



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Artikel 12-tussenrapport Millingen aan de Rijn 2011



**MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
PROGRAMMA KRACHTIG BESTUUR**

Tussenrapportage naar aanleiding van het verzoek van de gemeente Millingen aan de Rijn voor een aanvullende uitkering over het begrotingsjaar 2011

Den Haag, 16 mei 2011

Inhoudsopgave	Pagina
1 Inleiding	5
2 De aanvraag	7
3 De toelatingseisen	11
4 De beschikbaarheid van gegevens	15
5 Het toezicht van de provincie	19
6 Conclusies	23
 Bijlage	
1 Artikel 12: Aanvraag en motivatie Millingen aan de Rijn	25
2 Begrotingsscan Millingen aan de Rijn 2010	31
3 Begrotingsscan Millingen aan de Rijn 2005	37

1 Inleiding

Voor u ligt de tussenrapportage die volgens de Handleiding Artikel 12 Financiële verhoudingswet (Fvw) drie maanden na de (eerste) aanvraag voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds behoort te worden uitgebracht. Door capaciteitsgebrek op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kon de rapportage echter niet eerder worden opgeleverd dan nu, maar in de voortgang van het lopende artikel 12-onderzoek heeft het geen vertraging veroorzaakt. Het artikel 12-onderzoek is momenteel gewoon gaande.

Met deze tussenrapportage worden de eerste resultaten van het artikel 12-onderzoek aangegeven. De tussenrapportage wordt uitgebracht aan de ministers van BZK en van Financiën (de beheerders van het gemeentefonds). Deze rapportage wordt ook gezonden aan de aanvragende gemeente, de betrokken provincie en de Raad voor de financiële verhoudingen.

De tussenrapportage wordt opgesteld door de inspecteur van de Programmadirectie Krachtig Bestuur (PKB) van het ministerie van BZK die aan de gemeente is toegewezen. Nadat in hoofdstuk 2 de aanleiding en motivatie voor de artikel 12-aanvraag is beschreven, geeft in hoofdstuk 3 van de rapportage de inspecteur antwoord op de vraag of de gemeente voldoet aan toelatingseisen van artikel 12 Fvw. Indien aan deze toelatingseisen wordt voldaan, kan het artikel 12-onderzoek worden voortgezet.

Verder geeft de tussenrapportage aan welke gegevens er ontbreken die voor het artikel 12-onderzoek noodzakelijk zijn en wie die gegevens moet opleveren (hoofdstuk 4). Hoofdstuk 5 van de tussenrapportage bevat een oordeel over de kwaliteit van het door de betrokken provincie uitgevoerde financieel toezicht. Hoofdstuk 6 sluit af met de samenvattende conclusies.

2 De aanvraag

De gemeente Millingen aan de Rijn heeft bij brief van 11 november 2010 voor het jaar 2011 voor het eerst een beroep gedaan op artikel 12 Financiële-verhoudingswet (Fvw). In deze brief en de op 3 november gedateerde reactie op de begrotingsscan 2010 heeft de gemeente het beroep op artikel 12 Fvw nader gemotiveerd. Voor beide brieven wordt verwezen naar bijlage 1.

Oorzaken tekort

Volgens de gemeente Millingen aan de Rijn is er sprake van een niet sluitende begroting 2011 en de daarop volgende jaren als gevolg van:

- het ramen van de financiële consequenties van de beheerplannen wegen, openbare verlichting, gebouwen, sportvelden et cetera; in de jaren vóór 2011 zijn deze ramingen teruggedrongen om de begroting sluitend te houden met als gevolg dat er nu achterstanden in het onderhoud zijn gebleken;
- het bovengemiddelde bestedingspatroon van de gemeente op de gebieden waar de uitgaven weinig beïnvloedbaar zijn (maatschappelijke zorg en inkomen) en het benedengemiddelde bestedingspatroon bij die beïnvloedbare uitgaven (kunst en ontspanning en groen);
- de geïsoleerde ligging van Millingen aan de Rijn door de begrenzing van de Rijn aan de noordzijde en Duitsland aan de zuidzijde waardoor inwoners zijn aangewezen op voorzieningen in de gemeente; ook veel inwoners uit Duitsland maken gebruik van deze voorzieningen;

Figuur 2.1 Ligging Millingen aan de Rijn



- het positieve accres van de afgelopen jaren dat is gebruikt voor het in stand houden van voorzieningen en continueren van bestaand beleid in plaats van nieuw beleid; met ingang van 2010 wordt de gemeente geconfronteerd met oplopende tekorten;
- het geringe draagvlak voor de voorzieningen door het beperkte aantal inwoners, oppervlakte en het relatief kleine aantal bedrijven;

- een groot aantal sociale huurwoningen met bijbehorende 'grootstedelijke' problemen en relatief veel jongeren;
- de algemene uitkering van Millingen aan de Rijn die € 100 per inwoner lager ligt dan die van de selectiegemeenten;
- het beheer van de sporthal en het cultureel centrum dat is verbeterd waardoor een negatiever maar realistischer exploitatieresultaat aan het licht is gekomen dat overeenkomstig de voorschriften van het BBV in de begroting is opgenomen;
- de bezuinigingen die sinds 2005 zijn doorgevoerd en een negatieve invloed hebben gehad op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en van de voorzieningen;
- het ontbreken van grote eigen inkomsten zoals (verkochte) aandelen en effecten;
- de ingeschatte en te positief gebleken woningbouwprognoses die niet realiseerbaar bleken, waardoor de nu noodzakelijke investeringen in voorzieningen die ten laste gebracht zouden worden van de daarmee verbandhoudende grondexploitaties, niet uitgevoerd kunnen worden.

Omvang tekort

Als gevolg hiervan heeft de gemeenteraad van Millingen aan de Rijn een begroting vastgesteld en een meerjarenraming voor kennisgeving aangenomen die voor de jaren 2011 tot en met 2014 de volgende tekorten vertonen:

	2011	2012	2013	2014
Saldo	€ 1.039.660	€ 1.424.000	€ 1.622.000	€ 1.830.000
Incidenteel	€ 102.000	€ 88.000	€ 80.000	€ 120.000
Structureel	€ 937.660	€ 1.336.000	€ 1.542.000	€ 1.710.000

Genomen maatregelen

In de aanvraag merkt de gemeente op dat het tekort uit de primitieve begroting van € 1.220.000 na verwerking van de doorgevoerde bezuiniging kon worden gereduceerd naar het hierboven vermelde saldo. Ook wijst de gemeente op de in de begroting 2010 doorgevoerde ombuigingen ter grootte van € 437.000, waarvan € 200.000 structureel. Doordat de laatst genoemde ombuiging niet resulteerde in een sluitende begroting met bijbehorend meerjarenperspectief hebben Gedeputeerde Staten van Gelderland Millingen aan de Rijn met ingang van 2010 onder preventief toezicht geplaatst.

Het preventief toezicht en de daaraan ten grondslag liggende financiële positie vormden de aanleiding om in 2010 een begrotingsscan aan te vragen die door de provincie Gelderland en BZK is opgesteld. De bestuurlijke samenvatting, conclusies en aanbevelingen uit de begrotingsscan zijn voor de volledigheid als bijlage 2 bij deze tussenrapportage opgenomen. De gemeente merkt in haar reactie op de begrotingsscan op dat waar mogelijk bij de opstelling van de begroting 2011 met de aanbevelingen is rekening gehouden. Op grond van de begrotingsscan en de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente zoals die is gebleken bij de Perspectievennota 2011 en daarna bij de begroting 2011 en meerjarenraming 2012-2014 heeft de raad besloten een artikel 12-aanvraag in te dienen.

Overigens is de begrotingsscan 2010 niet de eerste begrotingsscan die in Millingen aan de Rijn is uitgevoerd. In 2005 is ook een dergelijk onderzoek verricht nadat op basis van de begroting voor dat jaar de gemeente door Gedeputeerde Staten van Gelderland onder preventief toezicht was gesteld. Een relatief beperkte ombuigingsoperatie en de reële groei van het gemeentefonds in de jaren 2005 tot en met 2008 hebben er toen voor gezorgd dat de gemeente in de daaropvolgende jaren een sluitend perspectief wist te presenteren. De samenvatting, conclusies en aanbevelingen van de scan uit 2005 zijn opgenomen in bijlage 3.

Provinciaal verslag

Naar aanleiding van de aanvraag voor de aanvullende uitkering hebben Gedeputeerde Staten van Gelderland vanuit hun toezichthoudende verantwoordelijkheid een provinciaal verslag opgesteld. Het provinciaal verslag is op 11 maart 2011 verzonden en bij de opstelling van dit tussenrapport als achtergrondinformatie gebruikt.

Bestuurskracht en herindeling

Begin 2008 stelde de gemeente Millingen aan de Rijn de 'Kwaliteitsmeting Gelders lokaal bestuur' vast. Uit de rapportage bleek dat versterking van de bestuurskracht door samenwerking of herindeling noodzakelijk was. Mede op basis van de reeds in gang gezette initiatieven resulteerde dit rapport er in dat per 1 juli 2009 de ambtenaren van de gemeente Millingen aan de Rijn, met uitzondering van de gemeentesecretaris en de raadsgriffier, in dienst kwamen van de gemeente Groesbeek. Dit betekent feitelijk dat de gemeente de uitvoering van haar taken heeft uitbesteed aan Groesbeek. De realisatie van deze samenwerkingsvorm is financieel gesteund door de provincie Gelderland.

Figuur 2.2 Stadsregio Arnhem-Nijmegen



In vervolg daarop is op basis van de discussienota over de bestuurlijke toekomst van Millingen aan de Rijn door de gemeenteraad op 23 februari 2010 besloten dat onderzocht moet worden op welke wijze en met welke gemeenten een herindeling gerealiseerd kan worden. Hiertoe zijn door B&W van Millingen aan de Rijn in de loop van 2010 informele gesprekken gevoerd met de B&W's van de voor de handliggende fusiepartners Heumen, Groesbeek en Ubbergen. Deze gemeenten hebben aangegeven initiatieven van provincie of rijk af te wachten. Begin 2011 heeft het college van Millingen aan de Rijn formeel deze gemeenten naar hun opvatting gevraagd over herindeling. Tevens zijn de fractievoorzitters in Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van Gelderland alsmede de minister BZK en de fractievoorzitters in de Tweede Kamer op de hoogte gebracht van het raadsbesluit om te komen tot herindeling van Millingen aan de Rijn en de achtergronden daarbij. In zijn reactie op de kamervragen van het Tweede Kamer-lid de heer Heijnen, antwoordde de minister van BZK dat het bevorderen van de oplossing van de problemen van de gemeente Millingen aan de Rijn een eerste verantwoordelijkheid van het provinciebestuur van Gelderland is. De minister gaat er daarbij van uit dat het provinciebestuur deze rol zal oppakken.

Mogelijke samenloop artikel 12 en herindeling

Vooruitlopend op een concretere invulling van het herindelingsperspectief van de gemeente is het goed om te kijken naar de mogelijke invloed van beide processen op elkaar. Daarbij is het van belang herindeling en artikel 12 te beschouwen als twee zelfstandige trajecten die onder meer worden gestructureerd door de daarop van toepassing zijnde kaders. Wel is het zo dat de doorlooptijd van het artikel 12-traject een eventueel beoogde datum van herindeling als uitgangspunt zal nemen waarbij het streven erop gericht zal zijn om de artikel 12-gemeente 'schoon op te leveren'. Schone oplevering wil zeggen dat de fusiegemeente niet geconfronteerd zal worden met tekorten van de artikel 12-gemeente. Zolang echter een concrete herindeling met bijbehorende fusiepartners niet in het verschiet ligt, zal het artikel 12-traject streven naar een oplevering van de artikel 12-gemeente die zonder aanvullende uitkering zelfstandig verder kan.

Millingen eerder artikel 12

Eind jaren zestig en begin jaren zeventig van de vorige eeuw heeft de gemeente Millingen aan de Rijn al enige jaren een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds ontvangen. Weliswaar is dit feit in het thans lopende artikel 12-onderzoek niet direct relevant, maar het wel goed om er kennis van te hebben.

3 De toelatingseisen

Om in aanmerking te kunnen komen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds moet een gemeente aan een aantal algemene voorschriften voldoen. Deze algemene voorschriften betreffen een drietal voorwaarden voor toelating tot de artikel 12-procedure. Deze hebben betrekking op de termijnen, het aanmerkelijk tekort en het redelijk peil. Hierna wordt nagegaan of de gemeente Millingen aan de Rijn aan deze algemene voorschriften voldoet.

Termijnen

In artikel 19 van het Besluit financiële verhouding 2001 (hierna: het Besluit) is bepaald dat een aanvraag voor een aanvullende uitkering moet worden ingediend vóór 1 december van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor zij wordt aangevraagd. Tevens moet de begroting zijn vastgesteld uiterlijk op de datum dat het verzoek om toepassing van artikel 12 wordt gedaan. Op grond van artikel 200 van de Gemeentewet moet de jaarrekening binnen twee weken na vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar, aan Gedeputeerde Staten zijn toegezonden.

Begroting

Het raadsbesluit betreffende het verzoek om toepassing van artikel 12 Fvw voor het jaar 2011 is genomen op 2 november 2010. De begroting voor het jaar 2011 alsmede de eerste wijziging op de begroting 2011 is gelijktijdig vastgesteld. Het op 11 november 2010 gedateerde verzoek is op het ministerie van BZK op 12 november ontvangen en op 18 november 2010 geregistreerd.

Rekening

De jaarrekening 2009 van de gemeente Millingen aan de Rijn is op 29 juni 2010 door de gemeenteraad vastgesteld en voor 15 juli aangeleverd bij het CBS in het kader van de regeling Informatie voor derden die deze vervolgens aan de provincie ter beschikking heeft gesteld.

Op basis van het vorenstaande wordt geconcludeerd dat de gemeente Millingen aan de Rijn aan de algemene voorschriften met betrekking tot de termijnen heeft voldaan.

Het aanmerkelijk tekort

Er is volgens artikel 23 van het Besluit sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort indien het tekort zich gedurende het begrotingsjaar én 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 Financiële-verhoudingswet (het betreft hier de (tijdelijke) verfijningen wijziging gemeentelijke indeling, monumenten en rioleringen). Voor de gemeente Millingen aan de Rijn komt dit drempelbedrag uit op afgerond € 99.000. Uit de begroting 2011 en de meerjarenraming 2012-2014 blijkt dat de structurele tekorten voor de jaren 2011 tot en met 2014 uitkomen op:

	2011	2012	2013	2014
Structureel	€ 937.660	€ 1.336.000	€ 1.542.000	€ 1.710.000

Op basis van het vorenstaande wordt geconstateerd dat er bij de gemeente Millingen aan de Rijn sprake is van een aanmerkelijk én structureel tekort.

Het redelijk peil

Artikel 24 van het Besluit bepaalt dat sprake is van een redelijk peil, indien:

- een door de beheerders van het gemeentefonds vast te stellen percentage van de waarde van de onroerende zaken wordt geheven;
- de door de gemeente gemaakte lasten voor huis- en bedrijfsvuil volledig worden doorberekend in de reinigingsheffingen;
- de door de gemeente gemaakte lasten inzake de riolering volledig worden doorberekend in de rioolrechten.

Van een redelijk peil is eveneens sprake indien een tekort bij de reiniging en de riolering wordt gecompenseerd door een hoger tarief bij de onroerende-zaakbelastingen.

Jaarlijks wordt in één van de gemeentefondscirculaires het redelijk peil voor het eerstvolgende jaar gepubliceerd. Voor 2011 is het percentage van de waarde van de onroerende zaken vastgesteld op 0,1201. Bij de berekening van de lastendeckendheid bij de riolering wordt in artikel 12 uitgegaan van de zogenaamde nettolasten. Dit zijn de brutolasten verminderd met het bedrag van de tijdelijke maatstaf riolering en de eventuele overige inkomsten uit het cluster riolering.

In het navolgende wordt nagegaan in hoeverre de gemeente Millingen aan de Rijn aan deze eisen voldoet.

Reiniging

De geraamde lasten van de reiniging, inclusief perceptie-, kwijschelding- en apparaatskosten en de storting in de egalisatiereserve, komen volgens de begroting 2011 uit op een bedrag van € 364.000 exclusief BTW. De opbrengst van de afvalstoffenheffing wordt daarin geraamd op een bedrag van € 444.000.

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

Riolering

De lasten van de riolering, inclusief alle perceptie-, kwijschelding- en apparaatskosten, komen volgens de begroting 2011 uit op een bedrag van € 391.000 exclusief BTW. Deze ramingen zijn mede gebaseerd op het actuele gemeentelijk rioleringsplan. Het genoemde bedrag is inclusief 50% veegkosten en de storting in de egalisatiereserve. Opbrengsten uit de tijdelijke maatstaf riolering en het cluster riolering zijn nihil respectievelijk negatief en dus niet betrokken. De opbrengst van de rioolheffing wordt in de begroting geraamd op een bedrag van € 383.000. Bij ruim 2.485 rioolaansluitingen betekent dit dat de rioolrechten € 52.000 liggen onder de minimumopbrengst van € 435.000 (minimumtarief 2011: € 175).

Dit betekent dat de rioolheffingen € 52.000 lager liggen dan het toelatingskaartje van artikel 12 aanvaardbaar acht. Daar komt bij dat ook gerelateerd aan het lastenniveau in het bijzonder als de BTW daarbij wordt betrokken geconcludeerd kan worden dat er sprake is van onderdekking.

Onroerende-zaakbelastingen

Gezien het te lage niveau van de rioolheffing moet er bij de onroerende-zaakbelastingen een tarief gehanteerd waardoor de opbrengst € 52.000 hoger ligt dan de opbrengst bij het artikel 12-tarief van 0,1201. Het verhoogde normtarief dat deze extra opbrengst genereert is 0,1287.

De gemeente Millingen aan de Rijn hanteert voor woningen een percentage van 0,1394. Voor de niet-woningen ligt het percentage voor de gebruikers op 0,1979 en voor de eigenaren op 0,2471. De OZB-tarieven voor 2011 zijn met 3% verhoogd. Het gemiddelde percentage komt uit op 0,1503, rekening houdend met de waardeverhoudingen tussen woningen en niet-woningen. Dit resulteert in een extra OZB-opbrengst van € 182.000 die ruimschoots voldoende is om het te lage niveau van de rioolheffing te compenseren.

Het gemiddelde percentage van 0,1503 ligt ruim 25% boven het OZB-normpercentage van 0,1201. Gecorrigeerd voor de opbrengst onder het minimumtarief voor de rioolheffingen is de extra OZB-opbrengst € 130.000 ofwel bijna 17% boven het verhoogd OZB-normtarief van 0,1287.

Op grond van de beoordeling van de drie heffingen is er aldus in de gemeente Millingen aan de Rijn sprake van een redelijk peil.

Conclusie

Hiermee voldoet de gemeente Millingen aan de Rijn aan alle algemene voorschriften.

4 De beschikbaarheid van gegevens

Welke gegevens zijn nodig?

Bij het artikel 12-onderzoek naar de financiële situatie van een artikel 12-gemeente is het van belang dat er beschikt kan worden over de juiste en voor het onderzoek noodzakelijke en relevante gegevens. Welke gegevens relevant zijn wordt bepaald door de inspecteur aan de hand van de specifieke omstandigheden die zich bij de gemeente voordoen. In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke gegevens naar huidig inzicht daarvoor nog nodig zijn. Indien zich na het verschijnen van dit tussenrapport nog een gegevensbehoefte voordoet, dan zal de gemeente daarvoor worden benaderd.

Verklarende en probleemoplossende gegevens

De gegevens die nodig zijn worden bepaald door vragen die gericht zijn op het verklaren van de oorzaken van de financiële problematiek en het vinden van mogelijkheden voor de oplossing daarvan zoals:

- is er sprake van onontkoombare en onuitstelbare uitgaven; het expliciet maken van bijvoorbeeld een wettelijke plicht die aan uitgaven ten grondslag ligt wordt hierdoor verklaard;
- is er sprake van noodzakelijke uitgaven ofwel noodzakelijk behoeften; omdat het resultaat van het artikel 12-traject een sluitende begroting moet zijn, wordt het uitgavenniveau getoetst aan het criterium noodzakelijke uitgaven; belangrijk hulpmiddel hierbij vormt de clustervergelijking waarmee het uitgavenniveau van de gemeente wordt vergeleken met de aan de clusters toegerekende algemene uitkering uit het gemeentefonds (=vergelijking met zichzelf); aanvullend kan de gemeente ook worden vergeleken met een selectiegroep van vergelijkbare gemeenten en/of gemeenten in de regio; de gemeente zal daarbij moeten aantonen wat de verklaring is voor het feit dat zij de beschikbare middelen niet toereikend zijn;
- is er sprake van realistische ramingen gebaseerd op bestaand beleid; nieuw beleid zal in beginsel in artikel 12 niet worden toegestaan; dit verklaart de sterke focus in het artikel 12-onderzoek op instandhouding van de aanwezige kapitaalgoederen en het voorkomen van kapitaalvernietiging daarvan;
- is er financiële ruimte beschikbaar om de gemeente zelf te laten bijdragen aan de oplossing van de financiële problematiek; artikel 12 verlangt van de gemeente een uiterste inspanning om aan de oplossing van de financiële problematiek bij te dragen waarbij de inspanning mede gerelateerd wordt aan de mate van verwijtbaarheid van de situatie waarin de gemeente zich bevindt; vrij besteedbare en stille reserves kunnen bijdragen aan de oplossing van de financiële problematiek.

Beheerplannen en onderhoud kapitaalgoederen

In de 'Begrotingsscan Millingen aan de Rijn 2010' is aandacht besteed aan de instandhouding van de gemeentelijke kapitaalgoederen. Daarbij is geconstateerd dat beheerplannen voor onder meer wegen, riolering, gebouwen, sportterreinen, water, en openbare verlichting actualisering behoeven of ontbreken, als gevolg van de financiële situatie van de gemeente niet volledig financieel in de begroting zijn vertaald en/of achterstallig onderhoud vertonen. Voor de berekening van een ter zake doend relevant

tekort in het op te stellen inspectierapport, is de beschikbaarheid van actuele beheerplannen noodzakelijk.

De begrotingsscan en de financiële situatie alsmede de artikel 12-aanvraag hebben er toe geleid dat de gemeente inmiddels drukdoende is om haar beheerplannen te actualiseren. Na de oplevering van de verschillende plannen zal worden beoordeeld of ze voldoen aan de eisen zoals die in artikel 12 aan een dergelijk plan worden gesteld. De criteria noodzakelijk, onontkoombaar en onuitstelbaar spelen bij die beoordeling een belangrijke rol.

Bij de opstelling van de verschillende beheerplannen wordt de gemeente Millingen aan de Rijn uitdrukkelijk verzocht steeds de volgende vragen te beantwoorden, c.q. bij de beheerplannen inzichtelijk te maken:

- is het noodzakelijk om het aanwezige areaal volledig in stand te houden;
- is, en zo ja op grond waarvan, het noodzakelijk om het geraamde onderhoudsniveau daadwerkelijk te realiseren; het is immers niet de bedoeling om ten laste van artikel 12 onderhoudsniveaus te ramen die niet bij of krachtens wet worden vereist noch is artikel 12 bedoeld om een hoger voorzieningenniveau te realiseren dan in (vergelijkbare) andere gemeenten.

De beantwoording van de laatste vragen is van belang omdat het resultaat van de artikel 12-periode tevens moet zijn dat na afloop daarvan de gemeente weer zonder aanvullende uitkering financieel op eigen kracht verder zal moeten.

Clustervergelijking

Aan de hand van de clustervergelijking zal de gemeente een gedetailleerde analyse moeten geven op die onderdelen waar de gemeentefondsuitkering niet toereikend is en wat daarvan de oorzaken zijn. In de begrotingsscans in 2005 en 2010 worden de overbestedingen bij herhaling en in toenemende mate aangetroffen op de clusters werk en inkomen, maatschappelijke zorg, bevolkingszaken, volkshuisvesting/ ruimtelijke ordening/stadsvernieuwing en openbare orde/veiligheid. Aan de hand van deze analyse en daar waar nodig eventueel aangevuld met normen en kengetallen op het beleidsterrein of met extern onderzoek, zal bepaald moeten worden op welke wijze de overbesteding op deze clusters kan worden gereduceerd om te komen tot een financieel gezonde gemeente. Gezien de eigen verantwoordelijkheid van Millingen aan de Rijn is het van belang dat de gemeente in samenwerking met de toezichthouder en de artikel 12-inspecteur initiatieven ontplooid om dit hiervoor beschreven proces vorm te geven zodat meer inzicht ontstaat in de oorzaken en achtergronden van de overbestedingen. Op basis daarvan is het de bedoeling dat de gemeente input verkrijgt om een realistische saneringsbegroting op stellen.

Verdere gegevens

Verder zal onderzoek naar de volgende financiële aspecten antwoord moeten geven op de vraag welke bijdrage ze leveren of kunnen leveren aan de huidige of toekomstige financiële positie van de gemeente Millingen aan de Rijn:

- het niveau van de kapitaallasten en de omvang van de activa alsmede het niveau van de rentelasten en de omvang van de leningenportefeuille beide in vergelijking met andere (Gelderse) gemeenten;
- de omvang van de stille reserves en reserves en voorzieningen aan de hand van de recent opgestelde nota inclusief de mede daaruit voortvloeiende renteomslag resulterend in de bijdrage aan het inkomstencluster OEM (overige eigen inkomsten);
- het niveau van de personele lasten in Millingen aan de Rijn zoals die voortvloeien uit het samenwerkingsmodel met de gemeente Groesbeek.

5 Het toezicht van de 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. Het feit dat de gemeente Millingen aan de Rijn voor 2011 een beroep doet op de toepassing van artikel 12 Fvw is de reden dat in deze tussenrapportage aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van het uitgeoefende toezicht.

Toezichtbeleid

Voor de uitoefening van het financiële toezicht op de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen hanteert de provincie Gelderland met ingang van 1 januari 2009 het gemeenschappelijk toezichtkader 'Zichtbaar Toezicht' (hierna: toezichtkader). In dit toezichtkader is vastgelegd de wijze waarop aan het toezicht invulling wordt gegeven.

Provinciaal verslag

In het provinciaal verslag naar aanleiding van het artikel 12-verzoek van de gemeente Millingen aan de Rijn beschrijft het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland in zijn rol van financieel toezichthouder de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente Millingen aan de Rijn in de afgelopen jaren. Dat beeld wordt gegeven aan de hand van de uitkomsten van de jaarrekeningen vanaf 2006 en de begrotingen en meerjarenramingen vanaf 2008 en verder ingekleurd door een beschrijving van het weerstandsvermogen, het beheer van de kapitaalgoederen, de lopende projecten en de grondexploitatie. Het verslag geeft vervolgens inzicht in de maatregelen die Gedeputeerde Staten (GS) als financieel toezichthouder op Millingen aan de Rijn hebben genomen. Afsluitend besteedt het provinciaal verslag aandacht aan de uitkomsten van de begrotingsscan 2010, intergemeentelijke samenwerking en bevolkingsdaling.

Financiële positie en toezichtregime

De provincie bestempelt in het provinciaal verslag de financiële positie van Millingen aan de Rijn al een aantal jaren als zorgelijk. Zo slaagt in 2005 de gemeente er niet in om een sluitende begroting met bijbehorend meerjarenperspectief op te stellen. Dit resulteert in preventief toezicht en in de opstelling van een begrotingsscan op verzoek van de gemeente en na suggesties daartoe van de provincie. De aanbevelingen in die scan liggen op het terrein van de bedrijfsvoering en de actualiteit en status van de beheerplannen. Hoge lasten worden geconstateerd op de clusters Sociale Dienst en Bijstand en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing.

Door de aanbevelingen uit de scan op te pakken, extra belastingverhoging, ombuigingen op de bedrijfsvoering, het gunstige economische tij en de daarmee gepaard gaande positieve ontwikkeling van de algemene uitkering, weet de gemeente met ingang van 2006 weer sluitende begrotingen op te stellen. Toch krijgt het preventief toezicht in 2006 nog voor één jaar een vervolg, omdat de gemeente de begroting niet tijdig weet in te dienen.

In de jaren 2007 en 2008 verbetert de financiële positie van de gemeente. Het financieel toezicht richt zich in deze jaren in de toezichtbrieven vooral op het verbeteren van het inzicht in de risico's van de paragraaf weerstandsvermogen en de realiteit van ombuigingen in de bedrijfsvoering.

Het provinciaal verslag meldt dat met ingang van de begroting 2009 het financieel perspectief van de gemeente verslechterd, wat resulteert in intensievere ambtelijke en bestuurlijke contacten tussen gemeente en toezichthouder. De toezichthouder is in zijn toezichtbrief bij de begroting 2009 kritisch over het anticiperen op de gunstige septembercirculaire 2008 alsmede de toerekening van apparaatskosten aan de grondexploitatie en investeringen, omdat deze technische ombuiging duidelijk een omslag markeert ten opzichte van voorgaande jaren. De financiële ontwikkelingen in 2009 leiden tot toenemend ambtelijk overleg met de toezichthouder. De begroting 2010 met bijbehorend meerjarenperspectief is in de jaarschijf 2010 door ombuigingen met een incidenteel karakter sluitend, maar vertoont structureel tekorten wat preventief toezicht voor 2010 tot gevolg heeft. De gemeenteraad overweegt voor 2010 een artikel 12-aanvraag in te dienen. In het bestuurlijk overleg van de gedeputeerde met de gemeenteraad wordt echter afgesproken dat aan de hand van een op te stellen begrotingscan en de Perspectievennota 2011 in de loop van 2010 beoordeeld zal worden of op een artikel 12-aanvraag gekoerst moeten worden of dat de gemeente in staat moet worden geacht om een structureel sluitende begroting te presenteren. Zowel begrotingscan als Perspectievennota blijken echter onvoldoende aanleiding te bieden om tot een reëel sluitende begroting te komen. Op grond van de begroting 2011 en meerjarenraming 2012-2014 plaatsen GS van Gelderland Millingen aan de Rijn dan ook opnieuw onder preventief toezicht en besluit de gemeenteraad een artikel 12-aanvraag in te dienen.

Weerstandsvermogen

Het provinciaal verslag vermeldt de gegevens zoals de gemeente die heeft opgenomen in de begroting 2011. De gekwantificeerde risico's bedragen € 488.000. Afgezet tegen de negatieve structurele weerstandscapaciteit (door het begrotingstekort en de negatieve belastingcapaciteit ten opzichte van de artikel 12-tarieven) en de geringe incidentele weerstandscapaciteit (nauwelijks vrij besteedbare bestemmingsreserves en de algemene reserve zal volgens de begroting eind 2011 door het begrotingstekort negatief worden) beoordeelt de toezichthouder het weerstandsvermogen als slecht.

Beheerplannen

Zowel in de begroting 2011 als in het provinciaal verslag wordt opgemerkt dat sinds de begrotingsscan 2010 de gemeente werkt aan een inhaalslag bij het onderhoud aan de kapitaalgoederen. De opgestelde beheerplannen dienen daarbij als onderbouwing van de stand van de gevormde voorzieningen. Tegelijkertijd worden de gelijknamige reserves opgeheven ofwel overgeheveld naar deze voorzieningen. De toezichthouder merkt in zijn verslag op dat de gemeente in het verleden het onderhoud van de kapitaalgoederen (te veel) voor zich uit heeft geschoven. Dit komt doordat de gemeente het voornemen had in het bijzonder via woningbouw voorzieningen anders te structureren. Gezien de opgetreden stagnatie in de woningbouwambities is het nu

onvermijdelijk dat de gemeente hier financieel een inhaalslag aan het maken is.

Lopende projecten

Sportpark De Hove

De gemeente heeft de intentie gehad elders in de gemeente een nieuw sportpark voor de voetbal- en korfbalvereniging aan te leggen en op de plaats van het huidige sportpark woningbouw te realiseren. Het is echter niet haalbaar gebleken op de genoemde locatie een rendabel plan te ontwikkelen. De voornemens hebben er bovendien toe geleid dat alleen het hoogstnoodzakelijke onderhoud is uitgevoerd waardoor er nu sprake is van een onderhoudsachterstand. In de begroting 2010 heeft de gemeente lasten geraamd voor groot onderhoud aan het sportpark en de realisering van twee kunstgrasvelden. De kunstgrasvelden zijn nodig om de noodzakelijke speelintensiteit mogelijk te kunnen maken. De toezichthouder heeft aanvankelijk goedkeuring aan de ramingen onthouden maar na de Perspectievennota 2011, mede op grond van het lage lastenniveau op Kunst en Ontspanning in de begrotingsscan 2010, alsnog goedkeuring voor de lasten voor de twee kunstgrasvelden verleend.

Kulturhus

Met de overheveling van het ambtelijk apparaat naar de gemeente Groesbeek, is een groot deel van het gemeentehuis leeg komen staan. Het karakteristieke gebouw midden in de kern Millingen aan de Rijn wil de gemeente gebruiken voor de realisatie van een Kulturhus waarbij de gemeente er naar streeft om diverse sociale en culturele instellingen hierin onder te brengen. Daarbij is van belang dat ook Cultureel Centrum de Bijenkorf verouderd is en toe is aan grondige renovatie. Millingen aan de Rijn wil daarom een deel van de Bijenkorf overhevelen naar het Kulturhus, de daardoor overtollige oppervlakte slopen en het resterende deel renoveren. De gemeente heeft eind 2010 en begin 2011 op basis van een extern haalbaarheidsonderzoek voor dit project inmiddels een subsidieverzoek bij de provincie ingediend en toegekend gekregen en heeft het tripartiete overleg (artikel12-overleg tussen gemeente, provinciaal toezichthouder en inspecteur) verzocht met het voorstel in te stemmen. Onder de aantekening dat aandacht is gevraagd voor een verdere verbreding van het (financiële) draagvlak van het te realiseren Kulturhus in de vorm van een uitbreiding van het huurdersbestand en dat is gewezen op de noodzaak om de opzet van de bibliotheek financieel toekomstbestendiger te maken, is binnen het tripartiete overleg met het voorstel ingestemd.

Grondexploitatie

Millingen aan de Rijn voert zelf geen actieve grondpolitiek. Wel beschikt de gemeente volgens het provinciaal verslag over enkele ruilgronden ter waarde van ruimt € 0,9 mln., waarvan de rente op de exploitatie drukt. Voor enkele van deze gronden is de planvorming in een verder gevorderd stadium. Zo is voor de woningbouwplannen op de voormalige schoollocatie samen met woningbouwvereniging Waardwonen en de woningbouwplannen op het Bijlandtterrein bij de provincie ISV-subsidie aangevraagd. De uitvoering van deze plannen (ruilgrondwaarde € 0,66 mln.) betekent dat de rentelast in de exploitatie kan worden teruggebracht. Van andere locaties zoals de Claim van Wanrooy (ontwikkelingsclaim), bedrijventerrein Molenveld (revitalisering) en

het Centrumplan (versterking centrumfunctie) zijn de uitkomsten nog onzeker. Ten laste van exploitaties uit het verleden heeft de gemeente een fonds bovenwijkse voorzieningen gevormd ter grootte van € 768.000 per 1 januari 2011.

Oordeel toezichthouder

Op basis van het vorenstaande beoordeelt de toezichthouder de financiële toekomst van Millingen aan de Rijn ronduit als slecht. De gemeente heeft een begroting die sluit met een fors negatief saldo, bij een beleidsarme begroting, waarin de afgelopen twee jaren reeds omvangrijke ombuigingen zijn doorgevoerd en waar lastenverhogingen op korte termijn niet mogelijk zijn. Op grond hiervan verwacht de toezichthouder dat het gezondmakingproces een hele klus wordt waarbij een aanvullende uitkering onontbeerlijk is.

Bevolkingsdaling

Bevolkingsdaling kan aanzienlijke financiële gevolgen hebben. In de Gelderse provinciale bevolkingsprognose uit 2010 wordt in de periode 2008-2040 een daling van 5% ofwel 300 inwoners verwacht voor Millingen aan de Rijn. De toezichthouder verwacht door deze terugloop geen (extra) grote financiële problemen. Wat wel voor een lastenverschuiving kan zorgen is de vergrijzing. Het aantal 65+ers zal in Millingen aan de Rijn verdubbelen van 876 naar 1880 waardoor in 2040 1/3^e deel van de Millingse bevolking van deze leeftijdscategorie deel uit zal maken. Voor de regio en Gelderland als totaliteit zal dit percentage lager uitkomen en rond 25% bedragen.

Kwaliteit van het toezicht

Het beeld dat uit de toezichtbrieven van de afgelopen jaren en uit het provinciaal verslag over de (ontwikkeling van) de financiële positie van Millingen aan de Rijn naar voren komt, sluit goed aan op de beschrijving en motivering van de artikel 12-aanvraag van de gemeente. Het door de provincie uitgeoefende financieel toezicht is inhoudelijk en goed onderbouwd en bevat een zelfstandig oordeel of er wel echt sprake is van een sluitende begroting (= een materieel sluitende begroting). De door de toezichthouder aangetroffen financiële situatie is steeds adequaat ambtelijk en daar waar nodig bestuurlijk met de gemeente gecommuniceerd. Daarbij is de intensiteit van het toezicht toegenomen toen de financiële situatie verslechterde. Dit heeft geleid tot preventief toezicht nadat de gemeente niet meer over het vereiste evenwicht in begroting en het bijbehorend meerjarenperspectief beschikte. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat het toezicht naar behoren heeft gefunctioneerd.

Als suggestie wordt meegegeven dat de provinciaal toezichthouder een indringender analyse maakt en oordeel geeft over de achtergronden en oorzaken van de overbestedingen die bij de clustervergelijking in de begrotingsscan zijn aangetroffen of via de begrotingsanalyse achterhaald kunnen worden. Ook het van de gemeente eisen van adequaat opgestelde en in de begroting vertaalde beheerplannen die beter aansluiten op de artikel 12-criteria als noodzakelijke behoeften, onontkoombaar en onuitstelbaar, zou nog in overleg met de inspecteurs van programma Krachtig Bestuur verbeterd kunnen worden.

6 Conclusies

De gemeente Millingen aan de Rijn heeft voor het jaar 2011 een verzoek gedaan voor een extra uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. De gemeente is van oordeel dat de reguliere middelen tekort schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien.

Op basis van het gestelde in deze tussenrapportage worden de volgende conclusies getrokken:

- de gemeente voldoet aan de algemene voorschriften voor toelating tot artikel 12; de aanvraag is tijdig ingediend; er is sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort; er wordt voldaan aan het redelijk peil;
- de gemeente is bezig met het actualiseren en 'artikel 12-proof'-maken van de beheerplannen; daarnaast zal de gemeente door een grondige analyse van de clustervergelijking een verklaring moeten leveren voor de oorzaken waarom de gemeentefondsuitkering op onderdelen als werk en inkomen, maatschappelijke zorg en volkshuisvesting/ruimtelijke ordening/stadsvernieuwing niet toereikend is; ook zal in vergelijking met andere gemeenten inzicht geboden moeten worden in het niveau van de kapitaallasten, de rentelasten, de personele lasten en de overige eigen inkomsten alsmede de daarmee samenhangende omvang van de activa, de leningenportefeuille en de reserves, voorzieningen en stille reserves; deze analyse en vergelijking moeten input leveren voor de door de gemeente op te stellen saneringsbegroting met een sluitende meerjarenbegroting als resultaat;
- het door de provincie uitgeoefende toezicht is inhoudelijk en goed onderbouwd en bevat een zelfstandig oordeel of er wel echt sprake is van een sluitende begroting; de door de toezichthouder aangetroffen financiële situatie is steeds adequaat met de gemeente gecommuniceerd; verder is de intensiteit van het toezicht toegenomen toen de financiële situatie verslechterde; dit heeft inmiddels geleid tot preventief toezicht nadat de gemeente niet meer over het vereiste evenwicht in begroting en het bijbehorend meerjarenperspectief beschikte; op basis hiervan wordt geconcludeerd dat het toezicht naar behoren heeft gefunctioneerd; wel zijn er twee verbeteruggesties; aandacht wordt gevraagd voor een meer indringende en verklarende analyse van de afwijkingen in de clustervergelijking en het opstellen en doorvertalen in de begroting van de beheerplannen die 'artikel 12-proof' zijn.

Op grond van het vorenstaande wordt geconstateerd dat het onderzoek naar de financiële positie van de gemeente Millingen aan de Rijn kan worden voortgezet.

Het definitieve artikel 12-rapport wordt vóór 1 december van het jaar waarover het verzoek is gedaan uitgebracht. De beschikking van de beheerders van het gemeentefonds is uiterlijk vóór 1 juli van het jaar volgend op het jaar waarover het verzoek is gedaan of binnen 6 maanden na het uitbrengen van het artikel 12-rapport, in het bezit van de gemeente.

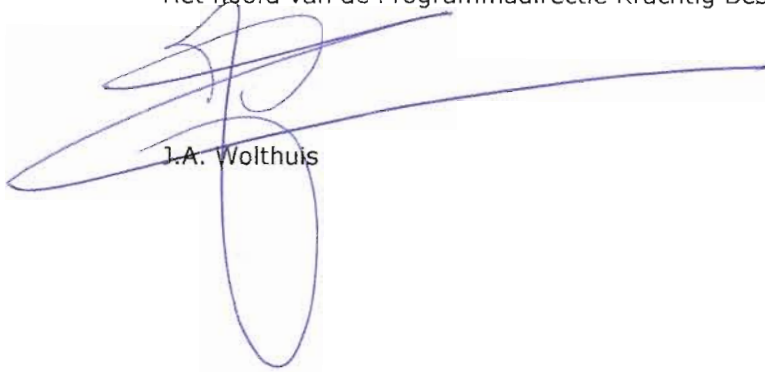
Den Haag, 16 mei 2011

De inspecteur van de Programmadirectie Krachtig Bestuur,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large initial 'T' followed by several loops and a long horizontal stroke.

T.P.M. van der Lelij

Gezien en akkoord,
Het hoofd van de Programmadirectie Krachtig Bestuur,

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, stylized initial 'J' and a long horizontal stroke.

J.A. Wolthuis

Bijlage 1 ARTIKEL 12: AANVRAAG EN MOTIVATIE MILLINGEN AAN DE RIJN

Staf Millingen aan de Rijn

uw brief:
ons kenmerk: SM/MIB/BRS/20100051
zaaknummer: 20103980
behandeld door: P. van den Brink
doorkiesnummer: 024 39 96 232
bijlage: Div.
onderwerp: Aanvraag toepassing artikel 12 FWV
banknummer: 28.50.05.618
datum: 11 november 2010
verzonden:



Heerbaan 115, Millingen aan de Rijn
Postbus 3, 6566 ZG Millingen aan de Rijn
Telefoon (024) 39 96 200 | Fax (024) 39 96 201
info@millingenaanderijn.nl | www.millingen.nl

Haar van de Gelderse Poort

Aan de Minister van Financiën en
de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Afdeling Programma Krachtig Bestuur
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Excellenties,

Dit jaar hebben op verzoek van ons college de provincie Gelderland en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor het jaar 2010 een begrotingsscan uitgevoerd. Aanleiding voor dit verzoek is de moeilijke financiële situatie waarin onze gemeente al een aantal jaren verkeert. Het doel van de begrotingsscan was onder meer : het inzicht verkrijgen in onze eigen financiële situatie en dat het ons mogelijkheden zou bieden financiële ruimte te vinden om de begroting structureel sluitend te krijgen.

Bij brief van 3 november 2010, verzonden 8 november 2010, heeft u onze reactie op deze begrotingsscan ontvangen.

Wij hebben bij de vaststelling van de begroting 2010 al moeten constateren dat ondanks het treffen van een reeks aan ombuigingsmaatregelen in de begroting 2010 tot een bedrag van € 437.000 met een structureel effect van afgerond € 200.000, de begroting 2011 in meerjarenperspectief niet sluitend is. Dit is de reden, waarom het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland, onze gemeente met ingang van 2010 voor preventief toezicht in aanmerking heeft laten komen.

De primaire begroting voor het jaar 2011, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 november 2010 vertoont een tekort van € 1.220.000. Na de 1e wijziging van de begroting 2011, waarin nog bezuinigingen zijn verwerkt, is het uiteindelijk nadelig saldo voor 2011 berekend op € 1.039.660,--. De tekorten voor de volgende jaarschijven bedragen: 2012 € 1.424.000, 2013 € 1.622.000 en 2014 € 1.830.000.

De Algemene Reserve bedraagt op begrotingsbasis per 1 januari 2011 € 443.538.

De Najaarsnota 2010, de laatste bijstelling van de begroting 2010, die wordt behandeld in de raadsvergadering van 30 november a.s., geeft een sterk oplopend tekort 2010 te zien. Bij dekking van dit tekort t.l.v. de algemene reserve is de reserve zelfs negatief. Bij de jaarrekening 2010 wordt de stand van de algemene reserve uiteraard definitief bepaald.

De weerstandscapaciteit volgens de begroting 2011 is per 1 januari 2011 € 665.000 negatief!

Voor wat betreft het redelijk peil van de eigen heffingen voldoen wij aan het gestelde in de juni circulaire 2010 van de algemene uitkering uit het gemeentefonds met betrekking tot de toelatingscriteria van artikel 12 Financiële verhoudingswet voor het jaar 2011.

De gemeenteraad heeft na vaststelling van de begroting voor het jaar 2011 in dezelfde vergadering (2 november 2010) besloten om op grond van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet voor het jaar 2011 een verzoek in te dienen ter verkrijging van een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. Deze brief houdt dit verzoek in.

De oorzaken van het niet, zelfstandig, sluitend krijgen van de begroting 2011 en die voor volgende jaren zijn o.a. de volgende:

De tekorten worden in belangrijke mate veroorzaakt door het ramen van de financiële consequenties van uitvoering van de beheerplannen voor onder meer : wegen, openbare verlichting, gebouwen, sportvelden etc. Uit deze beheerplannen blijkt dat de gemeente belangrijke financiële offers zal moeten brengen om

SM/MIB/BRS/20100051



het achterstallig onderhoud te kunnen uitvoeren en vervolgens ten behoeve van het in stand houden van deze kapitaalgoederen de reguliere budgetten aanmerkelijk te verhogen.
Verder wijzen wij u op onze reactie op de begrotingsscan.

Uw reactie zien wij met veel belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders,

De secretaris,

P.G.H.M. van den Brink

De burgemeester,

M.H.F. Schuurmans – Wijdeven

Afschrift aan:

- Gedeputeerde Staten van Gelderland, afdeling TALON/BT, de heer H.W. Schuurman, Postbus 9090, 6800 GX Arnhem
- BIM BV, de heer J. Bouwmeester, Anthonie van Dijkstraat 9, 2231 DJ Rijnsburg
- gemeenteraad
- wethouder G. Berns
- afdeling financiën
- P. van den Brink

Bijlagen:

1. Primaire begroting 2011 (programmabegroting)
2. Raadsvoorstel aanbieding primaire begroting
3. 1e begrotingswijziging 2011
4. Raadsvoorstel vaststelling 1e begrotingswijziging, alsmede raadsbesluit tot aanvraag toepassing artikel 12
5. Productenraming 2011 (incl. effecten 1e wijziging)

Staf Millingen aan de Rijn

uw brief:
ons kenmerk: SM/MIB/BRS/20100048
zaaknummer: 20103860
behandeld door: P. van den Brink
doorkiesnummer: 024 39 96 232
bijlage:
onderwerp: Begrotingsscan Millingen aan de Rijn 2010
banknummer: 28.50.05.618
datum: 3 november 2010
verzonden: 08 NOV. 2010



Heerbaan 115, Millingen aan de Rijn
Postbus 3, 6566 ZG Millingen aan de Rijn
Telefoon (024) 39 96 200 | Fax (024) 39 96 201
info@millingenaanderijn.nl | www.millingen.nl

Haar van de Gelderse Poort

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Afdeling Programma Krachtig Bestuur
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Geachte heer, mevrouw,

Met belangstelling hebben de gemeenteraad en ons college kennis genomen van de begrotingsscan, die is opgesteld door uw afdeling Programma Krachtig Bestuur en de afdeling TALO/IBT van de provincie Gelderland.

Hierna gaan wij op een aantal zaken nader in.

Situatie gemeente Millingen aan de Rijn:

- De gemeente ligt redelijk geïsoleerd door de begrenzingen van de rivier en Duitsland. De afstand naar Nijmegen lijkt relatief groot. Dit betekent dat onze inwoners voor een belangrijk deel zijn aangewezen op voorzieningen in de eigen plaats. Het leefbaar houden van de kern is dan ook erg belangrijk;
- De gemeente is zowel qua oppervlakte als qua inwoners klein, zodat het financiële draagvlak voor het in stand houden van deze voorzieningen ook gering is;
- De ligging tegen de Duitse grens betekent ook dat veel Duitsers gebruik maken van de voorzieningen in onze gemeente, zoals de basisschool, sport- en andere voorzieningen;
- Mede door de ligging zijn er relatief weinig bedrijven in onze gemeente en worden de eigen (belasting-) inkomsten grotendeels opgebracht door de inwoners;
- Er is een overmaat aan sociale huurwoningen, hetgeen grootstedelijke problemen met zich meebrengt;
- In verhouding met de selectiegemeenten zijn er relatief veel jongeren in onze gemeente;
- De gemeente heeft geen eigen ambtelijke organisatie meer, maar deze volledig ondergebracht bij de gemeente Groesbeek. Dit heeft een aanzienlijk financiële besparing opgeleverd, maar ook efficiencywinst en een kwaliteitsverbetering.

Algemeen:

Medio augustus hebben wij de begrotingsscan in gedrukte vorm ontvangen. Ambtelijk is toegezegd dat hierop nog een gecorrigeerde versie zou komen, doch deze is tot op heden niet ontvangen. Wij willen echter niet langer wachten met een reactie op de uitgebrachte scan, omdat de gemeenteraad een aanvraag doet op basis van artikel 12 van de FVV en we verder worden ingehaald door de actualiteit.

Er is inmiddels een begroting 2011 vastgesteld, die een aanzienlijk tekort laat zien.

Wij gaan er vanuit dat een eventueel gecorrigeerde versie van de begrotingsscan, niet wezenlijk afwijkt van de versie, die in augustus is aangereikt.

De begrotingsscan is op 7 september j.l. toegelicht aan de gemeenteraad door de heer H.W. Schuurman, een van de opstellers van het rapport.

Aanbevelingen:

In de scan wordt een aantal aanbevelingen gedaan om het financiële inzicht te vergroten en producten beter te kunnen vergelijken.

SM/MIB/BRS/20100048

Waar mogelijk hebben wij hiermede in de begroting 2011 rekening gehouden.

Te noemen zijn:

- onderhoudsplanningen zijn zoveel mogelijk geactualiseerd en de daaruit voortvloeiende noodzakelijke dotaties aan de onderhoudsvoorzieningen zijn financieel verwerkt;
- de bespaarde rente van de algemene reserve is ten gunste gebracht van de exploitatie;
- het exploitatietekort van de sporthal en het cultureel centrum zijn overeenkomstig de BBV-voorschriften in de begroting 2011 verwerkt;
- een aantal geconstateerde verschillen in de vergelijking met zichzelf (gemeentefonds) en de selectiegemeenten zal hierna worden verklaard, maar ook een aantal verschillen moet nog nader worden geanalyseerd

Verslechtering financiële situatie:

De moeilijke financiële situatie van onze gemeente is in de periode vanaf 2005 (en wellicht daarvoor ook al) gemaskeerd door de volgende zaken:

1. De gemeente heeft het accres in de algemene uitkering, dat de afgelopen jaren aanzienlijk was, niet gebruikt voor nieuw beleid, maar voor het in stand houden van de voorzieningen;
2. Er is vanaf 2005 tevens behoorlijk bezuinigd, hetgeen de kwaliteit van de bedrijfsvoering (veel inhuur personeel en onzekerheid bij eigen personeel) en van de voorzieningen negatief heeft beïnvloed;
3. De gemeente heeft geen grote inkomsten uit eigen middelen, zoals (verkochte) aandelen en effecten;
4. Er zijn weliswaar enkele onderhoudsplanningen opgesteld, maar deze zijn onvolledig geweest en "financieel gedrukt" om de begroting toch vooral sluitend te houden. Hierdoor is er met name bij het onderhoud van de gebouwen, plantsoenen en sportvoorzieningen een aanzienlijke achterstand ontstaan;
5. Een aantal zaken was organisatorisch niet goed geregeld, zoals bijv. beheer sporthal/cultureel centrum, waardoor de werkelijke cijfers niet boven tafel zijn gekomen;
6. Door optimistische woningbouwprognoses is gedacht bepaalde voorzieningen uit grondopbrengsten te dekken, hetgeen in de loop van 2008 en 2009 – los van de economische crisis- niet meer mogelijk bleek door andere cijfers over de woningbouwbehoefte;
7. De te verwachten bezuinigingen op de algemene uitkering staan nog los hiervan.

Vergelijkingen in begrotingsscan:

In de scan worden de uitgaven van onze gemeente vergeleken met de clusters van de algemene uitkering en met de uitgaven en inkomsten van de selectiegemeenten.

De kosten en opbrengsten worden uitgedrukt in kosten per inwoner. Door het geringe aantal inwoners van onze gemeente kunnen daardoor de kosten per inwoner hoger uitvallen dan bij de selectiegemeenten, die, qua inwoneraantal, alle groter zijn.

Dit is met name het geval als een aantal (wettelijke) basisvoorzieningen in stand moet worden gehouden, zoals bij de clusters bestuursorganen en openbare orde en veiligheid.

Verder blijkt uit de scan dat meeruitgaven zich in onze gemeente met name voordoen bij de "open-eind-financieringen", zoals maatschappelijke zorg en werk en inkomen.

Juist op terreinen, waar de uitgaven beïnvloedbaar zijn, zijn de uitgaven in onze gemeente beneden gemiddeld.

Samenvatting:

De begrotingsscan bevestigt het beeld, dat reeds bestond bij ons college, en dat als volgt kan worden samengevat:

- Producten, waarbij onze gemeente per inwoner méér uitgeeft dan de selectiegemeenten, zijn niet of nauwelijks beïnvloedbaar;
- Bij beïnvloedbaar beleid, zien we juist het omgekeerde beeld, dat onze gemeente minder uitgeeft;
- De OZB-opbrengsten voldoen aan de artikel 12-norm;
- Het weerstandsvermogen is onvoldoende;
- De geringe omvang van de gemeente is een belangrijke oorzaak voor de slechte financiële positie van onze gemeente;
- De algemene uitkering is per inwoner € 100,- lager dan bij de selectiegemeenten;



- Het onderzoek heeft voldaan aan de verwachtingen, in die zin dat inzicht is verschaft in de financiële situatie;
- Om verdere cumulatie van financiële problemen te voorkomen zal een aanvraag worden ingediend op basis van artikel 12 FVW.

Tenslotte:

Wij danken de samenstellers van het rapport.

De wijze waarop door hen is gecommuniceerd met onze medewerkers, de gemeenteraad en ons college -voor, tijdens en na het opstellen van het rapport- hebben wij als prettig en positief ervaren.

Deze brief hebben wij voorgelegd aan onze gemeenteraad en hij kan instemmen met de inhoud ervan.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders,

De secretaris,

De burgemeester,


P.G.H.M. van den Brink


M.H.F. Schuurmans - Wijdeven

Afschrift aan:
afd. financiën,
raadsgriffier,
P. van den Brink

Bijlage 2 BEGROTINGSSCAN MILLINGEN AAN DE RIJN 2010

BESTUURLIJKE SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aanleiding voor de begrotingsscan

De provincie Gelderland en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben op verzoek (brief van 29 oktober 2009) van het college van burgemeester en wethouders (b&w) van de gemeente Millingen aan de Rijn voor het begrotingsjaar 2010 een begrotingsscan uitgevoerd.

Aanleiding voor dit verzoek is de moeilijke financiële situatie waarin de gemeente al een aantal jaren verkeert. Verder wil de gemeente Millingen aan de Rijn inzicht krijgen in de eigen financiële positie ten opzichte van vergelijkbare gemeenten en vervolgens kennisnemen van de cijfermatige afwijkingen die zich op de verschillende taakgebieden voordoen. Van de begrotingsscan verwacht de gemeente dat het de mogelijkheid biedt financiële ruimte te vinden om de begroting structureel financieel te verbeteren.

Deze begrotingsscan is met name gebaseerd op de begroting 2010. In deze samenvatting komen op hoofdlijnen de resultaten van het onderzoek aan de orde. In de afzonderlijke hoofdstukken van de begrotingsscan kunt u alle informatie, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek terugvinden.

Niet vrijblijvend en openbaar

Omdat de provincie verantwoordelijk is voor het toezicht(beleid) ten aanzien van de financiën van gemeenten is de provincie bij de aanvraag en de uitvoering van een begrotingsscan betrokken. De begrotingsscan is niet vrijblijvend. De conclusies en aanbevelingen kunnen input zijn voor overleg tussen de gemeente en de provincie in het kader van het begrotingstoezicht. Als follow-up van de begrotingsscan wordt van de raad of het college een schriftelijke reactie richting Gedeputeerde Staten (GS) gevraagd (in afschrift aan BZK), in het bijzonder met betrekking tot de aanbevelingen. Daarbij verwachten zowel de provincie als BZK dat de gemeente aangeeft wat met de aanbevelingen wordt gedaan. De provincie is de aangewezen om dit te monitoren en daarover terug te rapporteren aan BZK.

De begrotingsscan is in principe een openbaar document en zal, tenzij de gemeente daartegen bezwaar maakt, op de internetsite van BZK worden geplaatst.

Doel van de begrotingsscan: globale toets

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

Het doel van de begrotingsscan is in het algemeen drieledig; ten eerste verschaft het de gemeente inzicht in de eigen financiële situatie, ten tweede kan de begrotingsscan een cumulatie van financiële problemen voorkomen en ten slotte kan met behulp van de begrotingsscan duidelijk worden of de gemeente zondig voldoet aan de toelatingseisen van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw).

De begrotingsscan is geen beleidsadvies. Het betreft een constatering van feiten en de daaruit te trekken conclusies. Daarnaast geeft de begrotingsscan

ook een oordeel over de financiële positie van de gemeente. Waar nodig zijn ook aanbevelingen in de begrotingsscan opgenomen.

Voor deze begrotingsscan zijn vijf gemeenten geselecteerd die gemiddeld genomen qua structuurkenmerken vergelijkbaar zijn met de gemeente Millingen aan de Rijn. Dit zijn de gemeenten Andijk, Bellingwedde, Leeuwarderadeel, Onderbanken en Ubbergen hierna genoemd de selectiegroep. Het zijn gemeenten met een redelijk/zwakke sociale structuur en een weinig/geen centrumfunctie. De gemeente Millingen aan de Rijn heeft een redelijke sociale structuur en weinig centrumfunctie.

Verder kan nog worden opgemerkt dat de gemeente Millingen aan de Rijn een gemeenschappelijke secretarie voert met de gemeente Groesbeek. Een groot deel van de werkzaamheden van Millingen aan de Rijn zijn daarom uitbesteed aan de gemeente Groesbeek.

Belangrijkste bevindingen

Uitgangspunt voor de begrotingsscan is de volgende centrale probleemstelling:

Hoe ziet de financiële positie van de gemeente Millingen aan de Rijn er uit?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is de centrale probleemstelling opgedeeld in drie onderzoeksvragen. Deze luiden als volgt:

- 1 Wat kan aan de hand van de gemeenterekeningen vanaf 2006 de begroting 2010 en de meerjarenraming 2011 tot en met 2013 over de financiële positie van de gemeente Millingen aan de Rijn worden gezegd?*
- 2 Doen zich tussen de gemeente Millingen aan de Rijn en de selectiegroep overeenkomsten en verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?*
- 3 Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Millingen aan de Rijn zich in 2010 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld bij de gemeenten behorende tot de selectiegroep.*

Uitgangspunt van onze werkwijze is de begroting 2010 zoals die in november 2009 is vastgesteld en de jaarrekening 2009 van de gemeente Millingen aan de Rijn.

1 Wat kan aan de hand van de gemeenterekeningen vanaf 2006, de begroting 2010 en de meerjarenraming 2011 tot en met 2013 over de financiële positie van de gemeente Millingen aan de Rijn worden gezegd?

Het financiële beleid van de gemeente Millingen aan de Rijn is getoetst aan de eisen van de Gemeentewet en het BBV. In grote mate wordt aan de diverse bepalingen voldaan. Voor de verbeterpunten verwijzen wij u naar de aanbevelingen.

De voorgeschreven financiële verordeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. I.v.m. het feit dat de administratieve werkzaamheden in de gemeente Groesbeek worden verricht, worden de beheersverordeningen aangepast

De gemeente heeft de goede gewoonte de stukken betrekking hebbende op de financiële jaarcyclus tijdig in te sturen. Een gewoonte die in het preventieve jaar 2010 wordt doorbroken door de aan goedkeuring onderworpen begrotingswijzigingen over het algemeen niet binnen de voorgeschreven 2 weken in te zenden.

De financiële positie van de gemeente Millingen aan de Rijn is niet goed. Zowel in 2010 als in de Meerjarenbegroting 2011-2013 heeft de gemeente tekorten. Uit de Perspectiefnota 2011 valt op te maken dat de financiële positie zonder forse ombuigingen nog verder achteruit zal lopen. De gemeente is in 2005 een jaar preventief geweest om financiële redenen. Een relatief beperkte ombuigingsoperatie en de reële groei van het Gemeentefonds in de jaren 2005 t/m 2008 heeft er voor gezorgd dat de gemeente in de daaropvolgende jaren uit de rode cijfers is gebleven. De relatief lage inkomsten van de gemeente (hoofdstuk 3 en 4) zorgden er voor dat er in die jaren niet of nauwelijks ruimte was voor nieuw beleid. De uitvoering van wettelijke regelingen (WWB en WMO) en gestagneerde groei van het Gemeentefonds zorgen ervoor dat Millingen aan de Rijn de reële accessen nodig had voor het continueren van het bestaande beleid en het uitvoeren van wettelijke taken en dat de gemeente vanaf 2010 geconfronteerd wordt met oplopende tekorten. De voorgenomen Rijksbezuinigingen met doorwerking naar de gemeenten zullen dit beeld nog verslechteren.

De reservepositie van de gemeente is beperkt. De algemene reserve bedraagt na afsluiting van het boekjaar 2009 ruim € 200.000. Afgezet tegen de gekwantificeerde risico's is dat niet voldoende om deze allen af te dekken. De gemeente heeft in de bestemmingsreserves nog de beschikking over een reserve Bovenwijkse Voorzieningen. In hoeverre deze reserve kan en mag worden ingezet voor andere doeleinden moet nog worden onderzocht

De gemiddelde afschrijvingstermijn bedraagt ruim 19,5 jaar. Dat is lang waar gemiddelden over het algemeen in de buurt van de 16 jaar liggen. Dit betekent dat de jaarlijkse vrijval van kapitaallasten relatief laag is en zo weinig of geen structurele financiële ruimte oplevert.

De jaarrekeningsaldi zijn, na positieve bedragen in 2006 en 2007 vanaf 2008 negatief. Geschoond voor diverse incidentele zaken is er vanaf 2009 ook een negatief (structureel) saldo. Negatieve jaarrekeningsaldi betekenen een verdere verslechtering van het weerstandsvermogen, daar deze ten laste komen van het Eigen Vermogen.

De belastingdruk (onroerende zaakbelasting, rioolrechten en afvalstoffenheffing) in Millingen aan de Rijn bevindt zich ruim onder het gemiddelde van Gelderland. Dat de gemiddelde belastingaanslag voor de inwoners toch boven het Gelderse gemiddelde ligt vindt zijn oorzaak in het feit dat bij de berekening van de belastingdruk de totale opbrengsten, inclusief die van de bedrijven wordt gedeeld door het aantal inwoners. Omdat Millingen aan de Rijn relatief weinig bedrijven telt valt de hoogte van de belastingdruk, afgezet tegen de tarieven, mee.

Het onderhoud van de kapitaalgoederen gebeurt wel op basis van meerjarige plannen, die worden bijgesteld op grond van inspecties, maar over het algemeen niet op basis van door de gemeenteraad vastgestelde beheerplannen. De gemeenteraad heeft dan ook geen uitspraak gedaan over het gewenste en noodzakelijke onderhoudsniveau. Hierdoor kan de informatie in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen ook niet voldoen aan

de eisen die het BBV daaraan stelt.
Bij de gemeentelijke gebouwen, het groen en de openbare verlichting is sprake van achterstallig onderhoud.
Inmiddels is de gemeente aan een inhaalslag bezig en zijn de financiële gevolgen vertaald in de Perspectiefnota 2011.

De gemeente heeft nauwelijks gronden, bestemd voor woningbouw, in bezit en ook geen ambitie om plannen op te zetten.

2 Doen zich tussen de gemeente Millingen aan de Rijn en de selectiegroep overeenkomsten en verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?

COELO woonlasten 2010 voor meerpersoonshuishoudens

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers op basis van het COELO blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een meerpersoonshuishouden in Millingen aan de Rijn € 700 bedraagt. Dit is overeenkomstig het gemiddelde van de selectiegemeenten. In de COELO - atlas neemt de gemeente plaats 289 in, waarbij de hoogste waarneming plaats 457 is. De laagste woonlasten bedragen € 474 per meerpersoonshuishouden, de hoogste € 1.168 per meerpersoonshuishouden.

Gemeentelijke heffingen 2010 per inwoner vergeleken met selectiegemeenten

Op grond van de gegevens van de gemeentebegrotingen 2010 van het CBS blijkt dat de feitelijke opbrengsten van de heffingen € 49 per inwoner lager zijn dan die van de selectiegroep. De heffingen die tot het belastingpakket worden gerekend (OZB-woningen en niet-woningen, rioolrecht en afvalstoffenheffing/reinigingsrecht) liggen in Millingen aan de Rijn € 39 per inwoner onder het gemiddelde van de selectiegemeenten. Dit komt omdat de gemeente Millingen aan de Rijn minder opbrengsten uit het reinigingsrecht/afvalstoffenheffing en het rioolrecht heft van respectievelijk € 12 en € 27 per inwoner. Overigens is er in Millingen aan de Rijn op beide onderdelen sprake van 100% kostendekking.

De overige heffingen liggen in Millingen aan de Rijn € 9 per inwoner onder het gemiddelde van de selectiegemeenten. Dit komt onder andere door een lagere opbrengst uit de bouwleges van € 5 per inwoner en een lage opbrengst uit de toeristenbelasting van € 6 per inwoner. Daarnaast genereert de gemeente uit de hondenbelasting € 3 per inwoner meer inkomsten dan de selectiegemeenten.

Redelijk peil artikel 12 Fw voor 2010

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2010 van de gemeente Millingen aan de Rijn vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fw voor 2010. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente, in het theoretische geval dat zij in 2010 een aanvraag zou hebben ingediend, zou zijn toegelaten tot artikel 12. Het tarief ligt 0,0194% boven dat van het(gecorrigeerde) normtarief. Dit komt overeen met een bedrag van € 79.000.

3 Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en OEM) en de nettolasten van de gemeente Millingen aan de Rijn zich in 2010 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld bij de gemeenten behorende tot de selectiegroep.

De begrotingsanalyse is gemaakt op basis van de begroting 2010. De belangrijkste over- en onderschrijdingen (> dan € 15 per inwoner) op de uitgavenclusters zijn hieronder weergegeven.

Clusters waar de gemeente Millingen aan de Rijn <i>meer</i> raamt	Verschil bedrag per inwoner Millingen aan de Rijn - gemeentefonds	Toelichting
Werk en inkomen	€ 45	Sterke groei van het aantal cliënten; hoge doorbelasting van apparaatskosten vanuit de gemeente Groesbeek
Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	€ 39	Vanwege een inhaalslag van bouwvergunningen vindt er een grote urenbesteding plaats. Dit is overigens van incidentele aard
Openbare orde en veiligheid	€ 18	Met de gemeenten Groesbeek en Ubbergen voert de gemeente Millingen aan de Rijn een gemeenschappelijk beleid. De gekozen verdeelsleutel gaat uit van een bijdrage van Millingen van 20% in de totale kosten. Dit is hoger dan wanneer als basis voor het aantal inwoners zou zijn gekozen.
Maatschappelijke zorg	€ 18	Hoge lasten tbv Sociaal cultureel werk.
Bevolkingszaken	€ 17	

Er zijn minder lasten op de clusters:

Cluster waar de gemeente Millingen aan de Rijn <i>minder</i> raamt	Verschil bedrag per inwoner Millingen aan de Rijn - gemeentefonds	Toelichting
Kunst en ontspanning	€ 38	Met het verstrekken van subsidies is de gemeente zeer terughoudend, er kan gesproken worden van een sober beleid. Veel accommodaties zijn in handen van de verenigingen.
Groen	€ 17	Ontbreken van actueel onderhoudsplan, lage lasten exploitatie sportpark.

Aanbevelingen

Hieronder geven wij de aanbevelingen uit de begrotingsscan weer. Voor een nadere motivatie van deze aanbevelingen verwijzen we naar de inhoud van de begrotingsscan.

- Benoem indicatoren in het programmaplan om de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid te kunnen monitoren
- Neem een overzicht van incidentele baten en lasten op in de Financiële begroting

- Pas de verordeningen ex artikel 213 en 213a van de Gemeentewet (beheersverordeningen) aan de actuele situatie aan en conformeer aan de verordeningen van de gemeente Groesbeek. Rond dit af voor 1 april 2011.
- Zend de door de raad vastgestelde begrotingswijzigingen binnen 14 dagen in aan de provinciale toezichthouder.
- Neem in het overzicht van baten en lasten het geraamde bedrag voor onvoorzien, het resultaat vóór bestemming en de geraamde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves op per programma.
- Maak een doorrekening of inschatting van de (mogelijke) negatieve effecten van de recessie, teneinde de hoogte van de noodzakelijke ombuigingen te kunnen vaststellen.
- Start een ombuigingsproces op, waarbij het uitgangspunt is de benodigde ombuigingen te realiseren.
- Bepaal op basis van het risico-register de noodzakelijke en gewenste weerstandscapaciteit, uitgesplitst in een incidenteel en een structureel gedeelte.
- Geef hier bij aan op welke wijze naar het gewenste niveau zal (moeten) worden toegegroeid.
- Combineer de voorgenomen herziening/actualisering van de onderhoudsplanning voor de kapitaalgoederen met het opschalen tot door de raad vastgestelde beheerplannen.
- Stel daarbij het gewenste onderhoudsniveau vast en het daarbij benodigde structurele budget.
- Geef in de paragraaf "Onderhoud kapitaalgoederen" aan waarop de ramingen voor dotaties aan onderhoudsfondsen zijn gebaseerd en, indien wordt afgeweken van de eerder vastgestelde bedragen het waarom.
- Ga na of de geconstateerde relatief hoge dan wel lage nettolasten bij verschillende (sub)clusters aansluiten bij de prioriteiten van de gemeente en/of beoordeel in hoeverre er een relatie kan worden gelegd met eventuele bezuinigingstaakstellingen.
- Ga over tot het maken dan wel actualiseren van onderhoudsplannen. In het bijzonder bij het onderdeel infrastructuur.
- Breng de bespaarde rente conform het BBV ten gunste van de exploitatie en voeg deze niet toe aan de reserve.

Bijlage 3 **BEGROTINGSSCAN MILLINGEN AAN DE RIJN 2005**

BESTUURLIJKE SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De provincie Gelderland en het Ministerie van BZK hebben op verzoek van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Millingen aan de Rijn een begrotingsscan uitgevoerd. Het doel van de scan is in het algemeen drieledig: ten eerste verschaft het de gemeente inzicht in de eigen financiële situatie, ten tweede kan de scan een cumulatie van financiële problemen voorkomen en ten slotte kan met behulp van de scan duidelijk worden of de gemeente zo nodig voldoet aan de toelatingseisen van art. 12 Financiële verhoudingswet. De begrotingsscan is geen beleidsadvies. Het betreft een constatering van feiten en de daaruit te trekken conclusies. Daarnaast geeft de begrotingsscan ook een oordeel over de financiële positie van de gemeente. Waar nodig zijn ook aanbevelingen in de scan opgenomen. Omdat de provincie verantwoordelijk is voor het toezicht (beleid) ten aanzien van de financiën van gemeenten is de provincie bij de aanvraag en de uitvoering van een begrotingsscan betrokken. De begrotingsscan is niet vrijblijvend. De conclusies en aanbevelingen kunnen input zijn voor overleg tussen de gemeente en de provincie in het kader van het begrotingstoezicht. Van het college van Burgemeester en Wethouders wordt een schriftelijke reactie op de scan gevraagd, in het bijzonder met betrekking tot de aanbevelingen. De reactie dient gericht te zijn aan het college van Gedeputeerde Staten, in afschrift aan de IFLO. Het is de provincie die dit zal monitoren en daarover de IFLO zal terug rapporteren.

Uitgangspunt van de scan is de volgende centrale probleemstelling:
'Hoe komt het dat de financiële positie van Millingen aan de Rijn onder druk is komen te staan?'

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is de centrale probleemstelling opgedeeld in drie onderzoeksvragen. In dat kader zijn verschillende analyses uitgevoerd. De eerste onderzoeksvraag luidt:

- *'Hoe heeft de financiële positie van Millingen aan de Rijn zich de afgelopen 5 jaar ontwikkeld en hoe ziet de financiële positie er meerjarig uit?'*

Vervolgens luidt de tweede onderzoeksvraag:

- *'Of en zo ja in welke mate doen zich tussen Millingen aan de Rijn en landelijke referentiegemeenten overeenkomsten en verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en hoe zijn deze eventuele verschillen te verklaren.'*

Tenslotte luidt de derde onderzoeksvraag:

- *'Hoe verhouden zich de nettolasten van Millingen aan de Rijn in 2005 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld ten opzichte van de nettolasten van landelijke referentiegemeenten.'*

In de analyses hebben we gebruik gemaakt van de primitieve begroting 2005 en daarmee gelijktijdig vastgestelde begrotingswijziging(en) en de jaarrekeningen over de periode 1999 tot en met 2003.

Begrotingswijzigingen die gedurende het jaar zijn vastgesteld zijn niet meegenomen in het onderzoek.

De belangrijkste conclusies bij de beantwoording van de centrale probleemstelling *'Hoe komt het dat de financiële positie van Millingen aan de Rijn onder druk is komen te staan?'* luiden als volgt. De analyses in de jaarrekening zijn summier opgesteld waardoor ze geen goede basis vormen voor beleid in de volgende jaren. Verder is onvoldoende aandacht besteed of en in welke mate incidentele baten en lasten het structurele beeld hebben beïnvloed. Op dit moment ontbreekt een goed inzicht in de structurele situatie van Millingen aan de Rijn. Daarnaast ontbreken actuele beheerplannen, zodat niet beoordeeld kan worden of de geraamde onderhoudsbudgetten reëel zijn. Tot slot zijn het de ambitieuze plannen (Kulturhus) van het gemeentebestuur die de begroting onder druk zetten.

Aandacht wordt gevraagd voor de naleving van de verordeningen die betrekking hebben op de administratieve organisatie. Daarbij gaat het vooral over het opstellen van een nota reserves en voorzieningen. Wij achten dit noodzakelijk om een reëel oordeel te kunnen geven over de financiële situatie van de gemeente Millingen aan de Rijn.

Verder verdient ook de uitvoering van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) op een groot aantal onderdelen verbeteringen. In de bijlage is een checklist opgenomen waaruit blijkt welke onderdelen nog (verder) uitgewerkt moeten worden. Ook hiervan achten wij het noodzakelijk dat hieraan uitvoering gegeven wordt om een juist beeld te krijgen van de financiële situatie van de gemeente Millingen aan de Rijn en om zodoende de raad de juiste informatie te verstrekken om op een correcte manier hun controlerende taak uit te voeren en om op een tijdig moment bij te kunnen sturen indien dit noodzakelijk is.

In het algemeen kan de conclusie getrokken worden dat er een aantal zaken zijn die gerelateerd aan de controlerende en kaderstellende taak van de raad niet op orde zijn. Wij achten het noodzakelijk dat deze zaken zo spoedig mogelijk opgepakt worden zodat de raad over de juiste instrumenten beschikt om deze controlerende taak beter uit te voeren en zodoende tijdig in kan spelen op ontwikkelingen. Bovenstaande is voor Gedeputeerde Staten mede aanleiding geweest om Millingen aan de Rijn onder preventief toezicht te plaatsen. Dit omdat door het ontbreken van essentiële onderdelen geen reëel beeld gegeven kan worden van de financiële situatie van de gemeente Millingen aan de Rijn.

Ten aanzien van de weerstandscapaciteit van de gemeente Millingen aan de Rijn kan worden opgemerkt dat er sprake is van een matige financiële situatie. De omvang van de algemene reserve ligt weliswaar boven de provinciale norm, maar nominaal gezien is er slechts een gering bedrag beschikbaar. Zeker als rekening gehouden wordt met het

te verwachte jaarrekeningstekort van 2004 en de tekorten in de (meerjaren)begroting. Ook kan er indien er sprake is van achterstallig onderhoud op de wegen een deel van de algemene reserve nodig zijn.

Ten opzichte van het artikel 12-peil is er nog sprake van een onbenutte belastingcapaciteit van € 130.000.

Uit de vergelijking van de nettolasten van Millingen aan de Rijn met de inkomsten van het gemeentefonds blijkt dat Millingen aan de Rijn vooral meer uitgeeft op het cluster 'sociale dienst' van het taakgebied 'Voorzieningen bevolking' en het cluster 'Ruimtelijke ordening, Stadsvernieuwing' van het taakgebied 'Bebouwing en omgeving'. Hetzelfde geldt voor de vergelijking van Millingen aan de Rijn met de landelijke referentiegemeenten. Wij geven het gemeentebestuur in overweging eerst op deze clusters na te gaan of er nog bezuinigingspotentie aanwezig is. Qua eigen inkomsten scoort Millingen aan de Rijn een fractie boven het gemiddelde van de landelijke referentiegemeenten.

Hieronder geven wij de aanbevelingen uit de scan weer. Voor een nadere motivatie van deze aanbevelingen verwijzen we naar de inhoud van de scan.

Aanbevelingen

1. Conform de voorschriften BBV in de jaarrekening een overzicht opnemen van de incidentele voor- en nadelen, zodat een juist beeld, gegeven kan worden van de structurele uitkomst van de jaarrekening. Alsmede het verbeteren van de analyses.
2. Bij de behandeling van de voorjaarsnota 2005 aangeven hoe de stelposten m.b.t. de bezuinigingen concreet worden ingevuld.
3. Het actualiseren van de beheerplannen en één op één vertalen met ingang van de begroting 2006.
4. Het opstellen van een nota reserves en voorzieningen, zodat duidelijk wordt welke middelen er nodig zijn om een juist beeld te krijgen van de financiële situatie van de gemeente en om na te gaan welke mogelijkheden de incidentele weerstandscapaciteit biedt voor het wegwerken van achterstallig onderhoud. Speciaal aandacht vragen wij voor de reserve ten behoeve van de grondexploitatie. Uit de nota zal moeten blijken in hoeverre deze reserve nog nodig is of dat deze reserve wellicht toegevoegd kan worden aan de algemene reserve.
5. Conform de checklist uit bijlage 5 uitvoering geven aan de voorschriften BBV. De resultaten zullen in de programma- begroting 2006 moeten zijn verwerkt.
6. Aan de hand van een handreiking van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de paragraaf weerstandsvermogen opstellen die ook een zo realistisch en compleet mogelijk beeld geeft van de te lopen risico's.

7. Bezien of de toerekening van de apparaatskosten moet worden aangepast. Dit mede in relatie tot het thans lopende formatieonderzoek.
8. Het rentebeleid bezien qua percentages en inzet rente ten laste van exploitatie
9. Analyseren van de clusters Sociale dienst en Ruimtelijke ordening, Stadsvernieuwing vanwege de relatief hoge nettolasten op deze clusters.
10. Afschrijvingstermijnen van onderwijshuisvesting baseren op maximaal 40 jaar.



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Programma Krachtig Bestuur
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

© maart 2011 | B-7446