

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De minister van Binnenlandse Zaken en
koninkrijksrelaties
dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

**Raad voor de financiële
verhoudingen**

Korte Voorhout 7
Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

Gerber van Nijendaal
T 06-1179 4387

Datum 10 juni 2015
Betreft Advies artikel 12 Ten Boer 2014

Kenmerk
20150000314054

Uw kenmerk
0000033826

Geachte heer Plasterk,

Bij brief van 2 februari 2015 vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over het verzoek van de gemeente Ten Boer om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2014 te ontvangen op grond van artikel 12 Financiële-verhoudingswet (Fvw).

De Raad heeft kennis genomen van het Artikel 12-rapport Ten Boer van de inspecteur, de schriftelijke reactie van de gemeente Ten Boer (23 maart 2015) en het advies van de provincie Groningen (20 maart 2015). De gemeenteraad van Ten Boer heeft besloten geen bedenkingen in te dienen tegen de inhoud van het rapport artikel 12 voor het jaar 2014. De provincie Groningen heeft te kennen gegeven te kunnen instemmen met het rapport over 2014. Wel geeft het aan dat het begrip "passende bijdrage" nog nader invulling moet krijgen.

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Samenvatting

De Raad stemt in met het voorstel van de inspecteur tot het verlenen van een aanvullende uitkering voor het jaar 2014 van € 2.738.250. Het financiële beleid van de gemeente is de belangrijkste oorzaak van de financiële problemen. In dat licht acht de Raad een maximale eigen inspanning op zijn plaats. Tegelijkertijd dient er wel een reëel perspectief te zijn op een gezonde financiële positie. De aanpak om de gevolgen van de grondproblematiek voorlopig buiten haken te plaatsen en eerst te werken aan een saneringsbegroting 2015-2018 die de gemeente in staat stelt in 2018 te beginnen met het leveren van een passende bijdrage aan het wegwerken van de negatieve reserve in een periode van 10 jaar, heeft zijn instemming. De Raad acht een omvang van de passende bijdrage gelijk aan de meeropbrengst overeenkomend met het verschil in opbrengst OZB bij een artikel 12-tarief van 140% en een gemiddeld tarief van 100% reëel.

Financiële positie

Het rapport maakt duidelijk dat de hoofdoorzaak van de slechte financiële positie van de gemeente gelegen is in de afwaardering van de gronden naar landbouwwaarde (Woldwijk van ruim €7,8 mln) en het treffen van een voorziening (Dijkshorn € 4,2 mln) voor een negatief exploitatieresultaat. De aankoop in 2007 van de gronden Woldwijk in het kader van de Regiovisie Groningen – Assen mag zeer ambitieus worden genoemd voor een kleine gemeente als Ten Boer. Vooral omdat de gemeente met het Centrumplan en Dijkshorn al actief grondbeleid voerde en daarmee al de nodige risico's liep. Het is duidelijk dat de gemeente door de provincie aangespoord is om mee te werken aan het ter beschikking stellen van voldoende woningbouwlocaties. Dat hield overigens niet in dat de gemeente ook aangezet is om zelf actief gronden te verwerven. Actief gemeentelijk grondbeleid sloot wel aan op de destijds bestaande praktijk. Niet alleen bij de gemeente Ten Boer maar ook bij veel andere gemeenten in de regio.

Het heeft tijd gekost voordat Ten Boer onder ogen zag welke consequenties de teruglopende belangstelling voor nieuwbouwhuizen als gevolg van de economische crisis had voor de financiële huishouding van de gemeente. Er werd onvoldoende geanticipeerd op de grote risico's die de drie grondexploitaties (Centrumplan, uitbreidingswijk Dijkshorn en Woldwijk) met zich mee brachten. Het vormen van een risicoreserve had voor de hand gelegen. Daarvoor ontbrak de ruimte binnen de begroting.

Ook kan worden geconstateerd dat de gemeente een vrij hoog uitgavenniveau had. Dit werd mede mogelijk gemaakt door het activeren van uitgaven voor groot onderhoud, het toerekenen van rente op de grondexploitaties en het verhogen van de belastingen.. Door het activeren van groot onderhoud werden de onderhoudslasten naar de toekomst doorgeschoven.

In het kader van het artikel 12-onderzoek komen deze zaken nu aan het licht maar ze vormen niet de hoofdoorzaak van de financiële problematiek. De Raad acht het overigens reëel dat de gemeente Ten Boer zonder de negatieve grondexploitaties in staat zou zijn geweest de financiële opgaven geheel zelf op te lossen.

Kortom: de gemeente Ten Boer heeft grote risico's met haar grondbeleid gelopen zonder te beschikken over de nodige buffers.

Ambtelijke samenwerking met Groningen

De gemeente Ten Boer is met ingang van 1 januari 2007 een vergaande vorm van ambtelijke samenwerking aangegaan met de gemeente Groningen. De gemeente beschikt zelf over een raadsgriffier en een unit bestuursondersteuning. De gemeentesecretaris staat aan het hoofd van deze unit. De uitvoerende taken zijn belegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de gemeente Groningen. *De bestuurlijke constructie van Ten Boer is enigszins vergelijkbaar met die van de gemeente Millingen aan den Rijn. Uit de begrotingsscan blijkt een grote overschrijding van het cluster Algemene ondersteuning. Ook na correctie voor niet*

doorberekende kosten van de unit bestuursondersteuning resteert een overschrijding op de kosten voor bestuursondersteuning die vraagtekens oproept. Er blijkt echter geen sprake van een onevenredige doorbelasting van de kosten van de gemeente Groningen naar Ten Boer. De Raad is van oordeel dat dit betekent dat andere mogelijkheden om op de kosten van de Algemene ondersteuning te besparen moeten worden verkend, bijvoorbeeld door het aantal beleidsregisseurs te verminderen.

Gemeentelijke herindeling

De provincie Groningen is begin 2013 een traject gestart richting een gemeentelijke herindeling voor de hele provincie. De voorgenomen herindeling voorziet in een samenvoeging van Ten Boer met Haren en Groningen. De gemeenteraad van Ten Boer heeft aangegeven geen besluiten over herindeling te nemen zo lang niet duidelijk is hoe de financiële problematiek van Ten Boer opgelost zal worden. Duidelijk is dat een mogelijke herindeling haar schaduw vooruitwerpt. Tegelijk is duidelijk dat de herindeling en de artikel 12-behandeling twee gescheiden trajecten zijn. De artikel 12-steun dient er op gericht te zijn dat de gemeente na sanering als zelfstandige gemeente verder kan functioneren. Gemeentelijke herindeling is in die zin geen oplossing voor de financiële problematiek. Aan de andere kant mogen de financiële lasten van een artikel 12-gemeente geen beletsel zijn voor een gewenste bestuurlijke oplossing. Daarin wordt voorzien door een gemeente die betrokken is bij een gemeentelijke herindeling 'schoon op te leveren'. Schone oplevering houdt in dat fusiegemeenten in beginsel niet worden geconfronteerd met (oude) tekorten van de artikel 12-gemeente. Dat houdt niet in dat tekorten van grondexploitaties volledig worden gesaneerd.

De Raad merkt op dat in het licht van een mogelijke fusie met de gemeente Groningen het van belang is dat de gemeente Ten Boer geen bezuinigingsmaatregelen treft die de positie van de inwoners van de gemeente Ten Boer bij een fusieproces onnodig schaden. Het is daarom van belang dat de gemeente oog heeft voor de instandhouding van voorzieningen die ook in de nieuwe gemeente van waarde zijn.

Passende bijdrage

Het artikel 12- beleid is er niet op gericht negatieve grondexploitaties te saneren. De Raad acht het echter terecht dat een gemeente die een maximale eigen inspanning levert om de negatieve reserves van de grondexploitaties weg te werken, ook een reëel perspectief heeft op een gezonde financiële positie.

De Raad kan zich dan ook vinden in de aanpak van de inspecteur om de gevolgen van de grondproblematiek voorlopig buiten haken te plaatsen en eerst te werken aan een saneringsbegroting 2015-2018 die de gemeente in staat stelt in 2018 te beginnen met het leveren van een passende bijdrage aan het wegwerken van de negatieve reserve in een periode van 10 jaar. De passende bijdrage moet gebaseerd zijn op het zelfstandig kunnen voortbestaan van de gemeente Ten Boer. Dat houdt in dat ook rekening moet worden gehouden met de vrij te laten buffer voor het opvangen van financiële tegenvallers. Bij een eventuele

herindeling gaat de verplichting van de passende bijdrage over op de fusiegemeente.

In de optiek van de Raad zou de passende bijdrage minimaal gelijk dienen te zijn aan de meeropbrengst die overeenkomt met het verschil in opbrengst OZB bij een artikel 12-tarief van 140% en een gemiddeld tarief van 100%. Voor Ten Boer betekent dit € 400.000 (op basis gegevens begrotingsanalyse 2014). De begroting 2018 dient dus een positief structureel saldo te hebben van € 0,4 miljoen waardoor Ten Boer in de periode 2018-2027 in totaal minimaal € 4 miljoen kan bijdragen aan de sanering van de negatieve reserve. Omdat de meerjarenbegroting in 2014 nog per jaar een tekort kende van ongeveer €0,3 mln, houdt dit in dat de gemeente ruim € 0,7 mln structureel moet bezuinigen. De Raad acht dit geen onmogelijke opgave. De besparingen zullen voor een deel moeten worden gevonden in het verder terugbrengen van de kosten voor de bestuursondersteuning en op onderdelen Kunst en Ontspanning en Groen. Er is niet zo zeer sprake van een hoog voorzieningenniveau als wel een relatief duur voorzieningenniveau.

Eigen inkomsten

Het OZB-tarief ligt al op 140% van het landelijk gemiddelde. De Raad onderschrijft de lijn van de inspecteur dat de gemeente Ten Boer verantwoordelijk is voor het genereren van een opbrengst behorend bij dat tarief. De Raad beseft dat het extra verhogen van het OZB-tarief gevoelig ligt in een gebied waar de waarde van de onroerende zaken zwaar onder druk staat vanwege de aardbevingschade. Indien de gemeente de opbrengst niet kan realiseren zal zij dit moeten dekken uit bezuinigingen. De mogelijkheden om meer kosten aan de riool- en afvalstoffenheffing toe te rekenen kunnen wat dat betreft naar verwachting op meer draagvlak rekenen.

Reserves

De Raad is van oordeel dat de mogelijke inbreng van stille reserves en vrijvallende voorzieningen ter vermindering van het tekort moeten worden meegenomen. De Raad denkt daarbij concreet aan de reserves onderwijshuisvesting en vrijvallende reserve aandelen (Essent) bij aflossing van leningen in 2016 en 2019.

Financieel Toezicht

Het toezicht door de provincie Groningen op de financiële positie van Ten Boer wordt als te beperkt van karakter gezien. De provincie bestrijdt dat.

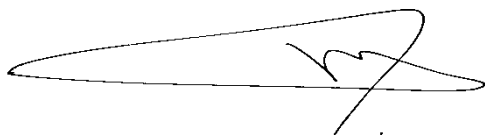
Lange tijd heeft de provincie Groningen de gemeente Ten Boer beschouwd als een kleine gemeente met een laag risicoprofiel. Het feit dat de gemeente voor een kleine gemeente omvangrijke grondposities bezat deed daar niets aan af. Het ontbreken van de nodige buffers om de risico's op te vangen en het feit dat de gemeente lange tijd (tot en met 2012) een vrij hoge rente toerekende is niet opgemerkt als risicoverhogend. Ook de gestage daling van de reservepositie vanaf 2009 is niet als een signaal opgevat. Daarbij is opvallend is dat zowel de accountant als de toezichthouder het activeren van het groot onderhoud niet heeft onderkend.

Een terughoudend en risicogericht financieel toezicht vereist wel dat de toezichthouder alert is op signalen die duiden op een aantasting van de financiële positie van een gemeente. Het toezicht door de provincie Groningen op de financiële positie van Ten Boer lijkt dat onvoldoende te hebben onderkend. Gezien de aard en de omvang van de problemen is het echter zeer de vraag of het provinciaal toezicht de artikel 12-aanvraag had kunnen voorkomen.

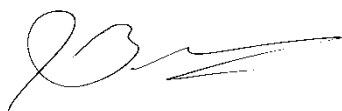
Conclusie

- De Raad stemt in met het voorstel van de inspecteur tot het verlenen van een aanvullende uitkering voor het jaar 2014 van € 2.738.250.
- De passende bijdrage van de gemeente Ten Boer aan het wegwerken van de negatieve reserve dient minimaal gelijk te zijn aan de meeropbrengst die overeenkomt met het verschil in opbrengst OZB bij een artikel 12-tarief van 140% en een gemiddeld tarief van 100%.
- De passende bijdrage mag het zelfstandig kunnen voortbestaan van de gemeente Ten Boer niet in de weg staan. De passende bijdrage geldt daarbij voor 'better and for worse'. Dat houdt in dat bij de vaststelling van de aanvullende bijdrage ook rekening moet worden gehouden met de vrij te laten buffer voor het opvangen van financiële tegenvallers.
- Het streven dient er op gericht te zijn in het volgende rapport te komen tot een afronding van de artikel 12-procedure en de omvang van de aanvullende steun vast te stellen
- De Raad verwacht dat in dit rapport de stille reserves, de gevolgen van het actualiseren van de onderhoudsplannen en een actuele en reële raming van de grondexploitaties worden meegenomen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris