



> Retouradres

De gemeenteraad van de gemeente Boarnsterhim
Postbus 40
9000 AA Grou

Directie Bestuur, Democratie
en Financiën

Contactpersoon
H.W.Meihuizen
wouter.meihuizen@minbzk.nl

Kenmerk
2013-0000448520

Uw kenmerk
13/2490

Bijlage(n)
besluit met bijlage

Datum 25 juli 2013
Betreft Besluit inzake aanvullende uitkering artikel 12 FvW voor de jaren
2012 tot en met 2014

Naar aanleiding van uw aanvragen van 29 november 2011 en 28 november 2012, om een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet voor respectievelijk het jaar 2012 en het jaar 2013, de reactie van uw gemeenteraad op het rapport van de inspecteur ter zake van 25 april 2013, alsmede de adviezen van Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân en de Raad voor de financiële verhoudingen en de reactie van de gemeenten Leeuwarden en Heerenveen, zend ik u hierbij mijn besluit en toelichting daarop.

Kortheidshalve verwijs ik u naar de inhoud van besluit en toelichting. Afschriften zijn tevens verzonden aan het college van B&W van uw gemeente. Gedeputeerde Staten van Fryslân, de Raad voor de financiële verhoudingen en de gemeenten Leeuwarden en Heerenveen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze,
De directeur Bestuur, Democratie en Financiën

b.a.

T. Livius

M.H. Klijnman (plv. d/BDF)



DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES
Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties,
Directie Bestuur, Democratie en Financiën,
mede namens de Staatssecretaris van Financiën,

Directie Bestuur, Democratie
en Financiën

Datum
25 juli 2013

Kenmerk
2013-0000420760

Bijlage(n)
1

besluit

Gelet op het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Boarnsterhim dd. 15 november 2011, ingediend per brief van 29 november 2011, en 27 november 2012, ingediend per brief van 28 november 2012 om een verzoek te doen tot het toepassen van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet ten behoeve van de verstrekking van een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor respectievelijk het jaar 2012 en het jaar 2013;

Gelet op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet;

Gelet op het Besluit financiële verhouding 2001;

Gelet op het rapport van de inspecteur van de Directie Bestuur, Democratie en Financiën van 6 maart 2012;

Gelet op de reactie van de gemeente Boarnsterhim van 25 april 2013 op het voormelde rapport van de financiële situatie van de gemeente;

Gelet op de adviezen van Gedeputeerde Staten van de provincie Friesland van 14 mei 2013 en van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) van 10 juli 2013;

Gelet op de zienswijze van de gemeenten Leeuwarden en Heerenveen van 7 mei 2013 op het artikel 12-rapport;

BESLUIT:

1. het verzoek van de gemeente Boarnsterhim te honoreren met een aanvullende uitkering voor het jaar 2012 met een bedrag van € 13.755.000, voor het jaar 2013 met een bedrag van € 6.396.000 en voor het jaar 2014 met een bedrag van € 4.122.000 ;
2. dat de gemeenteraad van Boarnsterhim geen aanvraag voor een aanvullende uitkering hoeft te doen voor het jaar 2014;
3. deze beschikking te zenden aan de raad van de gemeente Boarnsterhim;
4. afschrift van deze beschikking te zenden aan burgemeester en wethouders van de gemeente Boarnsterhim, Gedeputeerde Staten van de provincie Friesland, de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten

Leeuwarden en Heerenveen en aan de Raad voor de financiële
verhoudingen.

Datum

10 juli 2013

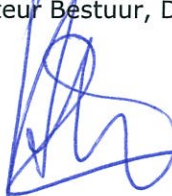
Kenmerk

2013-0000420760

Voor een nadere toelichting op dit besluit wordt verwezen naar de bijlage.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze,
De directeur Bestuur, Democratie en Financiën,

ba.



H.H. Wijnma
plv. d BDF

T. Livius

25 juli 2013

Toelichting bij besluit tot een aanvullende uitkering ex. artikel 12 Financiële verhoudingswet voor de gemeente Boarnsterhim, over de jaren 2012 - 2014.

1. Algemeen

De gemeente Boarnsterhim heeft voor het jaar 2012 voor de derde keer een artikel 12-aanvraag ingediend.

In het eerste artikel 12-rapport over 2010 zijn de aanleiding van de artikel 12-aanvraag en de oorzaken van de financiële problematiek beschreven. Na een reactie van de gemeente en adviezen van de provincie Fryslân en de Raad voor de financiële verhouding is in mei 2011 een beschikking opgesteld waarin is besloten Boarnsterhim voor 2010 een aanvullende uitkering van € 3.580.000 toe te kennen.

De inspecteur heeft in zijn onderzoek en rapport over de aanvraag voor 2011 aandacht besteed aan een aantal beheerplannen die niet in de rapportage over 2010 konden worden meegenomen. Verder is de vermogenspositie van de gemeente beoordeeld. In het rapport over 2011 is ook een vergelijking tussen de (netto)lasten van de gemeente met de uitkering uit het gemeentefonds op clusterniveau opgenomen (=vergelijking met zichzelf). Daarbij zijn onder meer de bezuinigingen die moeten bijdragen aan het sluitende meerjarenperspectief in 2015 in de begroting 2011 verwerkt.

In het rapport over 2011 is geen aandacht besteed aan de beheerplannen bruggen, begraafplaatsen, onderwijsgebouwen en oevers en steigers. Daarover is toen besloten dat die zaken in het rapport over 2012 aan de orde zullen komen. Waarbij zal worden betrokken dat Boarnsterhim eind 2010 heeft besloten te willen herindelen per 1 januari 2014. Hierbij wordt Boarnsterhim samengevoegd met Heerenveen en Leeuwarden aangevuld met grenscorrecties met Skarsterlân en Súdwest Fryslân.

In april 2012 is op basis van het rapport van de inspecteur besloten de gemeente Boarnsterhim voor 2011 een aanvullende uitkering van € 2.985.000 te verlenen.

Zoals aangegeven in het tussenrapport 2010 zijn artikel 12 en herindeling twee zelfstandige trajecten die worden gestructureerd door de daarop van toepassing zijnde (beleids)kaders, waarbij wordt onderkend dat beide trajecten elkaar beïnvloeden. Het is dan ook vanzelfsprekend dat de doorlooptijd van het artikel 12-traject de beoogde datum van herindeling als uitgangspunt neemt waarbij het streven gericht is op het 'schoon opleveren' van de artikel 12-gemeente.

Schone oplevering wil zeggen dat de artikel 12-gemeente beschikt over een structureel sluitende begroting waarbij de fusiegemeenten (in beginsel) niet worden geconfronteerd met (oude) tekorten van de artikel 12-gemeente.

In het artikel 12-traject voor de gemeente Boarnsterhim is steeds uitgegaan van een sluitende jaarschijf in 2015, waarmee de beoogde periode van aanvullende uitkeringen dus zou lopen tot en met 2014.

Het thans voorliggende laatste artikel 12-rapport, bevat een voorstel waarin in het jaar voorafgaand aan de beoogde herindelingdatum (1 januari 2014) een laatste aanvullende uitkering zal worden verstrekt, waarbij het resterende jaar 2014 met een relevant tekort in gekapitaliseerde vorm tot uitkering komt.

2. Hoofdpunten uit de rapportage en advies van de inspecteurs

Toelatingsvoorschriften

De inspecteurs hebben geconstateerd dat Boarnsterhim ook voor 2012 voldoet aan de algemene voorschriften voor toelating tot artikel 12. De aanvraag is tijdig ingediend, de eigen inkomsten behorende tot het zogenaamde belastingpakket liggen boven het voorgeschreven redelijk peil en er is sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort.

Naast deze algemene voorschriften is getoetst aan de bijzondere voorschriften zoals die door de fondsbeheerders voor 2012 zijn gesteld (sluitende jaarschijf 2015 en meer dan 5% opbrengststijging OZB). Ook hieraan voldoet de gemeente. Tevens is geconstateerd dat Boarnsterhim voldoet aan de bijzondere voorschriften 2013 (sluitende jaarschijf 2015, gemiddeld OZB tarief gelijk aan dat van de fusiepartners en meer dan 6,5% opbrengststijging OZB).

Financiële resultaten

De inspecteurs constateren dat na een overschot in de jaarrekeningen 2009 en 2010, de jaarrekening 2011 sluit met een tekort van € 4.265.000. Geschoond voor de incidentele baten en lasten vertoont het structurele rekeningsaldo een tekort van € 732.000. Het grote jaarrekeningtekort wordt vooral veroorzaakt door de vorming van voorzieningen voor de grondexploitatie en de afwaardering van het gemeentehuis.

Met de afwaardering van het gemeentehuis ten laste van de artikel 12-uitkering kan door de inspecteurs niet worden ingestemd. De inspecteurs zijn van oordeel dat dit frictiekosten zijn die verband houden met de herindeling. Voor dergelijke kosten ontvangen fusiegemeenten middelen via de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling.

De gemeente heeft een goedkeurende verklaring met betrekking tot rechtmatigheid ontvangen. De eigen inspanningen van de gemeente alsmede de prioritering van de provinciale toezichthouder vanaf medio 2007 om de financiële beheersing te verbeteren lijken structureel het gewenste resultaat op te leveren.

Reserves, voorzieningen en weerstandscapaciteit

De inspecteurs constateren dat ook in 2011 het totaal aan reserves en voorzieningen verder is gestegen. Deze stijging is echter alleen te danken aan een toename van de onderhoudsvoorzieningen met € 14 miljoen. De algemene reserve en bestemmingsreserves zijn juist met € 5 miljoen afgenomen.

Ondanks deze trendbreuk in de ontwikkeling van de reserves en voorzieningen met de jaren vóór 2010, laat de negatieve stand van de algemene reserve van Boarnsterhim het niet toe om bij te dragen aan de reductie van het relevante tekort. De negatieve stand van de algemene reserve ter grootte van € 13.820.000 (stand ultimo 2011 vermeerderd met de bestemming van het negatieve resultaat) is door de inspecteurs gecorrigeerd tot € 11.808.000 omdat niet kan worden ingestemd met de afwaardering van het gemeentehuis van € 2.012.000.

Om de algemene reserve, na de sanering, achter te laten gelijk aan de 2%-drempel¹ van € 404.000, stellen de inspecteurs voor dat in totaal € 12.212.000 moet worden gesaneerd.

Ten aanzien van de weerstandscapaciteit van de gemeente is door de inspecteurs geconstateerd dat deze op basis van de algemene reserve momenteel negatief is.

¹ In de artikel 12 handleiding is vastgelegd dat een gemeente een algemene reserve wordt gelaten ter grootte van 2% van de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds, inclusief integratie- en decentralisatie-uitkeringen en de OZB-capaciteit.

Maar gezien de voorgestelde sanering van de algemene reserve tot de voornoemde 2%-drempel volgens de artikel 12-handleiding van € 404.000, zijn de inspecteurs van mening dat de gemeente en haar rechtsopvolgers, na afronding van de artikel 12-periode via de stille reserves en de exploitatie in staat worden geacht om een weerstandscapaciteit op te bouwen die in overeenstemming is met de uitkomsten van de voortschrijdende risicoanalyse.

Eigen inkomsten

De inspecteurs laten zien dat zowel de reiniging- als de rioleringsheffing lastendekkend zijn. Verder ligt het gewogen gemiddelde percentage van de OZB in Boarnsterhim precies op het percentage van 0,1432%, het percentage dat voor artikel 12 geldt voor het jaar 2012. De belastingdruk (OZB, reinigingsrecht en rioolheffing) voor een meerpersoonshuishouden ligt in Boarnsterhim € 148 (18%) hoger dan gemiddeld in de selectiegroep en € 160 (20%) hoger dan gemiddeld bij de fusiepartners. Dit hangt samen met alle drie de belastingen, maar in het bijzonder de rioolheffing en de OZB. De belastingdruk in Boarnsterhim is € 118 (14%) hoger dan het gemiddelde in Nederland.

De overige belastingen en heffingen liggen in Boarnsterhim net als in de vorige jaren op een iets hoger niveau dan het gemiddelde van de selectiegroep (€ 3 per inwoner). Ten opzichte van de fusiegemeenten liggen de overige belastingen en heffingen fors lager (€ 30 per inwoner). Dit wordt veroorzaakt doordat Boarnsterhim geen parkeerbelasting kent.

De nettolasten vergeleken

De inspecteurs hebben in het artikel 12-rapport over 2012 de nettolasten (=lasten minus baten) van Boarnsterhim per cluster (=gemeentelijke taakgebied) vergeleken met de over die verschillende clusters verdeelde gemeentefondsuitkering. De clusteranalyse is gemaakt naar de stand van de begroting na vaststelling van de slotwijziging 2012.

De hogere netto lasten doen zich vooral voor op het cluster Wegen en water, het cluster Educatie, het cluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing, en het cluster Werk en inkomen.

Lagere netto lasten dan het gemeentefonds raamt Boarnsterhim op het clusters Maatschappelijke zorg, het cluster Groen en het cluster Kunst en ontspanning.

Hogere baten dan het gemeentefonds aangeeft raamt de gemeente op het cluster Onroerende-zaakbelastingen en het cluster Overige eigen middelen (OEM).

Tot slot heeft de gemeente per saldo middelen gestort in de reserves in verband met de sanering van de algemene reserve.

Begrotingstekort

De inspecteurs beschrijven dat de raad van de gemeente Boarnsterhim voor het jaar 2012 een programmabegroting heeft vastgesteld met een tekort van € 1.580.000. Na aftrek van de incidentele baten en lasten, is het structurele saldo € 614.000 positief. Dit positieve saldo komt doordat de jaarlasten als gevolg van de sanering van de algemene reserve incidenteel zijn geraamd. Bij de vaststelling van de programmabegroting 2012 kon nog geen rekening gehouden worden met de uitkomsten van het artikel 12-rapport 2011.

De inspecteurs constateren dat meerjarenraming in 2015 een positief saldo vertoont van structureel € 142.000 positief en een incidenteel saldo van € 20.000 negatief. Ook na verwerking van de begrotingswijzigingen, aanpassingen en correcties resteert een (structureel) positief saldo. Daarmee is voldaan aan het bijzondere voorschrift uit het rapport 2011 van het voor handen hebben en uitvoeren van een saneringsbegroting 2012-2015, die sluit in 2015.

De inspecteurs stellen verder vast dat in de primitieve begroting 2012 nog geen rekening werd gehouden met het in 2012 opgestelde beheerplan bruggen, oevers en kades, sluisen, steigers en duikers. Ook andere belangrijke wijzigingen zoals de verhoging van het OZB-tarief en de sanering van activa waren nog niet cijfermatig vertaald. Daarom is door de inspecteurs niet alleen naar de begroting 2012 gekeken maar ook naar de door de raad vastgestelde programmabegroting 2013. De inspecteurs constateren dat zelfs in deze begroting nog niet alle voor de afronding van het artikel 12-traject noodzakelijke wijzigingen konden worden meegenomen. Daarom zijn door de inspecteurs een flink aantal wijzigingen op deze begroting nog in de berekening van het relevante tekort betrokken.

Berekening relevant tekort en voorstel inspecteurs voor aanvullende uitkering

Op basis van de beschikbare informatie is door de inspecteurs een zo goed mogelijke raming gemaakt voor het jaar 2012 en de meerjarenraming 2013-2015. Het resultaat is een tekort van in totaal € 24.263.000 voor de periode 2012 tot en met 2014.

De inspecteurs stellen voor de gemeente Boarnsterhim een artikel 12-uitkering te verlenen van respectievelijk:

2012 € 13.755.000

2013 € 6.396.000

2014 € 4.112.000

De hoge uitkering over 2012 wordt vooral veroorzaakt door het achterstallig onderhoud op de bruggen en oevers (€ 8,9 miljoen) en de saneringsannuïteit van de algemene reserve (€ 4,3 miljoen). De artikel 12-bijdrage voor 2013 wordt vooral verklaard door de sanering van ten onrechte geactiveerd groot onderhoud op wegen en door de afwaardering van gronden en gebouwen (€ 3,3 miljoen) en wederom de saneringsannuïteit van € 4,3 miljoen. Deze laatste post verklaart ook de berekende bijdrage voor 2014.

Omdat de gemeente Boarnsterhim in 2014 ophoudt te bestaan, wordt door de inspecteurs voorgesteld de berekende tekorten voor de jaren 2013 en 2014 uit te betalen in de reguliere betaling 2013.

Conclusie en advies inspecteurs

De totale uitkering aan de gemeente Boarnsterhim over de jaren 2010 tot en met 2014 komt uit op € 30.848.000². Hiervan is € 17,4 miljoen bestemd voor het wegwerken van achterstallig onderhoud, € 6,0 miljoen voor afwaardering grondexploitaties, € 4,7 miljoen voor sanering activa, € 1,7 miljoen voor realisatie sociale woningbouw en € 1,0 miljoen voor overige incidentele kosten.

De inspecteurs concluderen dat als er geen sprake zou zijn geweest van een gemeentelijke herindeling, de gemeente Boarnsterhim in principe weer zelfstandig en gezond verder zou kunnen. Dit betekent dat de tekorten uit het verleden zijn gesaneerd en de begroting weer structureel in evenwicht is. Hoewel de gemeente al zijn nog vrij beschikbare reserves heeft moeten inzetten om tekorten te dekken, beschikt de gemeente nog wel over een minimale algemene reserve van 2% van de uitkering uit het gemeentefonds en de OZB-capaciteit.

² Dit bedrag komt niet overeen met de optelling van de reeds vastgesteld bijdragen 2010 en 2011 en de voorgestelde bedragen voor 2012-2014. Dat totaal is € 30.828.000

3. Reactie gemeente op rapport inspecteur

De Raad van de gemeente heeft bij monde van brief van 25 april 2013 van het College van B&W gereageerd op het rapport van de inspecteur.

In algemene zin constateert de gemeente dat met het rapport en de totale meerjarige aanvullende bijdrage en de eigen gemeentelijke inspanningen, de belangrijkste financiële problemen die hebben geleid tot de artikel 12 aanvraag, zijn weggewerkt. De gemeente geeft aan in die zin dan ook tevreden te zijn met het resultaat.

In aanvulling op deze algemene reactie, heeft de gemeente op een aantal punten een verschil van inzicht met de conclusies en het voorstel van de inspecteurs. Het betreft:

1. Geen bijdrage voor de afwaardering van het gemeentehuis;
2. Sanering activa maatschappelijk nut;
3. Artikel 12 methodiek bij berekening regulier en maatschappelijk onderhoud;
4. Enige opmerkingen bij details
5. Schoon over

Ad. 1:

Samengevat is de gemeente het niet eens met de constatering van de inspecteurs dat de afwaardering anticipeert op de herindeling per 1 januari 2014, dat deze herwaardering niet zou hebben plaatsgevonden als Boarnsterhim als zelfstandige gemeente zou voortgaan en het gemeentehuis haar functie zou hebben behouden, alsook dat deze afwaardering volgens de inspecteurs ten laste moet komen van de maatstaf herindeling, die hier naar de mening van de inspecteurs mede voor bedoeld is.

De gemeente stelt dat de afwaardering paste binnen het door de gemeente ingezette saneringsplan en dat er daarbij goede grond was voor de afwaardering omdat er sprake zou zijn van te hoge boekwaarde, wat ook door de accountant werd bevestigd.

De gemeente is van mening dat de afwaardering betrokken zou moeten worden bij de sanering van de negatieve stand van de Algemene Reserve.

Ad. 2:

Samengevat stelt de gemeente dat:

- Oorspronkelijk sprake was van een bedrag van € 10 mln. aan geraamde sanering activa, maar dat dit op aandringen van de inspecteurs uit de begrotingen is gehaald omdat de gemeente niet over de middelen beschikte om dit te realiseren;
- Boarnsterhim in vergelijking met de Friese gemeenten de hoogste kapitaallasten voor maatschappelijk nut per inwoner heeft;
- De bijdrage van ruim € 2 mln. die met het inspectierapport nu wordt voorgesteld, de enige bijdrage is, en de gemeente daarmee wil benadrukken dat zij alle overige sanering heeft bekostigd middels eigen inspanning en nog steeds een bovengemiddeld niveau van kapitaallasten met maatschappelijk nut houdt.

Ad. 3:

De gemeente geeft in de eerste plaats aan begrip te hebben voor de systematiek die bij de berekening van het relevante tekort van het achterstallige onderhoud in het kader van een artikel 12 onderzoek wordt gehanteerd³. De gemeente geeft echter wel aan minder begrip te hebben voor hoe de berekening van het achterstallig onderhoud met behulp van deze methodiek voor hen uitpakt. Zij stelt samengevat dat door deze systematiek met het wegwerken van het achterstallig onderhoud, elke artikel 12 gemeente automatisch op een tekort aan dekking stuit. De gemeente verzoekt de berekening te heroverwegen en bij volgende artikel 12 gemeenten hieraan nadere aandacht te besteden.

³ Dat wil zeggen dat rekening wordt gehouden met 75% van het volgens de beheersplannen noodzakelijke budget, omdat in de praktijk blijkt dat geen enkele gemeente haar kapitaalgoederen voor de volle 100% onderhoudt en een artikel 12 gemeente niet bevoordeeld mag raken.

Ad. 4 en Ad 5:

Belangrijkste punten betreffen hier in de eerste plaats dat de gemeente wijst op een verschil van € 20.000,= tussen het in dit rapport gepresenteerde totaal aan voorgestelde bijdragen en het opgetelde totaal uit de drie rapporten over 2010, 2011 en 2012. De gemeente verzoekt dit bedrag toe te voegen aan het bedrag voor 2014.

En in de tweede plaats stelt de gemeente dat de prognose voor de eindstand Algemene Reserve negatief is. Naar de mening van de gemeente doordat de afwaardering van het gemeentehuis niet is betrokken bij de sanering van de Algemene Reserve, ten laste waarvan die afwaardering is gebracht.

De gemeente verzoekt daarom bijzondere aandacht te besteden aan het versterken van het weerstandsvermogen.

4. Advies van de provincie

Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Friesland hebben met brief van 14 mei 2013 gereageerd op de rapportage van de inspecteur.

De provincie geeft aan dat rapportage over de voorgestelde aanvullende uitkering door de inspecteurs zorgvuldig is opgesteld en een goede basis vormt om de gemeente per 1 januari 2014 "schoon op te leveren". De provincie stemt in met het rapport van de inspecteur, maar geeft daarbij aan dat zij de zienswijze van de inspecteurs inzake de afwaardering van het gemeentehuis en het niet betrekken daarvan bij de sanering van de Algemene Reserve, niet kunnen delen.

De provincie stelt samengevat dat de afwaardering het gevolg is van de economische crisis, de door de inspecteurs voorgestelde dekking ten laste van de herindelingsmaatstaf discutabel is en daarbij zou de omvang daarvan ontoereikend zijn.

Voorts stelt de provincie dat de positie van het gemeentehuis als plaatsgebonden object bij samenvoeging wezenlijk anders is dan bij een splitsing zoals in het onderhavige geval. En de provincie stelt dat hiermee niet recht wordt gedaan aan het principe van schoon opleveren aan de rechtsopvolgers.

De provincie is dan ook van mening dat de afwaardering moet worden betrokken bij de sanering van de algemene reserve en daarmee van het relevante tekort.

Tot slot wijst de provincie er op dat Boarnsterhim met de voorgestelde aanvullende uitkering, een forse bijdrage ontvangt voor achterstallig onderhoud, maar dat deze gelden niet zijn geormerkt. En wijst daarbij op bepaalde risico's voor de rechtsopvolgers ingeval deze een beroep moeten doen op artikel 12. De provincie verzoekt daarmee bij de beschikking rekening te houden.

5. Reactie van de gemeenten Leeuwarden en Heerenveen

Vanuit de specifieke positie van de betrokken gemeenten bij de herindeling, Heerenveen als ontvanger van ongeveer 30% van de gemeente Boarnsterhim en Leeuwarden ontvanger van 55% en formele rechtsopvolger, hebben deze gemeenten met een gezamenlijke brief van 7 mei 2013 gereageerd op de rapportage van de inspecteurs.

In de opbouw sluiten de twee gemeenten aan bij de zienswijze van de gemeente Boarnsterhim en ondersteunen zij de zienswijze van de gemeente Boarnsterhim op hoofdlijnen. Op een aantal punten vragen Leeuwarden en Heerenveen een heroverweging van voorgestelde maatregelen, omdat zij de risico's in het voorstel naar de herindelingspartners te groot vinden in het licht van de toezegging "schoon opleveren".

Voor wat betreft het onderwerp afwaardering van het gemeentehuis hebben de gemeenten dezelfde argumenten als de gemeente Boarnsterhim en stellen Leeuwarden en Heerenveen dat daarmee voor hen een negatieve algemene reserve ten deel valt, die naar hun mening niet past binnen het principe van "schoon opleveren".

Het ten laste brengen van deze afwaardering van de maatstaf herindeling zou naar hun mening niet passen binnen het scheiden van het herindelingstraject en het artikel 12 traject en tevens niet passen in de gemeentelijke autonomie.

Ten aanzien van de sanering van activa met maatschappelijk nut is er naar het oordeel van de twee gemeenten eveneens geen sprake van het "schoon opleveren".

Ten aanzien van de berekeningswijze van het regulier en achterstallig onderhoud hebben de twee gemeenten in grote lijnen dezelfde bezwaren als de gemeente Boarnsterhim en stellen zij dat er een aantal financiële risico's zijn voor hen, die niet in overeenstemming zijn met de toezegging van schone oplevering. Met name wordt genoemd een benodigd bedrag van structureel € 0,5 mln. vanaf 2017.

Voor de grondexploitatie "Grut Palma" is in de jaarrekening 2011 de voorziening verhoogd op basis van een geactualiseerde exploitatie. De hier aan ten grondslag liggende exploitatieopzet gaat naar het oordeel van de gemeente Leeuwarden als ontvangende herindelingspartner uit van een te optimistisch uitgiftetempo. Het gemiddelde van 10 kavels per jaar is gezien de uitgifte van de afgelopen 5 jaar, gemiddeld 2 per jaar, niet realistisch. Bij een exploitatie op basis van de nog optimistische uitgifte van 7 kavels per jaar en een exploitatie tot 2025 treedt een nadeel van € 650.000 op.

Ten slotte wijzen beide gemeenten op de recent geconstateerde problematiek van het te hoge grondwaterpeil op acht van de tien begraafplaatsen. Zij stellen dat het voor hen niet aanvaardbaar is dat er begraafplaatsen overgedragen worden, waar zonder investeringen geen begravingen plaats mogen vinden. De noodzakelijke investeringen in een drainagesysteem zijn niet gedekt binnen de begroting van de gemeente Boarnsterhim. De grafrechten in Boarnsterhim zijn hoog ten opzichte van de herindelingspartners, zo is gebleken in onderzoek in het kader van het beheerplan begraafplaatsen Boarnsterhim 2010-2014. Dit beheerplan heeft in overleg met de herindelingspartners geleid tot aanzienlijke kostenbesparingen, die wel zijn opgenomen in het artikel 12 traject.

Op deze wijze worden er lasten doorgeschoven naar de herindelingspartners, terwijl de baten binnen het artikel 12 traject worden ingezet. De herindelingspartners zijn van mening dat deze handelwijze geen recht doet aan de in het vooruitzicht gestelde schone oplevering.

6. Advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

De Rfv heeft bij brief van 10 juli 2013 geadviseerd.

De Raad geeft aan dat de reacties op het voorstel van de inspecteurs van de gemeente Boarnsterhim, de provincie Fryslân alsmede de ontvangende gemeenten Heerenveen en Leeuwarden, door de Raad in zijn advies zijn betrokken.

In algemene zin constateert de Raad dat een artikel 12-procedure maatwerk is, waarbij de omvang van de minimaal benodigde saneringsbijdrage nooit op de euro nauwkeurig is vast te stellen. Het gaat er naar het oordeel van de Raad 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. De Raad stemt dan ook in met het voorstel van de inspecteurs om aan de gemeente Boarnsterhim een aanvullende bijdrage van € 24.263.000 te verstrekken voor de periode 2012 tot en met 2014.

Ten aanzien van een aantal specifieke punten merkt de Raad het volgende op. 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 daar naar de mening van de Raad nadere afspraken tussen Leeuwarden en Heerenveen moeten gemaakt over de verdeling van de lasten.

De Raad constateert dat de gemiddelde kapitaallasten van investeringen met een maatschappelijk nut, in Boarnsterhim hoger zijn 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 volgens de Raad niet het harmoniseren van de afschrijvingstermijnen.

De Raad constateert voorts dat de systematiek voor de toerekening van de kosten van het (achterstallig) onderhoud wegen weinig transparant is. De Raad stelt echter vast dat de inspecteurs een consistente redenering hebben gevolgd die aansluit op eerdere artikel 12-rapporten.

De Raad gaat ook in op de constatering dat in de meerjarenraming vanaf 2017 een structureel bedrag ontbreekt van € 0,5 mln voor het uitvoeren van groot onderhoud voor wegen. Het is naar het oordeel van de Raad 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 dit een aanvaardbaar risico is voor betrokken gemeenten.

De Raad dringt er voorts 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 beoordeeld en gewogen. Er is daarbij bewust gekozen voor het niet verrekenen bij toekomstige ontwikkelingen.

Bij de opgevoerde kosten voor de investeringen ten behoeve van de begraafplaatsen is naar het oordeel van de Raad 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 worden gedekt uit de grafrechten, moeten worden gewogen.

De Raad plaats ook nog een paar algemene slotopmerkingen.

De Raad stelt dat het totaal van de aanvullende uitkering van ruim € 30,8 mln. over de jaren 2010-2014, 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 naar het oordeel van de Raad 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 naar het oordeel van de Raad achteraf gezien 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.

De Raad sluit af met de constatering dat een artikel 12-procedure voor een belangrijk deel maatwerk is 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 en Heerenveen 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.

7. Conclusie van de fondsbeheerders

In de reacties van de gemeente, provincie en gemeenten Leeuwarden en Heerenveen zijn ten aanzien van aantal onderwerpen opinies te onderkennen die afwijken van het voorstel van de inspecteur en die bij de afweging in de besluitvorming nadere aandacht vragen.

Hieronder wordt eerst ingegaan op een drietal punten die door de gemeente Boarnsterhim, de gemeenten Leeuwarden en Heerenveen en de provincie Friesland zijn genoemd. Het betreft:

1. Geen bijdrage voor de afwaardering van het gemeentehuis;
2. Sanering activa maatschappelijk nut;
3. Artikel 12 methodiek bij berekening regulier en maatschappelijk onderhoud;

Ad.1.

Ten aanzien hiervan wordt geconstateerd dat zowel de inspecteur als de Rfv van mening zijn, dat de afwaardering is ingegeven door de herindeling.

De Rfv stelt terecht dat bij de beoordeling van de aanvullende artikel 12-bijdrage ook dient te worden bezien in hoeverre op een andere wijze kan worden voorzien in de dekking van kosten. De maatstaf herindeling dient er mede toe de afwaardering van gemeentelijke huisvesting te dekken. Om die reden wordt het voorstel van de inspecteurs om de afwaardering niet te betrekken bij de bepaling van het relevante tekort en ten laste te laten komen van de middelen die beschikbaar komen via deze maatstaf, dan ook overgenomen. De voorgestelde aanpassingen van de maatstaf herindeling, als onderdeel van het beleidskader herindeling (brief van de minister BZK van 28 mei 2013 aan de Tweede Kamer), hebben bij ongewijzigde inwerkingtreding bovendien nog als positief effect voor de drie betrokken gemeenten dat dit in totaal zal leiden tot een hogere bijdrage in de orde van ca. € 1,6 mln. Maar deze aanpassing is niet bepalend voor het ten laste brengen van de maatstaf herindeling.

Zowel de provincie als de Rfv wijst er op om bij de beschikking aandacht te besteden aan (bewaken van) het maken van afspraken tussen Leeuwarden en Heerenveen over de verdeling van de kosten van de afwaardering.

Bij dit laatste is van belang te constateren dat bij het besluit over de aanvullende steun aan de gemeente Boarnsterhim, natuurlijk geen dwingende bepalingen kunnen worden opgelegd aan de gemeenten Leeuwarden en Heerenveen. Beide gemeenten zullen daarom in de eerste plaats worden verzocht bij het maken van afspraken hierover, te handelen naar het gestelde hierover in het rapport.

De provincie Friesland zal worden verzocht zondige een rol daarbij te spelen cq daarbij er op toe te zien dat er voor beide partijen acceptabele afspraken worden gemaakt.

Ad. 2.

Geconstateerd wordt dat er inderdaad sprake is van hogere kapitaallasten met een maatschappelijk nut. De Rfv wijst er in zijn advies op dat er daarentegen sprake is van lagere kapitaallasten met een economisch nut en daarmee het totaal aan kapitaallasten

gemiddeld genomen niet hoger zijn dan gemiddeld. De Raad ziet verder ook geen argumenten voor het verder saneren van de kapitaallasten met een maatschappelijk nut. Dit advies ondersteunt het voorstel van de inspecteurs en mede om die reden wordt het voorstel overgenomen.

Ad.3:

Geconstateerd wordt dat de door de inspecteurs gehanteerde berekeningsmethodiek overeenkomt met hoe dit bij eerdere artikel 12-rapporten is toegepast en het past dan ook over wat daarover in de handleiding artikel 12 is opgenomen.

De Rfv wijst er wel op dat uit de rapportage lastig een goed inzicht wordt verkregen in de wijze waarop het achterstallig onderhoud wordt gehonoreerd, maar stelt overigens vast dat de inspecteurs een consistente redenering hebben gevolgd.

De inspecteurs hebben met de beschikbare informatie ook geworsteld om inzichtelijk te maken wat de kosten van achterstallig onderhoud nu zijn.

Naar het oordeel van de fondsbeheerders is daarbij voldoende onderbouwd wat daaronder verstaan wordt. Daarbij is meegenomen dat volgens informatie van de inspecteurs, zij ook hebben aangedrongen bij de gemeente Boarnsterhim, tot het nemen van maatregelen voor een structureel sluitende begroting om het gesignaleerde tekort in 2017 van € 0,5 mln., weg te werken. De gemeente heeft in verband met de voorgenomen herindeling aangegeven dit niet te willen doen, omdat daarmee naar de mening van de gemeente te veel "over het graf heen zou worden geregeerd".

Tenslotte wordt ook geconstateerd dat de gemeenten Boarnsterhim, Leeuwarden en Heerenveen de methodiek van berekenen wel kunnen onderschrijven, maar de uitkomst onvoldoende vinden.

Het geheel overziend is er daarmee geen aanleiding om van het voorstel van de inspecteurs af te wijken.

Zowel de provincie als de Rfv wijst er op dat in de aanvullende uitkering een groot deel is bestemd voor het achterstallig onderhoud en dat deze middelen niet geormerkt zijn en daarmee de kans bestaat dat Leeuwarden en Heerenveen de middelen hiervoor niet zullen inzetten.

Ook ten aanzien van dit aspect kunnen bij de beschikking over Boarnsterhim geen dwingende bepalingen worden opgelegd aan de gemeenten Leeuwarden en Heerenveen. Beide gemeenten zullen daarom worden verzocht, te handelen naar het gestelde hierover in het rapport.

De provincie Friesland zal worden verzocht vanuit de reguliere toezichthoudende rol te bewaken dat beide gemeenten de sanering van het achterstallig onderhoud vorm geven zoals beschreven in het rapport.

Voorts hebben de gemeenten Leeuwarden en Heerenveen opmerkingen geplaatst over:

4. Grondexploitaties
5. Begraafplaatsen

Ad. 4:

In dit rapport van de inspecteurs is daaraan geen aandacht besteed omdat dit bij het rapport over 2011 is meegenomen. Bij dat besluit is door de fondsbeheerders bovendien besloten om geen "terugbetalingsregeling" op te nemen zoals de inspecteurs hadden voorgesteld.

De fondsbeheerders nemen hierom het advies van de Rfv over die eveneens geen aanleiding ziet dit nu bij te stellen, waarbij de Raad er ook op wijst dat toen bewust er voor gekozen is niet te verrekenen bij toekomstige voor- of nadelen.

Ad. 5:

Geconstateerd wordt dat tegen het eind van het artikel 12 onderzoek bleek dat er in de toekomst extra investeringen noodzakelijk zijn voor de instandhouding van een aantal begraafplaatsen. De argumentatie van de Rfv, dat er geen sprake is van achterstallig

onderhoud, wordt onderschreven. Er is dan ook geen aanleiding om deze kosten alsnog in beeld te brengen en te compenseren via een aanvullende uitkering.

Tot slot wordt nog ingegaan op het- vooral door de gemeenten Leeuwarden en Heerenveen herhaaldelijk naar voren gebrachte argument dat er geen sprake zou zijn van een "schone oplevering".

In de eerste plaats is van belang te wijzen op wat in de "Handleiding artikel 12 2013", onder de paragraaf 6.1 Herindeling, hierover staat opgenomen:

"In het algemeen wordt een dergelijke gemeente 'schoon' aan de nieuwe gemeente opgeleverd, waarbij die tekorten verminderd met de aanwendbare middelen van de algemene reserve(s) worden meegenomen, tenzij – op grond van het gevormde oordeel over het door het bestuur van de opgeheven gemeente gevoerde beleid – er aanleiding bestaat de nieuwe gemeente te confronteren met (een deel van) die tekorten. Eén en ander betekent dat tekorten, die vóór de herindeling al bestonden, niet zonder meer worden gecompenseerd."

Daarmee is gezegd dat niet per definitie elk zich voordoend financieel probleem in het kader van een artikel 12 onderzoek en de te verstrekken aanvullende bijlage, moet worden opgelost. Per onderwerp is hierboven daarop ingegaan.

In de tweede plaats stelt de Rfv in zijn advies dat oude tekorten zijn gesaneerd en de begroting weer structureel in evenwicht is. De gemeente beschikt over een weliswaar minimale algemene reserve, los van stille reserves, maar met de geboden aanvullende uitkering zou de gemeente naar het oordeel van de Raad in principe zelfstandig en financieel gezond verder kunnen en onderschrijft de Raad daarmee de rapportage van de inspecteurs.

Ten derde wordt het advies van de inspecteurs onderschreven om bepaalde kosten niet ten laste te brengen van het relevante tekort. Die kunnen ofwel worden opgevangen via de extra middelen die beschikbaar komen via de maatstaf herindeling, dan wel zullen de gemeenten Leeuwarden en Heerenveen maatregelen moeten nemen om deze te accommoderen.

Voorstel voor besluit

Aan de gemeente Boarnsterhim over de jaren 2012-2014, een artikel 12-uitkering te verlenen van respectievelijk:

2012 € 13.755.000

2013 € 6.396.000

2014 € 4.112.000

Met de eerder vastgestelde bijdragen voor de jaren 2010 en 2011 komt het totaal van de aanvullende bijdrage op € 30.828.000. Dat is € 20.000 lager dan het totaalbedrag van € 30.848.000, dat op pagina 8 van het rapport van de inspecteurs, abusievelijk staat vermeld.

Aanvullende voorwaarden zijn daarbij niet noodzakelijk cq. niet meer mogelijk. In de eerste plaats omdat het laatste rapport van de inspecteurs heeft duidelijk gemaakt dat werd voldaan aan de eerder gestelde bijzondere voorwaarden voor 2012 en 2013. En ten tweede omdat de gemeente Boarnsterhim per 1 januari 2014 ophoudt te bestaan.

De provincie Friesland zal mede daarom worden verzocht daarbij er op toe te zien dat er voor beide partijen acceptabele afspraken worden gemaakt tussen de gemeenten Leeuwarden en Heerenveen over de verdeling van de kosten van de afwaardering van het voormalige gemeentehuis.

Tevens zal de provincie worden verzocht vanuit de reguliere toezichthoudende rol te bewaken dat beide gemeenten de sanering van het achterstallig onderhoud vorm geven zoals beschreven in het rapport.

De gemeenten Leeuwarden en Heerenveen zullen worden verzocht voor beide acceptabele afspraken te maken over de verdeling van de kosten verbonden aan de afwaardering van het gemeentehuis. En ten aanzien van de sanering van het achterstallig onderhoud worden verzocht, te handelen naar het gestelde hierover in het rapport.