

Notitie

Voor oordeelsvorming herindelingsontwerp
Barneveld-Scherpenzeel
14 april 2021

Datum
12 april 2021

Zaaknummer
2021-001602 en 2021-001603
Blad
1 van 9

Aan
Gedeputeerde Jan Markink

Kopie aan
[REDACTED]

Van
KOB/IBT
[REDACTED]

Onderwerp

Duiding BDO rapport, Barneveld schoon door de poort en zienswijze grondexploitatie
Rollen-besluiten PS en draagvlak – peilingen

BDO rapport benchmark Nederlandse gemeenten 2021 en de scores voor Barneveld en Scherpenzeel

In BDO benchmark Nederlandse gemeenten 2021 scoort Barneveld een 5 en Scherpenzeel een 10. Dit wordt veroorzaakt doordat:

- Scherpenzeel haalt bij BDO op bijna alle kengetallen de maximale score (enige uitzondering is de belastingcapaciteit);
- Bij BDO weegt de solvabiliteitsratio en schuldquote relatief erg zwaar in de eindscore mee. Beide kengetallen zijn evenwel in bepaalde mate complementair aan elkaar. Dat wil zeggen dat een goede score bij de solvabiliteit ook een goede score bij de schuldquote kan betekenen.
- Voorts ligt er een relatie tussen de schuldquote en de grondexploitatie. Een grote grondexploitatie is meestal extern gefinancierd en betekent daardoor ook een hoge schuldquote en dat betekent lagere BDO scores.

De door BDO gehanteerde cijfers zijn op basis van de vastgestelde jaarrekening 2019. De berekening is als volgt tot stand gekomen:

| Gemeente | Solvabiliteitsratio | Nettoschuldquote gecorrigeerd | Grondexploitatie | Structurele Exploitatie ruimte | Belastingcapaciteit | Score Overall |
|--------------|---------------------|----------------------------------|------------------|--------------------------------|---------------------|---------------|
| Barneveld | 26,80% | 135,40% | 38,30% | 0,00% | 104,90% | 5 |
| BDO score | 27 | 10 | 5 | 6 | 3 | 51 |
| Scherpenzeel | 55,00% | -27,00% | 9,00% | 3,00% | 105,00% | 10 |
| BDO score | 40 | 30 | 15 | 10 | 1 | 96 |

BDO hanteert in haar berekening de vijf kengetallen, die volgens het BBV verplicht zijn om op te nemen in de jaarrekening en begroting in de paragraaf financiële kengetallen. BDO neemt echter geen waardeoordeel op over het weerstandsvermogen. Terwijl deze in Barneveld voor het verslagjaar 2019

 provincie
Gelderland

Datum

12 april 2021

Zaaknummer

2021-001602 en 2021-001603

Blad

2 van 9

met een ratio van 2,5 uitstekend is te noemen. Voor Scherpenzeel geldt dat overigens ook voor het verslagjaar 2019. Scherpenzeel heeft eveneens een ratio van 2,5. BDO gaat voorbij aan deze belangrijke ratio, die ook in het kader van het financieel toezicht door de provincie is opgenomen is in de risicoanalyse van gemeenten. Voor ons als toezichthouder zijn de structurele exploitatieruimte en de weerstandsratio veruit de belangrijkste kengetallen. De eerste zegt iets over het al dan niet structureel sluitend zijn van de begroting en meerjarenraming of jaarrekening. In de weerstandsratio komen alle financiële risico's van de gemeente tot uitdrukking, die de gemeente loopt maar die (nog) niet zijn begroot of verantwoord. Die risico's worden vervolgens afgezet tegen de buffer die de gemeente daarvoor beschikbaar heeft. Dus ook de eventuele risico's op (hoge) schulden/financiering en de (forse) grondexploitatie worden daarbij betrokken. Kortom in deze beide kengetallen komen meerdere afzonderlijk voorgeschreven kengetallen tezamen.

Daarnaast geeft BDO geen score voor de onbenutte belastingcapaciteit. Deze is in Barneveld voor het jaar 2019 € 7,2 miljoen. Voor Scherpenzeel is deze in het jaar 2019 € 0,9 miljoen. Naar het oordeel van de toezichthouder en overigens ook de VNG is dit wel een belangrijke indicator voor de financiële wendbaarheid van een gemeente. De VNG hanteert hiervoor de termhoudbaarheidsquote. Dit kengetal geeft een indicatie weer van de ombuigingsinspanning die een gemeente bij een slechtweerscenario moet leveren voor houdbare gemeentefinanciën. De structurele ombuigingsopgaven bestaan dan namelijk uit de beïnvloedbare beleidsruimte waar bezuinigingen mogelijk zijn + de onbenutte belastingcapaciteit.

In de monitor financiële conditie gemeenten van de VNG¹ voor het verslagjaar 2019 liggen de scores voor Barneveld en Scherpenzeel veel dichterbij elkaar dan bij BDO. In de monitor van de VNG scoort Barneveld een 7 en Scherpenzeel een 7,5. Waarbij Barneveld goed scoort op de onbenutte belastingcapaciteit en de houdbaarheidsquote en Scherpenzeel scoort goed op de vermogenspositie en solvabiliteitsratio. De conclusies van VNG zijn in lijn met de bevindingen uit de herindelingsscan Barneveld-Scherpenzeel. Namelijk dat Barneveld meer mogelijkheden heeft in de exploitatie en dat Scherpenzeel een betere solvabiliteit heeft.

Een goede score in de benchmark Nederlandse gemeenten van BDO hoeft overigens niet altijd te betekenen dat de financiële situatie van een gemeente per definitie goed is. Zo scoorde de gemeente Assen in de benchmark BDO van 2020 een 8. De provincie Drenthe heeft de gemeente Assen voor 2020 onder preventief toezicht geplaatst, omdat de gemeente geen reëel en structureel sluitende begroting heeft ingediend.

In de VNG monitor financiële conditie gemeente verslechtert de situatie van Barneveld wel in het vergelijk tussen jaarrekening 2019 en begroting 2020 en 2021 en bij Scherpenzeel verbetert deze over deze periodes, maar voor een zuiver vergelijk met de BDO test is een vergelijk op basis van jaarrekening 2019 het meest realistisch. Aangezien BDO uitgaat van definitief door accountants gecontroleerde en door de raad vastgestelde jaarrekeningen.

Barneveld schoon door de poort

De gemeente Barneveld is bezig met het zoeken naar oplossingsrichtingen voor het sluitend krijgen van de begroting 2022 en het meerjarenperspectief. De kadernota staat voor 18 mei a.s. op de agenda bij het college

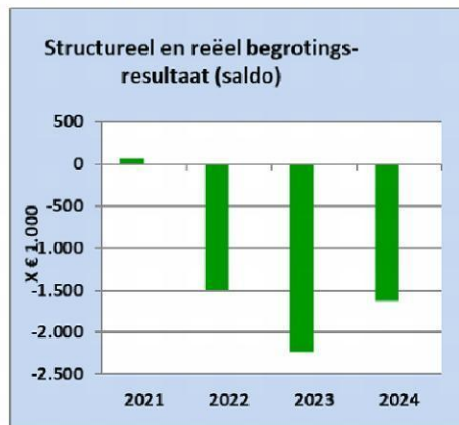
¹ <https://vng.nl/nieuws/nieuwe-monitor-financiele-conditie-gemeenten>

Datum
12 april 2021

Zaaknummer
2021-001602 en 2021-001603
Blad
3 van 9

en 17 juni wordt deze in de gemeenteraad behandeld. De gemeente gaat voor de begroting 2022 een bezuinigingstraject in als dat noodzakelijk is, maar dat hangt mede af van de gunstige of in het slechtste geval ongunstige ontwikkeling van het gemeentefonds en de herverdeling van het gemeentefonds vanaf 2023. Op basis van de laatste inzichten lijkt de gemeente Barneveld er als voordeelgemeente uit te komen bij de herverdeling van het gemeentefonds. Er wordt in de adviesaanvraag verdeelvoorstel herijkt gemeentefonds van het ministerie van Binnenlandse Zaken een bedrag genoemd van 36 euro per inwoner voordelig. Per saldo zal dit dan een structureel voordeel zijn van 36×60.000 inwoners = 2,16 miljoen. Het voorstel is om de herverdeeffecten vanaf 2023 over een aantal jaren te spreiden en daarbij een ingroeipad van maximaal € 15 per inwoner per jaar te hanteren. Het is natuurlijk afwachten of het daadwerkelijk zo gaat uitpakken voor Barneveld, maar als dit voordeel zich zal gaan voordoen is het geprognosticeerde begrotingstekort voor 2023 en verder wel voor een heel groot deel in één keer weggewerkt. De vastgestelde begroting 2021 en meerjarenraming ziet er namelijk zo uit:

Begrotingssaldo en meerjarenraming Barneveld op basis van vastgestelde begroting 2021

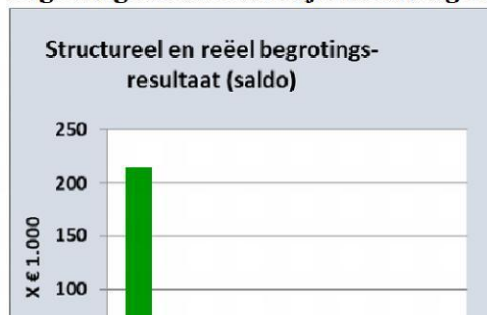


Op dit moment is er nog geen actuelere financiële informatie over het begrotingsperspectief van Barneveld beschikbaar op basis waarvan beoordeeld kan worden of Barneveld schoon door de poort gaat. Trouwens ook voor Scherpenzeel is er nu nog geen actuelere informatie dan de vastgestelde begroting 2021 beschikbaar.

Financiële situatie Scherpenzeel en herverdeling gemeentefonds

Scherpenzeel is trouwens ook voordeelgemeente volgens de laatste inzichten. De gemeente gaat er volgens het advies 49 euro per inwoner op vooruit. Dat zou voor Scherpenzeel een voordeel betekenen van ongeveer 10.000 inwoners \times 49 euro = 490.000 euro structureel voordeel. Ook hiervoor geldt dat het een voorlopig advies is. Of het daadwerkelijk zo gaat uitpakken is afwachten. De gemeente Scherpenzeel heeft een reëel en structureel sluitende begroting vastgesteld. Zie onderstaande grafiek voor Scherpenzeel.

Begrotingssaldo en meerjarenraming Scherpenzeel op basis van vastgestelde begroting 2021



Datum

12 april 2021

Zaaknummer

2021-001602 en 2021-001603

Blad

4 van 9

Reactie op zienswijze Scherpenzeel inzake grondexploitatie-resultaten Barneveld

De gemeente Scherpenzeel heeft in haar zienswijze op pagina 16 een bewering opgenomen waarbij wordt gesteld dat de exposure op grondposities van Barneveld aanmerkelijk hoger is dan bij Scherpenzeel en waarbij Scherpenzeel het negatieve exploitatie-resultaat van Barneveld zou moeten compenseren. Deze bewering is onjuist. Het klopt weliswaar dat Barneveld een grotere grondportefeuille (37 complexen) heeft, maar het is niet zo dat Scherpenzeel (4 complexen) voor de verliezen van Barneveld zou moeten gaan opdraaien. Deze verliezen zijn al door Barneveld zelf voldoende afgedekt.

De gemeente Barneveld heeft namelijk al een verliesvoorziening getroffen voor 9 complexen waar zich verliezen voordoen. De verliesvoorziening is op 31-12-2019 € 25,6 miljoen. Volgens Barneveld zijn de grondexploitaties conservatief opgesteld en kan de ingestelde voorziening wellicht vrijvallen bij voordelige bijstelling van de exploitaties. Bij 16 complexen is op dit moment nog sprake van een totale winstverwachting van € 25,2 mln. In 2019 is tussentijds al € 6,8 mln. aan voordelig resultaat genomen. De in de herindelingsscan voor Barneveld opgenomen eindwaarde grondexploitaties van -/- € 1,1 mln. betreft de som van alle positieve en negatieve complexen (tabel 34 en 35), en dus ook alle complexen waarbij de verwachte verliezen inmiddels met voorzieningen zijn afgedekt. In de samenvattende tabel 1 zou voor een juist beeld en juiste matching met Scherpenzeel, voor Barneveld de -/- € 1,1 gewijzigd moeten worden in € 25,2 mln. De boekwaarde van de grondexploitatie van Barneveld bedraagt aldus per 31-12-2019 € 82 mln. - € 26 mln. aan voorzieningen dus netto € 56 mln. (afgerond).

In de herindelingsscan is de volgende zin opgenomen in de bijlage die over Barneveld gaat (p.36):

“Per 31/12/2018 bedroeg de verliesvoorziening op grondexploitaties in totaal € 26,1 miljoen. In 2019 zijn de verliezen iets terug gelopen met € 0,6 miljoen waardoor de verliesvoorziening per 31 december 2019 € 25,6 miljoen bedraagt.”

De conclusie van Barneveld dat de verliesvoorziening niet meegenomen is klopt niet. Deze is in de scan niet overal consequent meegenomen. Berenschot heeft bij de beoordeling van de waarde van de grondexploitaties gekeken naar de eindwaarde van de grondexploitaties en niet naar het effect op de balans of vermogenspositie in de toekomst. Voor zover Berenschot uit de zienswijze van Scherpenzeel kan afleiden,

Datum

12 april 2021

Zaaknummer

2021-001602 en 2021-001603

Blad

5 van 9

suggereren zij dat een heringedeelde gemeente geconfronteerd zou worden met het verlies van € 1,1 miljoen. In die zin klopt wat Barneveld schrijft: verwachte toekomstige verliezen zijn verwerkt op de balans. De conclusie die getrokken zijn over de grondexploitaties is, luidt (p.14):

“Het totaalbeeld is dat de grondexploitaties in Scherpenzeel in de toekomst meer rendement opleveren dan in Barneveld. Door het grote aantal grondexploitaties en het relatief grote belang van bedrijventerreinen is Barneveld bovendien gevoeliger voor ontwikkelingen in de markt en kan deze niet opvangen binnen het resultaat van de exploitaties. Vanwege het kleinere aandeel van bedrijventerreinen in de grondexploitaties van Scherpenzeel is de gevoeligheid lager.”

De opmerking van Barneveld brengt daar geen verandering in. De risico's in Barneveld schat Berenschot hoger in dan in Scherpenzeel. Deze risico's liggen echter in de toekomst en niet in 'lijken uit de kast' waarmee Scherpenzeel geconfronteerd zou worden. De gemeente Barneveld heeft volgens de voorschriften voor alle mogelijke toekomstige verliezen een voorziening getroffen. Deze voorziening is met ruim 25 miljoen zeer ruim en volgens de potentiële winstverwachting van de grondexploitatie van eveneens 25 miljoen meer dan voldoende om eventuele verliezen op te vangen.

De gemeente Barneveld prognosticeert mogelijk toekomstige winsten in de begroting niet. Zo presenteerde de gemeente bijvoorbeeld voor het begrotingsjaar 2018 een positief saldo van € 347.000 euro, maar bleek bij de gerealiseerde cijfers van de jaarrekening 2018 dat er een positief saldo was van maar liefst € 15,7 miljoen. Vanuit het voorzichtigheidsprincipe is dit een conservatieve en behouden manier van ramen. De gemeente heeft zich vooraf niet rijk gerekend en de winst pas genomen op het moment dat deze zich voordeed.

Datum

12 april 2021

Zaaknummer

2021-001602 en 2021-001603

Blad

6 van 9

11

11

Datum

12 april 2021

Zaaknummer

2021-001602 en 2021-001603

Blad

7 van 9

Bijlage

Redeneerlijn draagvlak herindelingsregeling Barneveld-Scherpenzeel

In het Herindelingsadvies zal zeker een flinke passage moeten worden gewijd aan het draagvlak voor het fusievoorstel. Dit als onderdeel van de toetsing aan het Beleidskader van de Minister van BZK. Daarbij zal ingegaan moeten worden op alle aspecten die in de voorbereiding en behandeling van het wetsvoorstel in dit verband aan de orde kunnen komen.

Hieronder een hiertoe voorgestelde redeneerlijn/kernboodschap, die bij bestuurlijke instemming verder zal worden uitgewerkt in het Herindelingsadvies en die ook benut kan worden in de uitvoering van de lobbystrategie en eventueel in de aankomende debatten in en met de Staten over Herindelingsontwerp en Herindelingsadvies. Bij het opstellen kon nog niet beschikt worden over de resultaten van het Kieskompas onderzoek van maart/april 2021 en de resultaten van de zienswijzen in beide gemeenteraden.

1. Gemeentelijke herindeling vindt zoveel mogelijk plaats “van onderop”, dat wil zeggen in afstemming met en gedragen door belangen, opvattingen en inzichten van de inwoners, andere belanghouders en besturen van de bij de fusie betrokken gemeenten.

Initiatief bij gemeente Scherpenzeel

2. De provincie heeft de gemeente Scherpenzeel alle ruimte gegeven om, in afstemming met de eigen inwoners en lokale belanghouders en met buurgemeenten en bestuurlijke partners te komen tot een adequate oplossing voor de door de gemeente zelf in 2019 geconstateerde bestuurskrachtproblematiek. De provincie heeft de gemeente daarin gestimuleerd en gefaciliteerd op onderdelen. Vanuit de gemeente Barneveld is in die fase reeds aangegeven dat men bereid was om te onderzoeken hoe deze gemeente zou kunnen bijdrage in de oplossing. Toen de gemeente Scherpenzeel hierin geen adequate oplossing kon bieden heeft GS de regie over dit proces genomen en een fase van open overleg (artikel 8 Wet Arhi) gestart.

Regie provincie in het vinden van de beste oplossing

3. In de fase van open overleg heeft de provincie actief de belangen, opvattingen van inwoners en belanghouders van beide betrokken gemeenten geïnventariseerd om die te benutten als inhoudelijke basis voor een beslissing over de beste bestuurlijke variant. Dit is zowel gebeurd via gesprekken en themabijeenkomsten, digitaal via reactiemogelijkheid op onder meer stellingen op de website als via een representatieve raadpleging via Kieskompas.
4. In die fase heeft de provincie alle relevante bestuurlijke partners betrokken en met hen gesproken over de bijdrage die zij mogelijk zouden kunnen geven aan de oplossing van de bestuurskrachtproblematiek van Scherpenzeel. De gemeente Barneveld heeft daarbij op eigen initiatief (nogmaals) aangegeven hierin een rol te willen vervullen.
5. In de fase van open overleg heeft GS met beide betrokken gemeentebesturen overlegd over de keuze van mogelijke varianten voor versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel en ze daarbij de mogelijkheid gegeven met eigen varianten te komen en om daar eventueel samen uit te komen.
6. Toen overeenstemming tussen de gemeenten hierover niet mogelijk bleek, heeft GS de variant gekozen die de beste oplossing biedt voor de bestuurskrachtproblematiek van Scherpenzeel omdat die het beste aansluit bij de belangen, opvattingen en ideeën van inwoners over de prestaties van hun gemeentebestuur. Deze variant vormt de basis voor het Herindelingsontwerp.

Van Herindelingsontwerp naar Herindelingsadvies

Datum

12 april 2021

Zaaknummer

2021-001602 en 2021-001603

Blad

9 van 9

7. In het kader van de voorbereiding van het Herindelingsadvies heeft GS het Herindelingsontwerp actief verspreid via verschillende kanalen. Er zijn digitale informatiebijeenkomsten in de vorm van webinars georganiseerd en konden mensen deelnemen aan informatieve groepsgesprekken.
8. In het kader van de totstandkoming van het Herindelingsadvies heeft GS het Herindelingsontwerp aan bestuurlijke partijen en aan de inwoners van beide gemeenten en aan eenieder de mogelijkheid geboden om een reactie/zijnswijze in te dienen. Dit heeft geresulteerd in PM reacties, waarvan PM unieke zienswijzen.
9. GS heeft de inhoud en de hoofdboodschap van het Herindelingsontwerp via een representatieve raadpleging door Kieskompas laten voorleggen aan de inwoners van beide gemeenten. Dit heeft geresulteerd in het algemene beeld dat PM (bijlage samenvatting raadpleging kieskompas)
10. GS heeft de beide gemeenteraden uitgenodigd om een zienswijze in te dienen. Dit heeft een genuanceerd beeld opgeleverd van opvattingen van raadsleden in beide gemeenten over het Herindelingsontwerp. De gemeenteraad van Scherpenzeel is in meerderheid tegen de voorgestelde herindeling. De gemeenteraad van Barneveld is in meerderheid voor. Voor het totaal van de beide bij de fusie betrokken gemeenten is een flinke meerderheid van raadsleden positief over het Herindelingsontwerp in een verhouding PM.
11. Dat een meerderheid van de raadsleden van Scherpenzeel voor zelfstandigheid is, is een onderdeel van het complete draagvlak; en inherent bij een herindelingsdiscussie waarbij één van de gemeenten mogelijk niet instemt met de herindeling. Ware het anders, dan had de provincie immers niet het initiatief hoeven nemen voor het starten van de ARHI-procedure².
12. In het Herindelingsadvies is door middel van aanpassingen aan en verbeteringen op de tekst van het Herindelingsontwerp zo goed mogelijk rekening gehouden met de ingebrachte zienswijzen, in het bijzonder die van de beide gemeenteraden.

Hoofdconclusie ten aanzien van draagvlak voorgestelde herindelingsregeling

13. Het fusievoorstel zoals beschreven in het Herindelingsadvies volledig “van onderop” opgebouwd. Dit in de zin dat de regeling zo volledig mogelijk is afgestemd op de in het voorbereidingsproces naar voren gebrachte belangen en verwachtingen van inwoners en belanghouders uit de beide gemeenten. En dit tevens in de zin dat bij de totstandkoming van de regeling de inwoners, maatschappelijke organisaties, bestuurlijke partners en de beide gemeentebesturen in alle fasen intensief betrokken zijn, hun inbreng hebben geleverd en deze – waar mogelijk – ook is toegepast in de uitwerking van de regeling.
14. Het op deze wijze in ontwerp tot stand gekomen herindelingsontwerp is voorgelegd aan inwoners en gemeentebesturen. Daarbij is gebleken dat er in het totaal van de betrokken gemeenten een breed inhoudelijk draagvlak is onder zowel de inwoners (blijkend uit de representatie peiling van Kieskompas PM) als onder de gemeenteraden (blijkend uit de ingediende zienswijzen voor de voorgestelde herindelingsregeling PM). Relevante opmerkingen en aandachtspunten uit de ingebrachte zienswijzen en onderzoeken zijn verwerkt in de uiteindelijk aan PS voorgelegde Herindelingsadvies.
15. PS heeft als democratisch gelegitimeerd bestuursorgaan in meerderheid (PM) de eindbeslissing op provinciaal niveau genomen over het Herindelingsadvies.

² Recente voorbeeld hiervan is de herindelingsregeling Hoeksche Waard per 1-1-2019 (3 van de 5 gemeenteraden in meerderheid tegen).