

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Minister dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Raad voor de financiële verhoudingen

Korte Voorhout 7
Den Haag

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

Contactpersoon

Gerber van Nijendaal

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

Datum 10 juli 2013
Betreft Advies toepassing artikel 12 Fwv Boarnsterhim 2012

Kenmerk
2013-0000427149

Uw kenmerk
2013-0000138937

Geachte heer Plasterk,

Bij brief van 11 maart 2013 vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over het verzoek van de gemeente Boarnsterhim om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2012 op grond van artikel 12 Financiële verhoudingswet (Fwv).

De Raad heeft kennis genomen van het Artikel 12-rapport Boarnsterhim 2012 van de inspecteurs, de schriftelijke reactie van de gemeente Boarnsterhim (25 april 2013) en het advies van de provincie Fryslân (24 april 2013). In zijn advies heeft de Raad ook de reactie van de gemeenten Leeuwarden en Heerenveen (7 mei 2013) betrokken.

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Samenvatting

In reactie op het voorstel van de inspecteurs zijn door de gemeente Boarnsterhim, de provincie Fryslân alsmede de ontvangende gemeenten Heerenveen en Leeuwarden opmerkingen gemaakt, die de Raad in zijn advies heeft betrokken.

De Raad stemt in met het oordeel van de inspecteurs dat de kosten van de afwaardering van het gemeentehuis ten laste van maatstaf gemeentelijke herindeling behoren te komen. Omdat het hier echter een splitsing betreft en het gemeentehuis straks aan de gemeente Leeuwarden toevalt, zullen Leeuwarden en Heerenveen nadere afspraken moeten maken over de verdeling van de lasten.

De gemiddelde kapitaallasten van investeringen met een maatschappelijk nut zijn in Boarnsterhim hoger dan gemiddeld. De Raad ziet geen reden deze kapitaallasten te saneren. Niet alleen is het gemiddelde van alle kapitaallasten niet hoger dan gemiddeld, bij een schone oplevering hoort niet het harmoniseren van de afschrijvingstermijnen.

De systematiek voor de toerekening van de kosten van het (achterstallig) onderhoud wegen is weinig transparant. De Raad stelt echter vast dat de inspecteurs een consistente redenering hebben gevolgd die aansluit op eerdere rapporten.

In de meerjarenraming vanaf 2017 ontbreekt een structureel bedrag van € 0,5 mln voor het uitvoeren van groot onderhoud voor wegen. Het is onvoldoende duidelijk of de betrokken gemeenten dit door areaalbeperking kunnen oplossen. De Raad is evenwel van oordeel dat gelet op de omvang van het bedrag, de termijn waarop dit gaat spelen het is een aanvaardbaar risico is voor betrokken gemeenten.

De Raad dringt er op aan dat de provinciale toezichthouder er op toeziet dat de verkrijgende gemeenten de beschikbaar gestelde middelen voor het inlopen van het achterstallig onderhoud ook daarvoor aanwenden.

De Raad ziet geen aanleiding de prognose over de grondexploitatie nu bij te stellen. In het vorige rapport zijn deze beoordeelt en gewogen. Daarbij is bewust gekozen voor het niet verrekenen bij toekomstige ontwikkelingen.

Bij de opgevoerde kosten voor de investeringen ten behoeve van de begraafplaatsen is geen sprake van achterstallig onderhoud, het zijn toekomstige kosten. Het is aan de nieuwe gemeenten te komen tot een nieuwe exploitatie-opzet waarbij nut en noodzaak van deze investeringen en de wijze waarop deze kosten uit de grafrechten kunnen worden gedekt, moet worden gewogen.

Hoe zeer een artikel 12-procedure ook maatwerk is, de omvang van de minimaal benodigde saneringsbijdrage is nooit op de euro nauwkeurig vast te stellen. Het gaat er uiteindelijk om dat alles bij elkaar genomen, met alle onzekerheden van dien, kan worden vastgesteld dat de gemeente een reëel perspectief heeft op een financieel gezonde situatie. De Raad is alles afwegende van oordeel dat het voorstel van de inspecteurs daaraan voldoet. Hij stemt dan ook in met het voorstel van inspecteurs om aan de gemeente Boarnsterhim een aanvullende bijdrage van € 24.263.000 te verstrekken voor de periode 2012 tot en met 2014.

1.

Bespreking van de geschilpunten

In de reacties op het rapport komen verschillende punten naar voren. De belangrijkste geschilpunten betreffen:

a. De afwaardering van het gemeentehuis in Grou.

De inspecteurs hebben de afwaardering van gemeentehuis in de jaarrekening 2011 niet geaccepteerd. De uitgaven zijn niet meegenomen in de berekening van het relevante tekort. De inspecteurs zijn van oordeel dat de kosten van de afwaardering van het gemeentehuis uit de herindelingsbijdrage gemeentefonds moet worden bekostigd. Zowel de gemeente Boarnsterhim, als de gemeenten Leeuwarden en Heerenveen, als de provincie stellen zich op het standpunt dat er op deze wijze geen sprake is van een schone oplevering. In hun ogen is er sprake van een vermenging van het artikel 12-traject en de herindeling. De afwaardering werd immers door de accountant geëist voor het geven van een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening 2011. Door het niet honoreren van de afwaardering worden de herindelingspartners geconfronteerd met een negatieve algemene reserve.

De Raad is van oordeel dat de afwaardering van het gemeentehuis louter is ingegeven door de herindeling. In het geval er geen herindeling was geweest zou er immers geen reden geweest zijn het gemeentehuis af te waarderen. Er is verder ook geen reden tot herwaardering. De kapitaallasten zijn structureel verwerkt in de meerjarenbegroting. Ook andere heringedeelde gemeente hebben vaak te maken met gemeentehuizen die hun functie verliezen en gelet op de marktomstandigheden dan een te hoge boekwaarde kennen.

Bij de beoordeling van de noodzakelijke van artikel 12-steun dient ook te worden gezien of op andere wijze is voorzien in de dekking van de kosten. De maatstaf gemeentelijke herindeling dient er mede toe de kosten van afwaardering van huisvesting te dekken. De herwaardering van het oude gemeentehuis vindt normaliter pas na de herindeling plaats. Nu wordt op deze wijze een voorbeslag wordt gelegd op de inzet van de maatstaf herindeling omdat deze pas tot uitkering komt nadat de herindeling een feit is.

De Raad tekent hierbij nog wel aan dat het om een grondgeboden object gaat. Na de splitsing valt het gemeentehuis van Boarnsterhim toe aan Leeuwarden. Het ligt in de rede dat Leeuwarden en Heerenveen nadere afspraken maken over de verdeling van de kosten van de afwaardering.

b. Sanering activa maatschappelijk nut.

Ten opzichte van het gemiddelde van de Friese gemeenten is de boekwaarde van objecten met een maatschappelijk nut in Boarnsterhim € 1,6 mln hoger. Dit levert een bovengemiddelde last op voor de herindelings-

partners, zeker waar deze gemeenten objecten met maatschappelijk nut normaliter niet activeren. Op dit punt is er volgens betrokken gemeenten geen sprake van een schone oplevering.

Het vergelijken van kapitaallasten van gemeenten geeft een inzicht in het beslag dat kapitaallasten leggen op de begroting. De Raad stelt vast dat gemiddelde kapitaallasten van investeringen met een maatschappelijk nut in Boarnsterhim inderdaad hoger dan gemiddeld zijn. De gemiddelde kapitaallasten van investeringen met een economisch nut zijn daarentegen weer lager dan gemiddeld. Het gemiddelde van alle kapitaallasten is niet hoger dan gemiddeld.

Het activeren van objecten met een maatschappelijk nut legt een zwaar beslag op de begroting van een gemeente. Voor zover de gemeente daarbij niet heeft gehandeld in strijd met de voorschriften lijkt er geen grond voor het saneren daarvan. In de meerjarenbegroting is verder dekking voor de kapitaallasten. Bij de schone oplevering hoort niet het harmoniseren van de afschrijvingstermijnen. De Raad ziet al met al geen reden dit bezwaar te honoreren.

c. Honorering van het (achterstallig) wegonderhoud

De betrokken gemeenten achten de wijze van honorering van het achterstallig wegonderhoud ontoereikend. Dat slechts 75% van het normbedrag voor het reguliere wegonderhoud wordt gehonoreerd, omdat geen enkele gemeente op 100% van het onderhoudsniveau zit, achten zij nog wel verdedigbaar. Indien echter bij het achterstallig onderhoud vervolgens wel rekening wordt gehouden met het volledig beschikbaar zijn van het reguliere onderhoudsbudget ontstaat er volgens de gemeenten een gat. Verder constateren zij dat slechts de eerste vijf jaar van het achterstallig onderhoud is meegenomen. Hierdoor is op basis van de huidige cijfers sprake van het overdragen van ontoereikende onderhoudsbudgetten of voorzieningen naar de herindelingspartners.

Naar het oordeel van de Raad loopt bij het honoreren van het onderhoud een aantal zaken door elkaar waardoor het voor betrokkenen lastig is een goed inzicht te krijgen in de wijze waarop het (achterstallig) onderhoud wordt gehonoreerd. Het wreekt zich ook dat er geen heldere eenduidige basis is waarop de lasten voor het (achterstallig) onderhoud kunnen worden vastgesteld. De Raad heeft eerder aangedrongen op het hanteren van gestandaardiseerde methodiek voor het vaststellen van het reguliere en het achterstallig onderhoud op basis waarvan een adequate toerekening en honorering van het achterstallig onderhoud bij artikel 12 mogelijk is.

De Raad stelt echter vast dat de inspecteurs een consistente redenering hebben gevolgd die aansluit op eerdere rapporten. Op basis van de beschikbare onderzoeksrapporten was niet duidelijk welke kosten betrekking

De Raad is van oordeel dat er geen aanleiding is deze kosten in het kader van artikel 12 te honoreren. Er is geen sprake van achterstallig onderhoud, het zijn toekomstige kosten. Dekking zal in de eerste plaats moeten komen uit de exploitatie van de begraafplaatsen en de grafrechten. Voor zover dit leidt tot onevenredig grote verschillen binnen de nieuwe gemeente zal de gemeente zelf kunnen vereffenen. Daar komt formeel bij dat deze kosten pas in een zeer laat stadium aan het licht zijn gekomen zodat een goede beoordeling ook niet meer mogelijk is. Er zullen in de toekomst altijd wel weer nieuwe kosten op duiken waar nu nog niet in is voorzien, net zo zeer er mogelijk meevallers zullen zijn die niet zijn voorzien.

2.


Slotopmerkingen

De totale omvang van de aanvullende uitkering over der jaren 2010 tot en met 2014 voor de gemeente Boarnsterhim bedraagt € 30.848 mln. De omvang van dit bedrag duidt op een forse problematiek. De oorzaak van deze problemen waren in overwegende mate te wijten aan het onverantwoorde financiële beleid van de gemeente. Het is dan ook redelijk van de gemeente een forse eigen inspanning te vragen bij het oplossen van de problemen, onder andere door een extra OZB-verhoging. In de afweging bij de extra inspanning die van de gemeente Boarnsterhim mocht worden verwacht speelde mee dat de gemeente tevens betrokken was bij een ingewikkelde herindeling waarbij de gemeente werd opgesplitst. De Raad heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat de afwikkeling van de artikel 12-procedure geen belemmering mocht vormen voor de herindeling. Dit heeft er mede toe geleid dat de extra OZB-inspanning is afgestemd op de tarieven van de fusiepartners. Daarmee werd de eigen inspanning van de gemeente achteraf gezien (relatief) beperkt. De Raad geeft in overweging in toekomstige gevallen de extra-inspanning van de gemeente te beoordelen los van de herindeling. De extra inspanning kan ook in de vorm van een voor de duur van het artikel 12-traject worden opgelegd. De herindeling leidt dan tot een lastenverlichting.

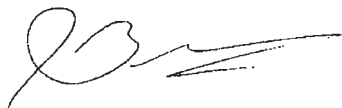
Een artikel 12-procedure is voor een belangrijk deel maatwerk met daarbij behorende afwegingen die recht doen aan de specifieke situatie. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat lasten van de sanering worden afgewenteld op het collectief. De inbreng van de gemeente, de provincie en de gemeenten Leeuwarden zetten in hun reacties zwaar in op het uitvergroten van de nadelen en hebben naar het oordeel van de Raad te weinig aandacht voor positieve resultaten. De oude tekorten zijn gesaneerd en de begroting is weer structureel in evenwicht, de gemeente beschikt over een weliswaar minimale algemene reserve, los van stille reserves en ook de laatste jaarrekeningcijfers zijn positief. Met de geboden aanvullende

steun zou de gemeente in principe zelfstandig en financieel gezond verder kunnen. De Raad is alles afwegende dan ook van oordeel dat met het voorstel van de inspecteurs uitzicht biedt op een financieel gezonde situatie voor de gemeente Boarnsterhim.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris