

# **Schuldbewust?**

**Over de ontwikkeling van de vaste schuld en  
de kapitaallasten in de gemeente Ten Boer**

Rekenkamercommissie Ten Boer  
Maart 2007

# Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Verkenning oordelen toezichhouders	5
1.1 Provincie Groningen	5
1.2 Huisaccountant	6
1.3 Eerste tussenconclusie	6
2. Feitenonderzoek	8
2.1 Ten Boer: rekeningcijfers 1990-2005	8
2.2 Ten Boer: balansen 2000-2005	9
2.3 Provincie Groningen: rekeningcijfers 25 gemeenten in 2005	9
2.4 Tweede tussenconclusie	10
3. Beleidsonderzoek	11
3.1 Casus: renovatie openluchtbad, totstandkoming multifunctioneel sportcentrum	11
3.2 Casus: aanleg begraafpark	12
3.3 Begrotingen 2006 en 2007	13
3.4 Derde tussenconclusie	14
4. Conclusies en aanbevelingen	16
4.1 Conclusies	16
4.2 Aanbevelingen	17
Bijlagen	19
1. Rekeningcijfers Ten Boer 1990-2005	20
2. Balansen Ten Boer 2000-2005	23
3. Rekeningcijfers 25 Groninger gemeenten in 2005	24
4. Casus: besluitvorming openluchtbad en MFSC	27
5. Casus: besluitvorming begraafpark	30
6. Overzicht gevoerde gesprekken	33
7. Verantwoording	34
Repliek en dupliek	35
Reactie college op het rapport	36
Dupliek rekenkamercommissie: reactie op reacties	40

## Samenvatting

De rekenkamercommissie Ten Boer heeft op verzoek van de raad een onderzoek gedaan met als vraag: “hoe moet de ontwikkeling van de schuldpositie en die van de jaarlijkse kapitaallasten van de gemeente Ten Boer worden beoordeeld?”

Om die vraag te beantwoorden is de commissie in de eerste plaats op zoek gegaan naar een norm voor de hoogte van de schuld en de kapitaallasten, onder meer bij de provincie. Een echte harde norm is er niet gevonden.

Ten tweede bracht de commissie het verloop van de schuld en de kapitaallasten in de periode 1990-2005 in kaart en keek ze naar de ontwikkeling van de gemeentelijke balansen in de jaren 2000-2005. Daarnaast vond vergelijking plaats met de andere gemeenten in Groningen over het jaar 2005.

In de derde plaats onderwierp de commissie het beleid in de gemeente Ten Boer aan een onderzoek. Twee grote investeringen: het Multifunctioneel Sportcentrum/zwembad en het begraafpark werden nader bekeken voor wat betreft de besluitvorming. De vragen daarbij waren: is de raad adequaat geïnformeerd over de te nemen investeringsbeslissing en is in de besluitvorming rekening gehouden met de gevolgen van de financiering met externe middelen? Ook bestudeerde de commissie het financiële beleid van de gemeente.

De commissie komt onder meer tot de volgende conclusies:

- De gemeente Ten Boer heeft, zowel wat de ontwikkeling door de jaren betreft, als in vergelijking met de 24 andere Groninger gemeenten een hoge vaste schuld per inwoner. Aan de expansie is nog geen eind gekomen.
- De gemeente Ten Boer is zich terdege bewust van de krapte van eigen middelen en slaagt erin, onder meer door externe subsidies en door bezuinigingen, bij beide projecten ruim binnen de budgetten te blijven.
- De gemeente Ten Boer kan grote investeringen niet uit eigen middelen betalen, en moet externe financiering zoeken. De extra kosten die dit met zich meebrengt worden door de raad en het college echter niet nadrukkelijk in de afweging betrokken.
- De reserves en het weerstandsvermogen van de gemeente Ten Boer zijn aan de lage kant. Daardoor loopt de gemeente Ten Boer risico's, onder meer wat onderhoud van kapitaalgoederen in de toekomst betreft en wanneer zich een rentestijging voordoet.

Deze conclusies leiden tot een aantal aanbevelingen aan de raad, onder andere:

- Het is gewenst te streven naar verkleining of tenminste stabilisatie van de vaste schuld. Wanneer zich een meevaller voordoet bij de jaarrekening, is het raadzaam deze te gebruiken voor vergroting van het eigen vermogen of voor aflossing van de vaste schuld.
- Bij grote investeringen zou de raad een expliciete beslissing moeten nemen over een programma van eisen en over het maximaal beschikbare krediet. Daarbij horen een discussie over nut en noodzaak, de zorg voor een kostendekkende exploitatie en voor reservering voor toekomstig onderhoud, en de zorg dat de financieringskosten zo laag mogelijk blijven. Om het 'schuldbesef' levend te houden moet de raad vaker vragen om meerjarige financiële scenario's.
- Streef op de langere termijn stapje voor stapje naar een solvabel Ten Boer. Daarvan is sprake als het eigen vermogen bij benadering 30% bedraagt van het vreemde vermogen.

# 1 Verkenning oordelen toezichhouders

In het voorjaar 2006 heeft de raadscommissie de rekenkamercommissie verzocht de ontwikkeling van de vaste schuld van de gemeente Ten Boer aan nader onderzoek te onderwerpen.<sup>1</sup> De vaste schuld wordt gevormd door de totale hoofdsom van de 27 langlopende geldleningen die de gemeente Ten Boer in 2006 had lopen bij de Bank voor Nederlandse Gemeenten.

In de periode 1990-1998 bewoog deze vaste schuld zich rond een gemiddelde van 9 miljoen euro. In de daarop volgende periode (1998-2007) is er sprake van voortdurende stijging. Zo zal de vaste schuld volgens de begroting 2007 dit jaar uitkomen op 25 miljoen euro.

Voordat de rekenkamercommissie zelf gegevens heeft verzameld om de ontwikkeling van de vaste schuld te beoordelen, heeft de commissie haar oor te luisteren gelegd bij de provinciale toezichthouder<sup>2</sup> en heeft de commissie twee verslagen van bevindingen van de huisaccountant van de gemeenteraad bestudeerd<sup>3</sup>.

## 1.1 Provincie Groningen

De provinciale toezichthouder beoordeelt alleen de begroting. De gemeente Ten Boer voldoet aan de gestelde criteria. De gemeente Ten Boer dient de begroting elk jaar op tijd bij de provincie in. De begroting voor het komende jaar en de daarop volgende jaren vertoont geen tekort. Over het algemeen vertoont de jaarrekening een positief resultaat. De hoogte van de eigen reserve van de gemeente Ten Boer komt boven de minimale norm die de provincie in het verleden pleegde aan te leggen.<sup>4</sup> Verder is de gemeente Ten Boer voorzichtig bij het inzetten van de behoedzaamheidsreserve en wordt een eventueel te verwachten onderuitputting vooraf niet ingecalculeerd.

Had de gemeente Ten Boer in de provincie Limburg gelegen, dan zou deze provinciale toezichthouder voor de invoering van het BBV (in 2004) ook hebben gekeken naar de *flexibiliteit* van de lopende uitgaven en naar de *solvabiliteit* van de balans.<sup>5</sup>

De provincie Limburg bezag voor 2004 of de inflexibele uitgaven (te weten: de kapitaallasten plus de personeelsuitgaven) niet een groter beslag legden op het totaal van de lasten dan 45%. In 2007 overschrijdt de gemeente Ten Boer deze *flexibiliteitsnorm*. De kapitaalslasten zijn 2,4 miljoen en de personeelslasten 1 miljoen. De totale lasten voor 2007 worden geraamd op 7.3 miljoen.<sup>6</sup> De inflexibele uitgaven bedragen 46% van de totale lasten.

---

<sup>1</sup> Zie het verslag van de raadscommissie d.d. 10 mei 2006. De vraagstelling van het onderzoek is: "hoe moet de ontwikkeling van de schuldpositie en die van de jaarlijkse kapitaallasten worden beoordeeld" (Rekenkamercommissie, Onderzoeksvoorstel kapitaallasten gemeente Ten Boer, blz. 2, 15 juni 2006).

<sup>2</sup> Interview met de heren H. van Bommel en H.G.W. Stiksma, 1 november 2006.

<sup>3</sup> Ernst & Young, Verslag van bevindingen controle jaarrekening Ten Boer 2005; en Verslag van bevindingen controle jaarrekening Ten Boer 2004.

<sup>4</sup> De provincie Groningen ging voorafgaand aan de invoering van het BBV in 2002 uit van een norm van 150 euro per woonruimte; in de gemeente Ten Boer zijn 2.872 woonruimten; de huidige eigen reserve van 808.840 euro is aanzienlijk hoger dan het resulterende normbedrag van 430.800 euro.

<sup>5</sup> Op basis van telefonische informatie van de heer V.J.C.M. Kruijthof, toezicht gemeentefinanciën, provincie Limburg.

<sup>6</sup> Gemeente Ten Boer, Programmabegroting 2007, pagina 52, tabel. Hierbij wordt géén rekening gehouden met de uitgaven die thans ten behoeve van de gemeente Ten Boer worden verricht door de gemeente Groningen. Indien deze uitgaven wel worden meegenomen is het uitgaventotaal hoger (namelijk 10,2 miljoen) en zou de inflexibiliteit procentueel lager uitvallen (namelijk 32%). De rekenkamercommissie vindt het lastig beoordeelbaar in hoeverre de uitgaven die via de gemeente Groningen lopen flexibel zijn. Daarom zijn deze buiten de berekening gelaten.

Ook keek de provincie Limburg in de jaren voor 2004 naar de verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemde vermogen. Bij een gezonde solvabiliteit bedraagt het eigen vermogen van de gemeente ongeveer 30% van de vaste schuld (het vreemde vermogen).<sup>7</sup>

Dit komt ongeveer overeen met een gemiddelde van 29% dat het COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden) vond op grond van empirisch onderzoek, onder andere naar de vermogenspositie van 31 grote gemeenten. Volgens de jaarrekening 2005 komt de gemeente Ten Boer thans uit op 11%.<sup>8</sup>

De solvabiliteit laat zien in hoeverre de gemeente zijn investeringen financiert uit eigen middelen. In het bedrijfsleven wordt een solvabiliteit van 30% over het algemeen als wenselijk gezien. In gemeenteland, waar de inkomsten uit het Gemeentefonds en de lokale heffingen een gegeven zijn, is deze solvabiliteitsnorm niet algemeen aanvaard.<sup>9</sup>

## 1.2 Huisaccountant

Over beide jaarrekeningen (2004 en 2005) wijst de huisaccountant in het verslag van bevindingen op tegenvallers bij de grondexploitatie (respectievelijk € 119.000,- en € 297.000,-). In deze periode is de reserve grondexploitatie gedaald. Van € 86.000, -- in 2003 tot € 22.000, -- in 2005. De huisaccountant komt met de aanbeveling om "in samenhang met een onderzoek naar het minimaal weerstandsvermogen, een systematiek te ontwikkelen voor het bepalen van de minimale omvang van de reserve grondexploitatie".<sup>10</sup>

Verder constateert de accountant dat het eigen vermogen van de gemeente Ten Boer in de loop der jaren (2003-2005) betrekkelijk constant is gebleven en schommelt rond de 1,5 miljoen euro. Of deze reserve toereikend is, valt voor de accountant lastig te beoordelen nu de risico's nog niet systematisch in kaart zijn gebracht. De accountant adviseert "de systematiek rondom de bepaling van het weerstandsvermogen te herijken" (...) "dit geeft de mogelijkheid in de jaarrekening een gefundeerde uitspraak te doen over de toereikendheid van het weerstandsvermogen".<sup>11</sup>

Op 14 juni 2006 heeft de raad de door de huisaccountant bedoelde notitie weerstandsvermogen vastgesteld, zodat er een risicotheoretisch kader ligt om te beoordelen of het eigen vermogen toereikend is om de risico's adequaat te dekken. De rekenkamercommissie verwacht dat de huisaccountant bij zijn oordeel over de jaarrekening 2006 aandacht zal besteden aan de toereikendheid van deze recente risicoanalyse. Op dit moment is dat oordeel nog niet beschikbaar.

## 1.3 Eerste tussenconclusie

Na deze eerste verkenning is de rekenkamercommissie voor het antwoord op de vraag van de raad – hoe moeten we de ontwikkeling van de vaste schuld beoordelen? – niet veel opgeschoten.

De vaste schuld vormt een onderdeel van de balans. De jaarrekening en de balans worden niet rechtstreeks door de provinciale toezichthouder beoordeeld. De provinciale toezichthouder kijkt naar het *evenwicht* op de programmabegroting.

Volgens een door de provincie Groningen in het recente verleden (voor 2002) gehanteerde norm is het eigen vermogen van de gemeente Ten Boer toereikend.

Over de met vreemd vermogen gefinancierde investeringen in activa moeten op de begroting voor afschrijving en rente wel jaarlijks kapitaallasten worden begroot. Deze kapitaallasten

---

<sup>7</sup> E. Gerritsen en M.A. Allers, *Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, Rijksuniversiteit Groningen, maart 2002, p.13-15.

<sup>8</sup> Gemeente Ten Boer, Jaarrekening 2005, Balans per 31-12-2005, pp.102-103.

<sup>9</sup> Zie ook: E. Gerritsen en M.A. Allers, *Decentrale overheden in balans?: een atlas van de vermogensposities van de decentrale overheden*, Groningen 2001.

<sup>10</sup> Ernst & Young, Verslag van bevindingen controle jaarrekening Ten Boer 2004, p.11

<sup>11</sup> Ernst & Young, Verslag van bevindingen controle jaarrekening Ten Boer 2004, p.8.

vormen verplichte, inflexibele uitgaven. Volgens een norm die de provincie Limburg voor 2004 hanteerde, zou de gemeente Ten Boer, na de uitbesteding van een aantal taken aan de gemeente Groningen vanaf 1 januari 2007, in 2007 op de lopende uitgaven over een te geringe flexibiliteit beschikken.

De huisaccountant stelt – in navolging van het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten - dat pas na een risico-inventarisatie kan worden vastgesteld of het eigen vermogen (de financiële positie) toereikend is.

De provincie Limburg relateerde het eigen vermogen van de gemeente ook aan de omvang van de vaste schuld. Voor een goede solvabiliteit diende het eigen vermogen 30% te bedragen van het extern aangetrokken vermogen. De gemeente Ten Boer haalt deze norm niet.

Sinds de invoering van het Besluit Begroting en Verantwoording in 2004 zijn er echter geen algemene, aanvaarde normen meer voor de hoogte van de vaste schuld en de ontwikkeling van de kapitaallasten.<sup>12</sup>

Wel kunnen er door het gemeentebestuur op basis van een risicoanalyse zelf normen worden ontwikkeld voor de omvang van het eigen vermogen. De gemeenteraad van Ten Boer heeft in deze behoefte voorzien door het vaststellen van de nota Weerstandsvermogen (zie hoofdstuk 3).

---

<sup>12</sup> Wel moet worden gewezen op de Wet financiering decentrale overheden. Zo mag er met kort geld slechts tot een percentage van 8,5% van begrote lasten worden geleend (de kasgeldlimiet). De rest van de financieringsbehoefte moet worden gedekt met langlopende leningen. Daarnaast voorziet de Wet financiering decentrale overheden in een norm voor het renterisico. Maximaal 20% van de langlopende leningen mag op een termijn van een jaar aan rentefluctuatie onderhevig zijn. De gemeente Ten Boer voldoet aan beide normen.

## 2 Feitenonderzoek

Om meer greep te krijgen op de ontwikkeling van de vaste schuld heeft de rekenkamercommissie vervolgens drie onderzoeken verricht. Eerst is gekeken hoe de vaste schuld en de kapitaallasten zich de afgelopen jaren (1990-2005) in de gemeente Ten Boer hebben ontwikkeld (paragraaf 2.1). Voor de meer recente periode (1999-2005) is tevens gekeken of de vergroting van de vaste schuld heeft geleid tot een evenredige vermeerdering van de boekwaarde van de vaste activa (paragraaf 2.2).

Daarna is gekeken hoe in het jaar 2005 de vaste schuld per inwoner en de kapitaallasten per inwoner van de 25 Groninger gemeenten zich tot elkaar verhouden (paragraaf 2.3). Wellicht dat inzicht in deze feiten behulpzaam is bij het geven van het oordeel.

### 2.1 Ten Boer: rekeningcijfers 1990-2005<sup>13</sup>

In bijlage 1 worden de rekeningcijfers over de vaste schuld en de kapitaallasten van de gemeente Ten Boer over de periode 1990-2005 gepresenteerd. In deze paragraaf beperkt de rekenkamercommissie zich tot het trekken van conclusies.<sup>14</sup>

In de jaren negentig voerde de gemeente Ten Boer een terughoudend beleid. De vaste schuld werd geleidelijk verkleind van 15,6 miljoen euro in 1990 tot 8,8 miljoen euro in 1998 (zie: tabel 1.1). In deze periode schommelden de kapitaallasten rond een gemiddelde van 2,3 miljoen euro (zie tabel 1.2).

Sinds 2000 is sprake van ononderbroken groei van de vaste schuld. Er is sprake van expansief beleid. Van 8,8 miljoen euro in 1998 liep de vaste schuld in tien jaar op tot 25 miljoen in 2007.<sup>15</sup> Dit is een stijging met 183% (zie: tabel 1.1).

Aanvankelijk (1998 tot 2003) hield de procentuele groei van de kapitaallasten gelijke tred met de procentuele groei van de vaste schuld (zie: tabellen 1.3 en 1.4). In 2003 staan de rente en afschrijving voor 3,4 miljoen op de programmabegroting. Daarna (2004-2007) doet zich een daling voor van de jaarlijkse kapitaallasten tot 2,3 miljoen in 2006 en 2007.<sup>16</sup>

Sinds 2003 wordt er - net als de vijf jaar daarvoor - jaarlijks meer geleend dan er wordt afgelost, maar sinds 2003 nemen de kapitaallasten elk daarop volgend jaar af. In het gesprek met het hoofd financiën<sup>17</sup> wordt als verklaring voor deze schaarbeweging gewezen op de dalende tendens in de renteontwikkeling. De rekenkamercommissie heeft niet kunnen achterhalen hoe deze opmerkelijke daling tot stand is gebracht. Genoemd worden: een afboeking van geactiveerde uitgaven in 2003 en 2004 in het kader van het BTW-compensatiefonds en wellicht de verkoop van aandelen het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten.

Wanneer de hoogte van de kapitaallasten wordt uitgedrukt als een percentage van de vaste schuld, valt het op dat deze verhouding van 1990 tot 2003 schommelde rond de 22%. In de jaren daarna is de verhouding van de kapitaallasten tot de omvang van de vaste schuld voortdurend gedaald (tabel 1.7): in 2004 tot 14%; in 2005 tot 12%; in 2006 tot 10%; en in 2007 tot 9%.<sup>18</sup> De rekenkamercommissie veronderstelt dat hier sprake moet zijn van een wijziging in het gevoerde financiële beleid.

---

<sup>13</sup> Op verzoek van de rekenkamercommissie heeft de afdeling financiën de voor deze paragraaf benodigde gegevens ter beschikking gesteld.

<sup>14</sup> Er wordt verwezen naar de genummerde tabellen in de bijlagen.

<sup>15</sup> Dit laatste bedrag is ontleend aan de programmabegroting 2007, p.11.

<sup>16</sup> Zie voor de bedragen voor 2006 en 2007 respectievelijk de programmabegroting 2006 p.48, en de programmabegroting 2007, p.52.

<sup>17</sup> Interview met Mevr. M. Schellekens en de heer J. van der Goot, op 18 september 2006.

<sup>18</sup> De laatste twee percentages zijn berekend op basis van de gegevens uit de programmabegrotingen 2006 en 2007.

## 2.2 Ten Boer: balansen 1999-2005<sup>19</sup>

De groei van de vaste schuld kan wellicht worden verdedigd door te verwijzen naar de goede staat van onderhoud van de gemeentelijke infrastructuur en de toegenomen boekwaarde van de gemeentelijke bezittingen. Omdat in de periode sinds 1998 sprake is van beleid gericht op extra investeren in de samenleving, is het goed te bezien of de ontwikkeling aan de creditzijde van de balans wordt gecompenseerd door een positieve ontwikkeling aan de debetzijde van de balans.

Daarom is in bijlage 2 de jaarlijkse groei van de vaste schuld afgezet tegen de jaarlijkse groei van de totale vaste activa. De achterliggende gedachte is dat langlopende leningen worden aangetrokken om te investeren in duurzame kapitaalgoederen. Deze duurzame kapitaalgoederen worden op de balans gewaardeerd naar de aanschafwaarde. Vervolgens wordt er jaarlijks op deze boekwaarde afgeschreven volgens vaste normen.<sup>20</sup>

Wanneer de waarde van de materiële vaste activa in 2000 op honderd wordt gesteld (was 13,5 miljoen) blijkt dat deze index in 2005 is gestegen tot 133 (overeenkomend met 18 miljoen) (zie: tabel 2.2). De stijging van de vaste schuld is aanzienlijk hoger. Stellen we de vaste schuld in 2000 op 100 (was 15,7 miljoen), dan is deze index in 2005 gegroeid naar 155 (overeenkomend met 24 miljoen) (zie: tabel 2.2).

We kunnen dezelfde ontwikkeling ook in andere woorden vatten: gemiddeld genomen is in deze periode van zes jaar (2000-2005) de vaste schuld jaarlijks toegenomen met 2 miljoen euro. Aan de debetzijde staat daar een gemiddelde jaarlijkse toename van de boekwaarde van de totale vaste activa van 900.000 euro tegenover.

De rekenkamercommissie heeft zich niet verdiept in de wijze waarop activa worden gewaardeerd noch in de wijze waarop het gemeentebestuur de afschrijving op de waarde van deze activa effectueert. De rekenkamercommissie vindt echter wel dat er, gelet op de uiteenlopende ontwikkeling van de vaste schuld en de waarde van de materiële vaste activa (zie ook: tabel 2.1), reden is kritisch te kijken naar de aanhoudende groei van de vaste schuld. Het op investeringen gerichte beleid leidt tot een snellere vergroting van de schuld (groei met 55%) dan van de groei van de vaste materiële activa (groei met 33%).

Op 31 december 1999 was de waarde van de *totale* vaste activa nog 20% hoger dan de waarde van de langlopende leningen. Op 1 januari 2006 is de waarde van de totale vaste activa 20% lager dan de som van de langlopende leningen (zie: tabel 2.2).

## 2.3 Provincie Groningen: rekeningcijfers 25 gemeenten in 2005<sup>21</sup>

De gemiddelde vaste schuld per inwoner bedraagt in 2005 in de provincie Groningen ruim 1800 euro. De gemeente Ten Boer zit hier met een bedrag van ruim 3300 euro ruim boven. Er zijn twee gemeenten die een grotere schuld per inwoner kennen. Dat zijn: de gemeente Groningen met 5000 euro en de gemeente Reiderland met 3600 euro. Buurgemeenten als Bedum (2138 euro), Slochteren (1324 euro) en Loppersum (1491 euro) kennen een aanzienlijk lagere gemeentelijke vaste schuld per inwoner. Tabel 3.1 bevat een rangordening van alle Groninger gemeenten.

De gemiddelde kapitaallasten per hoofd van de bevolking bedragen in de provincie Groningen 260 euro per inwoner. In de gemeente Ten Boer bedragen deze lasten 320 euro. Er zijn vijf gemeenten die hogere kapitaallasten per inwoner kennen dan de gemeente Ten Boer. Daaronder ook de gemeente Slochteren (met gemiddelde kapitaallasten van 356 euro per inwoner) en Winsum (met een gemiddelde van 330 euro). Zie voor de benchmark van Groninger gemeenten op het aspect kapitaallasten per inwoner de tabel 3.2.

---

<sup>19</sup> Op verzoek van de rekenkamercommissie heeft de afdeling financiën de voor deze paragraaf benodigde gegevens ter beschikking gesteld.

<sup>20</sup> Gemeente Ten Boer, notitie afschrijving en waardering, vastgesteld door de raad op 27 april 2005.

<sup>21</sup> Op verzoek van de rekenkamercommissie heeft de provincie Groningen de voor deze paragraaf benodigde cijfers ter beschikking gesteld.



Uit een nadere vergelijking blijkt dat sommige gemeenten (zoals onder andere Slochteren, Winsum, Vlagtwedde en Zuidhorn) een beleid voeren waar relatief hoge kapitaallasten per inwoner worden gecombineerd met een relatief lage vaste schuld per inwoner. Naar het oordeel van de rekenkamercommissie is hier sprake van een risicomijdend financieel beleid. Daartegenover staan gemeenten (zoals Reiderland, Winschoten, Groningen, Leek, Eemsmond, maar ook Ten Boer) die relatief lage kapitaallasten per inwoner combineren met een relatief hoge vaste schuld per inwoner. Naar het oordeel van de rekenkamercommissie is hier sprake van een financieel beleid dat risico's niet uit de weg gaat.

Om op deze verschillen in financieel beleid meer zicht te krijgen heeft de rekenkamercommissie de vaste kapitaallasten uitgedrukt als percentage van de vaste schuld (zie tabel 3.3). Het bedrag aan kapitaallasten vormt in de gemeente Ten Boer negen procent van de totale vaste schuld. Er zijn in de provincie Groningen twee gemeenten die een nog lagere verhouding kennen tussen de kapitaallasten en de vaste schuld: de gemeenten Reiderland en Groningen hebben kapitaallasten die nog minder dan negen procent uitmaken van de totale vaste schuld.

Om deze opmerkelijke verschillen te kunnen duiden, zou de rekenkamercommissie inzicht moeten hebben in: 1) de mate waarin de gemeente kapitaalsinvesteringen pleegt te verrichten met eigen dan wel met vreemd vermogen, 2) de wijze waarop de eigen bezittingen worden gewaardeerd, 3) en de wijze waarop de gemeente voor toekomstig onderhoud reserveert. De rekenkamercommissie heeft zichzelf echter beperkingen opgelegd en heeft deze drie zaken niet nader onderzocht.

## 2.4 Tweede tussenconclusie

Uit de historische terugblik komt naar voren dat de gemeente Ten Boer na een terughoudend investeringsbeleid in de jaren negentig in de 21-ste eeuw is overgeschakeld op een expansief investeringsbeleid. Dat beleid leidde aanvankelijk tot kapitaallasten die even snel stegen als de vaste schuld. Maar vanaf 2003 is er sprake van een *trendbreuk*: de kapitaallasten beginnen te dalen. In deze recente periode (2003-2007) neemt de omvang van de vaste schuld sneller toe dan de waarde van de materiële vaste activa.

Uit de benchmark met de andere 24 Groninger gemeenten komt naar voren dat de gemeente Ten Boer in 2005 een hoge vaste schuld per inwoner koppelt aan lage kapitaallasten per inwoner. Daarmee schaart de gemeente Ten Boer zich in de categorie gemeenten die een financieel beleid voeren waarbij *risico's niet uit de weg* worden gegaan.

De gemiddelde verhouding tussen de kapitaallasten en de vaste schuld in de 25 Groninger gemeenten bedraagt in 2005 16%.<sup>22</sup> Voor de begroting van de gemeente Ten Boer voor 2007 wordt uitgegaan van een verhouding tussen kapitaallasten en vaste schuld van 9%. Dat is laag. Ook in historisch opzicht. In de periode 1990-2003 bedroegen de kapitaallasten gemiddeld genomen 22% van de omvang van de vaste schuld.

Op de korte termijn bezien, kunnen de in verhouding tot de vaste schuld relatief lage kapitaallasten worden beschouwd als het resultaat van een uitgekiend financieringsbeleid: profiteren van de lage rentestand, inzetten van het eigen vermogen voorzover dat beschikbaar is. Op de langere termijn zijn er enkele risico's. In de eerste plaats zal er op termijn geherinvesteerd moeten worden in het onderhoud van de omvangrijke gemeentelijke infrastructuur (scholen, riolen, wegen, zwembad, etc). Deze noodzakelijke onderhoudsuitgaven zullen een aanzienlijk beslag leggen op de beschikbare investeringsruimte.

In de tweede plaats is de begroting op de langere termijn beschouwd ook relatief gevoelig voor een structurele stijging van de rente. In de derde plaats dienen we te beseffen dat de kapitaallasten een inflexibele uitgavencategorie vormen. Om onverwachte tegenvallers bij de kapitaallasten op te vangen, zal er dan op de andere uitgavencategorieën moeten worden bezuinigd.

---

<sup>22</sup> Wanneer we de uitschieters van Zuidhorn en Vlagtwedde buiten de beschouwing laten.

### 3 BELEIDSONDERZOEK

Nu in de recente periode de vaste schuld voortdurend blijkt te stijgen en de bijbehorende kapitaallasten op de lopende rekening van baten en lasten blijken te dalen, leek het wenselijk de achterliggende besluitvorming nader onder de loep te nemen.

De rekenkamercommissie heeft de gemeentelijke besluitvorming op twee manieren bekeken. Eerst is gekeken naar de recente besluitvorming over twee omvangrijke investeringen: de aanleg van het begraafpark, en de renovatie van het openlucht zwembad annex totstandkoming van een multifunctioneel sportcentrum. De vraag bij deze twee casestudies was: hebben de raad en het college in hun besluitvorming expliciet rekening gehouden met het gegeven dat de aan te wenden investeringsmiddelen niet voortkomen uit eigen besparing en reservering, maar *grotendeels extern moeten worden gefinancierd* waardoor voor de gemeente in de toekomst rentekosten zullen ontstaan?

Vervolgens is gekeken naar recent vastgestelde beleidsdocumenten waarin het financiële beleid van de gemeente is vastgelegd. De meeste aandacht kregen de programmabegroting voor 2006 en 2007. Ook heeft de rekenkamercommissie kennis genomen van beleidsnotities die sinds de invoering van het BBV zijn opgesteld en waarin het financiële beleid van de gemeente wordt omschreven (zoals de notitie afschrijving/waardering en de nota weerstandsvermogen). De leidende vraag was: beschouwt het gemeentebestuur de stijgende vaste schuld en de daaraan gekoppelde stijgende rentelast als *een serieus te nemen kwestie*?

#### 3.1. Casus: renovatie openluchtbad, totstandkoming multifunctioneel sportcentrum<sup>23</sup>

In de raadsvergadering van 25 februari 2004 worden verschillende alternatieven voor de renovatie van het openluchtzwembad en de totstandkoming van het MFSC voorzien van een raming van de te verwachten investeringskosten ter besluitvorming voorgelegd. De nog ontbrekende dekking voor deze omvangrijke investering (€ 1,5 miljoen euro) wordt voor een deel gevonden door voor twee toekomstige begrotingsjaren (2005 en 2006) een beroep te doen op de nog beschikbare ruimte in het Meerjareninvesteringsplan (het M.I.P.).

De drie onderdelen van deze gecombineerde investering (zwembad, sporthal en jongeren centrum) berusten op autonoom gemeentelijk beleid en hadden – als de raad daartoe had beslist – achterwege kunnen blijven. Een nut- en noodzaakdiscussie wordt in de stukken niet aangetroffen.

Na expliciete besluitvorming door de raad ten gunste van een plan waarin renovatie van het zwembad, een ontmoetingsruimte voor jongeren, en een multifunctionele sporthal worden gecombineerd, wordt de raad met regelmaat door het college geïnformeerd over de voortgang van de besluitvorming, waaronder het besluit om de renovatie openbaar aan te besteden.

Nadat de projectleider meer exacte informatie heeft verkregen over de werkelijke investeringskosten, wordt in de vergadering van 25 mei 2005 expliciet aan de raad gevraagd een laatste, omvangrijk krediet (€ 831.008,-) ter beschikking te stellen.

Om het project binnen het beschikbare krediet te krijgen wordt een afschrijvingstermijn gesteld op 40 jaar<sup>24</sup>, wordt de verhoging van de toegangkaartjes gekapitaliseerd en worden de toekomstige huuropbrengsten gekapitaliseerd. Daarmee wordt een hypotheek genomen op de kostendekkendheid van de exploitatie in de toekomst.

---

<sup>23</sup> Voor deze gevalstudie zijn de raadsstukken (2002-2006) geraadpleegd en is gesproken met de projectleider, de heer J. Koopman, interview 26 november 2006. Zie verder bijlage 4.

<sup>24</sup> Terwijl bij sommige installaties een termijn van 15 jaar wellicht meer voor de hand zou hebben gelegen.

Bij de uitvoering van het project wordt op slimme wijze gebruik gemaakt van externe subsidiëring en wordt door kritische bewaking van de aanbesteding en projectuitvoering bespaard op de aanvankelijk geraamde kosten van de investering. De projectuitvoering (renovatie) blijft keurig binnen de oorspronkelijke begroting.

De vraag in hoeverre deze drie publieksvoorzieningen een verdere vergroting van de vaste schuld en de daaraan gekoppelde extra rentelast rechtvaardigen, wordt in de raadsdiscussie nergens aangetroffen. De vraag in de raadsdiscussie was niet: zijn deze drie voorzieningen de kosten van een externe financiering waard?

Hoewel de raad goed werd geïnformeerd over de vermoedelijke kosten van de investering, vonden over de risico's van kostenoverschrijding bij de uitvoering geen raadsdiscussies plaats.

De centrale vraag in de raad was: hoe krijgen we deze drie aantrekkelijke voorzieningen bekostigd? Om dat doel te realiseren mocht de toekomstige exploitatie van het zwembad worden belast met een huurverhoging, een entreprijsverhoging en een vertraging in de afschrijving, dus een vertraging in het vrijmaken van gelden die nodig zijn voor het groot onderhoud van de sporthal, het zwembad en ontmoetingsruimte. Dat het voor deze investering nodig was om externe financiering te zoeken waardoor de rentelasten worden vergroot, vormde geen punt van overweging.<sup>25</sup>

Per saldo concludeert de rekenkamercommissie dat de raad door het college adequaat is geïnformeerd over de kosten van de investering. De raad zelf besteedde relatief weinig aandacht aan de risico's van kostenoverschrijding. Over de kosten van de exploitatie van het zwembad, de sporthal en het jongerencentrum ontvangt de raad weinig informatie. Over de extra kosten als gevolg van de financiering met externe middelen ontvangt de gemeenteraad geen expliciete informatie. Hoe straks de middelen voor het onvermijdelijke groot onderhoud van deze kapitaalgoederen<sup>26</sup> moeten worden vrijgemaakt, vormt – voorzover de rekenkamercommissie dat kan overzien - geen punt van discussie.

Er is sprake van financiële besluitvorming waarbij *risico's zeker niet uit de weg* worden gegaan.

### 3.2 Casus: aanleg begraafpark<sup>27</sup>

Na drie voorbereidende besprekingen in raadscommissies (7-10-1998; 9-12-1998; 29-4-1999) wordt in de raadsvergadering van 29 september 1999 besloten langs de rijksweg N360 naast het Ten Boerster bos een begraafpark aan te leggen. Bij deze locatiekeuze heeft de raad geen uitspraak gedaan over het financiële kader, noch over het plan van eisen.<sup>28</sup>

Er is in het archief geen raadvorstel of raadsbesluit gevonden waarbij de raad het totaalbudget voor het begraafpark expliciet heeft vastgesteld. Uit de diverse meerjareninvesteringsplannen blijkt dat in de jaren 2001, 2003 en 2004 bedragen ten behoeve van het begraafpark van respectievelijk € 340.335,-, € 998.316,- en € 567.225,- staan vermeld.<sup>29</sup> De schriftelijke toelichting op deze bedragen is summier. Zo vond de rekenkamercommissie alleen in de begroting voor 2004 een zinsnede die naar het begraafpark verwees. Onder de vraag “wat gaan we doen?” staat de toelichting “*het in uitvoering nemen van het begraafpark*”. Via het MIP dat zelden expliciet wordt besproken,

---

<sup>25</sup> Bij financiering met eigen middelen kan de rente en afschrijving als inkomste op de eigen rekening worden geboekt. Bij externe financiering moeten de rente en aflossing worden afgedragen aan de Bank voor Nederlandse Gemeenten. Bij externe financiering (met vreemd vermogen) is het de vraag of er nog wel voldoende marge is om te sparen voor het grote onderhoud dat zich na verloop van jaren onvermijdelijk zal aandienen.

<sup>26</sup> In het begrotingsjaar 2006 steeg de boekwaarde van het zwembad en de sporthal met 830.000 euro.

<sup>27</sup> Over de uitvoering van dit investeringsplan is gesproken met de projectleider, de heer A.J. Drost, interview 16 november 2006. De rekenkamercommissie heeft ter voorbereiding van deze casus documenten bestudeerd met betrekking tot twee collegeperiodes: 1998-2002 en 2002-2006.

<sup>28</sup> Zie voor een meer nauwkeurige beschrijving van de feitelijke besluitvorming: bijlage 5.

<sup>29</sup> Verder is er in 2000 nog sprake van een krediet van € 151.245,- voor een grondaankoop.

wordt op deze wijze in drie stappen door de raad een totaalbudget van 1,9 miljoen euro ter beschikking gesteld aan het college ter uitvoering van het plan begraafpark. Dit zonder dat er een expliciete raadsdiscussie heeft plaatsgevonden over de omvang van het maximale financiële krediet.<sup>30</sup>

Nadat het bestemmingsplan is aangepast, de gronden zijn aangekocht, het park is aangelegd en ingericht, komt het begraafpark voor de tweede maal ter besluitvorming in de raad, we schrijven dan 28 november 2006. Het agendapunt is de exploitatie van de inmiddels ingerichte begraafplaats. Het blijkt dat bij een begraafrecht van € 2.359 plus bijkomende begraafkosten van € 533,- de *kostendekkendheid* van de begraafplaats niet hoger zal zijn dan 41%.

Bij de uitvoering van dit project is het gemeentebestuur er in geslaagd aanvullende subsidies te verwerven, om op de kosten van het plan te bezuinigen door scherp aan te besteden en is het gelukt de investering uit te voeren ruim beneden de oorspronkelijke begroting.

Per saldo is de gemeenteraad in deze casus door het college minder adequaat geïnformeerd over de investeringskosten van het begraafpark. Er is door de raad over het aanleggen van het begraafpark geen nut- en noodzaakdiscussie gevoerd. Voorzover valt na te gaan is bij de besluitvorming over de begrotingen voor 2001, 2003 en 2004 niet expliciet gesproken over de kredietverlening ten gunste van het begraafpark. Over de exploitatie van de begraafplaats wordt in 2006 voor het eerst door de raad gesproken, wanneer het park daadwerkelijk is aangelegd. Dat er externe financiering nodig is om het begraafpark aan te leggen (dus dat er daartoe extra rentekosten zullen moeten worden gemaakt) vormt geen punt van aandacht.<sup>31</sup> Hoe straks de middelen voor het onvermijdelijke groot onderhoud van dit kapitaalgoed<sup>32</sup> zullen moeten worden vrijgemaakt, vormde – voorzover de rekenkamercommissie dat kan overzien - geen punt van discussie. Er is ook in deze casus sprake van een besluitvorming waarbij financiële *risico's niet uit de weg worden gegaan*.

### 3.3 Begrotingen 2006 en 2007

In de begroting voor 2007 staat: “bij de financiering van de gemeentelijke activiteiten en investeringen wordt uitgegaan van integrale financiering. Dat wil zeggen dat gekeken wordt naar de totale financieringsbehoefte van de gemeente. Wij verwachten, op basis van ervaring van de afgelopen jaren, dat er in de jaren 2007 tot en met 2010 jaarlijks een langlopende geldlening van € 2,5 miljoen zal worden aangetrokken”.<sup>33</sup> De voorgenomen aflossingen bedragen 1,3 miljoen zodat de vaste schuld jaarlijks met ruim één miljoen euro zal toenemen.<sup>34</sup>

In het oriënterende gesprek dat de rekenkamercommissie met het gemeentebestuur mocht voeren, is door de commissie gewezen op het risico dat de marktrente gaat stijgen.<sup>35</sup> Bij het antwoord op deze tegenwerping verwijst het gemeentebestuur naar de analyse van het renterisico die werd uitgevoerd ten behoeve van de begroting 2007<sup>36</sup> en die ook werd uitgevoerd ten behoeve van de notitie weerstandsvermogen.<sup>37</sup> Het gemeentebestuur is van mening dat het risico met betrekking tot financiering en herfinanciering *laag* is.<sup>38</sup>

---

<sup>30</sup> In de jaarrekening over 2003 is daarnaast sprake van een grondaankoop ten behoeve van het begraafpark van € 165.000,-

<sup>31</sup> In een notitie uit juli 2000 van de afdeling Openbare Werken gericht aan B&W komen we de gedachte tegen “rente en aflossing maximaal 80 jaar, op basis van annuïteit meer dan 80 jaar niet meer lonend”.

<sup>32</sup> De boekwaarde van het begraafpark bedroeg 31 december 2006 1,6 miljoen euro.

<sup>33</sup> Gemeente Ten Boer, Programmabegroting 2007, p.70.

<sup>34</sup> Gemeente Ten Boer, Programmabegroting 2007, p.69.

<sup>35</sup> Interview 5 oktober 2006 met wethouder R.R. Jurjens en gemeentesecretaris Mr.G. Heiminge.

<sup>36</sup> Programmabegroting 2007, paragraaf financiering, pp.68-69.

<sup>37</sup> In de nota weerstandsvermogen wordt gesteld dat de risico's met betrekking tot de financiering en de herfinanciering laag zijn. Zie het risicoprofiel zesde rij.

<sup>38</sup> Bij de berekening van het renterisico is aangesloten bij de criteria van de Wet financiering decentrale overheden.

In het financiële beleid van het gemeentebestuur vormt de ontwikkeling en de omvang van de vaste schuld *geen rol van betekenis*. Hetzelfde kan worden gezegd over de ontwikkeling en de omvang van de kapitaallasten. De centrale ijkpunten van het gemeentelijk beleid zijn de sluitendheid van de begroting en het oordeel dat het eigen vermogen (het weerstandsvermogen) toereikend is. In dit opzicht conformeert het college zich aan de opvattingen van de provinciale toezichthouder en benut het ten volle de ruimte die het BBV biedt.

In de argumentatie van het college speelt de nota weerstandsvermogen een centrale rol. De centrale conclusie van deze nota is: 'dat de minimale omvang van het weerstandsvermogen op basis van het voorgaande 1,2 miljoen dient te zijn. Op grond van bovenstaande berekening is de conclusie dat er voldoende reserves aanwezig zijn in relatie tot het risicoprofiel'.<sup>39</sup>

In de nota weerstandsvermogen bepaalt een bedrag per inwoner de omvang van het benodigde weerstandsvermogen. Aangezien het aantal inwoners van de gemeente Ten Boer bekend is (7.200) en het tarief van het maximale risico ook (namelijk € 500,- per inwoner bedraagt), is het maximaal weerstandsvermogen dat de analyse zou hebben kunnen opleveren: 3,6 miljoen euro. Dat lijkt wellicht een hoog bedrag. Maar een eigen vermogen van 3,6 miljoen tegenover een vreemd vermogen (vaste schuld van 25 miljoen) blijft (met 14%) ruim beneden de door het COELO in empirisch onderzoek gevonden norm (namelijk een eigen vermogen van 29% van de vaste schuld).

Op grond van de – overigens niet algemeen aanvaarde – solvabiliteitsnorm zou het eigen vermogen van de gemeente Ten Boer thans 8 miljoen euro moeten bedragen. Aangezien het feitelijke weerstandsvermogen 1,2 miljoen bedraagt, ontstaat er een zodanige afwijking dat de rekenkamercommissie daar wel de aandacht voor *moet* vragen.

Bij zijn bepaling van het risicoprofiel stelt het gemeentebestuur dat het risico ten aanzien van het onderdeel financiering en herfinanciering laag is. Op dit punt komt de rekenkamercommissie tot een afwijkend oordeel.

Naar het oordeel van de rekenkamercommissie is dat risico *hoog*. Dat risico schuilt niet alleen in de kans dat de markrente stijgt en de gemeente successievelijk wordt geconfronteerd met een hogere rente over de aflopende leningen waarop nog onvoldoende kon worden afgelost. Het risico schuilt ook in het (groeiende) aantal en de (toenemende) boekwaarde van de kapitaalgoederen (wegen, scholen, riolering, parken, zwembad, gebouwen) die door de gemeente in de toekomst zullen moeten worden onderhouden en waarvoor nu al voor de kosten van onderhoud en reparatie zal moeten worden gereserveerd. De rekenkamercommissie is bevreesd dat het met het gevoerde financiële beleid moeilijk is voldoende voorzieningen te treffen om in deze toekomstige onderhoudsuitgaven adequaat te voorzien.

### 3.4 Derde tussenconclusie

In het voorgaande zijn twee – qua omvang aanzienlijke – investeringen uit de afgelopen collegeperiode (2002-2006) onder de loep genomen. Deze investeringen moesten voor een belangrijk deel worden gefinancierd met extern aangetrokken gelden waarvoor in de toekomst – afhankelijk van de gekozen aflossingstermijn – rente zal moeten worden afgedragen.<sup>40</sup> Dat er sprake was van externe financiering heeft, naar de rekenkamercommissie heeft kunnen vaststellen, geen rol van betekenis gespeeld in de besluitvorming. Er wordt door het gemeentebestuur van Ten Boer geen beleid gevoerd om investeringen zoveel mogelijk te financieren met eigen middelen.

---

<sup>39</sup> Gemeente Ten Boer, Nota Weerstandsvermogen, p.8.

<sup>40</sup> Bij financiering uit eigen vermogen worden de in rekening gebrachte rente en de afschrijving op de kapitaalgoederen als inkomsten op de eigen begroting geboekt.

In een van de twee onderzochte gevallen werd de raad goed geïnformeerd over de investeringskosten. In het andere onderzochte geval werd de raad minder goed geïnformeerd over de kosten van de investering.

In beide gevallen is op inventieve wijze gezocht naar externe subsidiëring en zijn de kosten van de uitvoering van de investering goed bewaakt. In beide gevallen kwamen de gevolgen van de investeringsbeslissing voor de toekomstige exploitatie van het zwembad/sportcentrum en de begraafplaats slechts in de marge aan de orde.

In beide gevallen zijn in de investeringsfase beslissingen genomen waardoor de exploitatiefase wordt bemoeilijkt. Van kostendekkende exploitatie zal bij beide voorzieningen in de afzienbare toekomst geen sprake zijn.

In beide gevallen worden voorzieningen gerealiseerd en in stand gehouden, waarvoor in de raad een breed draagvlak aanwezig bleek te zijn.

Het officiële beleid van het college is geschetst aan de hand van een citaat uit de programmabegroting en een citaat uit de nota weerstandsvermogen. Het college is van plan om in de komende periode een expansief investeringsbeleid te blijven voeren (dus groeiende vaste schuld) en stelt dat een eigen reserve van 1,2 miljoen een toereikende garantie biedt tegen de daarmee aangepane risico's. In het gesprek dat de rekenkamercommissie met vertegenwoordigers van het college mocht voeren, komt naar voren dat vooralsnog de groei en omvang van de vaste schuld geen rol speelt in de financiële afweging van het college.

De rekenkamercommissie is – in tegenstelling tot het gemeentebestuur – beducht voor het risico dat de rente gaat stijgen en dat er onvoldoende wordt gereserveerd voor het toekomstig onderhoud van de gemeentelijke infrastructuur. Het gemeentebestuur stelt op basis van haar risico-analyse dat een weerstandsvermogen van 1,2 miljoen toereikend is. Dit vermogen is nauwelijks meer dan er jaarlijks aan rente over de 25 miljoen euro vaste schuld benodigd is. Indien in navolging van het Coelo en het provinciebestuur van Limburg (in de periode voor 2004) als indicatieve norm wordt uitgegaan van een solvabiliteit van 30%, dan bedraagt het gewenste eigen vermogen van de gemeente Ten Boer thans 8 miljoen euro.

## 4 Conclusies en aanbevelingen

Bij de aanvaarding van de opdracht voor dit eerste rekenkameronderzoek, is in de raadscommissie opgemerkt, dat de vraag naar het oordeel over de *aanvaardbaarheid* van de groeiende schuld en de gelijkblijvende kapitaallasten niet behoort tot de meest eenvoudige vragen.

De rekenkamercommissie heeft diverse financiële deskundigen geraadpleegd en heeft geconstateerd dat er enerzijds in de literatuur nog de nodige discussie is over de wijze waarop het weerstandsvermogen moet worden berekend<sup>41</sup>, terwijl er anderzijds geen consensus is over de relevantie van de solvabiliteitsnorm.

Het oordeel van de rekenkamercommissie dat het gemeentebestuur van Ten Boer thans *een te groot financieel risico loopt*, is daarom niet gebaseerd op de toepassing van een bepaalde norm. Het oordeel van de rekenkamercommissie is gebaseerd op het gegeven dat vijf feitelijke gegevens tenderen naar de conclusie dat de gemeente Ten Boer relatief veel risico loopt:

- 1) de historische groei van de vaste schuld per inwoner;
- 2) de benchmark met de andere 24 Groninger gemeenten,
- 3) het recentelijk achterblijven van de kapitaallasten bij de groei van de vaste schuld,
- 4) het achterblijven van de groei van de boekwaarde van de bezittingen bij de groei van de vaste schuld, en
- 5) het gegeven dat aan de extra kosten van externe financiering bij de twee belangrijkste investeringsprojecten in de raadsdiscussie geen aandacht werd besteed.

### 4.1 Conclusies

- De gemeente Ten Boer heeft zowel in historisch opzicht (zie tabel 1.6) als in vergelijking met de 24 andere Groninger gemeenten (zie tabel 3.1) een hoge vaste schuld per inwoner.
- De kapitaallasten per inwoner zijn in de gemeente Ten Boer de laatste vier jaar lager dan mocht worden verwacht bij een rechtstreeks doortrekken van de historisch gegroeide verhouding tussen kapitaallasten en vaste schuld (zie: tabel 1.4) en bij de toepassing van de gemiddelde verhouding bij de andere 24 Groninger gemeenten (zie: tabel 3.1 en tabel 3.2).
- Op 31 december 1999 was de waarde van de totale vaste activa nog 20% hoger dan de waarde van de langlopende leningen. Op 1 januari 2006 is de waarde van de totale vaste activa 20% lager dan de som van de langlopende leningen. Op de balans staat tegenover de toenemende vaste schuld een relatief achterblijvende boekwaarde van de gemeentelijke bezittingen.
- Na een periode van 10 magere investeringsjaren (1990-1998) lijkt aan de periode van de expansie (1999-2007) nog geen einde te zijn gekomen. In de nieuwe programmabegroting wordt voor de komende jaren een jaarlijkse groei van de vaste schuld met 1,2 miljoen euro voorzien.
- De gemeente Ten Boer is zich terdege bewust van de krapte van de eigen financiële middelen en is actief op zoek naar externe subsidiering, voert tussentijdse bezuinigingen door en zorgt voor een nauwgezette bewaking van de uitvoering van de twee onderzochte investeringsprojecten. Van de twee projecten die werden bestudeerd, vielen in beide gevallen de uitvoeringskosten mee.

---

<sup>41</sup> E. Gerritsen en G.A.M. Haisma, De paragraaf weerstandsvermogen verhoogt de efficiency, in: Bank en Gemeente, 2003, 39-42.

- Bij het entameren van grote investeringen speelt de overweging dat niet kan worden geput uit eigen reserveringen en voorzieningen geen expliciete rol. De extra kosten van financiering met vreemd vermogen worden door de raad en het college niet direct in de afweging betrokken.
- Naar het oordeel van de rekenkamercommissie is het financierings- en herfinancieringsrisico groot. Indien de rente mocht gaan stijgen, zal in een aantal stappen de vrije ruimte op de begroting worden verbruikt. Het onderhoud van het groeiende bezit aan gemeentelijke kapitaalgoederen zal in de toekomst beslag leggen op de vrije ruimte.
- Een weerstandsvermogen van 1,2 miljoen euro is – indien men zoals de rekenkamercommissie uitgaat van de solvabiliteitsnorm - aan de lage kant.
- Het bestuur van de gemeente Ten Boer gaat – om een woordspeling te gebruiken – niet gebukt onder schuldbesef.
- Naar het oordeel van de provincie heeft de gemeente Ten Boer de begroting op orde.
- Naar het oordeel van de rekenkamercommissie is er in de onderzochte besluitvorming sprake van rechtmatige besluitvorming.

## 4.2 Aanbevelingen

Nu de gemeente Ten Boer een deel van de beleidsuitvoering aan de gemeente Groningen heeft opgedragen, is zij, meer dan in het verleden, een regiegemeente geworden. Een eerste voorwaarde voor regie is de zorg dat de zaken financieel op orde zijn, zodat de gemeente slagkracht (initiatief) behoudt.

Er is in de door de rekenkamercommissie bestudeerde periode sprake geweest van weinig aandacht van de raad voor de investeringen in het MIP en de ontwikkelingen op de balans. Ook de informatie in het MIP zelf is soms summier. Het vergroten van de aandacht voor de financiële gezondheid van de gemeente gaat niet vanzelf, zeker niet wanneer het BBV en de programmabegroting het denken sterk richten op activiteiten, beleid, zelfdoen, en de termijn van één begrotingsjaar.

De gewenste aandachtsverschuiving wordt ook bemoeilijkt doordat het financiële toezicht vooral oog heeft voor de sluitendheid van de baten-lasten-begroting. De financiële vrijheden voor de gemeente Ten Boer zijn na de invoering van het BBV groter dan voorheen. De keerzijde van vrijheid is verantwoordelijkheid. Dat laatste vraagt om normering. Aan deze dringend gewenste normering wil de rekenkamercommissie met haar aanbevelingen een bijdrage leveren.

Hierbij nemen we in overweging dat het behoud van financiële zelfstandigheid een groot goed is en dat een gezonde financiële structuur een voorwaarde voor behoud van initiatief is. Verplichte rentelasten en aflossingsverplichtingen leggen nu eenmaal beslag op de vrije ruimte op de rekening van lasten en baten.

1. Het is gewenst in de volgende begrotingsjaren te streven naar verkleining of tenminste stabilisatie van de vaste schuld. Dit betekent een ingrijpende *trendbreuk*.
2. Wanneer zich bij de jaarrekening over 2006 een meevaller voordoet, is het raadzaam deze meteen aan te wenden voor vergroting van het eigen vermogen dan wel voor vervroegde aflossing van de vaste schuld. Langs beide wegen wordt een bijdrage geleverd aan stabilisatie en vermindering van de vaste schuld.
3. De raad en het college spreken met elkaar af dat majeure kapitaalsinvesteringen (bijvoorbeeld groter dan 100.000,- euro) niet slechts via het MIP kunnen worden geautoriseerd: bij majeure investeringen dient de raad altijd een expliciete beslissing te nemen over het programma van eisen en het maximaal beschikbare krediet. Naar het oordeel van de rekenkamercommissie doen zich elk jaar bij herhaling momenten voor waarbij het college investeringsbeslissingen voor dient te leggen aan de raad, en waarbij de raad kritisch dient te kijken naar de voorgestelde financiering (en exploitatie) van de voorgenomen investeringen.



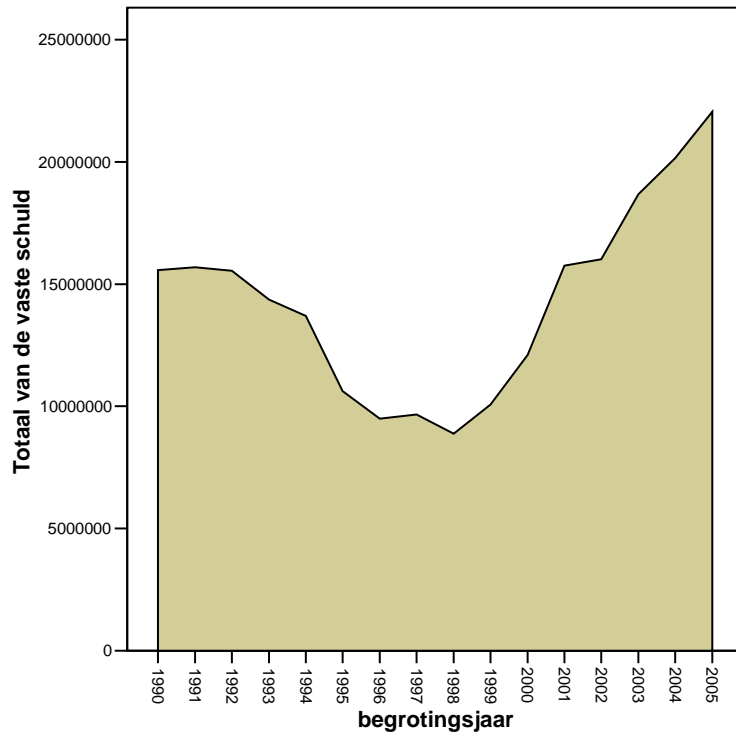
4. Besteed bij de beoordeling van investeringsprojecten niet alleen aandacht aan de kosten van de investering zelf en het vrijspelen van het benodigde krediet, maar richt de aandacht ook op het zo beperkt mogelijk houden van de kosten van de externe financiering.
5. Zorg voor fasering van de besluitvorming over investeringsprojecten waarbij aan het begin van het investeringsproject door de raad zowel het programma van eisen als het globale financiële kader worden vastgesteld.
6. Laat door het college uitrekenen wat voor een collegeperiode van vier jaar (2006-2010) de gevolgen voor de kapitaallasten zijn van een structurele verhoging van de rentestand met 1 en met 2 procent.
7. Herhaal over twee jaar de feitelijke analyse die in deze nota is uitgevoerd in het hoofdstuk twee. De raad en het college krijgen dan feitelijke informatie over de ontwikkeling van de vaste schuld en de kapitaallasten in zowel historisch als vergelijkend perspectief.
8. Het lijkt misschien een verafgelegen utopie, maar er dient de komende tien jaar stapje voor stapje gestreefd te worden naar een *solvabel Ten Boer*. Dat is een gemeente waarin het eigen vermogen bij benadering 30% bedraagt van het vreemde vermogen. Op korte termijn is deze ambitie bepaald een sprong te ver. Maar als richtpunt kan het inspirerend zijn. Een solvabele gemeente is een gemeente die het initiatief kan nemen en behouden. Dit betekent wel dat de raadsleden het een en ander uit te leggen hebben aan de burgers van Ten Boer. Er zal aanzienlijk langer moeten worden gereserveerd voordat een vernieuwing van de infrastructuur kan worden gerealiseerd. De investeringsambitie moet worden getemperd.
9. Vraag als raad om meerjarige scenario's waarin de verschillende vormen van interne en externe financiering en de verschillende vormen van afschrijving en reservering voor groot onderhoud ter beoordeling worden voorgelegd. Op deze wijze wordt de raad in staat gesteld verantwoordelijkheid te dragen voor de ontwikkeling van de vaste schuld en kapitaallasten.

## **BIJLAGEN**

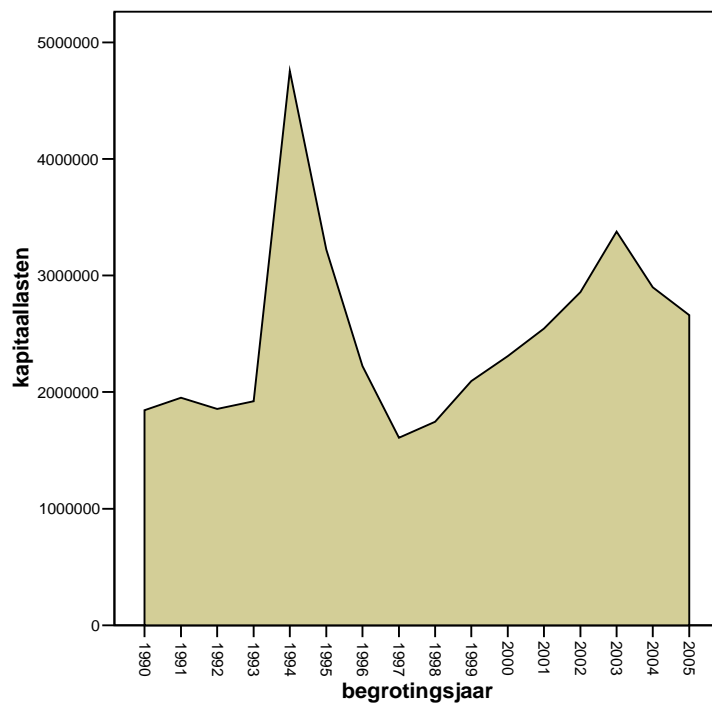
1. Rekeningcijfers Ten Boer 1990-2005
2. Balansen Ten Boer 2000-2005
3. Rekeningcijfers 25 Groninger gemeenten in 2005
4. Casus: besluitvorming openluchtbad en MFSC
5. Casus: besluitvorming begraafpark
6. Overzicht gevoerde gesprekken
7. Verantwoording

**BIJLAGE 1: REKENINGCIJFERS TEN BOER: 1990-2005**

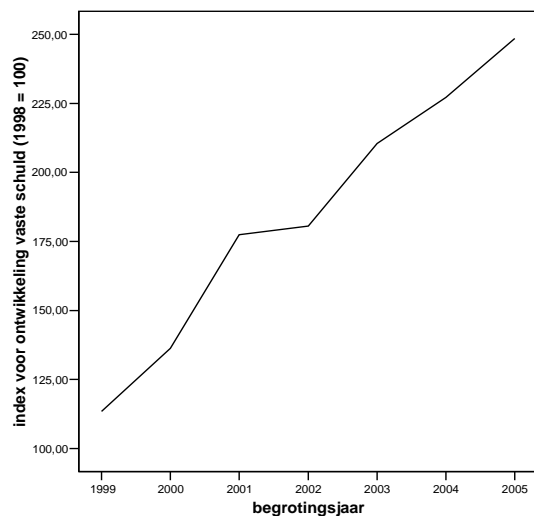
Tabel 1.1: Totaal vaste schuld in euro's per begrotingsjaar



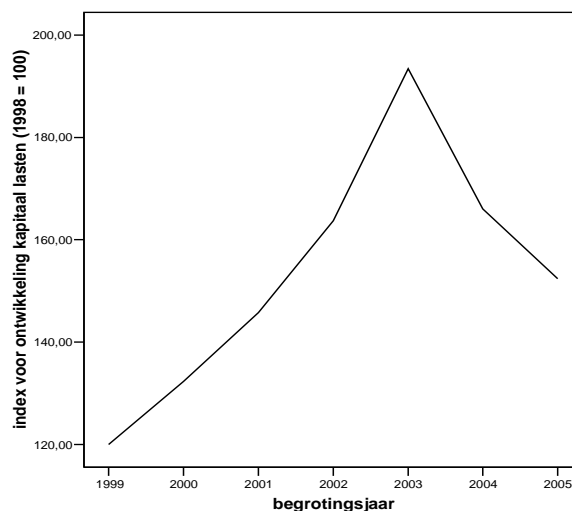
Tabel 1.2: Kapitaallasten in euro's per begrotingsjaar



Tabel 1.3: Ontwikkeling vaste schuld sinds 1999 (=100)



Tabel 1.4: Ontwikkeling kapitaal-lasten sinds 1999 (=100)



Tabel 1.5: Ontwikkeling vaste schuld en kapitaallasten in euro's 1990-2005

**Overzicht 1**

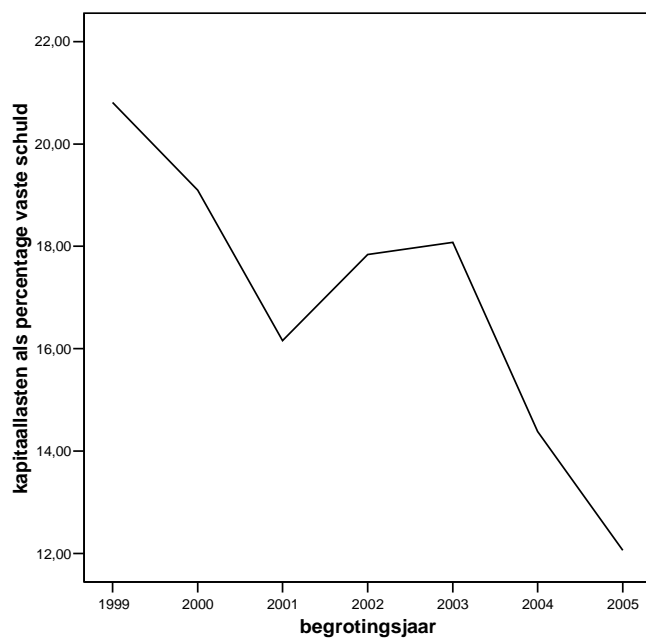
	totaal van vaste schuld	kapitaallasten
1990	15578355	1844642
1991	15688935	1950660
1992	15539217	1855298
1993	14370861	1921757
1994	13703994	4755476
1995	10616975	3223336
1996	9500014	2224707
1997	9662424	1607569
1998	8875598	1745799
1999	10067460	2095243
2000	12096089	2310220
2001	15750429	2544936
2002	16022069	2858038
2003	18680791	3377276
2004	20161062	2898994
2005	22058271	2660893

Tabel 1.6: Vaste schuld per inwoner en kapitaallasten per inwoner, 1990-2005

**Overzicht 2**

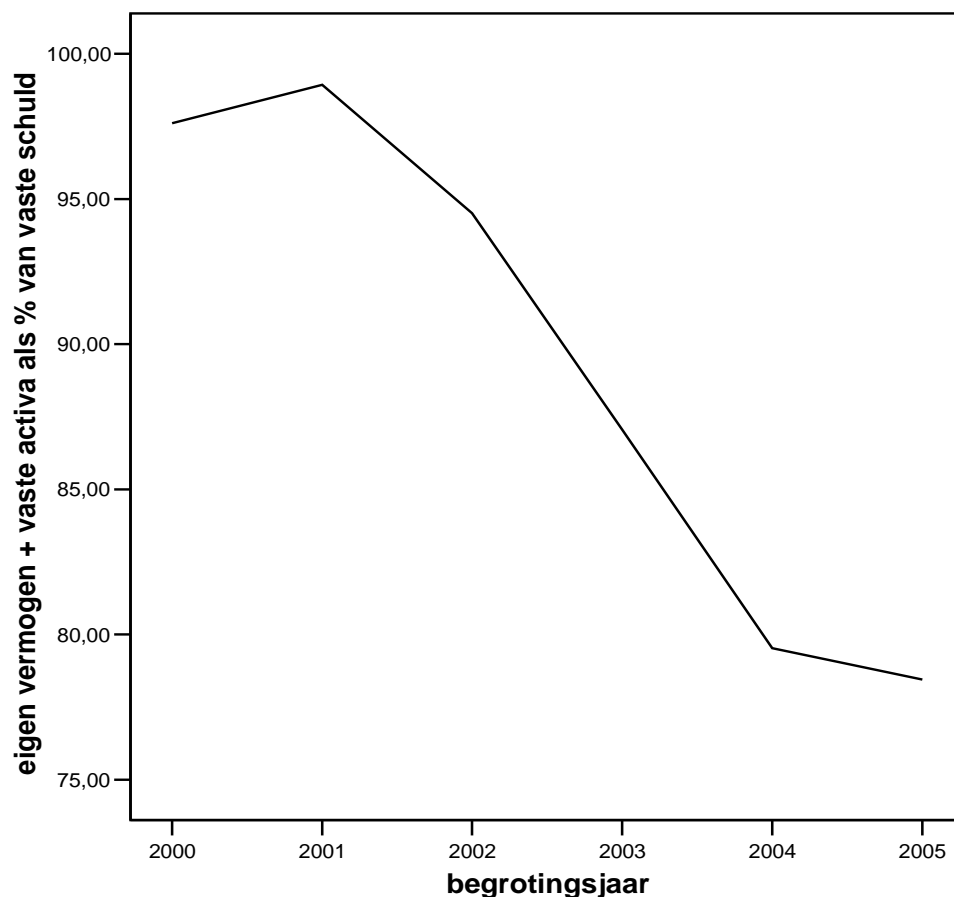
	vaste schuld per inwoner	kapitaallasten per inwoner
1990	1516,29	272,19
1991	1511,01	287,28
1992	1467,59	270,49
1993	1286,37	279,16
1994	1349,06	690,00
1995	1306,92	463,59
1996	1339,35	313,65
1997	1343,31	223,49
1998	1226,42	241,23
1999	1392,84	289,88
2000	1672,35	319,40
2001	2109,90	340,92
2002	2147,44	383,06
2003	2540,22	459,24
2004	2811,47	404,27
2005	3079,04	371,43

Tabel 1.7: Ontwikkeling kapitaallasten als percentage van vaste schuld (1999-2005)



## **BIJLAGE 2: BALANSEN TEN BOER: 2000-2005**

Tabel 2.1: Eigen vermogen plus vaste activa als percentage van de vaste schuld (2000-2005)



Tabel 2.2: Balansen 2000-2005: Verloop reserves, schuldpositie en materiële vaste activa (in euro's en vergelijkbaar gemaakt)

Jaar (31 december)	Totale vaste activa	Materiële vaste activa	Algemene en bestemmings reserves	Schuld
1999	14.533.485	12.707.494	2.289.770	12.096.089
2000	17.001.599	13.518.696	1.854.914	15.750.429
2001	16.696.387	14.319.525	1.531.299	16.022.069
2002	19.284.211	16.188.974	1.467.086	18.680.791
2003	19.069.904	16.206.144	1.345.821	20.161.061
2004	18.931.015	16.681.035*	861.742	22.058.271
2005	19.708.729	18.048.654	1.087.670	24.391.871

\* 2004 plm. 350.000,-- lager (via andere post verantwoord vanwege veranderde voorschriften)

**BIJLAGE 3: REKENINGCIJFERS 25 GRONINGER GEMEENTEN IN 2005**

Tabel 3.1: Rangordening van vaste schuld per inwoner van laag naar hoog

Overzicht 1 <sup>a</sup>

	vaste schuld in euro's per hoofd van de bevolking	gemeente
1	70	V lagtwedde
2	131	Zuidhorn
3	767	Pekela
4	810	Veendam
5	901	Menterwolde
6	1035	Stadskanaal
7	1061	Hoogezand-Sappemeer
8	1077	appingedam
9	1154	Scheemda
10	1216	delfzijl
11	1233	Winsum
12	1324	Slochteren
13	1398	bellingwedde
14	1467	Marum
15	1491	Loppersum
16	2041	grootegast
17	2138	bedum
18	2671	haren
19	2712	eemsmond
20	2777	Winschoten
21	2873	de marne
22	2907	Leek
23	3388	Ten Boer
24	3640	Reiderland
25	5099	groningen

a. bron: jaarrekeningen 2005

Tabel 3.2: Kapitaallasten in euro's per inwoner van hoog naar laag

Overzicht 2 <sup>a</sup>

	kapitaallasten in euro's per hoofd	gemeente
1,0	455,00	groningen
2,0	392,00	de marne
3,0	356,00	Slochteren
4,0	355,00	Leek
5,0	330,00	Winsum
6,0	320,00	Ten Boer
7,0	314,00	haren
8,0	297,00	Winschoten
9,0	272,00	Reiderland
10,0	264,00	eemsmond
11,0	253,00	appingedam
12,0	244,00	bedum
13,0	239,00	Hoogezand-Sappemeer
14,0	233,00	Pekela
15,0	227,00	Scheemda
16,0	223,00	bellingwedde
17,5	222,00	grootegast
	222,00	delfzijl
19,0	214,00	V lagtwedde
20,0	203,00	Stadskanaal
21,0	201,00	Loppersum
22,0	199,00	Marum
23,0	161,00	Veendam
24,0	159,00	Zuidhorn
25,0	155,00	Menterwolde

a. bron: jaarrekeningen 2005

Tabel 3.3: Kapitaallasten als percentage van de vaste schuld, rangorde van laag naar hoog

**Overzicht 3**

	kapitaallasten als percentage van de vaste schuld	gemeente
1	7,49	Reiderland
2	8,93	groningen
3	9,45	Ten Boer
4	9,73	eemsmond
5	10,71	Winschoten
6	10,90	grootegast
7	11,43	bedum
8	11,74	haren
9	12,21	Leek
10	13,47	Loppersum
11	13,54	Marum
12	13,65	de marne
13	15,96	bellingwedde
14	17,21	Menterwolde
15	18,28	delfzijl
16	19,65	Stadskanaal
17	19,66	Scheemda
18	19,84	Veendam
19	22,57	Hoogezand-Sappemeer
20	23,48	appingedam
21	26,76	Winsum
22	26,93	Slochteren
23	30,39	Pekela
24	121,21	Zuidhorn
25	306,79	V lagtwedde

a. bron: bewerking op jaarrekeningen 2005



Tabel 3.4: Overzicht vaste schuld en kapitaallasten per 31-12-2005, in de Groningse gemeenten (bron jaarrekening 2005)

Gemeente	<u>Aantal inw.</u> <u>31-12-2005</u> <u>(x € 1.000)</u>	<u>Vaste schuld 31-12-2005</u>		<u>Kapitaallasten 2005</u>	
		<u>Abs1)</u>	<u>Per inw.</u> <u>(x € 1.000)</u>	<u>Abs.</u>	<u>Per inw.</u>
Appingedam	12.425	13.380	1.077	3.141	253
Bedum	10.733	22.945	2.138	2.622	244
Bellingwedde	9.740	13.618	1.398	2.174	223
De Marne	10.900	31.314	2.873	4.274	392
Delfzijl	28.386	34.526	1.216	6.313	222
Eemsum	16.800	45.576	2.712	4.435	264
Groningen	181.747	926.750	5.099	82.714	455
Groote gast	12.132	24.771	2.041	2.699	222
Haren	19.008	50.775	2.671	5.961	314
Hoogezand-Sappemeer	34.413	36.500	1.061	8.239	239
Leek	19.001	55.245	2.907	6.746	355
Loppersum	11.032	16.449	1.491	2.216	201
Marum	10.133	14.869	1.467	2.014	199
Menterwolde	12.635	11.393	901	1.961	155
Pekela	13.380	10.260	767	3.118	233
Reiderland	7.020	25.555	3.640	1.913	272
Scheemda	14.173	16.351	1.154	3.214	227
Slochteren	14.938	19.772	1.324	5.325	356
Stadskanaal	33.800	34.997	1.035	6.877	203
Ten Boer	7.199	24.392	3.388	2.306	320
Veendam	28.257	22.881	810	4.539	161
Vlagtwedde	6.508	1.149	70	3.525	214
Winschoten	18.500	51.378	2.777	5.503	297
Winsum	14.022	17.289	1.233	4.627	330
Zuidhorn	18.310	2.400	131	2.909	159

1) Betreft de post "Vaste schulden" op de balans per 31-12-2005

## **BIJLAGE 4: CASUS: BESLUITVORMING OPENLUCHTBAD EN MFSC**

### **4.1. Aanleiding**

Op 30 mei 2001 wordt besloten tot het revitaliseren/renoveren van het zwembad. Dit is nodig omdat het zwembad niet meer aan de Wet Hygiëne en Veiligheid Zwemgelegenheden voldoet. Daarnaast is sprake van achterstallig onderhoud.

Ook is in 2001 bekend geworden dat veld 1 en veld 2 van Omlandia worden bebouwd en dat de kantine verplaatst zal worden naar het perceel van jeugdsoos The Old Farm (TOF). De gemeente heeft TOF vervangende huisvesting toegezegd.

Op 8 oktober 2001 schrijft de werkgroep “Knelpunten Sporthal” in een brief aan het college van Ten Boer dat er in de sporthal behoefte is aan een extra ruimte voor “lawaaiactiviteiten”.

Medio 2003 blijkt dat het separaat uitvoeren van bovengenoemde punten erg lastig zou worden. De gemeente komt met het idee voor een Multifunctioneel Centrum. Voordelen hiervan zijn: multifunctioneel gebruik van ruimtes, efficiënt benutten van voorzieningen, mogelijkheden tot het verkrijgen van subsidiegelden en een beperkt grondgebruik.

### **4.2. Verloop van het project**

Aanvankelijk lag er een studie van ingenieursbureau “Het Noorden” over de technische kwaliteit van het zwembad. Ook lag er een bestekplan van ingenieursbureau Oranjewoud, bij dit plan was ook een architect betrokken. Het plan omvatte de renovatie van het zwembad en nieuwbouw van personeels-, was- en kleedruimtes van het zwembad gecombineerd met een ontmoetingsruimte voor de jongeren en een sport/recreatiezaal. Dit plan leverde de volgende problemen op:

- het plan was te duur (2,5 miljoen euro). De gemeente kon slechts 1,5 miljoen euro vrij maken (de beschikbare financiering van €500.000 van 2001, 2002 en 2003);
- het overleg met de jongeren verliep erg slecht omdat ze teveel eisen en verwachtingen hadden (nadien bleken die verlangens wel terecht te zijn);
- het plan was niet functioneel en relatief luxe opgezet.

In november 2003 werd de heer Koopman aangesteld als projectleider omdat het afdelingshoofd Ruimte, die eerst als projectleider fungeerde, afscheid nam van de gemeente. Op dit moment was er aan de voorbereiding al 170.000 euro gependend.

Allereerst heeft de heer Koopman de samenwerking met ingenieursbureau Oranjewoud beëindigd. Vervolgens heeft hij de eisen en wensen van de verschillende partijen geïnventariseerd om te kunnen beoordelen wat er nu echt nodig was qua ruimte en voorzieningen. Daarna heeft hij een nieuw ontwerp opgesteld op basis van de volgende uitgangspunten:

- maximaal (her)gebruik van bestaande voorzieningen,
- minimale eisen die op grond van verplichtingen naar de gebruikers en wetgeving noodzakelijk zijn,
- multifunctioneel gebruik van ruimten en voorzieningen,
- toepassen van sobere en onderhoudsvrije materialen,
- mogelijkheid van een gefaseerde uitvoering.

Op 25 februari 2004 wordt de raad gevraagd of het zwembad überhaupt nog wel open moet blijven. De raad moet een keuze maken uit de volgende varianten:

#### Variant A

Optie 1: sluiting zwembad, geen MFSC

Optie 2: sluiting zwembad, realisatie MFSC (kosten €900.000,-)

#### Variant B

Optie 1: renovatie zwembad, geen MFSC (kosten €830.000,-)

Optie 2: renovatie zwembad, realisatie MFSC (kosten €2.031.500,- tekort €897.00,-)

Optie 2a: renovatie zwembad, gefaseerde realisatie MFSC (kosten €2.031.500,- tekort €412.139,-)

De raad kiest voor variant B, optie 2a.

Als mogelijke dekking voor het tekort van variant B worden aangegeven:

- het oprekken van de afschrijvingstermijnen van het zwembad (€259.773)
- verkapitaliseren extra opbrengsten tariefsverhogingen (€130.402)
- verkapitaliseren extra huuropbrengsten (€52.161)

Vanuit het ambtelijk apparaat komt het voorstel voor een nieuwe afschrijving van de boekwaarde van het zwembad. Voorgesteld wordt om de afschrijvingstermijn van de boekwaarde op te hogen naar 40 jaren. Dit had als doel extra budgetruimte vrij te maken.

Aangegeven wordt wel dat er risico's verbonden zijn aan het schuiven met boekwaarden. Het advies wordt gegeven om te kijken of er nog voldoende reële dekkingsmiddelen aanwezig zijn.

Volgens dhr. Koopman is het oprekken van afschrijvingstermijnen en het verkapitaliseren van extra opbrengsten niet ongebruikelijk en kon dit uiteindelijk de goedkeuring van de afdeling Financiën dragen.

Dhr. Koopman kan nu beginnen met de voorbereiding van de uitwerking van het plan. Tijdens dit proces legt dhr. Koopman rechtstreeks verantwoording af aan het college en wordt de raad via tussenrapportages en adviezen op de hoogte gehouden. Er wordt een aantal subsidies binnengehaald te weten:

- Europees fonds 119.000 euro
- Provincie 75.000 euro
- Provinciale subsidie ivm energiebesparing 5.000 euro
- overige fondsen 65.000 euro

Dhr. Koopman heeft tijdens dit proces steeds "veiligheidspallen" ingebouwd. Als bijvoorbeeld de laagste inschrijving van de aanbesteding tegenviel, kon de gemeente de gunning intrekken.

Op 22 december 2004 adviseert dhr. Koopman aan het college de raad te informeren over het besluit van het college dat na de aanbesteding het voorstel over het MFSC en de omvang van de uit te voeren werken, alsmede de financiering aan de raad zal worden voorgelegd ter besluitvorming. Verwachting is april 2005.

Door extra kosten met betrekking tot bewegingsonderwijs, de aanleg van parkeervoorzieningen aan de Sportlaan en de herinrichting van de Blinkerdlaan wordt voorgesteld om uit de jaarschijven 06 en 07 elk € 240.000,- in de financiering op te nemen.

In de vergadering van 26 januari 2005 wordt besloten de aanbesteding in één fase te doen. Een aantal raadsleden geeft aan zorgen te hebben omtrent het nut, de kosten, de planvorming en de duur van het traject.

Op 25 mei wordt de raad gevraagd de benodigde kredieten beschikbaar te stellen voor de realisatie van het MFSC en de revitalisering van het zwembad. Voorgesteld wordt een krediet van €831.008 beschikbaar te stellen voor de renovatie van het zwembad. Dit is de bekrachtiging van een eerder genomen besluit. Naast de al gereserveerde bedragen zou er ook 480.000 euro onttrokken worden aan de jaarschijven 2006/2007 van het Meerjaren Investeringsplan (MIP).

Er heeft zich inmiddels een restant/reserve gevormd van €182.493,- Het college stelt voor om deze reserve te gebruiken als dekking voor de rentelasten van de kredieten van de jaarschijven 2006 en 2007.

De raad gaat akkoord met deze financiering. Medio 2006 is het MFSC in gebruik genomen en is de revitalisering/renovatie van het zwembad uitgevoerd.

### **4.3. Conclusies**

Er is in het begin geen nut- en noodzaakdiscussie gevoerd. Hierdoor ontbraken de (financiële) kaders bij de betrokken partijen in de totstandkoming van het project.

Er is niet inzichtelijk gemaakt wat dit project voor gevolgen had voor de schuldbestand van de gemeente Ten Boer.

Een goede projectleider verdient zichzelf terug.

De raad had tijdens het hele proces inzicht in de stand van zaken dmv tussenrapportages.

De mogelijkheden tot het verkrijgen van subsidies zijn goed benut.

De raad had een goed beeld van de kosten van het project.

Ter financiering zijn veel jaarschijven gebruikt. Drie voorbije en twee toekomstige jaren.

De aanbesteding/en is/zijn, gelukkig voor de gemeente, zeer gunstig verlopen

De projectleider heeft een constructie opgenomen dat bij een tegenvallende aanbesteding het project teruggetrokken kon worden.

Raad en het College hebben geen scenariodenken toegepast. Dat is wel aanbevelenswaardig, mede gelet op de lange besluitvormingstermijnen.

Majeure projecten dienen als agendapunt in de raadsvergadering besproken te worden: dat geldt voor de begroting, de voortgang van het project, de ontwikkeling en de rekening.

## **BIJLAGE 5: CASUS BESLUITVORMING BEGRAAFPARK**

### **5.1 Inleiding**

In het kader van het onderzoek van de rekenkamercommissie naar de schuldpositie en de daarmee samenhangende kapitaalslasten heeft de commissie besloten een tweetal recent tot stand gekomen projecten nader te beoordelen.

De doelstelling van dit onderzoek is om vast te stellen of in de door de gemeente toegepaste aanpak van relatief grote investeringsprojecten verbeteringen aangebracht kunnen worden. Deze verbeteringen zouden kunnen leiden tot een betere “grip” op de ontwikkeling en uitvoering van dergelijke projecten. Daarvoor is specifiek gekeken naar de rolverdeling tussen raad, college en de projectleiding (ambtelijk apparaat plus twee collegeleden). Met andere woorden: hoe komt de besluitvorming tot stand? In deze casus is specifiek gekeken naar het project “Begraafpark Ten Boer”.

### **5.2 Aanleiding aanleg begraafplaats**

In 1998 werd duidelijk dat de begraafplaats in het dorp Ten Boer binnen een aantal jaren vol zou zijn. Uitbreiding bij de bestaande begraafplaats is planologisch niet mogelijk. Het bestuur van de begraafplaats gaf te kennen geen ambitie te koesteren om zelf een nieuwe begraafplaats tot stand te brengen. Daarmee stond de gemeente Ten Boer voor de eerste keer voor de taak zelf een begraafplaats aan te leggen. In de gemeente Ten Boer zijn er verder begraafplaatsen in Garmerwolde, Thesinge, Sint Annen, Woltersum en Wittewierum. Deze begraafplaatsen worden geëxploiteerd door kerken, stichtingen en verenigingen.

### **5.3 Start van project**

Door de gemeente werd in 1998 een (externe) projectleider aangesteld (Legters Advies). Voor de leden van de raad werd een excursie georganiseerd naar begraafplaatsen in Emmen, Haren en Appingedam.

Conclusie van deze excursie was dat er geen traditionele begraafplaats moest worden aangelegd, maar een **begraafpark** passend in het landschap en passend in de moderne tijd. Door de heer Van der Bospoort, landschapsarchitect bij de gemeente Groningen, werd op freelance basis een ontwerp gemaakt. In 2000 nam de gemeente afscheid van de heer Legters, van Legters Advies, en werd de projectleiding voortgezet door de eigen dienst Ruimte. De heer A.J. Drost, medewerker van deze dienst, werd belast met de uitvoering van het project.

### **5.4 Rol van de raad bij de start van het project**

Er zijn door de projectleider op basis van de bezochte begraafplaatsen enkele quick scans over de kostendekkendheid aan het college voorgelegd. De raad heeft deze quick scans op 9 december 1998 in de Algemene Beleidscommissie besproken. De rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen dat een Programma van Eisen in de raad is vastgesteld. Leidend was het ontwerp, de locatiekeuze en de omvang van project.

Er zijn geen verschillende kostenmatrixen gemaakt van de verschillende locaties.

Door het college werd echter wel aangegeven dat de bouw van een aula en een mortuarium de tarieven en de kostendekkendheid erg nadelig zullen beïnvloeden. Deze optionele posten zijn daardoor al vroegtijdig afgevoerd en sindsdien niet meer aan de orde geweest.

### **5.5 De rol van de raad bij het project vanaf 2000**

De raad heeft op 14 september 1999 de locatiekeuze gemaakt en tevens het college de opdracht gegeven om de procedure voor het wijzigen van het bestemmingsplan te starten.

Tevens heeft de raad in dezelfde vergadering ingestemd met de voorgestelde acties om te komen tot de aanleg van het nieuwe begraafpark volgens een bij dit besluit behorende planning.

Als gevolg van deze planning heeft de raad besloten tot het wijzigen van het bestemmingsplan en in een later stadium tot de aankoop van een perceel grond.

Beide (formele) besluiten gaven de raad geen aanleiding voor uitvoerige discussie. De investeringsbedragen werden opgenomen in het meerjaren investeringsprogramma (MIP) en vervolgens overgenomen in de begrotingen voor de betreffende jaren. Behoudens deze beslismomenten heeft de raad geen formele bemoeienis gehad met de uitvoering van het project. In dat opzicht was het een doodstille periode.

De rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen dat het Programma van Eisen voor het begraafpark in de raad werd vastgesteld.

## **5.6 De rol van de projectleiding**

Zoals hiervoor al is verwoord, heeft de afdeling Ruimte (de heer A.J. Drost) het project begeleid.

Uit het interview dat de Rekenkamercommissie met de heer Drost heeft gehouden op 16 november 2006 kwam het volgende naar voren:

- De heer Drost trad aan als ambtelijk projectleider in 2000.
- De heer Van de Bospoort is de architect van het ontwerp. Het ontwerp was leidend.
- Er was geen programma van eisen.
- Door de heer Drost is in 2000 een raming gemaakt van de kosten. In 2003 is door het bureau Arcadis ook een raming opgesteld. De ramingen lagen niet ver uit elkaar, in beide werden de totale kosten geraamd op ongeveer 2,2 miljoen euro.
- Er zijn door de projectleiding twee bezuinigingsrondes uitgevoerd. Deze besluiten zijn op eigen initiatief genomen. Voorzitter van de projectgroep was de portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening.
- Daarnaast zijn op initiatief van heer Drost mogelijkheden onderzocht voor het binnenhalen van subsidies. Deze subsidieaanvragen zijn uiteindelijk volledig toegekend op basis van de aan het object toegekende component "Landschapspark".
- Aan het college zijn de verslagen van besprekingen op ambtelijk niveau (gemeente – provincie) over de mogelijkheden voor het verkrijgen van subsidies ter kennisname aangeboden. Deze verslagen alsmede de subsidieaanvraag heeft het college vervolgens ter kennisname aan de raad gebracht (Leesmap raad - mededelingen college).
- Tegen de bestemmingsplanwijziging zijn bezwaren ingediend, welke uiteindelijk door de Raad van State in het voordeel van de gemeente zijn beslist.
- Door de gemeente is een woning buiten het plangebied aangekocht en in een later stadium weer doorverkocht.
- Uiteindelijk heeft het begraafpark 1.7 miljoen euro gekost. Aanzienlijk minder dan oorspronkelijk geraamd. Redenen hiervoor zijn: a. diverse bezuinigingen, b. subsidieverlening, c. meevallende aanbesteding.
- De heer Drost heeft ook de financiële kant van het project voor zijn rekening genomen. De afdeling Financiën heeft de uitgaven en de budgettering gecheckt.
- De heer Drost heeft regelmatig overleg gehad met de portefeuillehouder. Van deze overleggen zijn verslagen gemaakt.
- Op de vraag van de rekenkamercommissie of het college in verband met begrotingsperikelen geen reden zag nog grondiger te bezuinigen stelt de heer Drost dat dit niet aan de orde was. Er was voldoende budget voor het project vrijgemaakt, dus eigenlijk had hij niet hoeven te bezuinigen. Hij stelt dat het wenselijk was de kostendekkendheid te vergroten, gezien de wens van de raad de gemeentelijke tarieven kostendekkend te maken.
- De heer Drost beaamt dat het inderdaad een luxueus begraafpark is geworden. In 2003 was een dergelijk ontwerp wellicht minder waarschijnlijk geweest.

## **5.7 De rol van het college**

Het totale project voor de realisering van het begraafpark beslaat een periode van bijna acht jaar. Parallel aan dit project liepen nog enkele grote projecten, te weten het Multifunctioneel Sportcentrum en het Centrumplan. Mogelijk dat dit een oorzaak is van het mandateren van de beslissingsbevoegdheid aan de projectleiding, zowel in technisch als in financieel opzicht.

Er is door het college geen duidelijk raadsvoorstel gedaan met betrekking tot de totale omvang van de investering en de toekomstige exploitatie ervan aan het begin van het traject. Ook zijn er tijdens deze periode geen voortgangsrapportages uitgebracht naar de raad. Ook is daar niet door de raad om gevraagd. Uit het interview met de heer Drost is niet gebleken dat er van enige sturing door het college sprake was. Wel moet worden opgemerkt dat twee collegeleden zitting hadden in de projectleiding.

## **5.8 Conclusies**

- Het ontbreekt aan een vastgesteld gemeentelijk beleid met betrekking tot grote investeringen. Een sluitende begroting is van essentieel belang. Echter grote investeringen beslaan een lange tijdspanne. Deze duren veelal langer dan de contractduur van leentermijnen. Hierdoor ontstaan renterisico's.
- Voor het begraafpark is geen afschrijvingscomponent opgenomen. De rentecomponent blijft daardoor gedurende het bestaan van het begraafpark in stand. Aflossingsverplichtingen blijven buiten de exploitatie en dienen uit de algemene middelen te worden gefinancierd.
- Er is geen risicoanalyse gemaakt met name voor de situatie waarbij als gevolg van hoge tariefstellingen een ontwijkgedrag naar andere begraafplaatsen plaatsvindt.
- In een (te) vroeg stadium is een ontwerp van het begraafpark gemaakt. Dit ontwerp heeft vervolgens als leidraad gefungeerd voor de verdere uitwerking.
- Er is door de gemeente een woning aangekocht - gelegen buiten het plangebied - en later weer doorverkocht. Hier is geen raadsbesluit over genomen.
- Door de projectleiding is in juli 2000 een notitie over de uitgangspunten en een kosten / batenanalyse aan het college gepresenteerd. Niet duidelijk is geworden voor welke beschreven variant het college toen heeft gekozen.
- De naleving van de interne spelregels voor het projectmatig werken is door de commissie niet onderzocht.
- Informatieoverdracht van het college naar de raad over de voortgang van het project heeft niet of nauwelijks plaatsgevonden.
- De financiële kaderstelling was erg summier. Er werden slechts indicatieve bedragen genoemd. Deze bedragen werden vervolgens in de begrotingen en in het meerjareninvesteringsprogramma (MIP) vermeld. Afzonderlijke besluitvorming door de raad heeft niet plaatsgevonden. De vraag die daarbij gesteld kan worden is of op deze wijze de uitgaven juridisch wel zijn geautoriseerd.
- Er is bij de vaststelling van de tarieven bij de exploitatieopzet naar omliggende gemeenten gekeken. De mate van kostendekkendheid bij die gemeenten is bij deze vergelijking onvoldoende in ogenschouw genomen.

## **5.9 Aanbeveling**

De gemeente Ten Boer heeft ruim € 1,6 miljoen euro geïnvesteerd in een nieuw begraafpark. Uit het exploitatieoverzicht van het begraafpark blijkt dat op deze investering niet wordt afgeschreven. Wel wordt de rentecomponent opgenomen en een post voor regulier onderhoud. De opbrengsten bestaan voor het grootste deel uit verhuur van rechten. Het blijkt dat de financiering van het begraafpark in de integrale lening van de gemeente is opgenomen en dat op deze lening niet wordt afgeschreven. Althans niet uit een voeding van de exploitatie van het begraafpark. In het BBV en de toelichting daarop wordt een onderscheid gemaakt tussen twee soorten investeringen, die met economisch nut en die met maatschappelijk nut. Omdat een deel van het begraafpark wordt verhuurd aan een veehouder voor het beweiden van schapen en grafrechten worden verhuurd, is er ten dele sprake van een investering met economisch nut. Mocht dat zo zijn, dan verdient het aanbeveling een (gedeeltelijke) afschrijvingscomponent op te nemen. De kostendekkendheid van de exploitatie wordt dan weliswaar geringer, maar op termijn gaan de rentekosten omlaag.

## **BIJLAGE 6: OVERZICHT GEVOERDE GESPREKKEN**

De commissie heeft de volgende gesprekken gevoerd:

- Gesprek met mevrouw M. Schellekens, afdelingshoofd financiën, en de heer J. van der Goot, beleidsmedewerker financiën, op 18 september 2006
- Gesprek met de heer R.R. Jurjens, portefeuillehouder Financiën en mr. G. Heiminge, gemeentesecretaris, op 5 oktober 2006
- Gesprek met de heer H. van Bommel en de heer H.G.W. Stiksma, financieel toezichthouders provincie Groningen, op 1 november 2006
- Gesprek met de heer J. Koopman, projectleider Multifunctioneel sportcentrum en zwembad, op 16 november 2006
- Gesprek met de heer A.J. Drost, projectleider begraafpark Ten Boer, op 21 november 2006

Verder heeft de commissie tweemaal advies ingewonnen bij prof. dr. J.W. van der Dussen, emeritus hoogleraar gemeentefinanciën en bij de heer J.E. de Graaf, financieel adviseur (Manora Consultancy) en tevens voorzitter van de Ommelander Rekenkamer (rekenkamercommissie Hoogezand-Sappemeer, Stadskanaal, Veendam en Winschoten).



## **BIJLAGE 7: VERANTWOORDING**

Dit rapport is het verslag van het eerste onderzoek van de rekenkamercommissie Ten Boer. Deze commissie is door de raad ingesteld met als voornaamste doel de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te onderzoeken.

### **Samenstelling rekenkamercommissie Ten Boer**

De commissie is van start gegaan in mei 2006 in de volgende samenstelling:

Voorzitter	de heer M. Herweijer
Extern lid	de heer L.J. Knol
Extern lid	de heer G.W. Medendorp
Raadslid	mevrouw J.P. de Vreugd-van den Oever
Raadslid	de heer P. Pierie
Ambtelijk secretaris	mevrouw E.P. Faber-van Brug

Door het overlijden van mevrouw De Vreugd op 11 juli 2006 ontstond een vacature raadslid in de commissie, die met ingang van 6 september is ingevuld door de heer J.A. Joling.

### **Werkwijze**

De commissie heeft het onderzoek zelf uitgevoerd. Er zijn gegevens verzameld, gesprekken gevoerd met betrokkenen en er zijn deskundigen geraadpleegd. De heer N.M. van Oostveen is ingeschakeld voor de verslaglegging van de gesprekken en voor enig dossieronderzoek.

### **Aantal vergaderingen**

De commissie heeft, na een aantal voorbereidende vergaderingen en raadpleging van de raad over de keuze van onderwerpen, in totaal 13 keer vergaderd ten behoeve van het onderzoek.

### **Kosten**

Naast de presentiegelden (€ 55, -- per vergadering voor de externe leden) zijn er kosten gemaakt voor externe ondersteuning (verslaglegging, dossieronderzoek) en raadpleging van deskundigen.

De totale kosten van het onderzoek bedragen € 3225, --.

### **Onderzoeksprogramma**

Voor 2007 heeft de rekenkamercommissie twee mogelijke onderwerpen op het programma staan:

- een onderzoek naar de doeltreffendheid van het reïntegratiebeleid in het kader van de Wet werk en bijstand;
- een onderzoek naar de doeltreffendheid en acceptatie van het beleid op het gebied van afval en afvaltarieven.

De commissie beraadt zich nog over de keuze van het volgende onderwerp. Het is niet zeker dat beide onderwerpen in 2007 aan bod komen, mogelijk is er slechts tijd en budget voor een van de twee. Ook kan het zijn dat nog een ander onderwerp aan bod komt, bijvoorbeeld omdat de raad een duidelijke wens te kennen geeft.

Dit rapport staat ook op de gemeentelijke internetsite: [www.tenboer.nl](http://www.tenboer.nl).

## **REPLIEK EN DUPLIEK**

- Reactie college op het rapport
- Dupliek rekenkamercommissie: reactie op reacties

Afdeling bestuur

Bezoekadres  
H. Westerstraat 24

Rekenkamercommissie Ten Boer  
d.t.v. Mevrouw L Faber  
Postbus 7  
9790 AA TEN BOER

Postadres  
Postbus 7  
9790 AA Ten Boer

Telefoon  
(050) 302 88 88

Telefax  
(050) 302 17 00

E-mailadres  
gemeente@tenboer.nl

Telefoon (050) 302 88 32

Bijlage(n)

Ons  
kenmerk

Uw brief

Uw

Datum 21-02-2007

van

kenmerk

Giro  
871277

Geachte voorzitter,

Bank  
3063.00.826

Graag voldoen wij aan uw verzoek om als college te reageren op het conceptrapport van de Rekenkamercommissie van de gemeente Ten Boer.

Een rapport onder de titel "Schuldbewust?" waarbij gekeken is naar de ontwikkeling van de vaste schuld en de kapitaallasten in de gemeente Ten Boer.

Wij willen allereerst graag onze waardering uitspreken over de wijze waarop de rekenkamer zich in deze heeft gekwetend van haar taak. Een rapport dat tot stand is gekomen na uitgebreid en gedegen onderzoek.

Een rapport ook met stevige conclusies en serieuze aanbevelingen.

Ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen willen wij de commissie graag nog een paar dingen meegeven. Naar ons idee zijn sommige conclusies nl. gebaseerd op verkeerde cijfers dan wel aannames die naar ons idee enige nuancering behoeven.

Hieronder zullen wij op de diverse onderdelen ingaan en proberen hierbij zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de volgorde in het rapport.

#### Algemeen

De commissie concludeert dat de gemeente Ten Boer een financieel beleid voert waarbij de risico's niet uit de weg worden gegaan en dat Ten Boer een te groot financieel risico loopt. Wij delen deze conclusies niet. Natuurlijk is er sprake van enige financiële risico's, maar naar ons idee zijn deze verantwoord.

Financiële afweging van besluiten voert in Ten Boer altijd de boventoon. Wij zijn geen rijke gemeente, maar hebben wel ambities. Hierbij hoort een gezonde mate van verantwoord risico.

Wij wijzen erop dat zowel de provincie als toezichthouder als ook de accountant telkenmale onze begroting en rekening van een positief oordeel voorzien.

De provincie constateert dat wij elk jaar tijdig onze begroting indienen, er steeds sprake is van een sluitende begroting en er meestal (zeker de laatste jaren) sprake is van een positief rekeningresultaat. Daarnaast bevindt onze reservepositie zich boven de provinciale norm.

De accountant constateert dat ons eigen vermogen betrekkelijk constant is, maar ons weerstandsvermogen wel eens mag worden herijkt.

Al met al is ons algemeen beeld positiever dan dat van uw commissie.

Ten aanzien van de conclusies:

*Hoge vaste schuld per inwoner:*

Inderdaad heeft Ten Boer in vergelijking met de andere Groninger gemeenten een hoge vaste schuld per inwoner, te weten € 3.319,- in 2005.

Deze hoge vaste schuld houdt direct verband met de grote investeringen die de afgelopen jaren zijn gedaan. Het Centrumplan, bestemmingsplan Dijkshorn, het MFSC en het begraafpark.

De omvang zal de komende jaren afnemen als gevolg van het afsluiten van de nodige exploitatieplannen.

De door de commissie geconstateerde groei van de vaste schuld van 1,2 miljoen euro per jaar is o.i. niet juist. Wij hebben de komende jaren in het Meerjareninvesteringsplan weliswaar een omvang van investeringen staan ten bedrage van 1,2 miljoen euro per jaar. Hier kan geen directe relatie gelegd worden met de ontwikkeling van de vaste schuld. De investeringen worden verkapitaliseerd en zullen inderdaad (grotendeels) extern gefinancierd worden, daar staat echter tegenover dat er door de afsluiting van lopende exploitaties ook middelen vrijvallen en leningen worden afgelost (Centrumplan, Dijkshorn, etc.).

*Krapte van eigen middelen:*

Uiteraard zijn wij ons bewust van de krapte van de eigen middelen, maar zoals jaarlijks blijkt uit de positieve rekeningresultaten slagen we er ook in goed en scherp te begroten en in de uitvoering binnen de budgetten te blijven.

*Geen extra rente van toepassing:*

De gemeente moet soms extra leningen aantrekken als het totaal aan investeringen hoger is dan de beschikbare middelen.

Leningen hangen echter nooit direct aan een bepaalde investering. We werken met het systeem van totaalfinanciering. Bij het investeringsvoorstel worden **altijd** de kosten van rente & afschrijving meegenomen, omdat deze kapitaallasten in de begroting verwerkt moeten worden.

Aangezien we altijd rekening houden met een hogere rentecomponent (rekentarief) dan de werkelijke rente, lopen we op dit punt geen risico, het kan alleen meevallen.

*Reserve & weerstandsvermogen is laag:*

De reserves en het weerstandsvermogen zijn aan de lage kant.

Er is echter naar onze mening geen grond voor de conclusie dat er extra risico ligt in verband met onderhoud en rentestijgingen. Voor wat betreft de renteontwikkelingen hebben wij hiervoor al aangegeven dat onze rekenrente hoger is dan de werkelijke rente en dat dit derhalve geen risico vormt.

Aangezien we daarnaast onze investeringen altijd in reële termijnen afschrijven is er naar ons idee ook geen groot risico op dit vlak. Op het moment dat een investering is afgeschreven vallen de kapitaallasten vrij en kan er vervanging plaatsvinden. Dit geldt zowel voor vervangingsinvesteringen als voor onderhoudsinvesteringen.

(Uit rapport provincie over financiële positie Groninger gemeenten)

Gemiddelde reserve per woonruimte in 2005 bedroeg voor Ten Boer € 281,-; de Groninger gemeenten scoorden tussen de € 98,- en € 676,-. Durendelijk gemiddeld te noemen met onze magere, maar nog steeds toereikende reservepositie.

## **Reactie op de aanbevelingen**

### *Verkleining of stabilisatie van de vaste schuld:*

Met deze aanbeveling kunnen wij het geheel eens zijn. Inderdaad is het een goed streven om eventuele meevallers te gebruiken voor vergroting van ons eigen vermogen in de vorm van reserves.

### *Schuldbesef bij raad:*

De raad zou een expliciete beslissing moeten kunnen nemen over een programma van eisen en over het maximale krediet.

Naar ons idee is dit ook wel degelijk steeds aan de orde. In de voorstellen aan de raad wordt steeds nadrukkelijk ingegaan op de financiële gevolgen voor de exploitatie.

Kijkend naar de door de commissie onderzochte projecten (MFSC en Begraafpark) is ook juist daar door de raad nadrukkelijk een afweging gemaakt tussen nut en offer. De besluiten zijn bewust genomen en er is ook steeds bij deze besluitvorming sprake geweest van een reëel risicobesef van zowel raad als college.

Wel zijn wij met u van mening dat het goed kan zijn om een meerjarige financiële verantwoording standaard aan een raadsvoorstel toe te voegen, echter dan wel passend in de hier geldende planning- en controlcyclus.

### *Solvabiliteit Ten Boer:*

Het eigen vermogen zou naar het oordeel van uw commissie 30 % van de vaste schuld moeten zijn.

In Ten Boer bedraagt dit in 2005 ongeveer 10 % omdat we relatief lage reserves hebben. Dat de solvabiliteit aan de lage kant is, wordt veroorzaakt door het lage eigen vermogen. Verhoging van het eigen vermogen is mogelijk door vergroting van de (bestemmings-) reserves.

Bij de nadrukkelijke wens om aan de solvabiliteitsnorm te gaan voldoen bestaat het risico dat er teveel nadruk gelegd gaat worden op de reservepositie van onze gemeente. In onze notitie weerstandvermogen is een risicoanalyse opgenomen, daaruit blijkt dat het weerstandvermogen wel verhoogd mag worden maar dat dit niet strikt noodzakelijk is. Onze bestemmingsreserves zijn al jaren toereikend gebleken en er zijn geen indicaties dat dit de komende jaren anders wordt.

Daarbij presenteren we steeds een sluitende meerjarenbegroting waarbij tevens toevoegingen aan (bestemmings-) reserves worden gerealiseerd.

## **Overige opmerkingen**

### *Flexibiliteitsnorm Ten Boer*

Uw commissie geeft aan dat onze flexibiliteitsnorm 46% bedraagt en boven de norm ligt die door de provincie Limburg wordt gehanteerd.

In uw berekening gaat u uit van een omvang van de totale lasten in de begroting 2007 van 7,2 miljoen euro. Dit is niet correct. De omvang van de totale lasten bedragen voor 2007 10,2 miljoen euro.

Hierdoor bedraagt de flexibiliteitsnorm 34 % en deze ligt daarmee dan ook onder de norm van Prov. Limburg.

Salariskosten & Kapitaallasten	begr 2007	€ 3,4 miljoen
Totale lasten	begr 2007	€ 10,2 miljoen

### *Begrippen:*

*Rente & Aflossing:* Jaarlijks te betalen aan de BNG als gevolg van het aantrekken van een geldlening welke meegenomen wordt in de berekening van de omslagrente (doorberekende rente aan de kapitaalinvesteringen) van de totale organisatie.

*Rente & Afschrijving: Jaarlijkse investeringslasten per investering welke in de begroting & meerjarenbegroting worden meegenomen*

*Balanspositie 2005*

Ons eigen vermogen is de laatste jaren lager geworden als gevolg van specifieke acties. Onder andere is de invoering van het BTW-compensatiefonds (in 2003) daar debet aan. Aangezien onze algemene uitkering aanzienlijk lager werd zagen wij ons genoodzaakt onze lasten structureel te verlagen.

Dit hebben we o.a. gerealiseerd door vervroegde afschrijvingen ter waarde van € 750.000,-. Als gevolg hiervan is ons eigen vermogen lager geworden, maar de kapitaallasten ook. Deze actie was goed voor de begroting maar heeft de solvabiliteit wel negatief beïnvloed. In het kader van het strak hanteren van een hoge solvabiliteitsnorm hadden we dit niet mogen doen, maar dan hadden we wel een structureel begrotingstekort gecreëerd.

*Begraafpark, toevoeging bij punt 5.6 en 5.7 de rol van het College.*

Hierin komt naar voren dat er naar aanleiding van het interview met projectleider, de heer Drost, niet is gebleken dat er van enige sturing door het college sprake was. Dit ligt iets genuanceerder. In de projectgroep hebben twee leden van ons college zitting en is de portefeuillehouder voorzitter. Alle besluiten met betrekking tot bezuinigingen e.d. m.b.t. het begraafpark zijn tot stand gekomen in de projectgroep. Indirect was er dus wel degelijk sprake van sturing door het college.

Wij hopen dat u onze opmerkingen mee wilt nemen bij de opstelling van uw definitieve rapportage en deze betreft in uw uiteindelijke conclusies en aanbevelingen.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Ten Boer

H.K. Pot, burgemeester

mr. G. Heiminge, secretaris

## DUPLIEK REKENKAMERCOMMISSIE: REACTIE OP REACTIES

Het concept-rapport is toegezonden aan het college en aan de geïnterviewde personen, met het verzoek om eventueel een zienswijze op het rapport te geven.

De heren A.J. Drost en J. van der Goot hebben commentaar geleverd op de gepresenteerde feiten; hun opmerkingen heeft de rekenkamercommissie voor het merendeel verwerkt in het rapport.

De reactie van het college op het rapport is integraal in dit rapport opgenomen. Het college geeft zowel feitelijk commentaar als een visie op de bevindingen. Het feitelijk commentaar van het college is voor het merendeel in het rapport verwerkt, meestal in de vorm van nuancering van de bevindingen, een enkele keer in een nadere uitleg van de bevindingen van de rekenkamercommissie.

De visie van het college op de bevindingen in het rapport wijkt op een aantal punten af van die van de rekenkamercommissie. Dit vormt voor de rekenkamercommissie aanleiding te reageren op de visie van het college.

### **Reactie rekenkamercommissie op de visie van het college**

Met genoegen noteert de rekenkamercommissie de verwachting van het college dat de komende jaren de hoge vaste schuld zal afnemen door het afsluiten van de lopende exploitatieplannen (bijvoorbeeld het Centrumplan).

Het is verheugend dat de vaste schuld naar het oordeel van het college de komende jaren minder snel zal stijgen dan de rekenkamercommissie in haar vierde conclusie veronderstelt. Sceptisch als een rekenkamercommissie nu eenmaal is, laat zij zich op dit punt het liefst overtuigen door de rekeningcijfers over 2007 en volgende jaren.

De rekenkamercommissie erkent dat de gemeente werkt met totaalfinanciering. En zij bestrijdt niet dat aan de Bank van Nederlandse Gemeenten de verschuldigde rente en aflossing worden betaald. De commissie wijst er echter op dat er door de overwegend externe financiering geen inkomsten zijn waaruit reserves kunnen worden gevormd teneinde de noodzakelijke onderhoudsuitgaven te bekostigen. De twee onderzochte kapitaalsinvesteringen (het begraafpark en het multifunctioneel sportcentrum/zwembad) belasten de exploitatie niet alleen doordat het niet mogelijk is deze kostendekkend te maken. Deze kapitaalsinvesteringen met vreemd vermogen belasten de exploitatierekening ook doordat er niet kan worden gereserveerd voor het benodigde onderhoud.

De rekenkamercommissie constateert dat ook het gemeentebestuur de huidige reserves en het weerstandsvermogen aan de lage kant vindt. Dat het krappe weerstandsvermogen tot op heden toereikend is gebleken stemt tot tevredenheid. Maar de marges zijn krap. Er zijn bepaald risico's. En zoals altijd: voorkomen is beter dan genezen. De rekenkamercommissie is verheugd dat het gemeentebestuur vindt dat het weerstandsvermogen wel wat verhoogd mag worden.

Ten slotte is de rekenkamercommissie het college erkentelijk voor de gegeven verklaring voor de daling van de kapitaallasten vanaf 2003. Deze verklaring verandert echter niets aan de mening van de commissie dat er voor het toekomstig onderhoud van de gerealiseerde kapitaalgoederen reeds in het heden gereserveerd dient te worden.