

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mr. drs. J.W.E. Spies
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Fluwelen Burgwal 56
2511 CJ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

Gerber van Nijendaal

T 070-426 72732

gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

Kenmerk

2012-0000171671

Datum 26 maart 2012

Betreft Advies toepassing artikel 12 Fwv Boarnsterhim 2011

Geachte mevrouw Spies,

Bij brief van 24 november 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 2011 op grond van artikel 12 Financiële verhoudingswet (Fwv).

De Raad heeft kennis genomen van het Artikel 12-rapport Boarnsterhim 2011 van de inspecteur, de schriftelijke reactie van de gemeente Boarnsterhim (20 januari 2012) en het advies van de provincie Fryslân (16 januari 2012).

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Samenvatting

De Raad 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 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. Dit brengt de Raad tot de conclusie dat een terugbetalingsverplichting in het geval van een schone oplevering beleidsmatig niet effectief is en daarmee geen reële optie is.

Datum

26 maart 2012

Kenmerk

2012-0000171671

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 herindelingsbijdrage uit het gemeentefonds.

De Raad acht de motivering voor het hanteren van verschillende percentages voor het bepalen van de omvang van het achterstallig onderhoud van de baggerwerkzaamheden aanvechtbaar. Hij dringt aan op een deugdelijke onderbouwing van het te honoreren aandeel in de kosten van het achterstallig onderhoud van de baggerwerkzaamheden.

De Raad 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.

De Raad 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.

1.

Inleiding

De gemeente Boarnsterhim heeft voor het jaar 2011 voor het tweede achtereenvolgende jaar een artikel 12-aanvraag ingediend. Per 1 januari 2014 zal een deel van Boarnsterhim worden samengevoegd met Leeuwarden en een ander deel met Heerenveen. Tegelijkertijd worden een paar grenscorrecties met Skarsterlân en Súdwest Fryslân doorgevoerd. Binnen de artikel 12-procedure is de inspanning is erop gericht de gemeente 'schoon op te leveren'. Schone oplevering wil zeggen dat Boarnsterhim beschikt over een structureel sluitende begroting en waarbij de fusiegemeenten (in beginsel) niet worden geconfronteerd met (oude) tekorten van de artikel 12-gemeente.

Het artikel 12-traject in Boarnsterhim gaat 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 herindelingsdatum een laatste aanvullende uitkering zal worden verstrekt, waarbij de resterende jaren met een relevant tekort in gekapitaliseerde vorm tot uitkering komen. Het rapport over 2011 geldt als een tussenjaar. Het rapport over 2012 dient ter afronding van de bepaling van de artikel 12-steun.

Datum
26 maart 2012
Kenmerk
2012-0000171671

Voorstel inspecteur

In het rapport wordt een aanvullende steun voorgesteld voor het jaar 2011 van € 2.985.000. Hieraan worden de volgende bijzondere voorschriften verbonden:

- Het voor handen hebben en uitvoeren 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 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.
- Het terugbetalen door Boarnsterhim (of haar eventuele rechtsoptvolgers) 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 dragen de gemeente (en haar eventuele rechtsoptvolgers) zorg voor inzicht in het verloop van de afzonderlijke voorzieningen Grou Noord, Grut Palma en Frisia in de jaarrekeningen 2011 tot en met 2020. De terugbetalingsverplichting bestaat in de periode 2011 tot en met 2020. De financieel toezichthouder rapporteert hierover jaarlijks in het provinciaal verslag in het kader van artikel 12 en in de periode daarna per brief vóór 1 oktober van elk jaar (laatste jaar 2021 over de jaarrekening 2020). De financieel toezichthouder rapporteert op basis van de informatie uit de jaarrekening.

2.

Algemene overwegingen

Het rapport geeft een uitgebreid beeld van de financiële positie van de gemeente Boarnsterhim. Daarmee wordt een goed inzicht gegeven in de onderbouwing van het voorstel van de inspecteur voor de aanvullende uitkering. De Raad 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.

Met de nieuwe aanvraag over 2011 dient de gemeente ook te voldoen aan de gewijzigde beleidsregels inzake artikel 12 zoals vastgelegd in de handleiding, inclusief de verscherpte toelatingseisen. Dat houdt overigens ook in dat bij het afsluiten van de artikel 12-status, de bestaande negatieve algemene reserve zal worden aangevuld tot 2% van de algemene uitkering. Dit verschaft ook aan de rechtsopvolgers enige ruimte voor het opvangen van onvoorziene tegenvallers die met de splitsing van de gemeente mee overkomen.

3.

Schone oplevering

De Raad onderschrijft de gekozen benadering inzake het toewerken naar een schone oplevering per ingaande van de herindelingsdatum. Dit houdt in dat van de gemeente zolang deze nog zelfstandig is een maximale inspanning mag worden verwacht ter beperking van het tekort. Dit is inclusief de extra belastingverhoging en de saneringstaakstelling. 'Schoon opleveren' houdt in dat de rechtsopvolgers niet worden geconfronteerd met oude tekorten. Het doel van een schone oplevering is dat de nieuwe gemeente in principe met een schone lei kan beginnen. De handleiding artikel 12 wijst op de mogelijkheid dat op grond van het gevormde oordeel over het door het bestuur van de opgeheven gemeente gevoerde beleid er aanleiding kan zijn de nieuwe gemeente te confronteren met (een deel van) die tekorten. Schone oplevering heeft mede als doel belemmeringen ten aanzien van de herindeling weg te nemen. Met een schone oplevering wordt de artikel 12-steun beëindigd.

Sanering van de activa

De gemeente Boarnsterhim geeft aan groot belang te hechten dat in het vervolg rapport over 2012 werk wordt gemaakt van het schonen van de activa. Het gaat daarbij vooral om die activa die een beslag leggen op het beschikbare budget voor regulier onderhoud van de kapitaalgoederen. Dit met het oogmerk dat het regulier onderhoud beter binnen het toegestane budgetniveau uitgevoerd kan worden. *De Raad onderschrijft het pleidooi van de gemeente voor het schonen van de activa. Dit houdt overigens in dat niet alleen dient te worden gekeken naar de kosten van sanering van de activa, maar dat daarbij tevens het nut en de noodzaak van het in standhouden van de activa alsmede de mogelijkheden voor alternatieve dekking van de kosten, wordt betrokken.*

4.

De grondexploitatie

De provincie Fryslân plaatst kritische kanttekeningen bij het bijzondere voorschrift met betrekking tot de terugbetalingsplicht aan de gemeente en

diens rechtsopvolgers indien de voorzieningen van de grondcomplexen voor het jaar 2021 vrijvallen ten gunste van de exploitatie.

De handleiding artikel 12 voorziet in de mogelijkheid een bijzonder voorschrift tot terugbetaling na de aanvullende uitkeringsperiode indien de financiële positie van de gemeente kan of zal verbeteren. Het grondbedrijf wordt hier als voorbeeld genoemd.

Datum

26 maart 2012

Kenmerk

2012-0000171671

De Raad is van mening dat het van belang is de sanering van de grondexploitatieverliezen en de schone oplevering te scheiden. Bij beide aspecten spelen verschillende overwegingen.

4.1 Beleidsmatige overwegingen ten aanzien van grondexploitatieverliezen

Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) vereist dat te verwachten verliezen inzake de grondexploitatie in één keer worden genomen door afschrijvingen dan wel door het treffen van voorzieningen. Het is niet toegestaan de verliezen, door deze te activeren, over meerdere jaren te spreiden.

Veel gemeenten hebben te maken met aanzienlijke verliezen op de grondexploitatie. Gemeenten zullen de noodzakelijke maatregelen moeten nemen om niet in de financiële problemen te komen. Niet uitgesloten is dat een aantal gemeenten mede als gevolg van de grondexploitatieverliezen uiteindelijk genooddaakt zal zijn een beroep te doen op artikel 12-steun. Daarmee wordt een beroep gedaan op de intergemeentelijke solidariteit. Gelet op de ontwikkelingen en de consequenties die dat kan hebben voor de toekomst en het draagvlak voor het stelsel is het van belang een heldere en houdbare beleidslijn te ontwikkelen. De Raad benadrukt overigens dat toepassing artikel 12 altijd maatwerk blijft.

De Raad is van oordeel dat bij het honoreren van grondexploitatieverliezen binnen artikel 12 terughoudendheid geboden is. Het gaat (veelal) om bedrijfsmatige risico's. Daarbij zijn de mogelijkheden om nog niet gerealiseerde verliezen op te voeren groot. Deze moeten volgens het BBV vervolgens wel in één keer worden genomen. Dit maakt dat het eigen gemeentelijke beleid van grote invloed is op de grondexploitatie. De resultaten van de grondexploitatie zijn daarbij conjunctuurgevoelig. De Raad acht het daarom niet onredelijk bij aanvullende steun ter dekking van voorzieningen in een negatieve grondexploitatie een verplichting op te leggen die ertoe strekt dat in het geval de grondexploitatie zich herstelt, een deel van de ontvangen steun terug betaald moet worden. Het gaat erom dat de aanvullende steun er niet toe mag strekken een gewezen artikel 12-gemeente in een betere uitgangspositie te brengen dan de overige gemeenten die op eigen kracht voorzieningen hebben moeten treffen.

Tegelijkertijd beseft de Raad dat aan een terugbetalingsverplichting allerlei uitvoeringstechnische haken en ogen zijn verbonden. Feitelijk wordt een deel van de bedrijfsvoering ook na het beëindigen van de artikel 12-status apart gezet. Op dit onderdeel rust een eenzijdige verplichting. Bij een positieve ontwikkeling treedt een terugbetalingsverplichting inwerking, terwijl een verdere negatieve ontwikkeling voor rekening van de gemeente blijft. De terugbetalingsverplichting wordt daarbij afhankelijk gesteld van het te behalen resultaat in een bepaalde periode. Dit maakt de terugbetalingsverplichting vatbaar voor gemeentelijk beleid. De terugbetalingsverplichting brengt ook hoge administratieve lasten met zich.

Datum
26 maart 2012
Kenmerk
2012-0000171671

De lasten voortvloeiend uit het wegwerken van tekorten die worden veroorzaakt door tekorten van de grondexploitatie en/of stads- en dorpsvernieuwing geldt in verband met de conjunctuurgevoeligheid een periode van in de regel maximaal 10 jaar. Gezien het karakter van de resultaten van de grondexploitatie is het ook denkbaar dat de gemeente (een deel van) de saneringsbijdrage ten aanzien van de grondexploitatie onafhankelijk van het uiteindelijk te behalen resultaat terug moet betalen. De aanvullende steun geldt daarbij als een soort overbruggingskrediet in de vorm van een renteloze lening. Dit heeft hetzelfde effect als het vergroten van de eigen inspanning. De huidige handleiding voorziet echter niet expliciet in deze mogelijkheid.

4.2 Overwegingen ten aanzien van de terugbetalingsverplichting bij herindeling

De vraag of aan de rechtsopvolgers verplichtingen kunnen worden opgeworpen die voortvloeien uit de rechtsbetrekkingen van de voorganger dient in juridische zin positief te worden beoordeeld. Daarmee is naar het oordeel van de Raad niet gesteld dat dit in beleidsmatige zin in het kader van artikel 12 ook altijd wenselijk is.

In eerste aanleg houdt 'schoon opleveren' in dat de rechtsopvolgers niet worden geconfronteerd met oude tekorten. Met een schone oplevering wordt de artikel 12-status beëindigd. Het doel van een schone oplevering is dat de nieuwe gemeente met een schone lei kan beginnen. De nieuwe gemeente moet in staat worden gesteld voor het gehele grondgebied een integraal beleid te voeren. De genoemde plannen gaan onderdeel uitmaken van de ontwikkelingsstrategie van de nieuwe gemeente. Een terugbetalingsverplichting zou de gewenste en mogelijke ontwikkeling van de betreffende plannen kunnen tegenwerken, immers bij de afweging om te gaan ontwikkelen zal ook terugbetalingsverplichting worden meegewogen. Dit geldt te meer in het geval waarbij delen van de gemeente onderdeel gaan uitmaken van een veel grotere gemeente zoals in het geval van de gemeente Boarnsterhim.

Dit gevoegd bij de hiervoor genoemde overwegingen in algemene zin ten aanzien van de terugbetalingsverplichting brengt de Raad tot de conclusie dat een terugbetalingsverplichting in het geval van een schone oplevering beleidsmatig niet effectief is en daarmee geen reële optie is.

De schone oplevering geschiedt op basis van de stand van herindeling. Dit vergt dat er een reëel beeld bestaat van de grondexploitatie. De bijdrage is dan ook voor "better and worse". Bij oplopende verliezen zal immers ook geen aanvullende compensatie plaats vinden.

De Raad kan zich voorstellen dat gelet op de omvang van de lasten die dit met zich brengt voor het gemeentefonds de mogelijkheid van een gespreide betaling te overwegen analoog aan de herindelingsbijdrage uit het gemeentefonds.

5. Saneringsbijdrage voor baggeren

5.1 Achterstallig onderhoud

In het kader van 'schone oplevering' geldt achterstallig onderhoud als een oud tekort, dat voor sanering in aanmerking komt. De Raad merkt echter 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 wegenonderhoud. Ook ontbreekt het nog aan een bestendige gedragslijn hoe de kosten voor baggerwerkzaamheden te betrekken bij de omvang van de aanvullende steun.

In de wateren die vallen onder het beheer van de gemeente Boarnsterhim is duidelijk sprake van achterstallig onderhoud. Voor de beoordeling van de saneringsopgave wordt in het geval Boarnsterhim een onderscheid in type vaarwegen aangehouden. Voorgesteld wordt het benodigde budget voor achterstallig onderhoud doorgaande vaarwegen en baggeropgaven in het Pikmeer, de Wide Ie, en de Alde Faenen voor 100% mee te nemen en voor het deel dat bij Boarnsterhim blijft voor slechts 50% te honoreren. Als motivering voor het verschil in het gehanteerde percentage wordt aangevoerd dat bij de baggerwerkzaamheden van de doorgaande vaarwegen sprake is van een provinciale bijdrage in de sanering. Indien de gemeente niet haar aandeel kan voldoen loopt de provinciale bijdrage gevaar. Een zelfde redenering maar dan in relatie met Europese subsidies geldt impliciet ook voor de wateren Pikmeer, de Wide Ie, en de Alde Faenen.

Het gaat er in de eerste plaats om dat de omvang van het achterstallig onderhoud eenduidig wordt vastgesteld. Bij het vaststellen van de omvang van het achterstallig onderhoud spelen verschillende factoren een rol. De Raad is van oordeel dat het dient te gaan om de kosten die nodig zijn om de onderhoudstoestand weer op een normaal geaccepteerd niveau te brengen. Het geaccepteerde onderhoudsniveau zal verschillen van de aard van het (vaar)water. Het past echter niet om (provinciale) ambities ten aanzien van het onderhoudsniveau te honoreren, louter om de reden dat er sprake is van cofinanciering. In wezen betreft het dan ook niet een oud tekort maar een nieuwe verplichting. Indien er sprake is van een wettelijk te handhaven onderhoudsniveau is er sprake van een rechtens afdwingbare verplichting. Indien dat niet het geval is ligt het in de rede aan te sluiten bij een normaal geaccepteerd onderhoudsniveau. In de praktijk betekent dat dit niet hoeft te leiden tot een volledige sanering de kosten van het achterstallig onderhoud, omdat een zekere mate van achterstallig onderhoud bij baggerwerkzaamheden een geaccepteerd verschijnsel is.

Datum
26 maart 2012
Kenmerk
2012-0000171671

Kortom de Raad acht de motivering voor het hanteren van verschillende percentages voor het bepalen van de omvang van het achterstallig onderhoud baggeren dat voor sanering in aanmerking komt niet zuiver en daarmee aanvechtbaar. Hij dringt aan op een deugdelijke onderbouwing van en motivering voor het honoreren van het achterstallig onderhoud van de baggerwerkzaamheden.

5.2 Korting reguliere onderhoudsbudget

In tegenstelling tot wat de gemeente beweert is het te doen gebruikelijk 75% van het genormeerde reguliere onderhoudsbudget te honoreren. Dit vanuit de feitelijke constatering dat nagenoeg geen enkele gemeente het genormeerde onderhoudsbudget inzet en dat door doelmatig werken, slim aanbesteden en combineren van werkzaamheden een budget van 75% toereikend dient te zijn. De Raad onderschrijft in deze de conclusie van het artikel 12-rapport.

6. Enige aanvullende zaken

6.1 Clustervergelijkingen

De gemeente is van oordeel dat de clustervergelijking geen aanwijzingen geven voor extra bezuinigingsmaatregelen in een bepaald cluster. In het rapport worden evenwel geen conclusies verbonden aan de clustervergelijkingen. Het verweer van de gemeente heeft de Raad voor kennisgeving worden aangenomen. Wel merkt de Raad op dat in algemene zin de vergelijking tussen de toegerekende inkomsten uit de algemene uitkering aan een cluster en de daadwerkelijke uitgaven, kan dienen als

basis voor het inzichtelijke maken van mogelijke verstoringen in de verdeling dan wel bezuinigingsmogelijkheden.

Datum

26 maart 2012

Kenmerk

2012-0000171671

6.2 Harmonisatie OZB-tarief niet woningen met buurgemeenten

De gemeente maakt bezwaar tegen de vergelijking van de OZB-tarieven met de grotere buurgemeenten, zoals Leeuwarden, Heerenveen en Smallingerland. Dit schetst volgens de gemeente een onjuist beeld. Immers grotere en verstedelijkte gemeenten hebben meer niet-woningen plus bijbehorende WOZ-waarden, die geen lasten voor de inwoner van die gemeente vertegenwoordigen.

In zijn vorige advies heeft de Raad aangegeven de extra OZB verhoging boven het normtarief gerechtvaardigd te vinden. De reden daarvoor is dat het beleid van de gemeente Boarnsterhim in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de verslechterde financiële situatie. Dat de onderbouwing van deze verhoging wordt gevonden in een harmonisatie van de tarieven met de buurgemeenten (dan wel toekomstige fusiepartners) acht de Raad verdedigbaar maar verder van secundair belang.

6.3 Verrekening

De gemeente maakt een principiële bezwaar tegen een verrekening van een weliswaar klein bedrag (€ 53.775) dat volgens het rapport nog in de begroting 2011 moet staan als restant van de stelpost van € 1 miljoen voor onderhoud. De gemeente claimt echter dat de inspecteur eerder heeft ingestemd met het bestedingsplan waarin was voorzien dat de stelpost als dekking diende.

Het door de gemeente gestelde wordt verder niet gestaafd. Ook wordt niet duidelijk of de conclusie die de gemeente verbindt aan de goedkeuring van het bestedingsplan tevens betrekking heeft op de dekking. Duidelijk is dat een bedrag maar één keer kan worden aangewend. Het uitgangspunt moet zijn of de gemeente in redelijkheid mocht verwachten dat met de goedkeuring van het bestedingsplan ook de dekking betrof. De Raad is van oordeel dat in het volgende rapport op dit principiële punt helderheid moet worden verschaft.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris