

de Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Mr. J.P.H. Donner
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
24 mei 2011

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2011-2000211793

Inlichtingen bij
G.A. van Nijendaal

Doorkiesnummer
070 - 426 7232

Bijlagen

Onderwerp
Advies toepassing artikel 12 Fvw Boarnsterhim
2010

Geachte heer Donner,

Bij brief van 17 februari 2011 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 2010 op grond van artikel 12 Financiële verhoudingswet (Fvw).

De Raad heeft kennis genomen van het Artikel 12-rapport Boarnsterhim 2010 van de inspecteur van de Programmadirectie Krachtig Bestuur, de schriftelijke reactie van de gemeente Boarnsterhim (31 maart 2011) en het advies van de provincie Fryslân (22 maart 2011).

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Samenvatting

De Raad stelt vast dat de inspecteur heeft gekozen voor een strikte benadering van de sanering van de gemeentelijk financiën van de gemeente Boarnsterhim conform de saneringsperiode 2010-2015. De datum van de beoogde herindeling/opsplitsing per 2014 was bij het opstellen van dit rapport niet relevant. Wel is duidelijk dat in het laatste jaar voorafgaand aan de herindeling zal worden toegewerkt naar een schone oplevering waarbij de oude tekorten (inclusief achterstallig onderhoud) in gekapitaliseerde vorm tot uitkering zullen komen. De Raad

begrip heeft voor deze strikte benadering. De Raad stelt echter voor om de gemeente gelet op de omvang en de aard van het achterstallig onderhoud van de kapitaalgoederen vooruitlopend op de definitieve vaststelling in het kader van de schone oplevering alvast een extra budget van € 1 mln te geven voor het (versneld) kunnen inlopen van het achterstallig onderhoud. Zo wordt voorkomen dat de noodzakelijke en onvermijdelijke sanering van het achterstallig onderhoud vertraging oploopt. De provincie dient daarbij op de juiste besteding van de middelen toe te zien. Bij de definitieve bepaling van de benodigde omvang van de aanvullende steun moet deze eerdere tegemoetkoming worden verrekend.

De Raad is van oordeel, dat gelet op het feit dat de slechte financiële situatie in overwegende mate is veroorzaakt door overmatige ambities en financieel wanbeheer van de gemeente, de taakstellende belastingverhoging is gerechtvaardigd. De wijze waarop de gemeente de meeropbrengst van € 495.000 realiseert, is aan de gemeente zelf.

1.

Inleiding

De gemeente Boarnsterhim heeft voor het jaar 2010 voor de eerste keer een artikel 12-aanvraag ingediend. Doordat in de begroting 2010 en de meerjarenraming (noodzakelijke) bedragen zijn opgenomen voor het inlopen van achterstanden in het onderhoud van de kapitaalgoederen schieten de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekort om in de noodzakelijke behoeften te voorzien. Ook de lasten voor een uit 2005 daterend convenant herstructurering met de woningbouwcorporatie dragen in belangrijke mate bij aan het negatieve begrotingsbeeld. De begroting 2010 sluit met een tekort van € 15,3 miljoen waarvan € 3,4 miljoen structureel en € 11,9 miljoen incidenteel. Ook de verschillende jaarschijven van de meerjarenraming vertonen aanmerkelijke tekorten. De financiële resultaten van de jaarrekeningen 2004 tot en met 2009 tonen, met uitzondering van de jaarrekening 2009, allemaal een negatief resultaat. Deze tekorten zijn ten laste van de algemene reserve gebracht. De algemene reserve is inmiddels € 4,6 mln negatief.

Op dit moment wordt gestreefd naar een herindeling per 1 januari 2014, in de vorm van een opsplitsing van Boarnsterhim, met Heerenveen, Leeuwarden, Skarsterlân en de gemeente Súdwest Fryslân.

De inspecteur concludeert dat de artikel 12-situatie in overwegende mate wordt veroorzaakt door het eigen beleid van de gemeente. Hierdoor acht hij het gerechtvaardigd een zwaarder accent te leggen op de eigen saneringsinspanning.

De inspecteur stelt op basis van een saneringsperiode 2010- 2015 een aanvullende uitkering voor het jaar 2010 van € 3.580.000. Met daarbij als bijzondere voorschriften:

- het opstellen van een saneringsbegroting 2012 - 2015, waarvan uiterlijk de jaarschijf 2015 reëel (dus zonder aanvullende steun) sluitend is;
- het verhogen van de belastingopbrengst voor het onderdeel OZB voor de jaren 2012 tot en met 2014 met jaarlijks 5%-procent;

2.

Algemene overwegingen ten aanzien van gekozen benadering

De Raad stelt vast, dat hoewel elke artikel 12-gemeente bijna per definitie een bijzonder geval is, dit zeker voor de gemeente Boarnsterhim geldt. De gemeente is door overmatige ambities en financieel wanbeheer in grote problemen gekomen. De inspecteur constateert in zijn rapport wel dat het nieuwe gemeentebestuur alles op alles stelt om de zaken weer op orde te krijgen. Dit alles tegen de achtergrond van een ingewikkelde opsplitsing van de gemeente. De toekomst van de gemeente is dus op voorhand begrenst. De Raad is van oordeel dat dit de gemeente Boarnsterhim niet van de plicht ontslaat zelf een maximale bijdrage te leveren aan het saneren van het tekort waar het beleid van de gemeente in belangrijke mate heeft bijgedragen. Tegelijkertijd beseft de Raad dat het streven gericht moet zijn op een schone oplevering zodat de overnemende gemeenten niet geconfronteerd worden met lasten uit het verleden. De Raad herkent in het rapport van de inspecteur deze aanpak.

3.

Gemeentelijke herindeling

In het rapport over 2010 zijn de consequenties van de herindeling bewust nog niet verwerkt. In de optiek van de gemeente Boarnsterhim wringt dit omdat zij er zelf alles aan doet om zowel de herindeling als de sanering van de gemeentelijke financiën af te ronden. Met het oog op de herindeling wenst de gemeente het achterstallig onderhoud nog voor de herindeling te kunnen wegwerken. De gemeente verzoekt de saneringstermijn te bekorten tot 3 jaar in plaats van de gebruikelijke 5 jaar. De keuze van de inspecteur om in dit eerste rapport vast te houden aan de termijn van het saneringsplan 2010- 2015 is in overeenstemming met de bestaande praktijk.

Ook de overige bezwaren van de gemeente inzake de verrekening van de reeds eerder goedgekeurde begrotingswijziging van structureel € 1 miljoen voor het beheer kapitaalgoederen, de berekening van bijdragen voor achterstallig onderhoud en het activeren van investeringen, zijn voor

een belangrijk deel terug te voeren op het vaart zetten achter de herstructurering van de gemeentelijke kapitaalgoederen. De Raad stelt echter vast dat de wijze waarop de genoemde zaken correct in het rapport zijn verwerkt en in overeenstemming met de handleiding artikel 12 en de gangbare praktijk.

De Raad heeft er begrip voor dat de inspecteur gekozen heeft voor deze strikte benadering omdat de gemeente juist door grote ambities in de problemen is gekomen en er bovendien nog geen volledig inzicht is in de financiële situatie van de gemeente. Deze strikte toepassing van de uitgangspunten beperkt evenwel de armslag van de gemeente om op korte termijn met voortvarendheid het achterstallig onderhoud in den brede aan te pakken. De Raad geeft daarom in overweging om gelet de omvang van het (achterstallig) onderhoud en de druk van de herindeling om de gemeente vooruitlopend op de definitieve vaststelling van het onderhoudsbudget alvast een extra budget € 1 mln te geven in de vorm van een tegemoetkoming vooruitlopend op de definitieve vaststelling van de omvang, voor het (versneld) kunnen inlopen van het achterstallig onderhoud. Op deze wijze hoopt de Raad te voorkomen dat de onvermijdelijke sanering vertraging gaat oplopen.

Voorkomen moet worden dat de noodzakelijke en onvermijdelijke sanering van het achterstallig onderhoud vertraging oploopt. De Raad stelt voor hieraan wel de strikte voorwaarde te verbinden dat de middelen slechts ingezet mogen worden voor het wegwerken van achterstallig onderhoud in de fysieke infrastructuur (wegen, gebouwen, waterwegen en dergelijke). Voor zover ze niet tot besteding komen, dienen de middelen te worden ingezet voor het saneren van de negatieve algemene reserve. De inzet van de middelen moet in samenspraak met de voorgenomen fusiepartners worden vastgesteld. De provincie dient op de juiste besteding van de middelen toe te zien. De financiële consequenties voor het reguliere en het achterstallig onderhoud van de kapitaalgoederen zoals de wegen, de gebouwen, openbare verlichting en speeltuinen zijn al in kaart gebracht, en kunnen daarbij als leidraad gelden. Bij de definitieve bepaling van de benodigde omvang van de aanvullende steun moet deze eerdere tegemoetkoming worden verrekend. In het verleden is ook bij andere artikel 12-gemeenten wel gewerkt met een voorschot vooruitlopend op de definitieve vaststelling. Met dit voorschot op de schone oplevering wordt tegemoet gekomen aan het hoofdbezwaar van de gemeente, terwijl de collectiviteit van de gemeenten daarvan geen nadeel van ondervind.

In elk geval dringt de Raad er op aan dat zodra de datum van herindeling met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid een feit is, de termijnen daarop worden aangepast. Het zou een goede zaak zijn als in het af te ronden rapport over 2011 daarover helderheid zou bieden. Dit

betekent ook dat van de gemeente mag worden verwacht dat zij duidelijkheid verschaft over onder andere (de juridische en financiële consequenties van) het convenant herstructurering (dorpsvernieuwing), een geactualiseerde nota reserves en voorzieningen inclusief inzicht in eventuele stille reserves, een opstelling van de begroting die een zinvolle clustervergelijking mogelijk maakt, inzicht in financiële kengetallen voor wat betreft onder meer de activa en de daaruit voortvloeiende kapitaallasten in relatie tot de andere Friese gemeenten, een beoordeling van de noodzaak van het aanwezige areaal aan kapitaalgoederen en het beheerplan waterwegen.

De Raad dringt er in elk geval op aan dat in een volgend rapport helderheid wordt verschaft over de omvang en kosten van het voorzieningenniveau in relatie tot de gemeentelijke inkomsten, dit mede met het oog op de gemeentelijke herindeling en de nog door de gemeente Boarnsterhim te realiseren bezuinigingen.

4.

Extra belastingverhoging

Het gewogen ozb-tarief van 0,12420% is 7% (0,0078 procentpunten) boven de toelatingseis van 0,1164%. In het rapport beredeneert de inspecteur dat gelet op het feit dat de tarieven voor gebruikers en eigenaren van niet-woningen bij de mogelijke fusiepartners 83% hoger liggen dan in Boarnsterhim, hij het gerechtvaardigd acht een extra ozb-eis te stellen. Indien de gemeente immers het gemiddelde tarief van de buurgemeenten zou hanteren voor niet-woningen, ontstaat er een extra belastingcapaciteit van € 495.000.

De gemeente vindt het belastingvoorschrift onredelijk. Zij wijst daarbij op het meer stedelijke karakter van de buurgemeenten. Wanneer de gemeente Boarnsterhim een zelfde hoger tarief voor ozb niet-woningen zou hanteren zou dit door een relatief beperkt aantal eigenaren gedragen moeten worden. De gemeente stelt dat in het geval de ozb-tarieven met het oog op de herindeling geharmoniseerd zouden moeten worden het ozb-tarief voor woningen verlaagd zou moeten worden. De harmonisatie van de ozb-tarieven met die van de directe buurgemeenten zal dan per saldo slechts een meeropbrengst van € 105.000 opleveren. Dit komt mede doordat in het recente verleden de tarieven ozb-woningen in Boarnsterhim al fors zijn verhoogd. De gemeente verzoekt het voorschrift tot tariefsverhoging te heroverwegen en een taakstellende meeropbrengst van € 105.000 voor te schrijven.

De provincie Fryslân ondersteunt het bezwaar van de gemeente ten aanzien van de belastingverhoging, en wijst er op dat bij een herindeling er harmonisatie van belastingen plaatsvindt. De provincie acht dat onredelijk.

De Raad stelt vast dat de gemeente Boarnsterhim een hoge lastendruk kent. In de COELO atlas over 2010 staat de gemeente in de rangorde op plaats 410 (431 is de duurste), maar mede omdat de gemeente in staat was de afvalstoffenheffing met € 85 te verlagen is ze in 2011 gestegen naar plaats 385. De lastendruk is daarmee weliswaar hoog maar in vergelijking met de andere artikel 12 gemeenten weer relatief laag. De Raad deelt het oordeel van de inspecteur dat het eigen beleid van de gemeente in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de slechte financiële situatie. Het ontstaan van de negatieve algemene reserve is zoals in veel gevallen is mede een indicatie. De negatieve algemene reserve wordt binnen de artikel 12-aanpak gesaneerd. In het geval de collectiviteit van de gemeenten bijdraagt aan het saneren van een negatieve algemene reserve ligt het in de rede ook van de gemeente zelf een extra belastingoffer te vragen. De Raad acht dit offer niet onredelijk hoog. Met het huidige gewogen belastingtarief voldoet de gemeente weliswaar aan de toelatingseis, maar het ligt nog onder het nieuwe toekomstige ozb-tarief dat vanaf 2012 voor toekomstige artikel 12-gemeenten zal gelden. De Raad acht daarmee de ruimte voor een verhoging van het tarief aannemelijk.

De Raad erkent het bezwaar van de gemeente dat het voorstel van de inspecteur om voor de ozb-tarieven voor gebruikers en eigenaren van niet-woningen aan te sluiten bij de mogelijke fusiepartners door slechts een relatief beperkt aantal eigenaren gedragen zou worden. Het feit dat het hogere tarief voor niet-woningen wordt veroorzaakt door een ondernemersfonds acht de Raad niet van belang. De Raad volgt hier de redenering van de inspecteur dat ook in dat geval de belastingopbrengsten worden aangewend voor collectieve doelen. Het verschil zit in essentie in het orgaan dat over de besteding beslist. De Raad beschouwt daarbij het voorstel van de inspecteur echter als een mogelijkheid. De wijze waarop de gemeente de meeropbrengst van € 495.000 realiseert, is aan de gemeente zelf. De Raad wijst er daarbij op dat de gemeente in staat is de afvalstoffenheffing met € 85 te verlagen. Dit houdt voor de gemeente een (extra) mogelijkheid in de uiteindelijke lastenstijging voor de verschillende groepen beperkt te houden. De Raad stelt daarom voor het voorstel van de inspecteur te volgen en in te stemmen met een jaarlijkse verhoging van 5% tot 2014.

5.

Algemene reserve

De gemeente wijst er op dat slechts de stand van de algemene reserve meegenomen en niet het feit dat de gemeente over weerstandsvermogen dient te beschikken. In het rapport wordt een minimaal noodzakelijke buffer van € 347.000 (pag. 32) aangehaald.

De huidige handleiding artikel 12-beleid gaat slechts uit van een sanering van een negatieve algemene reserve en geeft de nieuwe gemeente geen algemene reserve mee voor het opvangen van toekomstige risico's. De Raad erkent dat hierdoor een tegenstrijdigheid kan ontstaan ten opzichte van artikel 12-gemeenten die een deel van de algemene reserve mogen behouden. Het is niet gebruikelijk dat een gemeente een reserve gegund wordt ter hoogte van de vrij te laten drempel.

Maar in een volgend rapport zullen wel alle reserves en voorzieningen worden gezien. Niet alleen dient te worden gezien of de bestemmingsreserves en voorzieningen kunnen bijdragen aan de vermindering van het relevante tekort maar ook behoort ook een inschatting te worden gemaakt van de mogelijke risico's. De Raad gaat er daarbij vanuit dat in de te actualiseren nota reserves en voorzieningen indien nodig ook wordt voorzien in de dekking voor toekomstige uitgaven en risico's. Bij de uiteindelijke beoordeling is het van belang dat een inschatting wordt gemaakt of het reëel is te verwachten dat de gemeente met de nodige inspanningen in staat is een minimaal benodigde algemene reserve op te bouwen.

De Raad gaat er vanuit dat voor zover de resultaten van het grondbedrijf de begroting negatief beïnvloeden, deze zullen worden meegewogen in het te saneren tekort. Bij het beoordelen van tekorten dient ook acht te worden geslagen op winstnemingen in eerdere jaren en een beoordeling van de resterende winstcapaciteit.

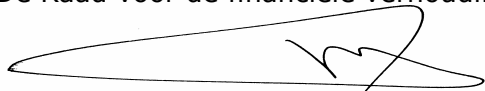
6.

Provinciaal toezicht

De provincie Fryslân heeft naar aanleiding van de negatieve rekeningsresultaat over 2006 het toezicht al geïntensiveerd. Met het starten van een begrotingscan 2008 en de pré-artikel 12 procedure in 2009 is redelijk adequaat gereageerd. De Raad meent ook te moeten concluderen dat gezien de aard en omvang van de problemen het niet reëel is te veronderstellen dat het provinciaal toezicht in dit geval een artikel 12-aanvraag had kunnen voorkomen. Wel geeft de Raad nogmaals in overweging dat om een gemeente al onder preventief toezicht te stellen op hetzelfde moment dat de gemeente een

algemene reserve presenteert die onder de vrij te laten buffer voor het opvangen van tegenvallers komt.¹

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

¹ Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies toepassing artikel 12 Fvw Ouderkerk 2008*, 30 juni 2009.