



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De Raad van de gemeente Boarnsterhim
Postbus 40
9000 AA Grou

**Directie Bestuur,
Democratie en Financiën**
Ontwikkeling financiële en
informatie verhoudingen

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
H.W.Meihuizen

T 070-4268601
wouter.meihuizen@minbzk.nl

Kenmerk
2012-0000248290

Datum 27 april 2012
Betreft Besluit op aanvraag aanvullende uitkering artikel 12 2011

Bijlagen
1

Naar aanleiding van uw aanvraag van 24 november 2010, om een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet voor het jaar 2011 en de reactie van uw gemeenteraad op het rapport van de inspecteur ter zake, alsmede de adviezen van Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân en de Raad voor de financiële verhoudingen, doe ik u hierbij een afschrift toekomen van 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 en de Raad voor de financiële verhoudingen.

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

T. Livius



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

**Directie Bestuur,
 Democratie en Financiën**

Ontwikkeling financiële en
 informatie verhoudingen

Datum
 27 april 2012

Ons kenmerk
 2012-0000243830

Bijlagen
 1

besluit

Gelet op het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Boarnsterhim, ingediend per brief van 24 november 2010, 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 het jaar 2011.

Gelet op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet;
 Gelet op het rapport van de inspecteur van de Programmadirectie Krachtig Bestuur van 24 november 2011;
 Gelet op de reactie van de gemeente Boarnsterhim van 20 januari 2012 op het voormelde rapport van de financiële situatie van de gemeente;
 Gezien de adviezen van Gedeputeerde Staten van de provincie Friesland van 16 januari 2012 en van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) van 26 maart 2012;

BESLUIT:

1. het verzoek van de gemeente Boarnsterhim te honoreren met een aanvullende uitkering voor het jaar 2011 met een bedrag van € 2.985.000;
2. hieraan het bijzondere voorschrift te verbinden tot het opstellen van een saneringsbegroting 2012 - 2015, waarvan uiterlijk de jaarschijf 2015 reëel (dus zonder aanvullende steun) sluitend is;
3. hieraan het bijzondere voorschrift te verbinden tot het verhogen van de belastingopbrengst voor het onderdeel OZB voor het jaar 2013 en 2014 met reëel 4,5% respectievelijk 0% te vermeerderen met de in het betreffende jaar door de gemeente gehanteerde prijsindex voor de (materiële) ramingen. En daarbij tevens zorg te dragen voor een gemiddeld OZB-tarief woningen en niet-woningen in Boarnsterhim voor 2013 dat tenminste gelijk is aan datzelfde gemiddelde OZB-tarief van de fusiepartners op basis van de door die fusiepartners voorgestelde OZB-tarieven voor 2013.
4. deze beschikking te zenden aan de raad van de gemeente Boarnsterhim;
5. afschrift van deze beschikking te zenden aan burgemeester en wethouders van de gemeente Boarnsterhim, Gedeputeerde Staten van de provincie Friesland en aan de Raad voor de financiële verhoudingen.

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

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit betrokken is, binnen zes weken na de dag van uitreiking of toezending ervan, bezwaar maken bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, t.a.v. EC O&P/Cluster Advies/afdeling Bezwaar, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag. Het bezwaarschrift moet zijn gedateerd en ondertekend, en moet de gronden van het bezwaar bevatten; tevens dient een afschrift van het bestreden besluit te zijn bijgevoegd.

Datum

27 april 2012

Ons kenmerk

2012-0000243830

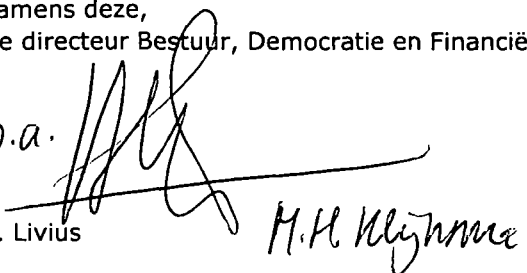
Den Haag, 27 april 2012

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze,

De directeur Bestuur, Democratie en Financiën,

b.a.

T. Livius



H.H. Klyhmer

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Bestuur, Democratie en Financiën
Afdeling Ontwikkeling Financiën en Informatievoorziening**

April 2012

Toelichting bij besluit tot een aanvullende uitkering ex. artikel 12 Financiële verhoudingswet voor de gemeente Boarnsterhim, over het jaar 2011.

1. Algemeen

De gemeente Boarnsterhim heeft voor het jaar 2011 voor de tweede keer een artikel 12-aanvraag ingediend. De aanvraag voor 2011 is een voortzetting van de aanvraag om een aanvullende uitkering voor het jaar 2010. 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 heeft het artikel 12-rapport over 2010 in mei 2011 geresulteerd in een beschikking 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 besteedt 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 wordt nog geen aandacht besteed aan de beheerplannen bruggen, begraafplaatsen, onderwijsgebouwen en oevers en steigers. Die zaken zullen in het rapport 2012 aan de orde komen.

Daarbij 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.

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. Daarbij gaat het artikel 12-traject in Boarnsterhim uit van een sluitende jaarschijf in 2015, waarbij het laatste artikel 12-rapport een zodanig voorstel zal bevatten dat uiterlijk het jaar voorafgaand aan de beoogde herindelingdatum een laatste aanvullende uitkering zal worden verstrekt, waarbij de resterende jaren met een relevant tekort in gekapitaliseerde vorm tot uitkering komen.

Tegen de achtergrond van de herindeling en in de wetenschap dat een artikel 12-gemeente in de meeste gevallen drie onderzoeksjaren doorloopt, moet in het rapport over 2012 het artikel 12-onderzoek voor Boarnsterhim worden afgerond.

2. Hoofdpunten uit de rapportage en advies van de inspecteur

Toelatingsvoorschriften

De inspecteur heeft geconstateerd dat Boarnsterhim in 2011 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.

De toets aan de bij de beschikking over het jaar 2010 opgelegde bijzondere voorschriften, kon nog niet plaatsvinden. Het betreft het voorschrift dat er met ingang van 2015 weer sprake moet zijn van een reëel sluitende jaarschijf zonder aanvullende uitkering uit het gemeentefonds en het voorschrift van de opgelegde verhoging van de OZB voor de jaren 2012 tot en met 2014 met 5% per jaar.

Financiële resultaten

Voorts wordt door de inspecteur geconstateerd dat na een reeks van niet-sluitende jaarrekeningen in de periode 2004 tot en met 2008, in 2010 de tweede achtereenvolgende jaarrekening met een positief resultaat is afgesloten. Het saldo na bestemming bedroeg € 1,1 miljoen. Wordt dit positieve rekeningresultaat geschoond voor incidentele baten en lasten dan is het structurele rekeningssaldo € 0,8 miljoen negatief.

Positief is dat de gemeente in 2010 voor het eerst een goedkeurende verklaring met betrekking tot rechtmatigheid heeft ontvangen. De eigen inspanningen van de gemeente alsmede de prioritering van de toezichthouder vanaf medio 2007 om de financiële beheersing te verbeteren hebben bij de jaarrekening 2010 het gewenste resultaat opgeleverd.

Reserves, voorzieningen en weerstandscapaciteit

De inspecteur constateert dat na de sterke daling van de reserves en voorzieningen in de periode 2005 - 2009, blijkt dat in 2010 een einde is gekomen aan deze dalende tendens. Ultimo 2010 zijn de algemene- en bestemmingsreserves met bijna € 3 miljoen toegenomen en de voorzieningen met ruim € 2 miljoen. Bovendien is ruim € 3 miljoen voorzien voor de risico's van de lopende grondexploitaties en bouwgronden in gemeentelijk bezit. De bestemming van het positieve rekeningresultaat 2009 in 2010 van ruim € 4,3 miljoen en stortingen in reserves en voorzieningen gedurende 2010 hebben bijgedragen aan deze stijging.

Met een bedrag aan reserves van € 240 per inwoner wordt geconstateerd dat de omvang van de reserves van Boarnsterhim wel ruim € 750 per inwoner lager is dan het gewogen gemiddelde van de gemeenten in Fryslân. Deze geringe omvang van de reserves is in belangrijke mate terug te voeren op de negatieve stand van de algemene reserve die het daardoor niet toelaat om bij te dragen aan de reductie van het relevante tekort. De negatieve stand van de algemene reserve vereist zelfs een omvangrijke sanering. Na bestemming van het resultaat 2010, de vorming van de onderhoudsvoorzieningen in 2011 voor wegen en gebouwen (voor een deel) ten laste van de algemene reserve en rekening houdend met de 2%-drempel voor de algemene reserve, constateert de inspecteur dat de omvang van de sanering voor de algemene reserve bijna € 7,6 miljoen dient te bedragen.

Zoals in het artikel 12-rapport 2010 is beschreven wordt de sanering van de algemene reserve in 4 jaar ten laste van de exploitatie gebracht. Deze last vermeerderd met de rentelast komt voor 2011 neer op een annuïteit van € 2,0 miljoen die in het relevante tekort zal worden betrokken. Gedurende het artikel 12-onderzoek zal sanering voor de

algemene reserve jaarlijks op basis van de stand van de laatste jaarrekening worden herrekend, waardoor de algemene reserve eind 2014 is gesaneerd.

Ten aanzien van de weerstandscapaciteit van de gemeente is geconstateerd dat deze op basis van de algemene reserve momenteel negatief is, maar bij de sanering van de algemene reserve anticipeert de inspecteur in dit rapport 2011 aan het eind van de artikel 12-periode op de 2%-drempel volgens de artikel 12-handleiding 2012. Dit betekent in concreto een bedrag van € 385.000. Naar het oordeel van de inspecteur wordt de gemeente en haar rechtsopvolgers na afronding van de artikel 12-periode via de stille reserves en de exploitatie in staat geacht om de vereiste weerstandscapaciteit op te bouwen die is gerelateerd aan de risicoanalyse.

Eigen inkomsten

De inspecteur laat zien dat de belastingdruk (OZB, reinigingsheffing en rioolheffing) voor een meerpersoonshuishouden in Boarnsterhim hoger ligt dan in de selectiegroep (gemiddeld € 115 (15%) per huishouden) en de buurgemeenten (gemiddeld € 127 (16%) per huishouden). Dit hangt samen met alle drie de belastingen, maar in het bijzonder de rioolheffing en de OZB. Ten opzichte van 2010 is de hogere belastingdruk gehalveerd. Deze hogere belastingdruk in 2010 werd voor een belangrijk deel veroorzaakt door de afvalstoffenheffing. Als gevolg van de kostenbesparing door de privatisering van de afvalstoffeninzameling is dit nu niet meer het geval. De tariefsverlaging bij de afvalstoffenheffing die hierdoor is doorgevoerd zal een harmonisatieprobleem bij de herindeling voorkomen. De gemiddelde belastingdruk in Nederland is ten opzichte van die in Boarnsterhim € 91 (12%) lager.

Bij de vergelijking van de OZB-tarieven woningen en niet-woningen komt opnieuw het vorig jaar geconstateerde verschil aan het licht met de buurgemeenten en de thans voorziene fusiepartners. Dit verschil doet zich niet voor bij vergelijking met de selectiegroep. De OZB-tarieven gebruikers en eigenaren niet-woningen liggen namelijk gemiddeld genomen in de buurgemeenten en bij thans voorziene fusiepartners aanzienlijk hoger. Voor het OZB-tarief woningen geldt dat juist Boarnsterhim over een hoger tarief beschikt. Daarom is vorig jaar de OZB-capaciteit en het mede daaruit voortvloeiende belastingvoorschrift voor Boarnsterhim berekend op basis van het gemiddelde OZB-tarief van buurgemeenten.

De inspecteur wijst er vervolgens op dat in de meicirculaire 2011 van het gemeentefonds is bekend gemaakt dat ten opzichte van 2011 in 2012 de toelatingseis voor artikel 12 op het onderdeel OZB een stuk hoger is komen te liggen. Dit betekent dat Boarnsterhim in 2012 de OZB moet laten stijgen met bijna 13% om te voldoen aan het redelijk peil van 0,1432 voor 2012. Dit zorgt voor een tariefstijging van bijna 6% extra bovenop de stijging van 5% van het bijzondere voorschrift en de 2% door Boarnsterhim in de begroting 2012 geraamde prijsstijging. Deze extra stijging van 6% is naar het oordeel van de inspecteur onvermijdelijk, omdat Boarnsterhim voor de gehele periode van de aanvullende uitkering aan de eisen van het redelijk peil moet (blijven) voldoen. Er worden geen bijzondere omstandigheden aanwezig geacht om af te wijken van de standaardregel dat een gemeente moet voldoen aan het redelijk peil.

De gemeente heeft in het najaar 2011 aan de Minister van BZK voorgelegd dat er naar oordeel van de gemeente in de beschikking over de aanvullende bijdrage voor het jaar 2010 reeds sprake was van een bijzonder voorschrift, waarmee defacto niet voldaan zou hoeven te worden aan bovenomschreven voorgestelde extra stijging van de OZB ten einde voor 2012 te voldoen aan het toelatingskaartje.

De minister van BZK heeft in reactie daarop aangegeven dat van die uitleg geen sprake is en dat voor 2012 voldaan moet worden aan het zogenaamde redelijk peil van eigen inkomsten, teneinde te voldoen aan de toelatingseisen voor artikel 12.

Over die extra stijging van de OZB heeft eind 2011 besluitvorming door de Raad plaatsgevonden.

Wel is de extra OZB-stijging boven het oorspronkelijke bijzondere voorschrift aanleiding geweest voor de inspecteur om een neerwaartse bijstelling van het opgelegde bijzondere voorschrift voor 2013 en 2014 voor te stellen. Daarbij wordt niet meer uitgegaan van het gemiddelde OZB-tarief van de buurgemeenten, maar van het gemiddelde tarief van de thans voorziene herindelingspartners. Uitgaande van het door Boarnsterhim te hanteren artikel 12-tarief OZB van 0,1432 in 2012 resulteert dit in een OZB opbrengststijging en daarmee corresponderend belastingvoorschrift van 4,5% voor 2013 en van 0% voor 2014. Om er voor te zorgen dat de stijging van de OZB reëel tot de genoemde percentages leidt, dient Boarnsterhim de OZB in dat jaar ook te verhogen met de in de begroting gehanteerde prijsindex voor de (materiële) ramingen.

De overige belastingen en heffingen liggen net als in 2010 op een iets hoger niveau als het gemiddelde van de selectiegroep (€ 9 per inwoner hoger) respectievelijk de buurgemeenten (€ 2 euro per inwoner).

De nettolasten vergeleken

In het artikel 12-rapport over 2011 zijn de nettolasten (=lasten minus baten) van Boarnsterhim per cluster (=gemeentelijke taakgebied) vergeleken met de over die verschillende clusters verdeelde gemeentefondsuitkering. Was deze zogenaamde clustervergelijking door de enorme afwijkingen vorig jaar nog niet mogelijk, dit jaar was na het doorvoeren van een aantal correcties op de vastgestelde begroting een clustervergelijking wel zinvol.

Rekeninghoudend met de incidentele onttrekkingen aan de reserves op het cluster Mutaties reserves van € 1 miljoen ten gunste van de exploitatie en de niet geijkte Overige eigen middelen, blijkt, uit de vergelijking van de nettolasten van de gemeente Boarnsterhim met de over de clusters toebedeelde (norm)inkomsten van het gemeentefonds, dat de nettolasten van Boarnsterhim ongeveer € 0,5 miljoen boven de genormeerde nettolasten liggen. Die hogere nettolasten doen zich vooral voor op de uitgavenclusters Bestuursorganen, Educatie, Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing, Riolering en Wegen en water. Lagere nettolasten dan het gemeentefonds raamt Boarnsterhim op de clusters, Maatschappelijke zorg, Kunst en ontspanning en Openbare orde en veiligheid. Hogere baten dan het gemeentefonds aangeeft, raamt de gemeente op de inkomstenclusters Onroerende-zaakbelastingen, Overige eigen middelen (OEM) en Mutaties reserves.

Begrotingstekort

In het rapport wordt tevens beschreven dat de Raad van Boarnsterhim voor het jaar 2011 een begroting heeft vastgesteld met een tekort van € 9.704.000. Na aftrek van de incidentele baten en lasten is het structurele saldo € 238.000 positief. Dit positieve saldo wordt veroorzaakt doordat nog geen rekening is gehouden met de jaarlasten van de sanering van de negatieve algemene reserve. In de aanvraag voor 2011 is de gemeente daarbij uitgegaan van een jaarlijks te saneren bedrag in de jaren 2011 tot en met 2014 van € 1.469.000.

Bij aanvang van het tweede artikel 12-jaar is deze vastgestelde begroting in het artikel 12-onderzoek van de inspecteur vertrekpunt geweest om toe te werken naar één (gemeenschappelijke) begrotingsbasis onder de naam geaccepteerd begrotingstekort 2011. Dit geaccepteerde begrotingstekort ontstond door de vastgestelde begroting te schonen van het achterstallig onderhoud, de afboeking van de activa, geraamde onttrekkingen aan de algemene reserve, de lasten voor de herstructurering en door de sanering van de negatieve algemene reserve mee te nemen.

De inspecteur constateert dat in het tweede artikel 12-onderzoekjaar voortgang is geboekt ten aanzien van het verbeteren van het zicht op het beheer van de kapitaalgoederen. Zo zijn de beheerplannen baggeren en sportvelden beoordeeld en betrokken in het relevant tekort. Het beheerplan monumenten heeft geen financiële gevolgen meer, omdat de monumenten zijn overgedragen aan de opgerichte monumentenstichting. De beheerplannen groen, bomen en abri's hebben betrekking op gemeentelijke taken met een grote mate van beleidsvrijheid mede als gevolg waarvan de uitkomsten van deze plannen niet in het relevante tekort zijn betrokken. Voor de komende rapportage moeten de beheerplannen bruggen, oevers en steigers, begraafplaatsen en schoolgebouwen nog worden beoordeeld.

Verder komt in het artikel 12-rapport aan de orde:

- De beschrijving en financiële inpassing in de begroting van de herstructurering van de wijken Sinnebuorren in Akkrum en Prinsessenbuurt in Grou.
- De vergelijking van de rente- en kapitaallasten van Boarnsterhim met andere Friese gemeenten waarbij voor wat betreft de kapitaallasten geen afwijkend beeld naar voren komt.
- De realisatie van het saneringsplan. De uitvoering verloopt voorspoedig met uitzondering van de post 'verlaging kapitaallasten door extra afschrijvingen van activa' aangezien de noodzaak hiervoor ontbreekt nu de kapitaallasten van Boarnsterhim geen afwijkend beeld vertonen.
- De personeelsomvang in Boarnsterhim. Deze ontwikkelt zich meer naar een gemiddeld niveau in vergelijking met de begrotingsscan 2008.
- Baten en lasten van waterrecreatie. De gemeente wordt geadviseerd de omvangrijke baten en lasten voor waterrecreatie inzichtelijk te maken via een paragraaf waterrecreatie en zo mogelijk de baten te vergroten.
- Bevolkingsontwikkeling. In Boarnsterhim is geen sprake van bevolkingsdaling, maar de bevolkingsontwikkeling per kern verschilt. Daarom wordt geadviseerd het vereiste voorzieningenniveau zoveel mogelijk op kernenniveau te beoordelen.
- De gegevens die nog nodig zijn om het artikel 12-onderzoek in 2012 voortvarend te kunnen voortzetten en om te komen tot een afronding van de onderzoeksfase van artikel 12.

Met deze resultaten en het geaccepteerde begrotingstekort 2011 als vertrekpunt zijn vervolgens door de inspecteur correcties doorgevoerd in verband met, een aantal tussentijdse begrotingswijzigingen, de Voor- en Najaarsnota en de beoordeelde beheerplannen. Net als in 2010 draagt de gemeente bij aan de oplossing van de financiële problematiek door een eigen inspanning te leveren. In 2011 onder meer door de verdere realisatie van het saneringsplan, de inbreng van (stille) reserves voor de dekking van het achterstallig onderhoud sportvelden, en door de extra inspanning in de vorm van OZB-stijgingen met ingang van 2012. De correcties op het geaccepteerde begrotingstekort leiden tot een relevant tekort voor 2011 van € 2.984.771.

Conclusie en advies

De inspecteur stelt voor aan de gemeente Boarnsterhim voor het jaar 2011 een aanvullende uitkering te verlenen van afgerond € 2.985.000. Daarbij worden door de inspecteur een drietal bijzondere voorschriften voorgesteld. De eerste twee daarvan zijn afkomstig uit de beschikking over 2010.

Het betreft ten eerste het voor handen hebben en uitvoeren van een saneringsbegroting 2012-2015 waarvan uiterlijk de jaarschijf 2015 reëel (dus zonder aanvullende steun) sluitend is.

Het tweede bijzondere voorschrift betreft het voorschrift tot verhoging van de OZB. Door de versnelde OZB-stijging in 2012 als gevolg van de verhoging van het redelijk peil, is dit bijzondere voorschrift voor de jaren 2013 en 2014 neerwaarts bijgesteld. Defacto betreft het verhogen van de belastingopbrengst voor het onderdeel OZB voor het jaar 2013 en

2014 met reëel 4,5% respectievelijk 0% te vermeerderen met de in het betreffende jaar door de gemeente gehanteerde prijsindex voor de (materiële) ramingen. Nieuw is het bijzondere voorschrift tot mogelijkheid van terugbetaling inzake de drie in de jaarrekening 2010 gevormde voorzieningen voor risico's rondom grondexploitatie. Dit betekent het terugbetalen door Boarnsterhim (of haar eventuele rechtsopvolgers) van de aanvullende uitkering voor het deel dat de per ultimo 2010 aanwezige voorzieningen Grou Noord van € 1.600.000, Grut Palma van € 690.000 en/of Frisia van € 760.000 geheel of gedeeltelijk ten gunste van de exploitatie vrijvallen. Om de terugbetalingsplicht en -omvang te kunnen vaststellen stelt de inspecteur daarbij voor dat de gemeente (en haar eventuele rechtsopvolgers) er zorg voor dragen inzicht te verlenen in het verloop van de afzonderlijke voorzieningen Grou Noord, Grut Palma en Frisia in de jaarrekeningen 2011 tot en met 2020. De voorgestelde terugbetalingsverplichting bestaat in de periode 2011 tot en met 2020. De financieel toezichthouder dient in dit voorstel hierover jaarlijks te rapporteren in het provinciaal verslag in de periode dat de gemeente artikel 12 steun ontvangt. In de periode daarna per brief vóór 1 oktober van elk jaar (laatste jaar 2021 over de jaarrekening 2020) op basis van de informatie uit de jaarrekening.

3. Reactie gemeente op rapport inspecteur

De Raad van de gemeente heeft bij monde van brief van 20 januari 2012 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 bijdrage vanuit dit traject opnieuw een goede stap is gezet naar financieel herstel van de gemeente Boarnsterhim. De Raad streeft er naar om mede met behulp van dit traject de beoogde rechtsopvolgers van deze gemeente te verzekeren van een schone oplevering per 1 januari 2014. De gemeente gaat er van uit dat met inbegrip van hun zienswijze en het volgende rapport het niveau aan risico's voor hen wordt beperkt.

Meer in concreto wordt in de eerste plaats met instemming door de Raad geconstateerd dat bij de sanering van de Algemene Reserve, conform de herziene handleiding artikel 12, rekening wordt gehouden met een minimum van 2% van de Algemene uitkering. De gemeente geeft voorts commentaar op de volgende punten:

Bijdrage voor baggeren

De Raad is het niet eens met de door de inspecteur gehanteerde berekening van en voorgestelde bedrag dat wordt betrokken bij het relevante tekort.

De inspecteur komt in zijn berekening tot een bedrag van € 4.191.355 dat als aanvullende bijdrage wordt voorgesteld. Deze bijdrage wordt in het voorstel gedurende 4 jaar verstrekt en leidt tot een jaarlijkse bijdrage van € 1.125.361.

De gemeente is van mening dat, omdat de inspecteur in zijn berekening er vanuit gaat dat het reguliere budget voor baggeren gedurende 10 jaar als dekking aangewend dient te worden voor het achterstallig onderhoud en het reguliere budget met 25 % is gekort, deze berekeningswijze volgens de Raad per definitie leidt tot een tekort bij de inhaalslag achterstallig onderhoud baggeren.

De opstelling in het rapport houdt naar de mening van Boarnsterhim geen rekening met twee feiten. Namelijk het feit van het bovengenoemde tekort aan middelen voor de inhaalslag achterstallig onderhoud baggeren en het feit dat achterstallig onderhoud baggeren geen statisch karakter kent. Immers, volgens het rapport wordt de komende 10 jaar het reguliere budget volledig aangewend ten behoeve van het wegwerken van de huidige voorraad aan achterstallig onderhoud baggeren. In de praktijk zal gedurende die 10 jaar het baggerslib overal weer worden gevormd en neemt de voorraad aan achterstallig onderhoud baggeren in deze periode dus toe. Volgens de gemeente wreekt zich hier de keuze in het rapport om het budget voor regulier onderhoud aan te wenden als dekking voor het achterstallig onderhoud. Deze redenering is naar de mening van de

Raad van Boarnsterhim niet logisch en volledig in tegenspraak met de systematiek in het vorige rapport bij het achterstallig onderhoud van wegen en gebouwen. Wanneer de komende 4 jaar een inhaalslag achterstallig onderhoud baggeren gepleegd zou dienen te worden, zou een bijdrage van € 4.191.355 + 10 keer € 364.800 = € 7.839.315 meer in de rede liggen.

Clustervergelijkingen

In de reactie wil de gemeente benadrukken dat de lasten in vergelijking tot 2008 gelijkmatiger zijn gespreid en de uitzetting van de lasten bij educatie en onderhoud door de provinciaal toezichthouder is goedgekeurd.

De clustervergelijking geeft naar de mening van de gemeente derhalve geen aanwijzing extra bezuinigingsmaatregelen te treffen in een bepaald cluster.

Harmonisatie van tarieven met buurgemeenten

Voor wat betreft de vergelijking van de lokale heffingen per inwoner, wordt er in het rapport van de inspecteur in de vergelijking met de buurgemeenten naar de mening van de gemeente Boarnsterhim een onjuist beeld geschetst. Volgens de gemeente hebben grotere en verstedelijkte gemeenten meer niet-woningen + bijbehorende WOZ-waarden, die geen lasten voor de inwoner van die gemeente vertegenwoordigen. Dit geldt eveneens voor een belastingsoort als parkeerbelasting. Daarom is een last van alle gemeentelijke heffingen per inwoner naar de mening van de Raad geen goed kengetal voor een vergelijking tussen andersoortige gemeenten. Woonlastendruk per huishouding of per inwoner blijkt wel een goed kengetal te zijn voor alle gemeenten.

In de zienswijze op het rapport inzake 2010 heeft de gemeente om die reden bezwaar gemaakt tegen een dergelijke vergelijking en dat bezwaar blijft van kracht.

Bijzonder voorschrift ten aanzien van grondexploitaties

De gemeente is het niet eens met het voorgestelde bijzondere voorschrift tot terugbetaling van de in het rapport genoemde voorzieningen grondexploitatie indien binnen 10 jaar voor de gebieden een positieve grondexploitatie ontstaat.

De gemeente erkent dat het niet ongebruikelijk is een dergelijk voorschrift op te leggen, maar men heeft daarbij bezwaar tegen de lange termijn van 10 jaar. In de eerste plaats vanwege de besloten herindeling van de gemeente in 2014, waardoor deze feitelijk niet meer bestaat. In de tweede plaats zou dit naar de mening van de gemeente leiden tot hogere administratieve lasten bij de provincie en de rechtsopvolgers van de gemeente. Welke laatste zelf geen artikel 12 steun hebben aangevraagd.

Daarnaast vraagt de gemeente zich af of het redelijk is gelet op de huidige marktomstandigheden een dergelijke termijn aan te houden. Dit legt namelijk een enorme claim op de ontwikkeling van de projecten bij de rechtsopvolgers.

Voorts stelt de gemeente dat er geen reserve grondexploitatie is en om tegenvallers op te kunnen vangen is het van belang dat er een redelijke buffer wordt gelaten. Daarnaast is het belangrijk dat de restproblematiek aan risico's voor de rechtsopvolgers zo klein mogelijk wordt gehouden.

De gemeente voelt zich daarbij gesteund door de reactie van de provincie op het rapport van de inspecteur.

Sanering activa

De gemeente geeft aan dat er met de inspecteur is afgesproken dat in het volgende rapport -2012- wordt teruggekomen op het schonen van de activa. De gemeente zal hier samen met de provincie een onderzoek doen welke activa dit betreft. Daarin zullen zeker die activa worden betrokken die nu een beslag leggen op het beschikbare budget voor regulier onderhoud van de kapitaalgoederen. De Raad verwacht dat in het volgende rapport hieraan zodanig wordt tegemoet gekomen, dat het regulier onderhoud beter

binnen het toegestane budgetniveau uitgevoerd kan worden. Boarnsterhim wil daarmee het belang voor de gemeente benadrukken van de vervolgactie.

Verrekening

Ten slotte geeft de gemeente aan een principiële bezwaar te hebben tegen de verrekening van een bedrag van € 53.775 (= € 175.775 - € 122.000, in table 7.3.1. van het rapport). Volgens de inspecteur zou dit bedrag nog in de begroting 2011 moeten staan als restant van de stelpost van € 1 miljoen voor onderhoud.

De gemeente wijst er daarbij op dat zowel de provincie als de inspecteur lopende het jaar in zogenaamde tripartite overleggen, hebben ingestemd met nadere voorstellen tot besteding van dit bedrag. Om die reden verzoekt de gemeente de verrekening te laten vervallen.

4. Advies van de provincie

Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Friesland hebben met brief van 16 januari 2012 geregeerd op de rapportage van de inspecteur.

De provincie geeft aan in te stemmen met het rapport van de inspecteur, maar men plaats een aantal opmerkingen bij het voorstel voor een bijzonder voorschrift tot mogelijke terugbetaling van voorzieningen grondexploitaties.

De provincie verwijst daarbij wat hierover in de handleiding inzake artikel 12 is opgenomen en gezien het landelijke beeld (aangenomen wordt dat hier wordt bedoeld de problematiek rond grondexploitatie) kan GS deze visie van de inspecteur delen. Toch willen GS bij dit bijzondere voorschrift de volgende opmerkingen en adviezen plaatsen.

1. In de eerste plaats wijst GS op het voornemen tot herindeling per 1 januari 2014, waarbij het uitgangspunt is dat de gemeente schoon wordt opgeleverd. Schoon opleveren wil zeggen dat de rechtsopvolgers niet worden geconfronteerd met oude tekorten. GS constateren daarbij dat het bijzonder voorschrift voor 10 jaar wordt opgelegd en derhalve niet alleen betrekking heeft op de gemeente Boarnsterhim maar ook op de rechtsopvolgers. GS van Fryslân stellen daarbij de vraag hoe dit bijzonder voorschrift zich verhoudt tot een schone oplevering en of er een bijzonder voorschrift kan worden opgelegd aan een gemeente die geen aanvraag heeft gedaan voor een aanvullende uitkering.
2. Voorts wijzen GS er op dat in de huidige omstandigheden de rechtsopvolgers in het jaar 2015 onder repressief toezicht staan. Bij deze vorm van toezicht is het gebruikelijk dat er door de provincie als toezichthouder geen andere informatie wordt opgevraagd dan informatie die betrekking heeft op een structureel sluitende begroting. Naar de mening van GS, heeft de provincie als toezichthoudend orgaan, geen toegevoegde waarde en adviseren zij dan ook om de gemeente(n) rechtstreeks aan het ministerie van Binnenlands Zaken te laten rapporteren.
3. Het bijzonder voorschrift wordt voor een periode van 10 jaar voorgesteld. De provincie vindt dit een ongebruikelijke periode en adviseren dan ook om een nadere te onderbouwing te geven hoe deze termijn tot stand is gekomen.
4. Het bijzonder voorschrift stelt voor dat er jaarlijks op basis van de rekeningcijfers gerapporteerd moet worden. Jaarlijks moet inzicht worden gegeven in het verloop van de voorzieningen. Naar de mening van GS is niet helder op welk moment de betalingsverplichting ontstaat. In een onevenwichtige markt is er sprake van prijsdalingen en prijsstijgingen, waarbij ook schommelingen kunnen optreden in het voorzieningenniveau. Indien alleen het (jaarlijks) voordeel tot terugbetaling leidt, dan zal bij een dalende markt ook compensatie plaats moeten vinden. GS adviseert dan ook om in enig jaar een O meting aan te brengen ten aanzien van de voorzieningen en aan het einde van de termijn af te rekenen.

5. Naar de mening van GS ziet het er niet naar uit dat de woningmarkt zich op korte termijn zal herstellen. Beide nieuw te vormen gemeenten hebben in de huidige situatie nog voldoende mogelijkheden om in de toekomst (eigen) gronden te ontwikkelen. Het is niet ondenkbaar dat de rechtsopvolgers meer prioriteit zullen geven aan het ontwikkelen van deze gronden omdat er geen terugbetalingsverplichting op rust. Het gevolg hiervan is dat de in het bijzonder voorschrift genoemde complexen in een nadeliger positie komen te verkeren.

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

De Rfv heeft bij brief van 26 maart 2012 geadviseerd.

In algemene zin is de Rfv van oordeel dat het rapport een uitgebreid beeld van de financiële positie van de gemeente Boarnsterhim geeft. Daarmee wordt een goed inzicht gegeven in de onderbouwing van het voorstel van de inspecteur voor de aanvullende uitkering. De Rfv deelt met de inspecteur het beeld dat de gemeente goede vorderingen maakt met het weer op orde brengen van haar financiën. De herindeling wordt dan ook niet primair ingegeven door financiële overwegingen maar door bestuurlijke.

Bijzonder voorschrift ten aanzien van grondexploitaties

De Rfv is van oordeel dat bij het honoreren van grondexploitatieverliezen binnen artikel 12 terughoudendheid geboden is. Het gaat (veelal) om bedrijfsmatige risico's, waarbij naast het gemeentelijk beleid ook conjuncturele effecten een rol spelen. Het is niet onredelijk bij aanvullende steun die wordt verstrekt ter dekking voorzieningen van een negatieve grondexploitatie een terugbetalingsverplichting op te leggen in het geval de grondexploitatie zich herstelt. Aan een terugbetalingsverplichting zijn naar de mening van de Rfv echter allerlei uitvoeringstechnische haken en ogen verbonden. Er is sprake van een eenzijdige verplichting, bij een positieve ontwikkeling treedt een terugbetalingsverplichting inwerking, terwijl een verdere negatieve ontwikkeling voor rekening van de gemeente blijft. De terugbetalingsverplichting is vatbaar voor gemeentelijk beleid en brengt hoge administratieve lasten met zich. Een aanvullende complicatie bij een herindeling is dat de nieuwe gemeente in staat moet worden gesteld voor het gehele grondgebied een integraal beleid te voeren. Een terugbetalingsverplichting bij bepaalde grondexploitaties belast de integrale afweging van de nieuwe gemeente.

De Rfv is wel van mening dat in geval van herindeling er in juridische zin basis is voor het aan de rechtsopvolgers verplichtingen kunnen opleggen die voortvloeien uit de rechtsbetrekkingen van de voorganger. Daarmee is naar het oordeel van de Rfv niet gesteld dat dit in beleidsmatige zin in het kader van artikel 12 ook altijd wenselijk is. Dit brengt de Rfv tot de conclusie dat een terugbetalingsverplichting in het geval van een schone oplevering beleidsmatig niet effectief is en daarmee geen reële optie is.

Indien gelet op de grote omvang van de lasten die dit met zich mee zou kunnen brengen voor het gemeentefonds zou de mogelijkheid van een gespreide betaling kunnen worden overwogen analoog aan de herindelingbijdrage uit het gemeentefonds.

Bijdrage voor achterstallig onderhoud baggeren

De Rfv merkt op dat er in het kader van het artikel 12-beleid geen geobjectiveerde, gestandaardiseerde en geaccepteerde onderzoeksmethode bestaat om de kosten van baggerwerkzaamheden vast te stellen. Zoals dat wel min of meer het geval is voor de kosten van het wegonderhoud. Ook ontbreekt het nog aan een bestendige gedragslijn hoe de kosten voor baggerwerkzaamheden te betrekken bij de omvang van de aanvullende steun.

De Rfv acht de motivering voor het hanteren van verschillende percentages voor het bepalen van de omvang van het achterstallig onderhoud van de baggerwerkzaamheden

aanvechtbaar. De Rfv dringt aan op een deugdelijke onderbouwing van het te honoreren aandeel in de kosten van het achterstallig onderhoud van de baggerwerkzaamheden.

Sanering activa

De Rfv dringt er op aan dat het afsluitende artikel 12-apport een volledig beeld geeft van de kosten verbonden aan het schonen van de activa. Daarbij dient ook nut en de noodzaak van het in standhouden van de activa evenals de mogelijkheden voor alternatieve dekking van de kosten, worden betrokken.

Harmonisatie van tarieven (lokale lasten) met buurgemeenten

De Rfv acht, gelet op het aandeel van het gemeentelijk beleid in het tekort, de extra OZB verhoging boven het normtarief op basis van een harmonisatie van de tarieven met de buurgemeenten (dan wel toekomstige fusiepartners) gerechtvaardigd. De onderbouwing daarvan is verdedigbaar maar van secundair belang.

Overig: verrekening

De Rfv is van oordeel dat in het volgende rapport op dit principiële bezwaar van de gemeenteholderheid moet worden verschaft.

6. Conclusie van de fondsbeheerders

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

Het betreft in de eerste plaats het voorstel tot instellen van een bijzonder voorschrift tot een mogelijke terugbetaling van voorzieningen grondexploitatie binnen een termijn van 10 jaar ingeval van een positief resultaat.

En in de tweede plaats de onderbouwing en berekening van de bijdrage voor achterstallig onderhoud baggeren.

Bijzonder voorschrift ten aanzien van grondexploitaties

Dit punt is in beleidsmatige zin van grote importantie gezien de mogelijke toename van het aantal artikel 12-gemeenten als gevolg van problemen bij de grondexploitatie. Vandaar dat de inspecteur terecht zeer terughoudend is geweest in de onvoorwaardelijke toekenning van de thans door de gemeente verwachte grondexploitatieverliezen. Dit is mede ingegeven door de volgende aspecten:

- ook in eerdere meer gedetailleerde artikel 12-handleidingen werd bij betrekking van grondexploitatieverliezen bij het relevante tekort een termijn van tenminste 10 jaar aangehouden;
- de invoering van het BBV heeft meegebracht dat veel eerder dan onder de comptabiliteitsvoorschriften (verwachte) verliezen moeten worden genomen, hetgeen het gevaar van een toenemend beslag op artikel 12 met zich meebrengt;
- dit probleem wordt nog verder vergroot doordat verliezen niet meer geactiveerd mogen worden en in 10 jaar of langer worden afgeschreven;
- grondexploitatieverliezen kennen een sterk conjuncturele component en worden veelal vooral veroorzaakt door eigen beleid; dit heeft bij artikel 12-trajecten in veel gevallen geresulteerd in lange termijnen van afwikkeling en een waar mogelijke en realistisch, een aanzienlijke eigen inspanning van de gemeente.

Gelijktijdig speelt hier de bijzondere omstandigheid dat er sprake is van een herindeling van de gemeente Boarnsterhim per 1 januari 2014. In het beleid en toepassingspraktijk