

Aan de staatssecretaris van  
Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties, mevrouw drs.  
A.Th.B. Bijleveld-Schouten

Aan de minister van Financiën, de heer  
drs. W. Bos

Datum  
15 april 2009

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
2009-0000210564

Inlichtingen bij  
G.A. van Nijendaal

Doorkiesnummer  
070 - 426 7232

Bijlagen

**Onderwerp**  
Advies toepassing artikel 12 Loppersum 2008

Geachte mevrouw Bijleveld-Schouten,  
Geachte heer Bos,

Bij brief van 21 november 2008 vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over het verzoek van de gemeente Loppersum om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2008 op grond van artikel 12 Fvw.

De Raad heeft kennis genomen van het Artikel 12-rapport Loppersum 2008 van de inspecteur van de Programmadirectie Krachtig Bestuur, de schriftelijke reactie van de gemeente Loppersum (7 januari 2009) en van het advies van de provincie Groningen (26 januari 2009).

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

#### *Samenvatting*

*De gemeente Loppersum verkeert in zwaar financieel weer. De gemeente is gelegen in een economisch stagnerende regio en heeft daarbij te maken met een daling van de bevolking. De Raad erkent de druk die dat legt op de gemeentelijke financiën dit neemt niet weg dat het gemeentelijk beleid in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de huidige slechte financiële situatie.*

*Het artikel 12-rapport over 2008 betreft een zogenaamd verkennend jaar. In het volgende rapport zal aandacht moeten worden besteed aan de onderhoudsplanning, de stand van de reserves en voorzieningen. De Raad is*

*van oordeel dat een betere toedeling van de kosten uit het cluster Algemene ondersteuning noodzakelijk is. Ook de gevolgen van de bevolkingsdaling voor de begroting en het voorzieningenniveau zullen inzichtelijk moeten worden gemaakt. Vanwege het regionale karakter is hierbij ook de afstemming met het provinciale beleid van belang. Dit is noodzakelijk voor het bieden van inzicht in mogelijke oplossingen. De Raad dringt aan op een grondig saneringsproces.*

*De Raad acht het redelijk dat de gemeente een algemene reserve houdt ter hoogte van het vrij te laten bedrag. Het ligt overigens voor de hand ook de mogelijke verkoopopbrengsten van Essent-aandelen hierbij te betrekken.*

*Er dient niet alleen aandacht te worden besteed aan de financiële sanering. De Raad is van oordeel dat de gemeente Loppersum bestuurlijk en financieel kwetsbaar is. Het is daarom noodzakelijk dat ook wordt geïnvesteerd in het op orde brengen en het duurzaam verbeteren van de kwaliteit van de financiële functie.*

*De Raad is verder van oordeel dat de provincie Groningen bestuurlijk tekort is geschoten in haar toezichthoudende taak. De provincie had eerder de noodzakelijke bestuurlijke conclusies moeten verbinden aan het achterwege blijven van de noodzakelijke verbeteringen in het financiële beheer.*

*De Raad stemt in met het voorstel van de inspecteur om aan de gemeente Loppersum voor het jaar 2008 een aanvullende uitkering te verstrekken van € 1.116.308. Hij is verder van oordeel dat, gelet op het financiële beleid van de gemeente, het gerechtvaardigd is om bij het opstellen de saneringsbegroting 2010-2014 rekening te houden met een extra inspanning van de gemeente.*

## **1.**

### **Advies van de inspecteur**

De inspecteur stelt voor de gemeente Loppersum voor het jaar 2008 een aanvullende uitkering te verstrekken van € 1.116.308. Tevens wordt voorgesteld aan de aanvullende uitkering een bijzonder voorschrift te verbinden tot het opstellen van een saneringsbegroting 2010-2014 waarvan de jaarschijf 2014 reëel sluitend is zonder aanvullende steun.

## **2.**

### **De voorgeschiedenis**

De gemeente Loppersum heeft voor het jaar 2008 voor het eerst een aanvraag ingediend voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. De begroting sluit met een tekort van € 5.747.131. Dit tekort is mede zo hoog opgelopen omdat de gemeente in de begroting voor 2008 bedragen heeft geraamd voor het inlopen van achterstallig onderhoud. In de

meerjarenraming is sprake van een aflopend tekort voor de jaren 2008 tot en met 2011 van € 5,7 mln tot respectievelijk € 4,4 mln, € 4,0 mln euro en € 3,6 mln.

De gemeente Loppersum ( Noordoost Groningen) is in 1990 ontstaan uit de voormalige gemeenten Loppersum, Middelstum, Stedum en 't Zandt. De gemeente Loppersum is een meerkernige gemeente bestaande uit 17 dorpen en heeft ruim 10.500 inwoners. Het is een overwegend agrarische gemeente. De gemeente is gelegen in een economisch stagnerende regio. Er is sinds 2004 sprake van een reële bevolkingskrimp. Drie van de vier voormalige gemeenten hebben eerder een beroep gedaan op artikel 12.

De financiële problemen worden vooral veroorzaakt door de lasten van regulier en achterstallig onderhoud van kapitaalgoederen zoals wegen, bruggen, openbaar groen en sportaccommodaties. De omvang van de algemene reserve is in drie jaar tijd gehalveerd van circa € 2,4 mln naar € 1,1 mln. In 2007 is de gemeente een bezuinigingsoperatie gestart oplopend tot een totaal bedrag van € 1,1 mln. Een belangrijk deel kwam uit een formatie reductie van 14,6 fte. Uiteindelijk bleken de bezuinigingen onvoldoende structureel effect te sorteren om de financiële problemen van Loppersum op te lossen. De gemeente is daarop een nieuwe bezuinigingsronde gestart waarbij de nadruk ligt op het voorzieningenniveau.

De gemeente presenteerde weliswaar steeds een sluitende begroting en een sluitende meerjarenbegroting. Niet de reëel benodigde budgetten waren echter bepalend maar het beschikbare budget. Lasten werden naar voren geschoven. De begroting was materieel niet in evenwicht. De kostenraming was op drijfzand gebouwd, er ontbraken onderhoudsplannen. De gemeente dichtte van jaar op jaar de gaten in de begroting door de algemene reserve aan te spreken, om vervolgens bij de rekening een overschot te presenteren. De inspecteur constateert dat indien de gemeente (eerder) de voor het onderhoud noodzakelijke lasten in de begroting had verwerkt, de overschotten niet zouden zijn opgetreden dan wel lager zouden zijn uitgevallen. De Raad is van oordeel dat (mede) door het eigen beleid van de gemeente de gemeenten in een zodanige financiële positie is komen te verkeren dat een beroep op artikel 12 moest worden gedaan.

### **3.**

#### **Tarieven**

Het gemiddelde OZB-tarief komt, rekening houdende met de waardeverhouding tussen woningen en niet-woningen, neer op € 3,66. Het toelatingstarief in 2008 voor artikel 12 bedraagt € 3,45. De riool- en reinigingsrechten zijn kostendekkend. Daarmee wordt voldaan aan de

toelatingseis voor artikel 12. De lastendruk ligt € 46 per huishouden hoger dan in omliggende gemeenten en is € 79 hoger dan het landelijk gemiddelde. De inkomsten uit bouwleges zijn minder dan bij vergelijkbare gemeenten. De oorzaak daarvan is de krimpende bevolking.

De inkomsten van de tijdelijke maatstaf riolering zijn echter niet in mindering gebracht van de bruto-lasten voor riolering. In eerdere artikel 12-rapporten heeft de inspecteur er wel op gewezen dat een gemeente niet verplicht is de tijdelijke maatstaf verfijning riolering in te zetten als dekking van de rioleringskosten. De tijdelijke maatstaf geldt immers als een algemeen dekkingsmiddel. De Raad constateert dat de inspecteur het ook niet nodig heeft geacht een extra belastingvoorschrift op te leggen. Gezien de constatering dat het gemeentelijk beleid in belangrijke mate heeft bijgedragen aan het ontstaan van het tekort was het niet onlogisch geweest een extra verhoging op te leggen.

#### **4.**

##### **Reserves en voorzieningen**

De gemeente heeft in de loop van 2008 een nieuwe nota reserves en voorzieningen opgesteld. In het volgende rapport zal worden gezien in hoeverre het mogelijk is dat er vanuit de reservepositie middelen aangewend kunnen worden ter vermindering van het tekort. De algemene reserve bedroeg eind 2007 € 1.829.781. De vrij te laten buffer voor het opvangen van tegenvallers bedraagt € 230.646. Het overige deel wordt over een periode van 5 jaar ingebracht ter vermindering van het tekort. Voor het jaar 2008 gaat het om een bedrag van € 319.827. De gemeente en ook de provincie plaatsen bij het afkomen van de reserves een kanttekening. Zij stellen dat de afoming van de reserves plaatsvindt op het moment dat er nog geen zicht bestaat in de risico's. Zij houden rekening met de mogelijkheid dat straks de vrij te laten buffer van onvoldoende omvang is voor het opvangen van tegenvallers.

De Raad constateert dat de handelwijze van de inspecteur conform de richtlijnen is. Op basis van de nieuw op te stellen nota reserves en voorzieningen kan worden bepaald in hoeverre er mede op basis van de risico's aanleiding is tot bijstelling van de reserves en voorzieningen. De Raad acht het redelijk dat de gemeente een algemene reserve houdt ter hoogte van het vrij te laten bedrag. Het ligt overigens voor de hand ook de mogelijke verkoopopbrengsten van Essent-aandelen hierbij te betrekken.

#### **5.**

##### **Begrotingsvergelijking**

Voor een goed inzicht in de problemen en mogelijke oplossingen is het noodzakelijk een gedegen begrotingsanalyse te verrichten. De Raad constateert dat de begroting 2008 daarvoor onvoldoende aanknopingspunten

biedt. De gemeente is onvoldoende in staat de kosten uit de algemene ondersteuning toe te delen aan de onderscheiden clusters. De begroting en de meerjarenbegroting zijn (nog) onvoldoende onderbouwd met realistische ramingen van de (achterstallige) onderhoudslasten. Onduidelijkheid bestaat er over investeringen met en zonder maatschappelijk nut en over de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. Ook blijkt er geen sprake van het hanteren van reële afschrijvingstermijnen.

De Raad constateert wel voorzichtig dat de verdeling van het gemeentefonds in eerste aanleg voldoende tegemoet lijkt te komen aan de sociaal zwakke structuur van de gemeente. De uitgaven op de betreffende clusters lijken redelijk in de pas te lopen met veronderstelde inkomsten uit de algemene uitkering. De Raad heeft eerder de indruk dat de gemeente onvoldoende in staat is geweest na de herindeling de kosten van de meerkernigheid te beperken.

De Raad is van mening dat in volgend rapport een duidelijke analyse moet komen van de verschillen en de oorzaken daarvan. Dit biedt de gemeente ook mogelijke oplossingsrichtingen voor het saneren van de begroting.

## **6.**

### **Bevolkingsdaling**

De gemeente kampt met een krimpende bevolking. Over de periode 2003 tot en met 2008 is de bevolking gedaald van 11.152 inwoners tot 10.702. Een daling van ruim 3,3 %. Deze daling lijkt zich vooralsnog voort te zetten. Hoewel er naar het oordeel van de Raad geen eenduidige relatie is te leggen tussen de daling van de bevolking en de verslechterende financiële situatie is het wel duidelijk dat de daling van de bevolking niet bijdraagt aan een gunstig financieel klimaat. De Raad is van oordeel dat in het saneringstraject rekening moet worden gehouden met een verdere daling van de bevolking en de gevolgen daarvan voor de begroting en het voorzieningenniveau. Vanwege het regionale karakter is hierbij ook de afstemming met het provinciale beleid van belang.

## **7.**

### **Toezichtbeleid van de provincie Groningen**

Bij de begrotingen 2003 tot en met 2006 was sprake van repressief toezicht. De begrotingen van die jaren in combinatie met de meerjarenramingen voldeden formeel aan de eisen van het beleidskader toezicht. In diverse brieven van de provincie aan de gemeente is echter wel zorg uitgesproken over het financiële (meerjaren)beleid, de onderbouwing van de ramingen en de haalbaarheid van de bezuinigingen. Pas voor de begrotingen 2007 en 2008 geldt preventief toezicht.

De provincie heeft naar het oordeel van de Raad deze gemeente te lang aan haar lot overgelaten. Op basis van de begroting- en rekeningscyclus, de jaarlijkse greep uit de algemene reserve, het ontbreken van onderhoudsplannen, had de provincie eerder kunnen concluderen dat de begroting van Loppersum materieel niet in evenwicht was. Aan de waarschuwingen en het achterwege blijven van verbeteringen werden echter geen of te laat bestuurlijke consequenties getrokken. Er zijn onnodig veel jaren verloren gegaan voordat tot een daadwerkelijke sanering kan worden overgegaan. De provincie is bestuurlijk in haar toezichthoudende taak tekortgeschoten. Het is zaak dat het provincie hier in haar toezichtbeleid lering uit trekt.

## 8.

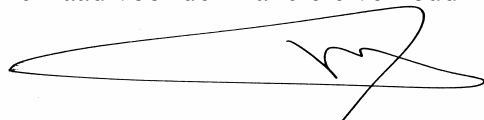
### **Tot slot**

Dit alles neemt niet weg dat de artikel 12-status voor een belangrijk deel te wijten aan het financiële beleid van de gemeente.

Destijds heeft de Raad geadviseerd de toelatingseisen voor artikel 12 te verlagen.<sup>1</sup> Gemeenten zouden zo niet gedwongen worden de financiële problemen te laten oplopen voordat tot sanering zou kunnen worden overgegaan. De gemeente Loppersum heeft echter verzuimd tijdig de problemen te erkennen en aanvullende steun aan te vragen hoewel de gemeente al in 2007 voldeed aan de toelatingseisen voor artikel 12.

De gemeente Loppersum is bestuurlijk en financieel kwetsbaar. Het is noodzakelijk dat naast het financiële saneringsproces ook wordt geïnvesteerd in het op orde brengen van de kwaliteit van de financiële functie anders ontstaat er geen duurzame oplossing. De Raad is daarom van oordeel dat de gemeente enige extra ondersteuning kan gebruiken bij het financieel organisatorisch en beheersmatig orde op zaken stellen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

---

<sup>1</sup> Raad voor de financiële verhoudingen, *Artikel 12-beleid*, 17 april 2001.