

De minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties,  
De heer mr. K.G. de Vries.  
De staatssecretaris van Financiën,  
De heer drs. W.J. Bos.

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	IFLO2001/U99859	Rfv2002064169	26 maart 2002
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
drs. R.G. Daniëls	55820J-021	070 – 426 7234	
Onderwerp			
Advies toepassing artikel 12 Fvw: Winschoten (2001 t/m 2003)			

Geachte heren,

In uw brief van 5 december 2001 vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen over het verzoek van de gemeente Winschoten om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2001.

Door middel van dit advies geeft de Raad hieraan gevolg. Bij de voorbereiding van zijn advies heeft de Raad kennis genomen van het provinciale artikel 12-verslag van februari 2001, van het rapport van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) van 30 november 2001, van het advies van de provincie Groningen van 29 januari 2002 en van de brief van de gemeente Winschoten van 30 januari 2002.

Na een samenvatting, een korte uiteenzetting van de artikel 12-situatie van Winschoten en de IFLO-voorstellen voor een saneringstraject, gaat de Raad nader op de problematiek in en geeft hij zijn zienswijze.

### **Conclusies en samenvatting**

*Met de door de IFLO voorgestelde maatregelen krijgt de gemeente de kans in 2004 weer financieel zelfstandig te worden en wordt een reëel perspectief geboden om zonder aanvullende steun verder te kunnen. Er zal echter sprake blijven van een financieel zwakke*

*gemeente met al hoge belastingen. Dit vraagt van de gemeente voorzichtigheid bij nieuwe en bestaande plannen.*

*De Raad adviseert u akkoord te gaan met het door IFLO voorgestelde saneringstraject, waarbij aan Winschoten gedurende de jaren 2001, 2002 en 2003 een jaarlijkse aanvullende steun van f 4.952.000 (€ 2.247.120) wordt verstrekt.*

*Hij benadrukt het belang van de bijbehorende bijzondere voorschriften, met name het belastingvoorschrift bij het niet realiseren van voorziene bezuinigingsinspanningen. Inzake de termijn waarbinnen bij (toch) bouwen op twee locaties eventuele winsten terug moeten vloeien naar het gemeentefonds, adviseert de Raad u uit te gaan van vijf jaar, dus een terugbetalingsplicht tot en met 2005.*

*In navolging van eerdere advisering benadrukt hij de belangrijke rol voor het provinciale toezicht.*

### **De artikel 12-situatie**

Het jaar 2001 is het derde achtereenvolgende artikel 12-jaar. De gemeente heeft thans voldaan aan het bijzondere voorschrift bij de aanvullende uitkering-1999 om een in 2004 reëel sluitende meerjarensaneringsbegroting op te stellen. Aan de hand hiervan is door IFLO een saneringstraject met aanvullende steun voor de jaren 2001, 2002 en 2003 voorgesteld, waarover IFLO, de provincie Groningen en de gemeente het eens zijn geworden.

### **Het IFLO-rapport 2001**

Bij de meerjarensaneringsbegroting 2001-2004, die in 2004 reëel sluit zonder verdere aanvullende steun, moet Winschoten zelf de lasten van de zogenaamde majeure projecten en van de personeelsreorganisatie betalen. Voorts moet gedurende de jaren 2001, 2002 en 2003 een aangegeven bezuinigingsinspanning geleverd worden.

Het oude tekort, in totaal f 12.170.515 (€ 5.522.739), van de werkvoorzieningsschappen Synergion en Zodiak, van het achterstallig wegenonderhoud, van de inhaal afschrijving onderwijs en van de voorziening grondexploitatie wordt gesaneerd en komt in drie jaar ten laste van artikel 12. De voorgestelde artikel 12-steun voor 2001, 2002 en 2003 bestaat verder uit een ophoging van het reguliere wegenbudget.

Dit zijn de hoofdlijnen op basis waarvan Winschoten in 2004 weer financieel zelfstandig kan zijn.

De majeure projecten betreffen met name de versterking van de centrumfunctie, de revitalisering van het centrum en rehabilitatie van oude wijken. De lasten hiervan moeten worden gedekt uit een jaarlijkse extra OZB-verhoging van 4% gedurende 5 jaar. Al eerder was afgesproken dat eventuele tekorten bij de ontwikkeling van het mega-project De Blauwe Stad, nooit voor rekening van artikel 12 zullen komen.

Voor de reorganisatie van het veel te omvangrijke gemeentelijke apparaat (bijgestelde kostenraming: f 9,7 mln, dit is ca. € 4,4 mln) wordt de gemeente geacht de opbrengst van de aandelen Bouwfonds in te zetten.

IFLO stelt aldus voor Winschoten gedurende de jaren 2001, 2002 en 2003 jaarlijks een aanvullende uitkering van f 4.952.000 (€ 2.247.120) te verstrekken, waarbij het bedrag gedurende deze jaren besteed dient te worden aan de aangegeven doelen voor de aangegeven omvang.

Indien de voorziene gemeentelijke bezuinigingen voor 2001, 2002 en 2003 niet gehaald worden, wil de inspecteur een belastingvoorschrift opleggen. Dit is eveneens het geval indien de omvang van de algemene reserve na verwerking van het resultaat 2003 niet minimaal de omvang heeft van de voor artikel 12-gemeenten geldende vrij te laten drempel van de algemene reserve.

Bij de oude tekorten is een bedrag van f 3,8 mln als voorziening in tekorten van de grondexploitatie meegenomen omdat Winschoten niet meer mocht bouwen in twee complexen en deze met verlies afgesloten zijn. Inmiddels is niet onmogelijk dat te zijner tijd alsnog gebouwd kan worden. De inspecteur stelt als bijzonder voorschrift voor dat bij bouw binnen drie jaar (binnen de duur van de artikel 12-steun) de eventuele winst (bij een marktconforme exploitatieopzet) in het gemeentefonds zal moeten worden gestort.

### **Zienswijze en opmerkingen van de Raad**

Het doet de Raad deugd dat het thans, nu de meerjarensaneringsbegroting voorligt, mogelijk is gebleken met een saneringsvoorstel te komen dat gedragen wordt door IFLO, provincie en gemeente en dat een structurele oplossing biedt. Om een in 2004 reëel sluitende begroting te bereiken wordt voorgesteld Winschoten in totaal voor de jaren 2001, 2002 en 2003 een bedrag van bijna f 15 mln aanvullend steun te geven, voornamelijk om de gemeente te verlossen van een aantal oude tekorten. Van de gemeente worden flinke eigen inspanningen verwacht en er zijn afspraken gemaakt over uitgaven voor andere projecten, die voor eigen rekening dienen te blijven.

Voor de omvang van de aanvullende steun is aangesloten bij de eerdere uitgangspunten van de aanvullende uitkering voor 2000, de sanering van oude tekorten voor twee werkvoorzieningsschappen en achterstallig wegenonderhoud en de ophoging van het reguliere wegbudget. Nieuw is dat thans wordt uitgegaan van een afschrijvingsperiode van vier jaar omdat de duur van het saneringstraject waarin de oude tekorten moeten worden weggenomen nu bekend is. Dit is conform de regels van artikel 12. Ook nieuw bij de sanering van de oude tekorten is een aanvullend bedrag voor een van beide werkvoorzieningsschappen, een bedrag voor aanpassing van de afschrijvingstermijn bij onderwijs (van 60 naar 40 jaar) en een voorziening grondexploitatie (f 3,8 mln). Het laatste bedrag is voor verliezen van twee bouwlocaties waar niet meer gebouwd mocht worden, complexen die met verlies waren afgesloten en aldus als oud tekort gelden. Omdat inmiddels niet uitgesloten is dat alsnog gebouwd mag worden, heeft de inspecteur een bijzonder voorschrift voorgesteld waarbij de gemeente de eventuele winst in het

gemeentefonds moet storten als binnen drie jaar gebouwd gaat worden. Gekozen is voor drie jaar omdat dit de termijn van het resterende artikel 12-traject is.

De Raad is van mening dat de gehanteerde benadering (terugstorten van eventuele winst) juist is omdat de gemeente anders achteraf gezien te veel zou krijgen, maar constateert dat binnen artikel 12 geen regels bestaan over de termijn waarvoor dit dient te gelden. Drie jaar (de artikel 12-jaren 2001, 2002 en 2003) acht hij wel erg kort omdat dit zou betekenen dat al ingaande 2004 eventuele winsten aan de gemeente zouden komen. Een termijn van bijvoorbeeld tien jaar zou de gemeente daarentegen weer erg lang met de gevolgen van artikel 12 confronteren. Daarom acht de Raad vijf jaar een redelijke termijn en stelt hij voor de terugbetalingsplicht te laten gelden tot en met 2005.

In zijn eerdere advies over de aanvullende uitkering-2000 wees de Raad op de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de ontstane tekorten en achtte hij daarom forse eigen inspanningen nodig bij de oplossing van de problematiek. De Raad kan zich dan ook vinden in de voorliggende aanpak van IFLO waarbij aanzienlijke bedragen bij het saneringstraject voor rekening van de gemeente blijven.

Daarbij heeft de gemeente op diverse terreinen relatief hoge uitgaven, hetgeen de ruimte zou kunnen bieden voor bezuinigingen. Afgelopen jaren is echter gebleken dat ingezette bezuinigingsoperaties voortdurend niet gehaald worden.

Daarom is het noodzakelijk, zoals de inspecteur voorstelt, bij het niet realiseren van de bezuinigingstaakstelling voor 2001, 2002 en 2003 een belastingvoorschrift op te leggen. De belastingen bevinden zich al op een hoog niveau, ook ten opzichte van het redelijk peil van artikel 12. Dit komt mede doordat de gemeente ten behoeve van enkele grote projecten (majeure projecten) de OZB jaarlijks met 4% extra laat stijgen. Hierdoor wordt echter wel ruimte weggenomen. Dit is een eigen keuze van de gemeente die dus de bezuinigingen zal moeten halen of anders de OZB nog eens extra zal moeten verhogen.

De IFLO heeft afspraken met Winschoten gemaakt dat eventuele toekomstige tekorten van de Blauwe Stad nimmer aanleiding kunnen zijn voor artikel 12. Wel krijgt de gemeente enige ruimte om (voor eigen rekening) zijn plannen verder te ontwikkelen. In zijn eerdere adviezen over Winschoten (aanvullende uitkering 1999 en 2000) wees de Raad op de risico's voor een financieel zwakke gemeente als Winschoten bij majeure projecten (centrumfunctie, Blauwe Stad) en noemde hij goed provinciaal toezicht van groot belang. De Raad benadrukt ook thans het belang dat er scherp op wordt toegezien dat Winschoten met zijn geringe draagkracht geen te zware verplichtingen op zich neemt.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

mevrouw A. van den Berg, voorzitter

de heer M.P.H. van Haften, secretaris.