

> 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
2511 CW Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

Gerber van Nijendaal

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

Datum 5 april 2016
Betreft Artikel 12 Fwv Ten Boer 2015

Kenmerk

2016-0000179024

Uw kenmerk

Geachte heer Plasterk,

Bij brief van 18 december 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 2015 te ontvangen op grond van artikel 12 Financiële-verhoudingswet (Fwv).

De Raad heeft kennis genomen van het Artikel 12-rapport Ten Boer, de schriftelijke reactie van de gemeente Ten Boer (4 februari 2016) en het advies van de provincie Groningen (5 februari 2016). De gemeenteraad van Ten Boer heeft besloten geen bedenkingen in te dienen tegen de inhoud van het artikel 12-rapport voor het jaar 2015. De provincie Groningen heeft te kennen gegeven te kunnen instemmen met het rapport over 2015, en het handhaven van het opgelegde bijzondere voorschrift.

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Samenvatting

Het rapport over het jaar 2015 is een tussenstap in het afronden van de artikel 12-status van de gemeente Ten Boer. Gezien de geringe weerstandscapaciteit en de financiële onzekerheden acht de Raad het reëel de artikel-12 procedure in 2016 voort te zetten en op basis van een nadere inventarisatie van de te verwachten kosten en baten te komen tot een afronding. In dat licht stemt de Raad in met het voorstel van de inspecteur om aan de gemeente Ten Boer voor het jaar 2015 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 428.800.

Het uitstel mag er evenwel niet toe leiden dat de gemeente Ten Boer in een gunstiger uitgangspositie komt te verkeren dan andere (niet) artikel 12-gemeenten. Het uitgangspunt blijft dat de gemeente ook zonder herindeling zelfstandig verder moeten kunnen functioneren. Wel is het redelijk dat gelet op de aanstaande herindeling de kosten en baten daarvan ook worden meegewogen. Kosten die verbonden zijn met de herindeling dienen te worden opgevangen uit de herindelingsbijdrage. De concernbuffer voor de samenwerking met de stad Groningen kan om die reden ook komen te vervallen. Met het oog op die herindeling moet zo veel mogelijk worden ingezet op het harmoniseren van voorzieningen en tarieven met Groningen. Bezuinigingen die leiden tot een

Datum
5 april 2016

Kenmerk
2016-0000179024

voorzieningenniveau onder dat van de gemeente Groningen moeten worden voorkomen. Gezien de reeds hoge OZB-tarieven acht de Raad het niet reëel dat de waardedaling als gevolg van de aardbevingsschade tot een extra verhoging van de OZB-tarieven leidt.

1.

Inleiding

De gemeente Ten Boer heeft voor het jaar 2015 voor de tweede keer een artikel 12-aanvraag ingediend. De aanvraag voor 2015 is een voortzetting van de aanvullende uitkering voor 2014. Aan de aanvullende uitkering 2014 was het bijzondere voorschrift verbonden dat Ten Boer een saneringsbegroting 2015-2018 opstelt 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 verwachting was dat met dit rapport het onderzoek zou worden afgerond. De artikel 12-status wordt echter in 2016 gecontinueerd. De reden is de onzekerheid rondom toekomstige financiële tegenvallers. Het streven is er op gericht dat de gemeente Ten Boer per 1 januari 2019 opgaat in de gemeente Groningen. In zijn advies gaat de Raad vooral in op de samenhang tussen het uitstel, de bezuinigingstaakstelling en de aanstaande herindeling.

2.

Aard van de financiële problemen

De belangrijkste oorzaak van de financiële problemen van de gemeente Ten Boer is gelegen in het financiële beleid van de gemeente, met name de gevolgen van de negatieve grondexploitaties. De opzet van de grondexploitaties was zeker voor een kleine gemeente als Ten Boer erg ambitieus en te risicovol. In het kader van het artikel 12-onderzoek kwamen ook gebreken in het financiële beleid aan het licht maar ze vormen niet de hoofdoorzaak van de financiële problematiek. Zonder de negatieve grondexploitaties zou de gemeente met de nodige inspanning in staat moeten worden geacht de financiën weer op te krijgen.

Aanpak oplossing van de financiële problemen

Gelet op de oorzaak van de financiële problemen vindt 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 de instemming van de Raad. Een omvang van de passende bijdrage ter sanering van de negatieve reserve gelijk aan de meeropbrengst van 40% boven het gemiddeld tarief OZB-tarief van 100% over een periode van 10 jaar is daarbij reëel.¹

¹ Rfv, *Advies artikel 12 Ten Boer 2014*, 10 juni 2015.

Datum
5 april 2016

Kenmerk
2016-0000179024

3.

Voortzetting artikel 12-onderzoek in 2016

Voorzien was dat met het rapport over het jaar 2015 het onderzoek zou worden afgerond. De artikel 12-status wordt echter in 2016 wordt gecontinueerd. De reden hiervoor is de onzekerheid rondom (mogelijke) toekomstige financiële tegenvallers. Een gemeente moet onvoorziene tegenvallers in principe zelf kunnen opvangen uit het weerstandsvermogen. Dit kan door de inzet van (stille) reserves of aanvullende bezuinigingen en of verhoging van inkomsten bovenop de taakstelling die is vervat in de saneringsbegroting. Omdat de weerstandscapaciteit van de gemeente Ten Boer uiterst gering is, acht de Raad het uitstel van de afronding gezien de bestuurlijke ontwikkelingen en de in kaart gebrachte onzekerheden niet onredelijk. Wel merkt hij op dat er ten aanzien van toekomstige kosten en inkomsten altijd onzekerheden zullen blijven bestaan.

Het uitgangspunt dient te zijn dat de gemeente ook zonder herindeling zelfstandig verder moeten kunnen functioneren. Tegelijkertijd vindt de Raad het redelijk dat gelet op de aanstaande herindeling dat de kosten en baten daarvan wel worden meegewogen.

4.

Criteria voor beoordeling toekomstige uitgaven en inkomsten

De Raad hecht er aan te benadrukken dat het uitstel er niet toe mag leiden dat de gemeente Ten Boer in een gunstiger uitgangspositie komt te verkeren dan andere (niet) artikel 12-gemeenten. Met het oog daarop geeft de Raad een aantal criteria voor de beoordeling van de toekomstige kosten en baten:

- Het moet gaan om kosten, die conform het uitgangspunt bij de beoordeling in het kader van artikel 12, onontkoombaar en onuitstelbaar (O&O) zijn.
- In het artikel 12-traject worden geen bijdragen verstrekt voor verliezen, die bij een toekomstige verkoop worden verwacht.
- Kosten die gemaakt worden om beoogde bezuinigingen te realiseren komen in principe in aanmerking voor compensatie.
- Het ligt in de rede om bij het afronden van het artikel 12-onderzoek uit te gaan van de meest actuele en reële opzet van de nog lopende grondexploitaties.
- Ook het saldo van de jaarrekening 2015 dient te worden meegenomen.
- Onzekerheden met betrekking tot de ontwikkeling van de kosten in het kader van de decentralisaties in het Sociale Domein zullen, net als bij alle andere gemeenten, door de gemeente zelf worden opgevangen binnen het daarvoor beschikbare budget.
- Een gedeelte van de opbrengsten verkoop aandelen Enexis en aflossing leningen Enexis dient te worden gereserveerd voor de dekking van wegvallende baten (dividend en rente).
- Voor wat betreft de aandelen Enexis ligt het voor de hand om vooruitlopend op de herindeling met de gemeente Groningen deze te laten overnemen door de gemeente Groningen zodat het toekomstige dividend inkomsten ook na de herindeling beschikbaar blijven.
- Kosten die verbonden zijn met de herindeling dienen te worden opgevangen uit de herindelingsbijdrage. Te denken aan het boekwaarde verlies bij de

Datum
5 april 2016

Kenmerk
2016-0000179024

- verkoop van het gemeentehuis. Dit geldt ook voor de kosten die verband houden met uittreedkosten die een gevolg zijn van de herindeling.
- In het licht van de herindeling acht de Raad het niet logisch de concernbuffer voor de samenwerking met de stad Groningen ongemoeid te laten. Met de herindeling komt de samenwerking immers te vervallen.

Bijzondere extra inkomsten

De gemeente kan nog een compensatie voor de kosten die worden gemaakt in het kader van de aardbevingsproblematiek tegemoet zien. Deze bijdrage dient voor de bekostiging van extra inzet eigen personeel, inhuur derden (inclusief Groningen) t.b.v. de aardbevingsproblematiek en wegvallende inkomsten OZB. Het ligt in de rede deze inkomsten buiten de verrekening te houden. Ook ontvangt de gemeente *Herstructureringsgelden* die door de Dialoogtafel Groningen in het kader van leefbaarheidsaspecten binnen de gemeenten in het aardbevingsgebied Groningen beschikbaar zijn gesteld. De inzet van deze middelen is voor concrete projecten. Deze inkomsten dienen buiten de verrekeningen te worden gehouden. Wel kunnen deze middelen mogelijk ingezet worden ter dekking van de bezuinigingstaakstelling.

5. Bezuinigingstaakstelling

De Raad gaat er vanuit dat de op te stellen begrotingscan op basis van de recente cijfers inzicht geeft in de bezuinigingsmogelijkheden. Hij neemt aan dat ook het mogelijke effect van de laatste fase van het groot onderhoud gemeentefonds mee zal worden genomen.

Uit de vorige begrotingscan bleek dat het uitgavenniveau op de clusters algemene ondersteuning, kunst en ontspanning en groen in vergelijking met de normen waar de algemene uitkering op is gebaseerd relatief hoog zijn. Met uitvoering van de vastgestelde saneringsbegroting wordt de bezuinigingstaakstelling gerealiseerd. Indien dit lukt door verlaging van de uitgaven is het niet nodig aanvullende maatregelen te nemen om de inkomsten te verhogen door een verdere verhoging van de OZB of van de overige heffingen.

De mogelijkheden om op de kosten van de algemene ondersteuning die voortvloeien uit de samenwerking met de gemeente Groningen te bezuinigen verdienen de aandacht. Vermindering van het aantal beleidsregisseurs dat ten laste valt van de gemeente Ten Boer is een optie. Ook een vermindering van het aantal uren van de dienstverleningovereenkomst met Groningen lijkt reëel.

In het licht van een mogelijke fusie met de gemeente Groningen is het van belang 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. Bezuinigingen die leiden tot een voorzieningenniveau onder dat van de gemeente Groningen moeten worden voorkomen.

Datum
5 april 2016

Kenmerk
2016-0000179024

Woonlasten

De Raad merkt op dat de woonlasten al erg hoog zijn. Zowel de afvalstoffenheffing als de rioolheffing is lastendeckend. Voor de toekenning van een aanvullende uitkering volstaat een OZB percentage van 0,1790% (120% van het landelijk gemiddelde). Voor artikel 12- gemeenten die door grondexploitatie in de problemen zijn gekomen wordt een percentage van 140% van het landelijke gemiddelde aangehouden. Het gewogen gemiddelde percentage voor 2015 komt in Ten Boer uit op 0,2175 %, wat neerkomt op 146% van dat gemiddelde. Het extra verhogen van het OZB-tarief ligt begrijpelijkerwijs gevoelig in een gebied waar de waarde van de onroerende zaken zwaar onder druk staat vanwege de aardbevingsschade. De Raad is daarom van oordeel dat de waardedaling als gevolg van de aardbevingsschade niet moet leiden tot extra verhoging van de OZB-tarieven.

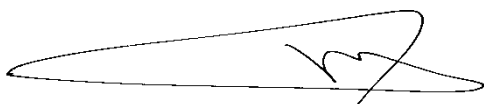
Wel kan worden gezien in hoeverre de kostentoe rekening van de rioolheffing en de kostendeckend van de tarieven kan worden geoptimaliseerd, en of besparingen kunnen worden gerealiseerd. Het harmoniseren van de tarieven met die van de gemeente Groningen ligt voor de hand. De in het rapport genoemde mogelijkheid van het invoeren van precariobelasting moet als niet reëel worden beschouwd.

6.

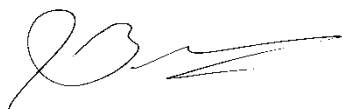
Tot besluit

Het rapport over het jaar 2015 is een tussenstap in het afronden van de artikel 12-status van de gemeente Ten Boer. In dat licht stemt de Raad in met het voorstel van de inspecteur om aan de gemeente Ten Boer voor het jaar 2015 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 428.800. De Raad is van oordeel dat bij de afronding van het artikel 12 onderzoek scherp moet worden gelet op kosten en baten die samenhangen met de aanstaande herindeling. Bij de verdere sanering van de begroting zal moet worden ingezet op het harmoniseren van voorzieningen en tarieven met de gemeente Groningen. Van de provincie mag worden verwacht dat zij toeziet op de naleving van de afspraken zoals die uit de meerjarensaneringsbegroting voortvloeien. Dit mede in het licht van de naderende herindeling.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris