

De financiële positie van de gemeente Maasdiel

Bezien vanuit het perspectief van een geïnteresseerde burger



Rapport van het tweede onderzoek van de Rekenkamercommissie
van de gemeente Maasdiel

oktober 2009

1. **Het onderzoek**

De Rekenkamercommissie van de gemeente heeft onderzoek gedaan naar de financiën van de gemeente Maasdriel. Verhalen over financiën zijn meestal erg technisch en vaak alleen door ingewijden te volgen. De Rekenkamercommissie heeft dat anders willen doen. Er is geprobeerd een rapport te schrijven over de gemeentefinanciën, dat voor iedereen te begrijpen is. Dit rapport dus. Het gaat over een onderzoek dat gedaan is naar:

De financiële positie van de gemeente Maasdriel, gezien vanuit het perspectief van een geïnteresseerde burger. Het gaat tenslotte om geld, dat ook een beetje van haar of hem is!

Dat is een mooi streven, een rapport maken over geld dat voor iedereen te begrijpen is, maar hoe doe je dat? Heel eenvoudig door je te verplaatsen in van een denkbeeldige, gemiddelde, geïnteresseerde burger van Maasdriel. Die denkbeeldige burger stelt vragen.

Op deze vragen proberen een paar eveneens denkbeeldige leden van de Rekenkamercommissie een begrijpelijk antwoord te geven. Zo ontstaat een soort vraag- en antwoordspel, waarbij de geldzaken van de gemeente stap voor stap aan de orde komen.

Het gesprek is dus denkbeeldig en de deelnemers aan het gesprek zijn dat ook. Maar wat er in dat denkbeeldige gesprek wordt gezegd is dat zeker niet. Het gaat allemaal om harde feiten.

Maar wordt het dan uiteindelijk niet toch een onbegrijpelijk verhaal? Dat hoeft niet, al dat kan het nooit helemaal worden uitgesloten. De Rekenkamercommissie heeft in ieder geval een poging willen wagen.

Daar gaan we:

**

2. Het gesprek

De eerste vraag

Ik zou het huishoudboekje van de gemeente Maasdriel graag willen kunnen vergelijken met mijn eigen huishoudboekje. Hoeveel geld gaat er per jaar nu eigenlijk in en uit, bij onze gemeente? Kan worden aangegeven wat de tien voornaamste bronnen van inkomsten en wat de tien grootste kostenposten zijn?

Aangeven wat er aan geld binnenkomt en uitgaat? Ja hoor, dat kan.
We gaan met grote stappen door het huishoudboekje van de gemeente:

Opbrengsten (totaal ongeveer € 40 miljoen):

- € 22,5 miljoen aan bijdragen van de rijksoverheid;
- € 3,2 miljoen aan gemeentebelastingen (onroerende zaakbelasting, hondenbelasting en toeristenbelasting);
- € 4,4 miljoen voor producten en diensten (bouw- en milieuvergunningen, paspoorten en rijbewijzen, rioolrecht, marktgeld en dergelijke);
- € 9,9 miljoen aan overige inkomsten (met name renteopbrengsten en opbrengsten van grondexploitatie).

Kosten (totaal grofweg € 39 miljoen):

- € 12,5 miljoen voor bouwen (onder andere de aankoop van grond en het bouwrijp maken daarvan);
- € 3,5 miljoen voor gezondheid en milieu (onder meer riolering en bijdrage aan de GGD in Tiel);
- € 8,9 miljoen voor zorg (bijstand, re-integratie naar werk, het verstrekken van huishoudelijke hulp en rolstoelen);
- € 3,3 miljoen voor leefbaarheid (waaronder kosten van voorzieningen voor sport, recreatie, cultuur en welzijn);
- € 2,3 miljoen voor onderwijs (in het bijzonder voor huisvesting van scholen en leerlingenvervoer);
- € 3,6 miljoen voor aanleg en onderhoud van wegen;
- € 1,6 miljoen voor brandweer en veiligheid (naast brandweer ook preventie en rampenbestrijding);
- € 3,5 miljoen voor de politiek (onder meer de kosten van de gemeenteraad en de kosten van de verkiezingen) en voor producten en diensten (waaronder de inkoop van paspoorten en rijbewijzen).

Helder toch? Het zijn er alleen geen tien. Maar dit is wel waar het om gaat.

**

De volgende vraag

Akkoord, nu heb ik er al een klein beetje gevoel bij. Dat wordt vast groter, als ik ook weet welk deel van de uitgaven van de gemeente Maasdriel eigenlijk al voor jaren vooruit vast liggen.

Mag ik een lijstje met 'vaste lasten' zien, waaraan de gemeente in de komende jaren in ieder geval niet ontkomt?

Natuurlijk! Dit is het lijstje met 'vaste lasten':

- € 6,8 miljoen aan uitgaven voor lonen, sociale lasten.
- € 1,9 miljoen aan uitgaven voor ingehuurd personeel van derden, waarvan de gemeente in redelijkheid wel gebruik moet maken. We hebben het gelukkig *niet* over zogenoemde draaideur-ambtenaren ...
- € 3,35 miljoen aan kapitaallasten. Dit zijn de kosten van bestaande renteverplichtingen en afschrijvingen.
- € 11,3 miljoen aan uitgaven voor gemeenschappelijke regelingen, zoals de GGD en voor bijstand, hulp bij het huishouden en individuele WMO-voorzieningen.
- € 6,46 miljoen aan uitgaven voor goederen en diensten. Daar zitten de potloden en het kopieerpapier in, maar ook allerlei andere uitgaven.
- € 2,5 miljoen aan overige uitgaven. Daar zit bijvoorbeeld de energierekening in en de betaalde belastingen.

Bij elkaar is dat veel geld. Meer dan driekwart van de begroting ligt dus min of meer vast.

Daarom wilt u nu natuurlijk ook weten waar nog ruimte zit om met geld te schuiven, *flexibiliteit* zoals wij dat noemen. Ook hiervan kunnen we een lijstje maken:

- Er is in 2008 € 7,9 miljoen uitgegeven voor de aankoop van gronden. Dit waren eenmalige uitgaven, voor de komende jaren hoeft dit bedrag dus niet opnieuw te worden uitgegeven. Hier zit dus flexibiliteit.
Het geld voor deze uitgaven aan grond is de gemeente natuurlijk niet echt kwijt. Want daar staat tegenover dat de gemeente de grond nu in eigendom heeft en die grond is veel waard.
- De inhuur van personeel kan mogelijk voor een stukje achterwege worden gelaten. Dat betekent wel dat er sommige taken niet worden uitgevoerd.
- De uitgaven voor het eigen personeel kunnen worden teruggebracht door natuurlijk verloop. Dat wil zeggen dat vacatures niet worden opgevuld. Er kan dus worden besloten om na enige tijd met minder ambtenaren te gaan werken. Hier zit wat flexibiliteit, maar dat is niet erg veel.
- Ook in de post goederen en diensten - de potloden en het kopieerpapier - zit enige rek.
- Tot slot biedt ook de post overige uitgaven nog enige ruimte.

Bij elkaar genomen is de flexibiliteit in de begroting op korte termijn klein.

Wij schatten die in op 5 à 10 % van de begroting. Op een termijn van enkele jaren vooruit

**

wordt de flexibiliteit wel wat groter. We denken tussen de 10 en 25 %. Andersom kan je dus ook zeggen dat de flexibiliteit in de Maasdrielse begroting weliswaar klein, maar tegelijk flink groter dan 0 is.

De derde vraag

Helder! Maar nu wil nog wel wat meer weten.

Zo zie ik in de jaarrekening 2008 van de gemeente dat er diverse reserves en voorzieningen worden aangehouden.

Het verschil tussen die twee begrippen heb ik sinds de vierde klas van de HAVO al niet meer scherp, dus: kunnen die begrippen weer even voor mij worden opgefrist? Natuurlijk met bedragen erbij.

Tja, die middelbare school. Voor ons ook lang geleden.

Voor reserves en voorzieningen kunnen wij mooie technische definities geven, en dat zullen we ook doen, maar die zijn behoorlijk ingewikkeld. Laten we daarom eerst maar weer teruggaan naar ons 'eigen' huishoudboekje. We doen dat aan de hand van voorbeelden.

Voorbeeld 1: Als je weet dat je volgend jaar een groot bedrag aan belasting moet betalen, waarvan de oorzaak in het lopende jaar ligt, dan is het zowel verstandig als simpelweg verplicht om hiervoor geld opzij te zetten. Je bent het geld immers feitelijk al kwijt, ofwel: het is al niet meer van jou. Een dergelijke spaarpot, waarbij je je kunt afvragen of die term dan wel helemaal passend is, noemen we een *voorziening*.

Voorbeeld 2: Veel mensen sparen voor de spreekwoordelijke wasmachine die moet worden vervangen, of voor een nieuwe auto. Als het niet de wasmachine is die kapot gaat, maar de koelkast, kan deze spaarpot voor een nieuwe koelkast worden gebruikt en moet de wasmachine even wachten. Als je besluit om de auto niet te vervangen en een wereldreis te gaan maken, kan de spaarpot voor de auto voor de wereldreis worden gebruikt. Dus nog even doorrijden met de oude auto. Kortom aan de besteding van dit geld, dat ergens voor is bedoeld, kan nog wat worden veranderd. Het is je eigen geld, waarover je uiteindelijk zelf kunt beslissen wat je ermee doet. Dit soort spaarpotten – die term is hier beter op zijn plaats – noemen we *bestemmingsreserves*.

Voorbeeld 3: Daarnaast kun je natuurlijk ook sparen zonder direct doel, als appeltje voor de dorst. Dit spaargeld noemen we *algemene reserve*. Met dit geld kun je in principe doen wat je wilt.

Dit zijn natuurlijk huis-, tuin- en keukenvoorbeelden. Bij de gemeente ligt dit ingewikkelder en gelden er scherpe definities. Het principe is echter precies hetzelfde.

**

Voorzieningen en reserves

Omdat wij als Rekenkamercommissie nauwkeurig moeten zijn, geven we toch even de vaktechnische omschrijvingen van voorzieningen en reserves:

Er worden drie begrippen gehanteerd in de regels, die gemeenten moeten gebruiken bij het opstellen van hun jaarrekening:

- Algemene reserve;
- Bestemmingsreserves;
- Voorzieningen.

Reserves zijn eigen vermogen en zijn bedrijfseconomisch gezien vrij te besteden. Het in bedrijfseconomische zin vrij besteedbaar zijn van de reserve wil zeggen dat tot het moment van daadwerkelijke aanwending er altijd voor gekozen kan worden om op basis van een politieke heroverweging de reserve op te heffen en in te zetten voor een ander doel. Kenmerkend voor reserves is, dat ze:

- worden gevormd door bestemming van het resultaat,
- vrij besteedbaar zijn en
- tot het eigen vermogen behoren.

De *algemene reserve* bestaat uit het deel van het eigen vermogen waaraan de gemeenteraad géén bepaalde bestemming heeft gegeven. Tot de algemene reserve worden derhalve gerekend alle reserves, niet zijnde een bestemmingsreserve. Op een algemene reserve ligt dus geen bestemming waardoor de algemene reserve vrij besteedbaar is.

Onder *bestemmingsreserves* worden verstaan alle overige reserves waaraan door de gemeenteraad een bepaalde bestemming is gegeven. In principe kan de raad de gegeven bestemming en de omvang aanpassen tot aan het moment dat er verplichtingen worden aangegaan. Dan verandert de reserve tot aan het bedrag van de verplichting in een voorziening.

Voorzieningen zijn posten in de balans, die een schatting geven van de voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen, waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden per de balansdatum min of meer onzeker zijn, en die oorzakelijk samenhangen met de periode voorafgaande aan die datum. Er zijn twee categorieën voorzieningen, te weten:

- voorzieningen voor verplichtingen en risico's;
- voorzieningen ter egalisatie van kosten.

Kenmerkend voor de voorzieningen voor verplichtingen en risico's is dat ze moeten worden gevormd door het nemen van een last en ze een verplichte bestedingsrichting hebben. Het gaat bij deze voorzieningen om min of meer onzekere verplichtingen die te zijner tijd tot schulden kunnen worden, zoals garantstellingen en dergelijke of om voorzieningen die een schatting betreffen van de lasten voortvloeiend uit risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering, zoals rechtsgedingen, reorganisaties en dergelijke.

De voorzieningen ter egalisatie van kosten worden gevormd ter egalisatie van in de tijd onregelmatig gespreide kosten, zoals groot onderhoud. Het gaat dan over toekomstige lasten waar de gemeente niet onderuit kan.

**

Goed, tot zover de techniek. U wilt nu natuurlijk eindelijk eens weten hoe groot de reserves en de voorzieningen bij de gemeente Maasdriel zijn. Daar gaat het u tenslotte om.

Dat is maar een kort lijstje:

- algemene reserve: € 1,26 miljoen;
- bestemmingsreserves tot een bedrag van € 23,8 miljoen;
- Voorzieningen: € 1,18 miljoen.

De vierde vraag

Goed, ik denk dat ik de kern wel te pakken heb. Maar: kan ik toch een keer uitgelegd krijgen hoe de gemeente er, in financiële zin, werkelijk bij staat?

Kunnen die diverse reserves worden gezien als potjes, waaruit in bijzondere gevallen kan worden geput? Voor welke reserves geldt dat wel en voor welke niet? Als we de financiële positie – naar de stand van eind 2008 – gericht en eerlijk vergelijken met die van de gemiddelde Gelderse gemeente, wat moet dan de conclusie zijn?

Daar hebben we het net al een beetje over gehad. Eigenlijk stelt u een paar vragen tegelijk.

Laten we beginnen met de vraag hoe de gemeente er in financiële zin werkelijk bijstaat. Zoals we net hebben gezien, heeft de gemeente vanuit het verleden en uit bijzondere opbrengsten zo'n € 27 miljoen gespaard aan reserves en voorzieningen. Een groot bedrag, maar per inwoner is dat maar zo'n € 1.000. Daarmee zit de gemeente Maasdriel net onder het gemiddelde van de gemeenten in de provincie Gelderland. Dus oordeelt u zelf.

Dan de vraag of de reserves gezien kunnen worden als potjes, waaruit in bijzondere gevallen kan worden geput. Voor de algemene reserve geldt dat zeker. Maar laten we ons niet rijk rekenen. Het is altijd verstandig om een soort pot voor onvoorziene omstandigheden aan te houden. Je weet immers nooit wat de toekomst brengt. We herinneren ons allemaal dat we dagen zonder stroom hebben gezeten na de crash van de Apache helikopter in 2007.

Voor de bestemmingsreserves ligt dat anders. Voor de bestemming van deze gelden zijn door de gemeenteraad in het verleden keuzes gemaakt. Het gaat bij elkaar om een groot bedrag. Als toelichting geven we u een lijstje met een paar bestemmingen die aan de reserves zijn gegeven:

- Materieelplan brandweer, € 439.000
- Beheerplan wegen, € 2.659.000
- Verkeersstructuur Hedel, € 2.224.000
- Intensivering glastuinbouw, € 476.000.

In dergelijke bedragen – die dus heel verschillende achtergronden kunnen kennen – ziet u in feite het beleid dat de gemeente wil voeren afgespiegeld. Als de raad de bestemming

**

van specifieke reserves wil wijzigen – wat in beginsel gewoon kan – dan moet daarover natuurlijk goed in de raad worden gesproken. Net zoals vroeger het spaarpotje, dat op de schoorsteenmantel stond en dat was bedoeld voor het doen van bepaalde uitgaven (bijvoorbeeld een vakantie), na overleg tussen de gezinsgenoten voor iets anders kon worden aangesproken (bijvoorbeeld een televisie).

De vijfde vraag

Okay, ik begin langzaam maar zeker overtuigd te raken. Die overtuiging – dat het in Maasdriel allemaal prima in orde is, waar het gaat om het gemeentelijke huishoudboekje – wordt overigens mede ingegeven doordat ik bij de jaarrekening 2008 een goedkeurende verklaring van een gerenommeerd accountantskantoor aantref.

Maar dan toch: ik hoor de vreemdste verhalen over de waarde, die aan zo'n verklaring moet worden gehecht. Bedrijven gaan gewoon failliet, terwijl een week ervoor de jaarrekening van een goedkeurende verklaring is voorzien. Mag ik in tien zinnen uitgelegd krijgen wat de feitelijke betekenis van de verklaring bij de jaarrekening van de gemeente Maasdriel (niet) is?

Bedankt. Fijn dat we tot nu toe duidelijk hebben kunnen maken hoe het zit.

Waar het gaat om de rol van de accountant heerst algemeen een hardnekkig misverstand. De accountant controleert of de cijfers kloppen, meer niet. Hij of zij geeft daarbij geen expliciet oordeel over de kwaliteit van de bedrijfsvoering van een organisatie. Om bij uw voorbeeld te blijven, een accountant moet bij een bedrijf dat op de rand van faillissement balanceert vaststellen dat de cijfers correct zijn. De accountant stelt dus vast dat de cijfers kloppen. In dit geval blijkt uit die cijfers dat het bedrijf praktisch failliet is (met als mogelijk effect dat de waarde van de bezittingen moet worden aangepast, waarop de accountant dan weer moet toezien). De accountant heeft echter part nog deel aan het faillissement zelf en is daar ook niet verantwoordelijk voor. Dat behoort allemaal tot de verantwoordelijkheid van de directie van het bedrijf. Omgekeerd is de accountant ook niet verantwoordelijk als een bedrijf juist heel goed draait.

Zo zit het in grote lijnen.

**

De accountant

Technisch is het verhaal over de rol van de accountant natuurlijk een stuk ingewikkelder. Daarom hieronder opnieuw een meer technische omschrijving:

De accountant, die de controle van de jaarrekening uitvoert, moet vaststellen of de jaarrekening een getrouw beeld oproept van de financiële situatie van een organisatie. De accountantsverklaring behoort zekerheid toe te voegen aan een jaarrekening: de accountant is 'de vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer'. Gebruikers van een verantwoording nemen hun beslissingen mede op basis van het feit dat de accountant er een goedkeurende verklaring bij heeft verstrekt.

In de praktijk bestaan er nog al eens onduidelijkheden over de betekenis van de accountantsverklaring. Met name als zich onregelmatigheden of fraude voordoet, in combinatie met het afgeven van een goedkeurende accountantsverklaring, rijzen er vragen. Dit geldt niet alleen voor voorbeelden in de overheidssfeer; ook bij problemen in het bedrijfsleven richt de aandacht van politiek en pers zich vrij snel op de rol van de accountant. Heeft de accountant wellicht ten onrechte een goedkeurende verklaring afgegeven?

Wanneer een accountant zijn handtekening zet onder een accountantsverklaring, betekent dit niet dat er geen enkele fraude is gepleegd of dat het voortbestaan van een onderneming is verzekerd. Het betekent wel dat er aan een hele serie van (wettelijke) eisen is voldaan en dat het beeld van de jaarrekening overeenkomt met de werkelijkheid. De accountant geeft daarmee een waarborg voor betrouwbare financiële informatie.

De jaarrekening is in het maatschappelijk verkeer een belangrijk instrument voor het afleggen van verantwoording en voor het nemen van beslissingen. Daarom is het van groot belang dat de cijfers kloppen.

Overigens wil goedkeuring niet zeggen dat alle facturen en declaraties zijn gecheckt en dat de jaarrekening tot twee cijfers achter de komma klopt. Een dergelijke intensieve controle zou leiden tot buitensporige kosten. Een goedkeurende verklaring betekent wel dat de jaarrekening de realiteit getrouw weergeeft. In het bedrijfsleven zijn de verklaring en jaarrekening samen zijn een belangrijke houvast voor kredietverschaffers, aandeelhouders en andere belanghebbenden voor hun beslissingen. Zij vertrouwen op de handtekening van de accountant. Hetzelfde geldt voor de verantwoording door het gemeentebestuur aan onder meer de gemeenteraad.

De zesde vraag

Nog wat laatste puntjes, om het voor dit moment echt te begrijpen. Als eerste maar meteen een wat platvloerse vraag: ik zie in de jaarrekening 2008 dat het 'saldo van de rekening' € 1.096.641 bedraagt.

**

Hadden we dat geld ook gewoon kunnen uitgeven, bijvoorbeeld als subsidies, voor het oplossen van knelpunten op fietspaden, voor het aanstellen van tien extra ambtenaren of voor nog iets geheel anders? Waarom wel of waarom niet, mag ik dat zo duidelijk mogelijk uitgelegd krijgen?

Goede vraag. Het geld meteen uitgeven aan leuke dingen is er helaas niet bij, zoals u waarschijnlijk al aanvoelde. Het overschot in de jaarrekening 2008 is namelijk bestemd voor twee dingen:

- 1) Geld, dat oorspronkelijk in 2008 zou worden besteed, maar waar bij de besteding vertragingen zijn ontstaan. We hebben het dan over een bedrag van € 0,48 miljoen, dat alsnog in 2009 zal worden besteed aan de doelen waarvoor het oorspronkelijk in de begroting was opgenomen.
- 2) een saldo van mee- en tegenvallers van € 0,61 miljoen, aan meevallers. Dit saldo is onder andere ontstaan door:
 - a) de gemeente Maasdriel kreeg meer van de rijksoverheid dan waarmee eerder rekening was gehouden, dat wil zeggen € 0,39 miljoen;
 - b) bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is sprake van een meevaller van € 0,37 miljoen. De gemeente heeft extra geld van het ministerie van VWS gekregen en meer eigen bijdragen ontvangen dan eerder geraamd voor hulp bij het huishouden;
 - c) een tegenvaller bij de kosten voor pensioenen van (ex-)wethouders van € 0,45 miljoen.

Die € 0,61 miljoen is toegevoegd aan de algemene reserve en de bestemmingsreserves. De besteding van de bestemmingsreserves ligt in principe, zoals we eerder in dit gesprek aan de orde hadden, al vast.

De zevende vraag

Voorlopig duidelijk, al blijft de vraag knagen of de gemeenteraad niet eerder tot andere afwegingen had kunnen en (dus) had moeten kunnen komen. Mogelijk een discussiepunt voor een andere keer.

Als tweede 'los' puntje krijg ik graag uitgelegd wat er in 2008 nu precies is gebeurd met die pensioenen van de (voormalige) wethouders. De kosten daarvan, die hopelijk eenmalig zijn – maar ook dat krijg ik graag toegelicht – bepalen voor een stevig deel het 'zichtbare' saldo van de rekening van 2008. Kunt u de mist volledig voor mij laten optrekken?

**

Dat snappen we. Natuurlijk had de gemeenteraad in beginsel ook een andere afweging kunnen maken, maar dat had niet per se tot een betere beslissing hoeven leiden. In onze gemeentedemocratie beslist de door ons allen gekozen raad. Daarom accepteren wij de beslissingen van de raad. Discussie over genomen beslissingen heeft dus niet zoveel zin meer. Discussie over toekomstige beslissingen des te meer.

De tegenvaller bij de kosten voor pensioenen van (ex-)wethouders noemden wij hierboven al. Voor deze kosten is door de gemeente in 2008 een verzekering afgesloten. Met deze kosten was in de begroting geen rekening gehouden. Daarom zijn deze kosten uit het saldo over 2008 betaald. Deze kosten zijn in beginsel eenmalig.

De achtste vraag

Nog een los puntje: In de kranten heeft een aantal keren iets gestaan over de financiële situatie van De Kreek in Kerkdriel. Waar is daarover iets terug te vinden in de jaarrekening van de gemeente?

Voor de kwestie De Kreek moet je de jaarrekening met een zoeklichtje benaderen, wat overigens bepaald niet wil zeggen dat er op dit punt iets bewust zou zijn achtergehouden.

De Kreek was een zwembad, tevens sporthal. De exploitatie van het sportcentrum liet jaarlijks oplopende tekorten zien. Die tekorten werden veroorzaakt door de leeftijd van het complex. De financiële problematiek is verder ontstaan doordat sportvoorzieningen ontbreken waaraan de mensen op dit moment behoefte hebben. Daarnaast speelt het gegeven dat in een reeks van jaren is geprobeerd om een goed dorpshuis in Kerkdriel te realiseren.

In 2005 is door de gemeenteraad besloten om De Kreek te verbouwen tot multifunctioneel centrum met een dorpshuisfunctie. Daarmee zou ook de exploitatie kunnen worden verbeterd en een sluitende begroting kunnen worden gerealiseerd. De verbouwing van De Kreek werd in 2007 afgerond.

De investering die nodig was voor die verbouwing bedroeg € 2,4 miljoen. De verbouwing heeft er alleen kunnen komen dankzij een lening van de gemeente ter grootte van dit bedrag.

Het stichtingsbestuur van De Kreek heeft in oktober 2007 aan het college gemeld dat er sprake is een overschrijding van de bouwkosten met € 0,5 miljoen. Eind 2008 is daarom door de gemeenteraad besloten om nog eens € 0,5 miljoen aan De Kreek te lenen. Dit gebeurde om een acute financiële noodsituatie te voorkomen.

Over deze gebeurtenissen is op zich niets terug te vinden in de jaarrekening 2008 en de begroting 2009 van de gemeente. De leningen zijn natuurlijk wel in de jaarrekening verwerkt.

**

De negende vraag

Goed. Dan een vierde puntje, waarna de uitsmijter komt: die systematiek van bespaarde rente, die de gemeente volgt.

Waar komt dat nou precies op neer – en mag ik een cijfervoorbeeld zien, waaruit ik kan begrijpen hoe ik dit moet vergelijken met de gang van zaken in (1) een gemiddelde onderneming en in (2) mijn privéhuishouden? Wat zou er gebeuren als we die systematiek simpelweg zouden afschaffen? Als dat niet zou mogen, waarom eigenlijk niet?

Oef, nu wordt het echt lastig. Laten we om te beginnen dicht bij huis blijven, letterlijk in dit geval.

Stel je koopt een tweede huis en je hebt voldoende spaargeld om dat contant te betalen. In dat geval heb je de keus tussen contant betalen of een lening afsluiten om de koopsom te betalen. Op gevoel ben je bij contante betaling veel goedkoper uit dan met een lening (zeker bij een tweede huis, in verband waarmee de rente zeker niet aftrekbaar is). Immers, als je leent moet je uiteindelijk niet alleen de koopsom, maar ook nog rente betalen. Maar ... tegelijk mis je, als je dat Zwitserlevenhuis contant betaalt, wel de rente die je anders op het spaargeld had kunnen *blijven* krijgen, als je dat fraaie stulpje niet had gekocht.

Particulieren en bedrijven *mogen* redeneren als hierboven, gemeenten *moeten* dat op die manier. Voor gemeenten geldt dat zij bij investeringen altijd moeten rekenen met de 'echte' kostprijs, waarbij de manier waarop de financiering is geregeld, geen rol mag spelen. Om in de sfeer te blijven: stel dat de gemeente dat vakantiehuisje van 'eigen geld' zou willen kopen om het te verhuren aan eigen ambtenaren (je weet maar nooit), dan zou de huurprijs per week moeten zijn gebaseerd op de kosten van dat huisje, inclusief de gemiste rente op het eigen geld, dat in het huisje wordt gestoken. Eigenlijk wel zo zuiver, als je er eerlijk naar kijkt.

Dus: als de gemeente investeert en dat met eigen geld doet:

- dan wordt rente bespaard (want er wordt niet geleend)
- moet die niet-uitgegeven rente wel tot de kosten van die investering worden gerekend
- wordt die niet-uitgegeven rente vervolgens ook als *opbrengst* geboekt. Dit is dan de zogenoemde *bespaarde rente*, die voor de gemeente Maasdriel in 2008 ongeveer € 880.000 beliep
- waardoor het per saldo allemaal keurig glad loopt
- en het inzicht voor iedereen maximaal is.

Ook voor u, beste gesprekspartner? Ik hoop het maar!

**

Bespaarde rente

Voor de nauwkeurigheid volgt hier het verhaal over de bespaarde rente het nogmaals, maar dan scherper en meer in vaktermen.

Bespaarde rente is de rente die berekend wordt over het gedeelte van het eigen vermogen dat is aangewend ter financiering van investeringen. Reden hiervoor is dat het eigen vermogen dient als financieringsbron. De beschikbaarheid van het eigen vermogen vermindert de behoefte aan rentedragend vreemd vermogen, waardoor de rentebetalingen worden verlaagd. Dit werkt door in de exploitatie: de over het eigen vermogen berekende bespaarde rente wordt ook onder de baten opgenomen.

Bij de kostprijsberekening van een gemeentetaak mag de financieringswijze geen rol spelen. Door deze werkwijze wordt de kostprijs van de producten niet beïnvloed door de wijze van financiering (met eigen of met vreemd vermogen). Bespaarde rente mag wel worden berekend over reserves (eigen vermogen), maar niet over voorzieningen (vreemd vermogen). De redenering is dat voorzieningen niet als financieringsbron kunnen dienen, omdat ze niet hoger mogen zijn dan in overeenstemming is met de risico's en de verplichtingen in verband waarmee ze zijn ingesteld.

Tegenover de rentelasten staan dus renteopbrengsten ('bespaarde rente') over de reserves. Daarbij wordt door de gemeente Maasdriel gerekend met een vaste rente. Die is, gelet op de lopende geldleningen, het huidige renteklimaat en de verwachte ontwikkelingen, vastgesteld op 5 %.

De laatste vraag

Hum ... ik blijf het bijzonder vinden – en helemaal logisch vind ik het nog niet. Enfin.

De beloofde uitsmijter, omdat ik langzaam maar zeker een liefhebber ben geworden: het 'resultaat op bouwgrondexploitaties' (vanaf pagina 14 van de jaarrekening 2008 van de gemeente Maasdriel).

Graag krijg ik, klip en klaar, uitgelegd hoe dit werkt. Welke risico's loopt de gemeente in het algemeen, hoe komen de risico's bij specifieke projecten tot uitdrukking, hoe kan ik zien hoe een bepaalde exploitatie feitelijk financieel is afgesloten? Mag ik hier wat cijfervoorbeelden bij zien, op basis waarvan ik het echt kan begrijpen?

Heeft in de gemeente Maasdriel trouwens ooit de situatie gespeeld, dat een verlies op een project eerder of later moest worden goedge maakt door een aanpassing van één of meer lokale heffingen? Zo ja, wanneer was dat en hoe is dat toen precies gegaan?

**

Om te beginnen, vrijwel elke gemeente voert grondbeleid. Dat wil zeggen, dat het gemeentebestuur door ontwikkeling van bouwlocaties wil bijdragen aan de realisatie van doelen op het gebied van wonen en werken. Deze doelen zijn door de gemeenteraad vastgesteld. In Maasdriel is dat niet anders.

In Maasdriel is besloten dat de ontwikkeling van locaties minimaal budgettair neutraal moet zijn. Er mag dus geen verlies op worden geleden.

In mei 2007 is door de gemeenteraad besloten over te gaan op actieve grondpolitiek. Daarbij is de gedachte dat gemeentelijk grondbezit noodzakelijk is voor het realiseren van de ruimtelijke ontwikkeling in Maasdriel. Bij de uitvoering van deze actieve grondpolitiek maakt het college van B&W telkens de afweging tussen:

- het bereiken van maatschappelijke en bestuurlijke doelstellingen;
- winst en risico;
- praktische uitvoerbaarheid.

Daarnaast kent de gemeente Maasdriel twee vormen van grondexploitatie, namelijk:

- nog niet in exploitatie genomen complexen;
- in exploitatie genomen complexen.

Bij een nog niet in exploitatie genomen complex is de daadwerkelijke realisatie nog niet gestart. Er kunnen echter wel voorbereidende werkzaamheden worden gedaan zoals onderzoeken, het opstellen van een stedenbouwkundig ontwerp en een bijbehorende grondexploitatie.

Wanneer de gemeenteraad de grondexploitatie heeft vastgesteld, is er sprake van een in exploitatie genomen complex.

Tot zover het gemeentelijk beleid. Maar hoe zit het nu feitelijk?

Op dit moment zijn er vijf bouwgrondcomplexen in exploitatie:

- Rossum-Noord (afwikkeling naar verwachting in 2010);
- Bibliotheekterrein Kerkdriel (afwikkeling naar verwachting in 2009, al ingeboekte winst € 0,17 miljoen);
- Sint Antoniusstraat Velddriel (afwikkeling naar verwachting in 2010, verwachte winst € 0,62 miljoen);
- Gemeentewerf e.o. in Kerkdriel (afwikkeling naar verwachting in 2009, verlies € 0,7 miljoen);
- De Kampen-Noord in Hedel (afwikkeling onzeker in verband met een uitspraak van de Raad van State).

Er zijn in de gemeente Maasdriel tien projecten nog die niet in exploitatie zijn genomen. Die bevinden zich met name in Kerkdriel. In 2008 zijn er forse bedragen geïnvesteerd in deze projecten. Die projecten en de daarbij behorende bedragen zijn (met enig zoeken) terug te vinden in de jaarrekening 2008 van de gemeente.

**

Laten we vooral duidelijk zijn: Grondexploitatie is een risicovolle activiteit. Met risico's moet dus altijd rekening worden gehouden. Daarom noemen wij een aantal mogelijke risico's:

- het risico van renteverliezen bij een (grote) grondvoorraad;
- het feit dat de waarde van de grond afhankelijk is van de beoogde huidige en toekomstige bestemming en van de conjunctuur;
- het ontbreken van slagvaardigheid, specialistische kennis en voldoende ambtelijke capaciteit;
- het maken van meer kosten dan economisch haalbaar is. De grond is dan te duur voor de beoogde ontwikkeling. Om die reden zijn een toets van de financiële haalbaarheid en een goede kostenbewaking vereist.

In de begroting 2009 van de gemeente Maasdriel (blz. 52) wordt daarom rekening gehouden met een buffer voor onvoorziene risico's van grondexploitaties van minimaal € 1 miljoen.

Verder worden er in Maasdriel nooit projecten gefinancierd door lokale heffingen te verhogen.

Er zijn in het verleden wel eens projecten geweest, waarvan op voorhand bekend was dat ze verlieslijdend zouden zijn, zoals de gemeentewerf en omgeving te Kerkdriel. Die projecten zijn toch uitgevoerd uit overwegingen van bijvoorbeeld verkeersoverlast, of de noodzaak van bodemsanering. Voor dat soort projecten wordt een beroep gedaan op de reserves, waar we al eerder over spraken. Er wordt zoals wij al zeiden minimaal € 1 miljoen in reserve gehouden voor dit doel. Ook wordt soms geprobeerd extra provinciale subsidies te krijgen.

En dan nog iets

Het blijft wat onbevredigend. Ik had gehoopt wat meer te horen over de risico's die verbonden zijn aan de afzonderlijke exploitaties van bouwgronden. Maar ik begrijp tussen de regels door dat die risico's moeilijk in getallen te vatten zijn.

Maar ja, nu we het toch over risico's hebben schiet me nog een vraag te binnen. Daarbij denk ik aan de huidige kredietcrisis. Valt er eigenlijk iets te zeggen over de manier waarop de aangekondigde maatregelen vanuit het Rijk doorwerken voor de gemeente Maasdriel?

Wel iets. De berichten van de rijksoverheid zijn dat als gevolg van de kredietcrisis voor 2009 geen wezenlijke verandering hoeft te worden verwacht voor de uitkering die de gemeente Maasdriel van de rijksoverheid ontvangt. Wel wordt de vergoeding, die gemeenten krijgen voor de inflatie, beperkt. Daardoor krijgt Maasdriel in 2009 zo'n € 200.000 minder. Op de lange termijn, met name voor de periode na 2011, is de situatie nog met veel onzekerheden omgeven. Een reden temeer om een voorzichtig, solide financieel beleid te voeren.

**

Nu echt de laatste vraag

Dat is wel een heel kort antwoord, zeker als ik terughaal wat ik het laatste jaar allemaal in het NOS Journaal heb gezien. Ik probeer even door te denken over wat u eerder hebt verteld.

Is het niet zo dat als gevolg van de economische situatie moet worden verwacht dat de gemeente Maasdriel bijvoorbeeld minder bouwleges gaat ontvangen? Dit terwijl bijvoorbeeld de gemeentelijke uitgaven aan de Sociale Dienst Bommelerwaard zullen toenemen. Op welke manier heeft de gemeente met dit soort mogelijke tegenvallers rekening gehouden? Dit zijn toch tegenvallers die voor onze gemeente ingrijpend kunnen zijn?

Laten we kijken naar cijfers zoals die er nu liggen.

De opbrengsten van de bouwleges zijn in het 1e kwartaal van 2009 bijna 30% achtergebleven bij de raming. Bovendien is het aantal aanvragen voor een bouwvergunning 20% minder dan verwacht. Dit verschil wordt veroorzaakt door het feit dat de aanvragen voor een bouwvergunning zich in hoofdzaak richten op verbouwingen in plaats van nieuwbouw. Zo ontstaat een tegenvaller van circa € 300.000 op jaarbasis.

Met de huidige economische ontwikkelingen zullen er extra uitgaven voor de bijstand komen. De werkloosheid stijgt en het aantal bijstandsgerechtigden neemt toe. De kosten voor de bijstand zullen in 2009 naar verwachting met ruim € 275.000 toenemen. Op basis van de huidige afspraken tussen de rijksoverheid en de gemeenten bedraagt het risico voor de gemeente echter maximaal € 143.000.

Bovenstaande tegenvallers zijn in de afgelopen maand mei aan de gemeenteraad gemeld. Er wordt nog overlegd tot welke maatregelen dit zal moeten leiden.

Uw bezorgdheid is dus volkomen terecht.

**

Een wedervraag

Wij hebben u nu heel veel verteld of de uitkomsten van het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de financiële positie van onze gemeente. Heeft u nu enigszins een beeld gekregen van hoe het daarmee staat? Zijn wij echt duidelijk geweest?

Ja, u bent heel duidelijk geweest, maar u moet mij niet vragen om uw verhaal even te herhalen. Het zijn erg veel feiten en sommige onderwerpen zijn wel erg technisch.

Dat begrijpen we.

Ik wil u erg bedanken voor dit gesprek en uw antwoorden.

Met alle plezier gedaan!

**

3. Verantwoording

Dit rapport over het tweede onderzoek van de Rekenkamercommissie van de gemeente Maasdriel heeft de vorm van een verslag van een fictief gesprek. Doel van deze bijzondere vorm van presentatie is het rapport toegankelijk te maken voor de gemiddelde geïnteresseerde burger. Dat neemt niet weg dat de inhoud van het rapport buitengewoon serieus bedoeld is. De gerapporteerde feiten zijn een neerslag van het onderzoek van de Rekenkamercommissie.

De Rekenkamercommissie is uitgegaan van de volgende vraagstelling: wat is de financiële positie van de gemeente Maasdriel, gezien vanuit het perspectief van de geïnteresseerde burger.

In praktische zin is het onderzoek uitgevoerd door Hordijk & Hordijk BV (een onderzoeks- en adviesbureau uit Culemborg). Frank Hordijk is daarvan directeur, terwijl hij tevens het enige lid ('directiemodel') van de Rekenkamercommissie Maasdriel vormt.

Nadat de gemeentesecretaris geïnformeerd was over het voorgenomen onderzoek, werd een lijst samengesteld met ongeveer tien vragen, die een fictieve gemiddelde burger rond de financiële positie van de gemeente Maasdriel zou kunnen hebben. Die vragen werden maximaal toegankelijk geformuleerd, met de bedoeling om ze beslist even begrijpelijk te beantwoorden.

**

Deze vragen zijn vervolgens uitgezet bij medewerkers van Financiën met het verzoek tot primaire beantwoording. De antwoorden zijn vervolgens door Hordijk & Hordijk BV gecompleteerd, gevalideerd en geredigeerd. De antwoorden zijn met de leden van de klankbordgroep, die voor de Rekenkamercommissie is ingericht, besproken.

De bedoeling was om de uitkomsten van het onderzoek, bestaande uit de antwoorden op de gestelde vragen te verwerken tot een soort van brochure. Die brochure moest vanzelfsprekend ook voor raadsleden – niet voor niets tegelijk burgers van Maasdiel – in meerdere opzichten interessant zijn. Om die redenen heeft een intensieve eindredactie plaatsgevonden. Dit rapport is de beoogde brochure.

Tot slot: waarom heeft de Rekenkamercommissie dit onderzoek eigenlijk willen uitvoeren? Omdat:

- het in deze vorm nieuw is (in ieder geval voor Maasdiel);
- het tot interessante en relevante kennisvermeerdering bij raadsleden en andere gemeentelijke actoren kan leiden;
- het een zekere actualiteit kent: welke invloed heeft de financiële crisis op de financiële huishouding van de gemeente;
- het onderwerp, mede door de gekozen uitwerkingsvorm, beslist in een bredere lokale belangstelling zal staan.

Voor de commissie – en hopelijk ook voor alle lezers – meer dan voldoende redenen.

**

**