op rapport inspecteur

De gemeenteraad van Ouderkerk heeft bij brief van 23 april 2009 zijn reactie op het voorstel van de inspecteur gegeven.

De gemeenteraad spreekt zijn tevredenheid uit over de conclusies in het rapport van de inspecteur, maar is van mening dat de voorgestelde aanvullende uitkering voor

2008 uit het gemeentefonds, niet in relatie staat tot de problematiek van de gemeente.

De gemeenteraad stelt daarbij dat de voorgestelde sanering van de negatieve algemene reserve niet zal leiden tot een structurele verbetering van de financiële positie van de gemeente. Naar de mening van de gemeenteraad is daardoor de kans op een nieuwe artikel 12-aanvraag nog altijd zeer reëel te noemen. Er is volgens de gemeenteraad immers geen enkele financiële buffer aanwezig om eventuele tegenvallers op te vangen. De gemeenteraad spreekt de verwachting uit dat in het rapport over het jaar 2009, waarin zal worden ingegaan op de wegenproblematiek, met een adequate en structurele oplossing zal worden gekomen voor de jarenlange financiële slechte positie.

3. Advies provincie Zuid-Holland

Gedeputeerde Staten (GS) van Zuid-Holland hebben bij brief van 19 juni 2009 gereageerd. De provincie geeft aan in te stemmen met de gekozen aanpak voor een behandeling in twee jaren en met het advies de gemeente Ouderkerk voor het jaar 2008 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 829.000. Daarbij merkt GS op dat met het verlenen van deze aanvullende uitkering de negatieve algemene reserve weliswaar wordt gereduceerd tot nihil, maar dat het de gemeente dan nog steeds ontbreekt aan het hebben van enige weerstandscapaciteit om financiële risico's op te vangen. Verder merken GS op dat bij het afdekken van de negatieve algemene reserve nog geen rekening is gehouden met de resultaten van de jaarrekening 2007 en 2008. Indien bij de herijking van de reserves en voorzieningen geen verschuivingen zullen plaatsvinden, zal daardoor de algemene reserve opnieuw negatief zijn.

Voorts wijst GS op een aantal ontwikkelingen in het openbaar bestuur en meer algemene maatschappelijke ontwikkelingen, die naar de mening van GS tot gevolg hebben dat gemeenten in toenemende mate worden geconfronteerd met aansprakelijkheidstellingen en het bijbehorende kostenverhaal. Gelet hierop is GS van mening dat gemeenten, gerelateerd aan hun risicoprofiel, een financiële buffer voor het opvangen van financiële risico's moeten aanhouden. Daarom pleit GS ervoor om in het artikel 12-rapport over 2009, bij de beoordeling van de reserves oog te hebben voor het feit dat de gemeente Ouderkerk nu niet beschikt over weerstandscapaciteit voor het opvangen van financiële risico's.

4. Advies Rfv voor de financiële verhoudingen (Rfv)

De Rfv heeft per brief van 30 juni 2009 zijn advies uitgebracht.

De Rfv is van mening dat de financiële situatie van de relatief kleine gemeente wordt veroorzaakt door een samenloop van verschillende negatieve financiële erfenissen uit het verleden en incidentele tegenvallers. De gemeente heeft naar de mening van de Rfv daardoor nooit kunnen profiteren van de structurele verbeteringen die haar ten deel zijn gevallen. De gemeente heeft hierdoor onvoldoende weerstandsvermogen kunnen vormen om negatieve ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden.

De Rfv stelt vast dat de gemeente haar zaken beheersmatig inmiddels op orde lijkt te hebben. De Rfv merkt wel op dat een goede vergelijking tussen de uitgavenclusters met de inkomsten uit het gemeentefonds (nog) niet goed mogelijk is. Voor een goed oordeel over de eigen inspanningen van de gemeente is dat wel wenselijk. Ook waarschuwt de Rfv dat er realistischer ramingen van de inkomsten (onder andere vermogensrendement, begrafenisrechten en bouwleges) dienen te worden

gehanteerd. Het gevaar is anders dat de gemeente haar eigen financiële tegenvallers organiseert.

Het is volgens de Rfv duidelijk dat de gemeente niet op eigen kracht uit de financiële problemen kan komen. De gemeente Ouderkerk dient op korte termijn verlost te worden van de negatieve erfenis uit het verleden.

De Rfv kan daarom instemmen met het in één keer saneren van de negatieve algemene reserve. Met dien verstande dat de Rfv van oordeel is dat de planschadeclaim van € 300.000 voor de herziening buitengebied ten behoeve van de aanleg van de provinciale weg buiten beschouwing dient te worden gelaten. De Raad is van oordeel dat de provincie daarin alsnog (een deel van) haar verantwoordelijkheid dient te nemen.

Met het saneren van de negatieve reserve wijst de Rfv er op dat de gemeente nog steeds een buffer ontbeert om eventuele nieuwe tegenvallers op te vangen. De Raad is van oordeel dat voor het zelfstandig voortbestaan van de gemeente het noodzakelijk is dat de gemeente het perspectief heeft om in de komende begroting en meerjarenraming, een minimale algemene reserve te kunnen opbouwen.

Bij de beoordeling van de structurele financiële gezondheid van de gemeente is het van belang ook een goed inzicht te hebben in de (financiële) opgaven waarvoor deze relatief kleine gemeente zich gesteld ziet. De Rfv is daarom van oordeel dat vóór het afronden van de artikel 12-steun er helderheid dient te bestaan of wellicht de voorgestelde herindeling bij kan dragen aan een structurele oplossing van de financiële problematiek.

De Rfv heeft ten slotte nog een aanvullende algemene opmerking:

De Rfv is van oordeel dat reeds op het moment dat een gemeente met een algemene reserve onder de vrij te laten buffer voor het opvangen van tegenvallers terecht komt, dit aanleiding zou moeten zijn een gemeente onder preventief toezicht te stellen.

5. Conclusie

De reacties/adviezen van de gemeente, de provincie en de Rfv zijn positief over het artikel 12-rapport van de inspecteur.

De gemeente, provincie en Rfv plaatsen de kanttekening dat ondanks het betrekken van de negatieve algemene reserve bij de berekening van het relevante tekort, de gemeente het ontbreekt aan een financiële buffer om eventuele financiële tegenvallers op te vangen. De gemeente en provincie spreken daarbij de verwachting uit dat daar bij de voortgezette behandeling van de artikel 12-aanvraag over het jaar 2009 een passend oplossing voor zal worden gevonden. De Rfv merkt in dit verband ook op dat onderzocht zou moeten worden of de voorgestelde herindeling kan bijdragen aan een structurele oplossing van de problematiek.

De Rfv stelt dat de post planschadeclaim van € 300.000 voor de herziening buitengebied ten behoeve van de aanleg van de provinciale weg, buiten beschouwing dient te worden gelaten bij de sanering van de negatieve algemene reserve en daarmee bij de berekening van het relevante tekort.

Uit nadere informatie met betrekking tot dit aspect is mij gebleken dat;

- de claims betrekking hebben op de gevolgen van de reeds aangelegde provinciale weg, waarvoor begin jaren '90 het bestemmingsplan is gewijzigd;
- de claims jaren nadien bij de gemeente zijn ingediend, als gevolg van een wijziging van het landelijke beleid in de honorering van dit soort claims;
- de gemeente Ouderkerk per brief van 6 februari 2007, op grond van artikel 31a van de op dat moment geldende Wet op de Ruimtelijke Ordening, de provincie Zuid-Holland heeft verzocht een bijdrage te verstrekken in de kosten van hierop betrekking hebbende planschadeclaims;

- De gemeente Ouderkerk bij brief van 15 september 2008 de provincie Zuid-Holland heeft gerappelleerd bij het uitblijven van een antwoord en dat voor zover bekend daar tot op heden door de provincie nog geen formeel antwoord op is gegeven.

Met de Rfv ben ik van mening dat de gevolgen voortvloeiend uit de wijziging van het gemeentelijke bestemmingsplan als gevolg van aanleg van een provinciale weg met regionale betekenis, niet geheel ten laste zouden moeten komen van de collectiviteit van de gemeente. Geconstateerd wordt verder dat de provincie kennelijk in deze nog geen besluit heeft genomen en kenbaar heeft gemaakt aan de gemeente.

De provincie Zuid-Holland zal daarom worden verzocht op korte termijn formeel te reageren op het eerdere verzoek van de gemeente Ouderkerk. In afwachting van die beslissing, zal overeenkomstig het advies van de Rfv, deze post van € 300.000 buiten de berekening van het relevante tekort 2008 worden gelaten.

Bij het artikel 12 rapport over 2009 zal het resultaat van het besluit van de provincie Zuid-Holland betrokken dienen te worden.

Tenslotte concludeer ik –net als de Rfv- dat de huidige beleidsregels omtrent financieel toezicht, niet voorzien in een titel voor het onder preventief toezicht stellen van een gemeente in een situatie dat de begroting sluitend is, maar de algemene reserve onder de minimale buffer voor het opvangen van tegenvallers ligt. Ik kan het oordeel van de Rfv onderschrijven dat als de algemene reserve negatief is – zoals in geval van Ouderkerk in 2004 en 2006- en dit niet in de meerjarenraming in overleg met de toezichthouder kan worden opgelost, het dan niet wenselijk is de gemeente onder repressief toezicht te laten. Ik beschouw deze opmerkingen als nuttige elementen die meegenomen kunnen worden in de evaluatie financieel toezicht op gemeenten, zoals die eind van dit jaar zal starten en begin 2010 zal worden afgerond.

Op grond van het vorenstaande bedraagt daarmee de aanvullende uitkering ex. artikel 12 van de Fvw voor de gemeente Ouderkerk voor het jaar 2008 € 529.000,=. In lijn met de rapportage van de inspecteur wordt hieraan het bijzondere voorschrift verbonden tot het opstellen van een begroting 2010, die reëel (dus zonder aanvullende steun) en meerjarig sluitend is.

Den Haag, 16 juli 2009
DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
voor deze,
de Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties,



Mw. drs. A.C. van Es