

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Dhr. 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  
Nederland  
www.rob-rfv.nl

**Contactpersoon**

Gerber van Nijendaal

T 06-1179 4387  
gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

Datum 21 juli 2015  
Betreft Advies Toepassing artikel 12 Fvw Muiden 2015

**Kenmerk**

2015-0000413940

**Uw kenmerk**

Geachte heer Plasterk,

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

De Raad heeft kennis genomen van het Artikel 12-rapport Muiden van de inspecteur, de schriftelijke reactie van de gemeente Muiden (21 april 2015) en het advies van de provincie Noord- Holland (20 april 2015). Ook heeft de Raad een brief ontvangen van de gemeente Bussum (18 mei 2015).

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

*Samenvatting*

*Het voorstel van de inspecteur om de gemeente Muiden een artikel 12-bijdrage toe te kennen van € 10.230.000, acht de Raad alles overwegende ruim voldoende om de gemeente financieel te saneren. Het voorstel van de inspecteur is gebaseerd op de reguliere toepassing van de artikel 12-systematiek. De door de gemeente Muiden aangevoerde bezwaren tegen het voorstel van de inspecteur acht de Raad ongegrond. De maatregelen die in het rapport zijn opgenomen zorgen ervoor dat er met ingang van 2016 sprake is van een structureel sluitende meerjarenraming met ingang van 2016. De meerjarenraming laat zelfs een overschot zien. Daarbij komt dat na de vaststelling van het rapport de gemeente Muiden door een rentevoordeel en een tegemoetkoming door de provincie Noord-Holland nog een verbetering in de financiële tegemoet kan zien ten opzichte van het beeld uit het artikel 12-rapport.*

*De Raad stelt vast dat het niet nakomen van de afspraken uit de overeenkomst tussen Muiden en KNSF vastgoed heeft geleid tot een rechterlijke uitspraak waarbij de gemeente schadeplichtig is gesteld. In juridische zin stond daarmee de schuld van de gemeente vast. De voorstelling van zaken dat de gemeente geen enkele blaam treft, acht de Raad dan ook niet geheel juist. Als verzachtende omstandigheid kan worden aangevoerd dat de ambtelijke capaciteit van de gemeente Muiden onvoldoende berekend was op de ingewikkelde en veeleisende grote projecten waarmee de gemeente werd geconfronteerd. Naast de ontwikkeling van het voormalige Koninklijke Nederlandse Springstoffen Fabriek*

(KNSF-terrein) ging het om de aanleg van het nieuwe snelweg tracé Schiphol-Amsterdam-Almere en, de Bloemendalerpolder.

**Datum**  
21 juli 2015

**Kenmerk**  
2015-0000413940

*Om de mogelijke financiële gevolgen van deze uitspraak te beperken heeft Muiden de Vaststellingsovereenkomst getekend. De gemeente Muiden heeft echter in de voorafgaande jaren nagelaten zich voor te bereiden op een mogelijke financiële claim. Het financiële beleid van de gemeente Muiden heeft verder op bescheiden schaal ook bijgedragen aan het tekort. De Raad acht een eigen bijdrage meer dan ook op zijn plaats. Hij is van oordeel dat voor zover de toezeggingen aan de Tweede Kamer leiden tot de gerechtvaardigde verwachting dat aanspraak mocht worden gemaakt op een hogere tegemoetkoming, deze dienen dan ook uit de Rijksbegroting gecompenseerd dienen te worden.*

## 1.

### Inleiding

De gemeente Muiden heeft in maart 2014 een aanvraag ingediend vanwege een aanmerkelijk en structureel tekort. De belangrijkste reden om een beroep te doen op artikel 12 is dat na een langlopende juridische procedure met betrekking tot de herontwikkeling van het voormalige terrein van de Koninklijke Nederlandse Springstoffen Fabriek (KNSF-terrein) de gemeenteraad op 20 februari 2014 heeft besloten in te stemmen met de vaststellingsovereenkomst (VOK). De financiële consequenties, die uit deze overeenkomst voortvloeien, zijn door de gemeente zelf niet te dragen. De naderende herindeling met de gemeenten Bussum en Naarden per 2016 maakt de aanvraag extra urgent. Het doel van het artikel 12 –procedure is dat de gemeente ‘schoon’ wordt opgeleverd. Dit betekent dat de begroting van Muiden structureel en reëel in evenwicht is en dat daarmee de herindelingpartners niet worden belast met tekorten uit het verleden.

## 2.

### Verweerschriften

#### - **Reactie gemeente Muiden**

De gemeente acht de aanvullende steun onredelijk, omdat de financiële gevolgen alsnog voor een deel door Muiden zelf moet worden gedragen in de vorm van een OZB-verhoging en aanvullende bezuinigingen. Muiden stelt dat ze alleen door de financiële gevolgen van de VOK in een artikel 12 situatie is beland. Terwijl ook Rijk en provincie deel hebben in de overeenkomst. Ook is ze van oordeel dat de rentesubsidie en de extra kosten voor beheer en onderhoud van het gebied in de aanvullende uitkering zouden moeten worden meegenomen. De gemeente stelt verder dat de extra kosten ad €3,27 mln voor het beheer van de openbare ruimte voortvloeien uit de bij de VOK overeengekomen hogere kwaliteitsniveau. De gemeente stelt dat ze bij hogere rentes een financieel risico loopt bij het aantrekken van leningen. Verder wijst de gemeente op de hogere bijdrage aan de veiligheidregio.

In haar verweerschrift verwijst de gemeente Muiden naar de aangenomen moties in de Tweede Kamer. De strekking van de moties is dat:

- het renterisico zou moeten worden afgedekt;
- bij herleving van de claim de extra klosten die daaruit voortvloeien in aanmerking komen voor artikel 12-steun;
- voor de meerkosten voor beheer en onderhoud van het KNSF-terrein die voortvloeien uit de vaststellingsovereenkomst een oplossing moet worden

gevonden door de regering, provincie Noord-Holland en de gemeente Muiden

**Datum**  
21 juli 2015

De gemeente maakt bezwaar tegen de structureel hogere OZB ook na 2015. De gemeente acht dit strijdig is met het uitgangspunt dat de financiële gevolgen van de VOK niet voor rekening van de Muidense burger of de inwoners van de gemeente Gooise Meren zouden moeten komen. Een vermindering van de artikel 12 bijdrage door een taakstelling van circa € 600.000 structurele OZB-verhoging strookt naar de opvatting van de gemeente niet met het uitgangspunt van schone oplevering.

**Kenmerk**  
2015-0000413940

De gemeente wijst ook op de onzekerheid over de compensatie voor de voorgenomen grenswijziging van de Bloemendalerpolder. Onduidelijk is wie of wanneer die bijdrage zou worden ontvangen. De gemeente wenst compensatie voor de nog te missen inkomsten, die zouden moeten dienen als compensatie voor de toenemende druk op het voorzieningenniveau van Muiden en voor de reeds bestaande onderdekking op de leges. Deze toekomstige inkomsten zijn door de gemeente becijferd op totaal € 3,6 mln. De gemeente stelt wel de kosten te hebben gemaakt maar de inkomsten te missen, terwijl ze door de inspecteur tegelijkertijd wordt geacht te bezuinigen op de apparaatskosten.

De gemeente is van oordeel dat ze al de nodige inspanningen heeft gedaan. Met een bijdrage ineens voor de rentesubsidie van € 3,5 mln (afhankelijk van de rente-ontwikkeling en de extra beheer en onderhoudslasten van € 3,2 mln zouden naar de opvatting van de gemeente de financiële gevolgen van de VOK worden opgelost en er geen structurele belasting van de nieuwe gemeente plaats vinden.

- **Reactie provincie Noord-Holland**

De provincie Noord-Holland spreekt vooral zijn waardering uit over de snelle totstandkoming van het rapport. Zij achten de omvang van de steun gerechtvaardigd. De provincie is van oordeel dat er geen financieel beletsel is om te komen tot een nieuwe gemeente de Gooise Meren.

- **Brief van de gemeente Bussum**

De gemeente Bussum heeft als een van de fusiepartners in de nieuwe gemeente de Gooise Meren haar zorgen kenbaar gemaakt.

- *Gevolgen VOK voor toekomstige gemeente Gooise Meren*

De gemeente Bussum stelt geen partij te zijn geweest bij de VOK maar wel te maken te krijgen met de gevolgen daarvan. Ze is van oordeel dat de extra kosten (€ 3,2 mln) voor het hogere onderhoudsniveau ten onrechte niet zijn meegenomen. Voor de dekking van de kosten worden extra belastingopbrengsten en bezuinigingen voorgesteld. De rentelasten voortvloeiende uit de afspraken rechtvaardigen een extra compensatie (€ 3,5 mln).

- *Extra OZB-opbrengst en bezuinigingen Muiden*

De gemeente Bussum voert aan dat de minister van BZK in zijn antwoorden aan de Tweede Kamer het volgende aangegeven. "In het geval van problemen die zijn ontstaan ten gevolge van grondexploitatie kan gerekend worden met een eigen bijdrage van tien jaar. Daarvan is bij Muiden geen sprake: de eigen bijdrage wordt alleen berekend over 2015".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> TK 34 075, nr. 8.

De gemeente Bussum vindt de extra bezuinigingen op personeel niet reëel. De benchmark die daarvoor is gehanteerd gaat voorbij aan de bijzondere omstandigheden (grote infrastructurele projecten; slepende juridische procedures, ingewikkelde ontwikkelingsplannen e.d.)

**Datum**

21 juli 2015

**Kenmerk**

2015-0000413940

- *Werkwijze artikel 12 en nieuwe taken Sociaal Domein*

De gemeente Bussum is van mening dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de nieuwe taken in het Sociaal Domein en de daarbij behorende minimale omvang van de algemene reserve.

### **3.**

#### **Commentaar**

##### **3.1 Samenloop artikel 12-aanvraag en herindeling**

Tegen de achtergrond van een herindelingproces heeft de Tweede Kamer uitspraken gedaan die er op neer kwamen dat de financiële gevolgen van de schadeclaim niet ten laste mogen komen van de nieuwe gemeente.

De artikel 12-procedure en het herindelingstraject zijn twee zelfstandige trajecten. De artikel 12-steun is er in principe op gericht dat de gemeente na sanering als zelfstandige gemeente verder zou moeten kunnen functioneren. Het is niet de bedoeling dat een artikel 12-gemeente in een betere financiële positie komt te verkeren dan andere gemeenten. Gemeenten mogen geen voordeel putten uit de artikel 12-status. De aanvullende steun gaat immers ook ten koste van het voor de andere gemeenten beschikbare bedrag uit het gemeentefonds. Daarbij moet worden bedacht dat bij reguliere herindelingen ook alle lusten en lasten meegaan naar de nieuwe gemeente.

Het uitgangspunt bij een samenloop van artikel 12-aanvraag en een herindelingsprocedure is wel dat de toekenning van artikel 12-steun en de daaraan verbonden voorwaarden geen onnodige belemmeringen opleveren die een bestuurlijk gewenste herindeling frustreren. De Raad constateert dat er een spanning ontstaat tussen de uitspraken van de Tweede Kamer over de afhandeling van de financiële gevolgen van de VOK voor de gemeente Muiden met het oog op de herindeling en de reguliere beoordeling van een artikel 12-procedure.

*De Raad heeft zich zijn oordeel over de toereikendheid primair gebaseerd op de reguliere toepassing van het artikel 12-regime. Voor zover de toezeggingen door de Tweede Kamer leiden tot de gerechtvaardigde verwachting dat aanspraak mocht worden gemaakt op een hogere tegemoetkoming, is de Raad van oordeel dat deze niet ten laste van de overige gemeenten dienen te komen, maar dat deze uit de Rijksbegroting dienen te worden gecompenseerd.*

##### **3.2 Beoordeling van het beleid van de gemeente Muiden**

Zoals bijna elke gemeente die een beroep doet op een aanvullende uitkering is er sprake van een samenloop van omstandigheden die leiden tot de financiële tekorten. Naast de zwakke positie gecombineerd is de belangrijkste oorzaak echter de langlopende juridische procedure over de ontwikkeling van het terrein van de voormalige Koninklijke Nederlandse Springstoffen Fabriek (KNSF-terrein). De bestuursrechter heeft geoordeeld dat de ontwikkelaar door de vertraging door

het beleid van de gemeente die in het project is ontstaan financiële schade heeft geleden. De gemeente werd daarmee schadeplichtig. In hoger beroep heeft de KNSF een claim neergelegd van € 376 miljoen. Gemeente en KSNF Vastgoed zijn uiteindelijk tot een vergelijk gekomen in de vorm van een vaststellingsovereenkomst (VOK). De financiële consequenties van deze afspraken zijn door de gemeente Muiden geraamd op een bedrag van in totaal € 29 mln.

**Datum**  
21 juli 2015

**Kenmerk**  
2015-0000413940

Als gevolg hiervan zag gemeente zich in maart 2014 genoodzaakt een artikel 12-steun aan te vragen voor het jaar 2015. In de voorliggende jaren heeft de gemeente Muiden echter nagelaten haar financiële beleid bij te stellen. De gemeente heeft geen buffers gevormd om de voorzienbare gevolgen van de financiële claim op te vangen. In het zicht van een nadere herindeling per 1 januari 2016 was er zo sprake van een voldongen feit.

Ook moet worden vastgesteld dat naast de vaststellingsovereenkomst (VOK) de gemeente nog enkele andere problemen kent (waaronder achterstallig onderhoud aan de wegen) waarvoor binnen de begroting 2015 onvoldoende dekking was te vinden.

De gemeente heeft om te worden toegelaten tot de artikel 12-procedure de OZB-tarieven voor 2015 verhoogd. Tegelijkertijd dalen in 2015 echter de lasten per huishouden bij de rioolheffing en reinigingsheffing. Dit komt door een eenmalige onttrekking in 2015 uit de bestemmingsreserves afvalstoffen en riolering.

De voorstelling van zaken dat de gemeente geen enkele blaam treft, acht de Raad dan ook niet geheel juist. Als verzachtende omstandigheid worden aangevoerd dat de ambtelijke capaciteit van de gemeente Muiden onvoldoende berekend was op de ingewikkelde en veeleisende grote projecten waarmee de gemeente werd geconfronteerd, dat neemt niet weg dat de gemeente steken heeft laten vallen.

*In het licht van het voorgaande acht de Raad het niet onredelijk is dat de gemeente alsnog een deel zelf moet bijdragen in de vorm van een OZB-verhoging en aanvullende bezuinigingen.*

### **3.3 Beoordeling artikel 12 rapport**

#### **- Extra OZB-opbrengst en bezuinigingen Muiden**

De minister van BZK heeft in zijn antwoorden aan de Tweede Kamer het volgende aangegeven. "In het geval van problemen die zijn ontstaan ten gevolge van grondexploitatie kan gerekend worden met een eigen bijdrage van tien jaar. Daarvan is bij Muiden geen sprake: de eigen bijdrage wordt alleen berekend over 2015". Daarmee lijkt de suggestie gewekt dat van de gemeente Muiden geen OZB verhoging en bezuinigingen na 2015 worden verwacht om aan de oplossing van het tekort bij te dragen.

Bij Muiden wordt de financiële problematiek echter veroorzaakt door een juridische procedure en niet door grondexploitatie. Daarom is in het artikel 12-rapport ook uitgegaan van 120% van het landelijk gemiddelde en niet van 140%. Wel wordt in het artikel 12-rapport rekening gehouden met structureel hogere OZB-inkomsten van 120%, dit is standaard beleid bij iedere artikel 12-gemeente. Omdat de begroting structureel en reëel in evenwicht moet zijn, betekent dit wel dat er structurele bezuinigingen moeten worden doorgevoerd.

In het kader van artikel 12 geldt niet dat de nieuw te vormen gemeente geen gevolgen kan ondervinden van de bestaande financiële problemen. Als de artikel 12-gemeente nog tekorten of toekomstige kosten heeft die zij ook zonder herindeling zelfstandig zou kunnen dragen, komen deze ten laste van de artikel 12-gemeente en na de herindeling van haar rechtsopvolger, de nieuwe gemeente. Dit is niet ongebruikelijk: ook herindelingsgemeenten die zich niet in een artikel 12-traject bevinden kunnen een meerjarige bezuinigingsopgave hebben die van invloed is op de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente.

**Datum**

21 juli 2015

**Kenmerk**

2015-0000413940

- **Het afdekken van het renterisico**

De gemeente Muiden is van oordeel dat de aanvullende uitkering ten onrechte niet voorziet in het afdekken van het renterisico dat ontstaat omdat de gemeente op basis van de VOK zich verplicht heeft tegen een lage rente door te lenen aan de projectontwikkelaar. De huidige rente waartegen de gemeente kan lenen is voor de gemeente juist voordelig. Uitgaande van de looptijd van de leningen die Muiden moet verstrekken op basis van de vaststellingsovereenkomst vallen de rentelasten in totaal € 850.000 lager uit dan waar de inspecteur rekening mee heeft gehouden.

Bij een eventuele rentestijging zou dit wel extra lasten met zich mee kunnen brengen. De gemeente kan zich echter indekken tegen rentestijging. Mede in het licht van het voorgaande ziet de Raad geen aanleiding dit risico te betrekken bij het bepalen van de artikel 12-steun.

- **Extra kosten voor beheer en onderhoud van het KNSF-terrein**

De gemeente Muiden is in de VOK een hoger kwaliteitsniveau voor de openbare ruimte overeengekomen dan het gebruikelijke onderhoudsniveau. De motie van de Tweede Kamer waarin wordt gesteld dat voor de meerkosten inzake het beheer en onderhoud van het KNSF-terrein, die direct voortvloeien uit de VOK een oplossing moet worden gevonden door de regering, samen met gedeputeerde staten van Noord-Holland en de gemeente Muiden, wordt door de gemeente geïnterpreteerd als een toezegging voor een tegemoetkoming in het kader van artikel 12. De inspecteur is echter van oordeel dat de gemeente de kosten daarvan in de toekomst uit eigen middelen moet bekostigen. Naar de opvatting van de Raad zou de gemeente Muiden door het honoreren van het hogere kwaliteitsniveau worden bevoordeeld ten opzichte van andere gemeenten. De extra kosten komen om die reden niet in aanmerking voor artikel 12-steun.

- **De compensatie voor de voorgenomen grenswijziging van de Bloemendalerpolder**

De gemeente wenst ook compensatie voor de nog te missen inkomsten, die zouden moeten dienen voor compensatie van de toenemende druk op het voorzieningenniveau van Muiden en voor de reeds bestaande onderdekking op de leges. Deze toekomstige inkomsten zijn door de gemeente becijferd op 1 € 3,6 mln. De Raad is van oordeel dat de wet Arhi voorziet in een procedure tot verrekening van deze kosten. Deze kosten komen daarmee niet in aanmerking voor artikel 12-steun.

- **Extra bezuinigingen op personeel**

De gemeente Bussum voert aan dat de extra bezuiniging op personeel niet reëel is

omdat dit voorbij gaat aan de bijzondere omstandigheden (grote infrastructurele projecten; slepende juridische procedures, ingewikkelde ontwikkelingsplannen e.d.). De Raad merkt op dat de extra kosten deels verleden tijd zijn voor zover het gaat om de kosten voor het project A1/A6 heeft de gemeente daarvoor een vergoeding voor ontvangen.

**Datum**

21 juli 2015

**Kenmerk**

2015-0000413940

**- Kosten Veiligheidsregio**

Het is aan de gemeente om binnen het beschikbare budget voor openbare orde en veiligheid de hoge kosten van de veiligheidsregio te dekken door andere prioriteiten te stellen. De gemeentelijke bijdrage zal overigens al afnemen met uiteindelijk € 280.000 vanaf 2018.

**- Vrij te laten algemene reserve**

De veronderstelling dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de nieuwe taken in het Sociaal Domein en de daarbij behorende minimale omvang van de algemene reserve is niet juist. De algemene reserve, na de sanering, is conform de Handleiding artikel 12 vastgesteld.

*Het voorstel van de inspecteur om de gemeente Muiden een artikel 12-bijdrage toe te kennen van € 10.230.000, acht de Raad alles overwegende ruim voldoende om de gemeente financieel te saneren. Daarbij komt dat na de vaststelling van het rapport de gemeente Muiden door een rentevoordeel en een tegemoetkoming door de provincie Noord-Holland nog een verbetering in de financiële tegemoet kan zien ten opzichte van het beeld uit het artikel 12-rapport.<sup>2</sup>*

### **3. 4 Beoordeling financieel toezicht**

De gemeente Muiden stond al sinds 2005 onder preventief toezicht vanwege de gemeentelijke herindeling. In die periode was echter al duidelijk dat de financiële positie van de gemeente zwak was. Ook was al lange tijd duidelijk dat de gemeente een financiële claim boven het hoofd hing.

Het toezicht ingevolgde de Wet algemene regels herindeling (wet Arhi) is primair op gericht het beoordelen van het financiële beleid van de gemeente met het oog op de toekomstig te vormen gemeente. In die periode was al wel duidelijk dat het financiële beleid van de gemeente weinig solide was. Zo waren de rekeningsresultaten vanaf 2010 zwaar negatief. Ook het niet beschikken over actuele beheerplannen voor het in stand houden van de gemeentelijke kapitaalgoederen had gezien de financiële situatie eerder kunnen worden aangepakt. Het onderhoud werd conform begroting gefinancierd door onttrekkingen aan bestemmingsreserves en de algemene reserve. Muiden raamde het onderhoud aan wegen niet structureel in de begroting maar door middel van een onttrekking aan de algemene reserve. De consequentie van deze systematiek is dat wanneer de algemene reserve hier geen ruimte meer voor biedt er ook geen middelen aanwezig zijn om het onderhoud te financieren. In de begroting waren deze kosten niet structureel opgenomen. De reële dreiging van een financiële claim is voor de provincie geen reden geweest om aan te dringen op het vormen van buffers.

---

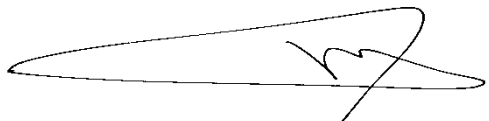
<sup>2</sup> EK, 34 075, D.

Nadat het voorstel tot herindeling in 2012 was verworpen is de gemeente direct onder preventief toezicht geplaatst vanwege financiële redenen. Het saneringsplan waar de gemeente mee bezig was onder toezicht van de provincie bood echter geen oplossing voor de financiële gevolgen die voortvloeien uit de vaststellingsovereenkomst tussen Muiden en KSNF Vastgoed.

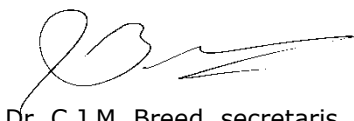
**Datum**  
21 juli 2015  
**Kenmerk**  
2015-0000413940

*De samenloop van het herindelingsproces en de financiële situatie van de gemeente zijn van invloed geweest op het toezicht. De Raad merkt op dat het Arhi-toezicht blijkbaar als een beletsel is gezien de gemeente aan te zetten tot verbetering van het financiële beleid. De betrokkenheid van de provincie met de gemeente is intensief overigens geweest. Zo heeft de provincie de gemeente financieel ondersteund bij de inhuur van ambtelijke capaciteit en externe deskundigheid. De financiële positie van de gemeente Muiden was weliswaar zwak maar deze hadden uiteindelijk wel vanuit het reguliere financiële toezicht opgelost kunnen worden. De financiële gevolgen van de VOK konden onmogelijk door de gemeente Muiden gedragen kunnen worden.*

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris