



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Artikel 12-tussenrapport Boarnsterhim 2010



**MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
PROGRAMMA KRACHTIG BESTUUR**

Tussenrapportage naar aanleiding van het verzoek van de gemeente
Boarnsterhim voor een aanvullende uitkering over het begrotingsjaar 2010

Den Haag, 6 april 2010

Inhoudsopgave		Pagina
1	Inleiding	5
2	De aanvraag	7
3	De toelatingseisen	9
4	De beschikbaarheid van gegevens	13
5	Het toezicht van de provincie	15
6	Conclusies	19
Bijlage		
1	Artikel 12: Aanvraag en motivatie Boarnsterhim	21
2	Begrotingsscan Boarnsterhim 2008	25

1 Inleiding

Het artikel 12-beleid en het artikel 12-traject zijn beschreven in de Handleiding Artikel 12 Fvw (hierna: Handleiding), die op 18 oktober 2002 onder andere aan alle gemeenten is gezonden. Voor u ligt de tussenrapportage die volgens de Handleiding drie maanden na de (eerste) artikel 12-aanvraag van een gemeente behoort te worden uitgebracht. De tussenrapportage wordt opgesteld door de aan de gemeente toegewezen inspecteur van de Programmadirectie Krachtig Bestuur (PKB) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en wordt uitgebracht aan de ministers van BZK en van Financiën (de beheerders van het gemeentefonds). Deze rapportage wordt ook gezonden aan de gemeente, de provincie en de Raad voor de financiële verhoudingen. Met deze tussenrapportage worden de eerste resultaten van het artikel 12-onderzoek aangegeven.

Het eerste deel van het artikel 12-onderzoek richt zich onder meer op de vraag of de gemeente voldoet aan de artikel 12-normen. Daarnaast wordt in het tussenrapport gemeld of er bepaalde gegevens ontbreken die voor de behandeling van het artikel 12-verzoek door de inspecteur noodzakelijk zijn en welke zaken er nog nader dienen te worden uitgezocht. De tussenrapportage bevat voorts een oordeel over de kwaliteit van het door de betreffende provincie uitgevoerde toezicht en wordt, als daartoe aanleiding is, met de betreffende provincie besproken. Het definitieve artikel 12-rapport wordt vóór 1 december van het jaar waarover het verzoek is gedaan uitgebracht. De beschikking van de beheerders van het gemeentefonds is binnen 6 maanden na het uitbrengen van het artikel 12-rapport in het bezit van de gemeente.

In de volgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op de hiervoor genoemde zaken aangaande het verzoek van de gemeente Boarnsterhim voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het uitkeringsjaar 2010.

2 De aanvraag

De gemeente Boarnsterhim heeft bij brief van 17 november 2009 voor het jaar 2010 voor het eerst een beroep gedaan op artikel 12 Financiële-verhoudingswet (Fvw). De gemeente heeft het beroep op artikel 12 Fvw nader gemotiveerd in een aanvullend schrijven van 10 december 2009. Voor beide brieven wordt verwezen naar bijlage 1.

Volgens de gemeente Boarnsterhim is er sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort dat voornamelijk wordt veroorzaakt door:

- de verwerking van de financiële consequenties van de onderhoudsplannen inzake de kapitaalgoederen;
- het in 2005 afgesloten convenant herstructurering met de woningbouwcorporatie 'De Friese Greiden', na enkele fusies thans 'Elkien' geheten; en
- het negatieve verloop van de algemene reserve als gevolg van afboekingen van voorbereidingskosten van diverse projecten.

Als gevolg hiervan heeft de gemeenteraad van Boarnsterhim een begroting vastgesteld en een meerjarenraming voor kennisgeving aangenomen die voor de jaren 2010 tot en met 2013 de volgende tekorten vertonen:

	2010	2011	2012	2013
Structureel	€ 3,4 miljoen	€ 4,2 miljoen	€ 4,6 miljoen	€ 4,8 miljoen
Incidenteel	€ 11,9 miljoen	€ 10,2 miljoen	€ 5,6 miljoen	€ 4,4 miljoen
Saldo	€ 15,3 miljoen	€ 14,4 miljoen	€ 10,1 miljoen	€ 9,2 miljoen

De gemeente merkt verder op dat in de jaren 2005 tot en met 2007 steeds een sluitende begroting is aangeboden echter niet zonder taakstellende bezuinigingen. Met ingang van 2008 is de gemeente door gedeputeerde staten van Fryslân onder preventief toezicht gesteld, welk regime in 2009 is gecontinueerd. In 2008 is op verzoek van het college van burgemeester en wethouders (B&W) van Boarnsterhim een begrotingsscan uitgevoerd door BZK en de provincie Fryslân. De bestuurlijke samenvatting, conclusies en aanbevelingen uit de begrotingsscan zijn voor de volledigheid als bijlage 2 bij deze tussenrapportage opgenomen. De gemeente merkt in het aanvullende schrijven van 10 december 2009 op dat voor een belangrijk deel uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen. Verder is voor de begroting 2009 en de meerjarenraming 2010 tot en met 2012 een financieel herstelprogramma geïnventariseerd met ombuigingsmogelijkheden tot € 3 miljoen waarvan € 1 miljoen is verwerkt. Omdat dit nog geen soelaas biedt voor de financiële problematiek heeft de gemeente een saneringsvisie opgesteld, waarin, vooruitlopend op de aanvraag voor een aanvullende uitkering, taakstellend een ombuigingsprogramma van € 4,8 miljoen structureel wordt voorgesteld welke bestaat uit een zevental onderdelen. Sinds de aanvraag is de gemeente actief bezig deze zeven onderdelen uit de saneringsvisie nader in te vullen en te concretiseren. De gemeente verwacht de uitwerking van de saneringsvisie in de vorm van een saneringsplan in de maand april vast te stellen.

Provinciaal verslag

Naar aanleiding van de aanvraag voor de aanvullende uitkering hebben gedeputeerde staten van Fryslân vanuit hun toezichhoudende verantwoordelijkheid een provinciaal verslag opgesteld. Het provinciaal verslag is op 16 februari 2010 door de beheerders van het gemeentefonds ontvangen en is bij de opstelling van dit tussenrapport als achtergrondinformatie gebruikt.

Pré artikel 12

Nadat een aanvraag voor een aanvullende uitkering door de beheerders van het gemeentefonds is ontvangen, wordt aan de gemeente een inspecteur toegewezen die het artikel 12-onderzoek gaat uitvoeren. Na ontvangst van de aanvraag van de gemeente Boarnsterhim was feitelijk dat niet nodig, omdat er in Boarnsterhim sprake was van een als 'pré artikel 12' aangeduide fase. In deze fase is gestart met het in artikel 12 gebruikelijke tripartite overleg tussen rijk, provincie en gemeente, waardoor er al een inspecteur voor Boarnsterhim was. Het overleg had onder meer als doel het voorbereiden van de artikel 12-aanvraag en het versnellen van (de doorloop van) het artikel 12 -traject. De eerste doelstelling is inmiddels gerealiseerd. Wat betreft de tweede doelstelling (versnelling) ligt de gemeente goed op koers, nu kort na de aanvang van het artikel 12-traject vaststelling van een saneringsplan aanstaande is.

Samenloop herindeling en artikel 12

Na onderzoek en een intensieve gedachtewisseling met de bevolking heeft de raad van Boarnsterhim op 15 december 2009 besloten dat het niet wenselijk is dat de gemeente zelfstandig blijft voortbestaan, waarbij er een voorkeur is voor herindeling met meerdere gemeenten. Op verzoek van de raad zijn er vervolgens verkennende gesprekken gevoerd met de gemeenten Skarsterlân, Leeuwarden, Opsterland, Heerenveen en Sneek. Naar aanleiding daarvan heeft de gemeente op 8 februari 2010 besloten een herindelingsontwerp voor te bereiden gericht op een herindeling per 1 januari 2013.

Op 1 maart 2010 heeft staatssecretaris Bijleveld in haar werkbezoek aan Fryslân gesproken met gedeputeerde Galema en burgemeester Baas. Zij heeft de bereidheid uitgesproken om actief mee te denken en zich in te zetten voor het oplossen van de problemen van Boarnsterhim met het oog op de toekomst. Voor wat betreft artikel 12 moet hierbij vooral worden gedacht aan een inzet gericht op versnelling van de doorlooptijd van het artikel 12-traject.

Daarbij is het van belang herindeling en artikel 12 te beschouwen als twee zelfstandige trajecten die onder meer worden gestructureerd door de daarop van toepassing zijnde kaders. Wel is het zo dat de doorlooptijd van het artikel 12-traject de beoogde datum van herindeling als uitgangspunt zal nemen waarbij in het streven erop is gericht om de artikel 12-gemeente 'schoon op te leveren'. Schone oplevering wil zeggen dat fusiegemeenten niet worden geconfronteerd met tekorten van de artikel 12-gemeente.

3 De toelatingseisen

Om in aanmerking te kunnen komen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds moet een gemeente aan een aantal algemene voorschriften voldoen. Deze algemene voorschriften betreffen een drietal voorwaarden voor toelating tot de artikel 12-procedure. Deze hebben betrekking op de termijnen, het aanmerkelijk tekort en het redelijk peil. Hierna wordt nagegaan of de gemeente Boarnsterhim aan deze algemene voorschriften voldoet.

Termijnen

In artikel 19 van het Besluit financiële verhouding 2001 (hierna: het Besluit) is bepaald dat een aanvraag voor een aanvullende uitkering moet worden ingediend vóór 1 december van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor zij wordt aangevraagd. Tevens moet de begroting zijn vastgesteld uiterlijk op de datum dat het verzoek om toepassing van artikel 12 wordt gedaan. Op grond van artikel 200 van de Gemeentewet moet de jaarrekening binnen twee weken na vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar, aan gedeputeerde staten zijn toegezonden.

Begroting

Het raadsbesluit betreffende het verzoek om toepassing van artikel 12 Fw voor het jaar 2010 is genomen op 10 november 2009. De begroting voor het jaar 2010 is gelijktijdig vastgesteld. Het op 17 november 2009 gedateerde verzoek is door de beheerders van het gemeentefonds ontvangen op 19 november 2009.

Rekening

De jaarrekening 2008 van de gemeente Boarnsterhim is op 23 juni 2009 door de gemeenteraad vastgesteld en op 29 juni 2010 door de provincie ontvangen.

Op basis van het vorenstaande wordt geconcludeerd dat de gemeente Boarnsterhim aan de algemene voorschriften met betrekking tot de termijnen heeft voldaan.

Het aanmerkelijk tekort

Er is volgens artikel 23 van het Besluit sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort indien het tekort zich gedurende het begrotingsjaar én de drie daarop volgende jaren bevindt op een niveau dat hoger ligt dan 2% van de som van de belastingcapaciteit, de algemene uitkering en de bedragen, bedoeld in artikel 6 van de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet (het betreft hier de (tijdelijke) verfijningen wijziging gemeentelijke indeling, monumenten en rioleringen). Voor de gemeente Boarnsterhim komt dit drempelbedrag uit op € 347.000. Uit de begroting 2010 en de meerjarenraming 2011-2013 blijkt dat de tekorten voor de jaren 2010 tot en met 2013 uitkomen op € 3.393.000 respectievelijk € 4.173.000, € 4.553.000 en € 4.799.000.

Op basis van het vorenstaande wordt geconstateerd dat bij de gemeente Boarnsterhim er sprake is van een aanmerkelijk én structureel tekort.

Het redelijk peil

Artikel 24 van het Besluit bepaalt dat sprake is van een redelijk peil, indien:

- een door de beheerders van het gemeentefonds vast te stellen percentage van de waarde van de onroerende zaken wordt geheven;
- de door de gemeente gemaakte lasten inzake huisvuil en bedrijfsvuil volledig worden doorberekend in de reinigingsheffingen;
- de door de gemeente gemaakte lasten inzake de riolering volledig worden doorberekend in de rioolrechten.

Van een redelijk peil is eveneens sprake indien een tekort bij de reiniging en de riolering wordt gecompenseerd door een hoger tarief bij de onroerende-zaakbelastingen.

Jaarlijks wordt in een van de gemeentefondscirculaires het redelijk peil voor het eerstvolgende jaar gepubliceerd. Voor 2010 is het percentage van de waarde van de onroerende zaken voor het jaar 2010 vastgesteld op 0,1164. Bij de berekening van de lastendeckendheid bij de riolering wordt in artikel 12 uitgegaan van de zogenaamde nettolasten. Dit zijn de brutolasten verminderd met het bedrag van de tijdelijke maatstaf riolering en de eventuele overige inkomsten uit het cluster riolering.

In het navolgende wordt nagegaan in hoeverre de gemeente Boarnsterhim aan deze eisen voldoet.

Reiniging

De geraamde lasten van de reiniging, inclusief alle perceptie- en apparaatskosten, komen volgens de begroting 2010 uit op een bedrag van € 2.470.984. De opbrengst van de afvalstoffenheffing wordt daarin geraamd op een bedrag van € 2.690.718.

De lasten van de reiniging worden derhalve (meer dan) volledig gedekt door de afvalstoffenheffing.

Riolering

De brutolasten van de riolering, inclusief alle perceptie- en apparaatskosten, komen volgens de begroting 2010 uit op een bedrag van € 1.778.076. Dit bedrag is gebaseerd op het gemeentelijk rioleringsplan. Het genoemde bedrag is inclusief veegkosten. De opbrengst van de tijdelijke maatstaf riolering bedraagt € 101.776. Op het cluster riolering worden verder geen inkomsten gegenereerd. De nettolasten bij de riolering komen dan ook uit op € 1.676.300. De opbrengst van het rioolrecht wordt in de begroting geraamd op een bedrag van € 1.897.381. Bij ruim 8.000 rioolaansluitingen betekent dit dat de rioolrechten liggen boven het minimumtarief rioolheffing van € 167 voor 2010.

Op basis van het vorenstaande wordt geconcludeerd dat de nettolasten volledig worden gedekt door de opbrengst van het rioolrecht en hoger zijn dan het minimumtarief rioolheffing voor 2010.

Onroerende-zaakbelastingen

Bij de reiniging en de riolering is sprake van een volledige lastendeckking. Dit impliceert dat bij de onroerende-zaakbelastingen kan worden volstaan met een percentage van de waarde van de onroerende zaken 0,1164.

De gemeente Boarnsterhim hanteert voor woningen een percentage van 0,12769. Voor de niet-woningen ligt het percentage voor de gebruikers op 0,10269 en voor de eigenaren op 0,12769. Het gemiddelde percentage komt uit op 0,12420, rekening houdend met de waardeverhoudingen tussen woningen en niet-woningen.

De gemeente heeft op 14 december 2009 besloten de tarieven 2010 voor de OZB met 7% te verhogen, waarvan 2% trendmatig. Dit besluit is één van de zeven onderdelen van het ombuigingsprogramma dat tot doel heeft te komen tot een sluitend meerjarenperspectief.

Geconstateerd wordt dat dit gewogen percentage 0,0078 ofwel bijna 7% boven het OZB-normpercentage ligt van 0,1164.

Op grond van de beoordeling van de drie heffingen is er aldus in de gemeente Boarnsterhim sprake van een redelijk peil.

Conclusie

Hiermee voldoet de gemeente Boarnsterhim aan alle algemene voorschriften.

4 De beschikbaarheid van gegevens

Bij het artikel 12-onderzoek naar de financiële situatie van een artikel 12-gemeente is het van belang dat er beschikt kan worden over de juiste en voor het onderzoek noodzakelijk en relevante gegevens. Welke gegevens relevant zijn wordt bepaald door de inspecteur aan de hand van de specifieke omstandigheden die zich bij de gemeente voordoen. In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke gegevens naar huidig inzicht daarvoor nog nodig zijn. Indien zich na het verschijnen van dit tussenrapport nog een gegevensbehoefte voordoet, dan zal de gemeente daarvoor worden benaderd.

Beheerplannen en onderhoud kapitaalgoederen

In de 'Begrotingsscan Boarnsterhim 2008' is aandacht besteed aan de instandhouding van de gemeentelijke kapitaalgoederen. Daarbij is geconstateerd dat actuele beheerplannen voor onder meer wegen, gebouwen en bruggen veelal ontbreken, slechts gedeeltelijk financieel zijn vertaald en achterstallig onderhoud vertonen. Voor de berekening van een ter zake doend relevant tekort in het op te stellen inspectierapport, is de beschikbaarheid van actuele beheerplannen noodzakelijk.

De begrotingsscan en het zogenaamde 'pré artikel 12'-traject hebben er toe geleid dat de gemeente haar beheerplannen inmiddels heeft geactualiseerd. De financiële consequenties van de beheerplannen zijn in de begroting en meerjarenraming verwerkt. Mede als gevolg waarvan er thans sprake is van tekorten in de begroting 2010 en het bijbehorend meerjarenperspectief 2011-2013.

Deze beheerplannen voldoen nu nog niet geheel aan de eisen zoals die in artikel 12 aan een dergelijk plan worden gesteld.

Inmiddels is de gemeente Boarnsterhim bezig met het 'artikel 12-proof' maken van de opgestelde beheerplannen. Hierbij is de gemeente verzocht inzicht te verschaffen in vragen als:

- is het noodzakelijk om het aanwezige areaal volledig in stand te houden; zo is het binnen artikel 12 ongewenst om eerst een onderhoudsbudget inclusief achterstallig onderhoud vast te stellen en binnen hetzelfde artikel 12-traject vervolgens een ombuiging te realiseren via een verkleining van het areaal;
- is, en zo ja op grond waarvan, het noodzakelijk om het geraamde onderhoudsniveau daadwerkelijk te realiseren; artikel 12 beoogt niet om onderhoudsramingen inclusief achterstallig onderhoud vast te stellen die bijvoorbeeld niet bij of krachtens wet worden vereist noch is het bedoeld om een hoger voorzieningenniveau te realiseren dan in (vergelijkbare) andere gemeenten'.

Per saldo verwacht de gemeente Boarnsterhim een bedrag van € 2,2 miljoen te bezuinigen op de beheerplannen, ten opzichte van de nu in de begroting en meerjarenraming geraamde onderhoudslasten.

Verdere gegevens

Nota reserves en voorziening

Onder normale omstandigheden kan een redelijk deel van de reserves gebruikt worden om het begrotingstekort te verminderen. Daarom is het van belang dat Boarnsterhim beschikt over een actuele en/of geactualiseerde nota reserves en voorzieningen. Aan de hand van de op te stellen nota kan beoordeeld worden of het aanhouden van reserves, evenals de hoogte, strikt nodig is.

Contractuele verplichtingen herstructurering

De gemeente geeft aan dat de tekorten die de aanleiding vormen voor het artikel 12-verzoek, onder meer veroorzaakt worden door het in 2005 gesloten convenant herstructurering tussen de gemeente en de woningbouwcorporatie. De aangegeven verplichtingen in 2010 bedragen € 359.000. Daarnaast is er een totale investeringsverplichting van in totaal ruim € 10 miljoen tot en met 2017 hetgeen een kapitaallast geeft in 2010 van € 120.000 oplopend tot € 846.000 in 2017.

Gezien de omvang van de financiële verplichtingen wordt het van belang geacht dat aan de hand van een extern deskundigenadvies inzicht wordt gegeven in vragen als:

- in welke mate is de gemeente gebonden aan het herstructureringscontract;
- indien er sprake is van juridische binding: in welke mate is de contractpartij bereid om tot aanpassing van het contract over te gaan, waarbij de gemeente als doel nastreeft de gemeentelijke exploitatielasten te verlagen;
- welke schade ontstaat er bij de gemeente als het contract niet geheel, geheel niet of (geheel) anders wordt uitgevoerd.

Aan de hand van dit advies kan vervolgens besluitvorming worden voorbereid over de wijze waarop de gevolgen van het herstructureringscontract tegen voor de gemeente zo laag mogelijke kosten uitgevoerd kunnen worden.

5 Het toezicht van de provincie

Het doel van het toezicht is het bevorderen van een gezonde financiële situatie bij gemeenten. Een dergelijke situatie doet zich voor wanneer met het toezicht wordt voorkomen dat gemeenten een beroep moeten doen op de artikel 12-middelen. Het feit dat de gemeente Boarnsterhim voor 2010 een beroep doet op de toepassing van artikel 12 Fw is de reden dat in deze tussenrapportage aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van het uitgeoefende toezicht.

Toezichtbeleid

Voor de uitoefening van het financiële toezicht op de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen hanteert de provincie Fryslân met ingang van 1 januari 2009 het gemeenschappelijk toezichtkader 'Zichtbaar Toezicht' (hierna: toezichtkader). In dit toezichtkader is vastgelegd de wijze waarop aan het toezicht invulling wordt gegeven. Het toezichtkader 'Zichtbaar Toezicht' heeft het Gemeenschappelijk minimum toezichtkader uit 2003 vervangen.

Provinciaal verslag

In het provinciaal verslag naar aanleiding van het artikel 12-verzoek van de gemeente Boarnsterhim geeft de financieel toezichthouder een overzicht van de voor de financiële positie van de gemeente belangrijke projecten. Ook de invloed van het beheer van de kapitaalgoederen en de positie van het grondbedrijf op de financiële positie worden belicht. Daarna volgt een beschrijving en analyse van de financiële positie aan de hand van belangrijke documenten uit de planning- en controlcyclus, in het bijzonder de begrotingen en rekeningen vanaf 2006. Hierdoor ontstaat een beeld van de oorzaken en de achtergronden van de financiële problematiek van de gemeente. Het verslag geeft vervolgens inzicht in de maatregelen die gedeputeerde staten in de rol van financieel toezichthouder op Boarnsterhim hebben genomen.

Projecten

De beschrijving in het provinciaal verslag van de voor de financiële positie van Boarnsterhim belangrijke projecten, start omstreeks 1999 met het project De Staande Mastroute. Het merendeel van de beschreven projecten vindt zijn vertrekpunt omstreeks de jaren 2005 en 2006. De beschrijvingen geven inzicht in de resultaten die projecten beogen, de investerings- en exploitatielasten voor de gemeente, de ontwikkeling die de projecten doorloopt en de nog resterende financiële gevolgen van de projecten in de begroting 2010.

De provincie constateert dat 'de vele projecten en het daarmee samenhangende ambitieniveau een enorm beslag hebben gelegd op de ambtelijke organisatie en de financiële positie van de gemeente. Het relatieve lage weerstandvermogen van de gemeente heeft ertoe geleid dat niet altijd in volledige dekking kon worden voorzien'. Dit laatste illustreert de provincie bijvoorbeeld aan de hand van de verplaatsing van de sportvelden in Grou (raadsbesluit 2006) waar staat vermeld dat er 'te weinig budget aanwezig is voor beheer en onderhoud'. Bij het Friese Merenproject (raadsbesluit 2006) staat vermeld dat er dekking werd gezocht door 'te antiperen op toekomstige verkopen zoals de verkoop van een camping'.

Beheer kapitaalgoederen

Het verslag constateert dat de aandacht die de toezichthouder omstreeks 2003 voor het beheer van kapitaalgoederen vraagt, erin resulteert dat Boarnsterhim dit goed oppakt. De begroting 2004 wekt de indruk dat de gemeente met het kapitaalgoederenbeheer op koers ligt. In de begroting 2005 wijzigt dit beeld wezenlijk doordat de gemeente een aantal knelpunten bij het beheer van de kapitaalgoederen benoemt, te weten: een te laag onderhoudsbudget voor wegen (€ 1,25 miljoen), geen onderhoudsplan voor bruggen en geen structurele budgetten voor groot onderhoud van oevers, wallen en sluizen.

Financiële positie en toezichtregime

De financiële positie van Boarnsterhim is naar het oordeel van de provincie altijd zeer marginaal geweest. Deze kwetsbare financiële positie is voor de provincie aanleiding om de gemeente intensiever te volgen. Uit het verslag blijkt niet tot welk resultaten dat intensiever volgen heeft geleid. Tot en met begrotingsjaar 2007 oordeelt de toezichthouder dat de gemeente sluitende begrotingen en bijbehorende meerjarenramingen vaststelt.

De negatieve rekeningsaldo's 2004 en 2005 van € 84.000 respectievelijk € 394.000 zijn geen aanleiding voor de toezichthouder om voor de begrotingsjaren 2006 en 2007 te concluderen dat de vastgestelde begroting niet sluit, omdat uit het accountantsrapport blijkt dat het hier om normale incidentele afwijkingen gaat. Het negatieve rekeningsaldo 2006 van € 2.453.000 dat in hoofdzaak wordt veroorzaakt door niet gedekte kosten op investeringsprojecten, afwaardering van gronden en het project herstructurering, blijkt volgens de toezichthouder te worden veroorzaakt doordat de gemeente 'schoon schip wil maken'. Hieruit komt ook naar voren dat de gemeente weinig controle had op de administratieve organisatie.

Deze ontwikkelingen, een tekort van € 98.000 in de begroting 2008 alsmede het ontbreken van een meerjarenraming waardoor niet aannemelijk is dat financieel herstel binnen de termijn van de meerjarenraming kan worden gerealiseerd, brengen de provincie ertoe Boarnsterhim onder het preventieve financiële toezicht te brengen. De provincie is in 2008 bereid bij te dragen in de kosten voor een controller met als doel het op orde brengen van de bedrijfsvoering en de organisatie. De toezichthouder is in die fase actief betrokken bij het zicht en grip krijgen op de financiële situatie. Onder meer verlangt de provincie dat inzicht wordt gegeven in de stand van zaken aangaande de lopende projecten en de beheerplannen waarvan essentiële onderdelen niet in de begroting zijn opgenomen. Dit resulteert onder meer in de afbouw en/of temporisering van diverse projecten hetgeen tevens tot gevolg heeft dat de algemene reserve een negatief saldo gaat vertonen. Verder draagt ook de begrotingsscan door de provincie in samenwerking met BZK bij aan dat doel.

Alle inspanningen ten spijt constateert de toezichthouder dat de begroting 2009 geen volledig beeld geeft van de financiële positie van de gemeente als gevolg waarvan Boarnsterhim voor het tweede jaar onder het preventieve toezicht valt. Wat bij de begroting niet nog lukt, lukt vervolgens bij Voorjaarsnota van 2009 wel: Boarnsterhim is in staat een volledig financieel beeld te geven. Dit beeld is alleen zodanig negatief dat de provincie BZK benadert om de gemeente te ondersteunen met een 'pré artikel 12'-traject,

vooruitlopend op het definitieve artikel 12-verzoek dat uiteindelijk op basis van de begroting 2010 is ingediend.

Kwaliteit van het toezicht

Door het zeer terughoudende financiële toezicht van gedeputeerde staten van Fryslân in het verleden heeft er feitelijk onvoldoende een beoordeling plaatsgevonden van de realiteit van de verschillende door Boarnsterhim ingediende begrotingen en meerjarenramingen alsmede de daarmee verband houdende beoordeling van de jaarrekeninguitkomsten. Terugkijkend wordt de door de gemeente gepresenteerde begrotingspositie in die documenten door de provincie als te rooskleurig betiteld. De diverse, voor de omvang van de gemeente Boarnsterhim, ambitieuze en kostbare projecten, met onvolledige dekking alsmede het ontbreken van (actuele) beheerplannen, hadden echter als signalen kunnen dienen. Dit alles tegen de achtergrond van een door de provincie als kwetsbaar beoordeelde financiële positie van Boarnsterhim. Hierdoor heeft er gedurende langere tijd dan nodig was onduidelijkheid bestaan over de realiteit van de door de gemeente opgestelde begrotingen en meerjarenramingen. De toezichthouder had gezien het omvangrijke karakter van de projecten een intensievere beoordeling van de ramingen kunnen uitvoeren en voor wat betreft de beheerplannen meer kunnen aandringen op het opstellen van actuele dan wel het actualiseren van bestaande beheerplannen. Dan zou de financiële problematiek van Boarnsterhim naar verwachting eerder boven tafel zijn gekomen.

Wel wordt opgemerkt dat nadat met ingang van 2008 Boarnsterhim onder preventief toezicht is geplaatst, er door de toezichthouder voortvarend is gewerkt om het financiële inzicht alsmede de financiële situatie te verbeteren. Deze voortvarende werkwijze ging van start in het voorjaar van 2007 toen de rekeninguitkomst van 2006 bekend werd. Zo is de toezichthouder vanaf dat moment intensief betrokken geweest bij de verschillende verbetertrajecten binnen de gemeente, is er regelmatig bestuurlijk overleg geweest tussen provincie en gemeente, heeft de toezichthouder zich ingezet voor het doorlopen 'pré artikel 12'-traject en heeft de provincie middelen ter beschikking gesteld om de financiële functie te versterken. Er kan geconstateerd worden dat vanaf het voorjaar 2007, de toezichthouder zijn rol voortvarend heeft opgepakt. Bovendien is het belangrijk om te constateren dat parallel aan de actievere rol richting Boarnsterhim de provincie ook bij de andere Friese gemeenten inmiddels heeft gekozen voor een meer pro-actieve en thematische aanpak.

6 Conclusies

De gemeente Boarnsterhim heeft voor het jaar 2010 voor het eerst een verzoek gedaan voor een extra uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. De gemeente is van oordeel dat de reguliere middelen tekort schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien.

Op basis van het gestelde in deze tussenrapportage worden de volgende conclusies getrokken:

- de gemeente voldoet aan de algemene voorschriften voor toelating tot artikel 12. De aanvraag is tijdig ingediend. Er is sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort. Er wordt voldaan aan het redelijk peil;
- de gemeente beschikt nog niet over beheerplannen die 'artikel 12-proof' zijn; de gemeente is in het kader van het realiseren van het ombuigingsprogramma hier druk mee doende;
- bij een actievare beoordeling van de realiteit van de te rooskleurige begrotingen en meerjarenramingen, in het bijzonder bij de verschillende ambitieuze projecten, alsmede bij de ontbrekende (actuele) beheerplannen, zou de financiële problematiek van Boarnsterhim wellicht eerder boven tafel zijn gekomen. Wel is geconstateerd dat de provincie, nadat de financiële problematiek zich heeft geopenbaard, zich voortvarend heeft ingespannen om de financiële problematiek inzichtelijk te maken en om te komen tot oplossingen. Ook naar de andere Friese gemeente heeft de provincie inmiddels gekozen voor een pro-actieve en thematische aanpak.

Op grond van het vorenstaande wordt geconstateerd dat het onderzoek naar de financiële positie van de gemeente Boarnsterhim kan worden voortgezet.

Den Haag, 6 april 2010

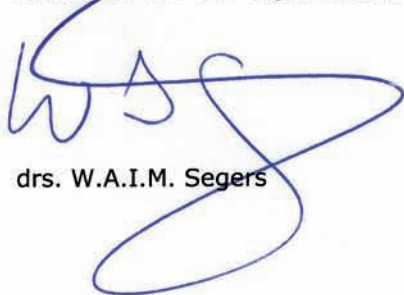
De inspecteur van de Programmadirectie Krachtig Bestuur,



mr. T.P.M. van der Lelij

Gezien en akkoord,

Het hoofd van de Programmadirectie Krachtig Bestuur,



drs. W.A.I.M. Segers



gemeente
BOARNSTERHIM

4191126999636

AANTEKENEN

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
en Minister van Financiën
Programmadirectie Krachtig Bestuur
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ DEN HAAG

Behandeld door: G.A. Koot
Telefoon: 0566 - 629207
E-mail: gemeente@boarnsterhim.nl

Uw brief van:	Uw kenmerk:	Ons kenmerk:	Bijlagen:
			diversen

Grou, 17 november 2009.

Onderwerp: aanvullende uitkering gemeentefonds
artikel 12 Financiële-verhoudingswet

Geachte heer/mevrouw,

De gemeenteraad van Boarnsterhim heeft besloten de beheerders van het gemeentefonds te verzoeken om een aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds voor het jaar 2010 op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet.

Ten behoeve van de artikel 12-aanvraag zijn in de gemeenteraadsvergadering van 10 november 2009 diverse voorstellen behandeld c.q. besluiten genomen. Vastgesteld zijn:

- de programmabegroting 2010;
- het verzoek aan de beheerders van het Gemeentefonds om een aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds voor 2010;
- de saneringsvisie 2010-2015.

De bij de punten a, b en c behorende raadsbesluiten alsmede de programmabegroting 2010-2013 treft u hierbij aan.

De saneringsvisie is opgebouwd uit elementen welke naar huidig inzicht voorzien in een totale saneringstaakstelling ten bedrage van € 4,8 miljoen op de reguliere begroting van baten en lasten. De saneringselementen "verhogen inkomsten kostendekkendheid (leges e.d.)" en "genereren extra OZB-opbrengsten" worden in december 2009 ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd.

Postadres: Gemeente Boarnsterhim, Postbus 40, 9000 AA Grou

Bezoekadres: J.W. de Visserwei 10, 9001 ZE Grou, Tel.: 0566 - 629393, Fax: 0566 - 622424

Aanvraag aanvullende uitkering i.h.k.v. artikel 12 / edlb



gemeente
BOARNSTERHIM

15
14
13
12
11
10
09
08
07
06
05
04
03
02
01

AANTEKENEN

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
en Minister van Financiën
Programmadirectie Krachtig Bestuur
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ DEN HAAG

Behandeld door: G.A. Koot
Telefoon: 0566 - 629207
E-mail: gemeente@boarnsterhim.nl

Uw brief van:	Uw kenmerk:	Ons kenmerk:	Bijlagen:
---------------	-------------	--------------	-----------

Grou, **10 DEC 2009**

Onderwerp: motivatie artikel 12 Boarnsterhim.

Geachte heer/mevrouw,

In onze brief van 17 november 2009 hebben wij u verzocht om een aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds voor het jaar 2010 op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw).

Op basis van de "Handleiding Artikel 12 Fvw" wordt bij het indienen van een dergelijke aanvraag verzocht om een nadere motivatie van de aanvraag. De motivatie in de brief van 17 november 2009 willen wij onderstaand aanvullen, verwachtende daarmee voldaan te hebben aan het gestelde in genoemde handleiding.

De begroting 2010, vastgesteld door de raad op 10 november 2009, heeft een aanmerkelijk en structureel tekort zoals bedoeld in de "Handleiding Artikel 12 Fvw". Het tekort voor het jaar 2010 is begroot op € 15,3 miljoen en voor de jaren 2011 tot en met 2013, aflopend van € 14,3 miljoen tot € 9,2 miljoen.

De algemene reserve heeft aanvang 2010 een negatief saldo van € 7,4 miljoen. Mede door de meerjarige begrotingstekorten loopt het negatieve saldo op tot ruim € 50 miljoen per 2013.

De oorzaken van dezealdi zijn divers maar kunnen op hoofdlijnen als volgt worden samengevat:

- de financiële consequenties van de beheerplannen m.b.t. onderhoud van de kapitaalgoederen zijn volledig in het meerjarenperspectief van de begrotingsramingen verwerkt, incidenteel ca € 34 miljoen en structureel ca € 6 miljoen;

Postadres: Gemeente Boarnsterhim, Postbus 40, 9000 AA Grou

Bezoekadres: J.W. de Visserwei 10, 9001 ZE Grou, Tel.: 0566 - 629393, Fax: 0566 - 622424

Motivatie aanvraag artikel 12 / odib



- in 2005 is het convenant herstructurering gesloten tussen de gemeente en de woningbouwcorporatie "De Friese Greiden" (inmiddels na enkele fusies "Elkien"). De aangegane verplichtingen in 2010 bedragen € 359.000. Daarnaast geldt een totale investeringsverplichting van ruim € 10 miljoen tot en met het jaar 2017 hetgeen een kapitaallast vergt van € 120.000 in 2010 oplopend tot € 846.000 in 2017;
- het negatieve verloop van de algemene reserve is een gevolg van afboekingen van voorbereidingskosten scholenbouw, herzieningsberekening grondexploitaties, bijdragen Friese Meren Project en bodemsanering De Baai.

De situatie zoals hiervoor beschreven is een weergave van de ontwikkelingen die in voorafgaande jaren deels is voorzien. In de jaren 2005 tot en met 2007 is steeds een sluitende begroting aangeboden echter niet zonder taakstellende bezuinigingen. In 2008 is de gemeente onder preventief toezicht gesteld. Dat regiem geldt ook voor 2009. In 2008 is op verzoek van het college door de toenmalige Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden met de Provincie Fryslân een begrotingsscan uitgevoerd. Voor een belangrijk deel is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen. Ook is voor de begroting 2009 tot en met 2012 een financieel herstelprogramma geïnventariseerd met ombuigingsmogelijkheden tot € 3 miljoen waarvan € 1 miljoen is verwerkt. Omdat dit nog geen soelaas biedt voor de financiële problematiek hebben wij, vooruitlopend op de aanvraag om aanvullende steun ex artikel 12 van de Fvw, taakstellend een bezuinigingsprogramma van € 4,8 miljoen structureel voorgesteld. Bedoeling is dat deze taakstelling in de raad van februari 2010 wordt besproken en vastgesteld.

Wij hopen u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd en zien met vertrouwen uw beslissing op onze aanvraag om een aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds voor het jaar 2010, tegemoet.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Boarnsterhim,
de secretaris, de burgemeester,

mr. G. Heeringa

T. Baas

Kopie aan: b&w; directie; management; concerncontroller; teamleider Financiën; GS Fryslân

Bijlage 2 BEGROTINGSSCAN BOARNSTERHIM 2008

BESTUURLIJKE SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aanleiding voor de begrotingsscan

De provincie Friesland en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben op verzoek van het college van burgemeester en wethouders (b&w) van de gemeente Boarnsterhim een begrotingsscan uitgevoerd.

Niet vrijblijvend en openbaar

Omdat de provincie verantwoordelijk is voor het toezicht(beleid) ten aanzien van de financiën van gemeenten is de provincie bij de aanvraag en de uitvoering van een begrotingsscan betrokken. De begrotingsscan is niet vrijblijvend. De conclusies en aanbevelingen kunnen input zijn voor overleg tussen de gemeente en de provincie in het kader van het begrotingstoezicht. Als follow-up van de begrotingsscan wordt van de raad of het college een schriftelijke reactie richting gedeputeerde staten (GS) gevraagd, in afschrift aan de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO), in het bijzonder met betrekking tot de aanbevelingen. Daarbij verwachten zowel de provincie als de IFLO dat de gemeente aangeeft wat met de aanbevelingen wordt gedaan. De provincie is de aangewezen om dit te monitoren en daarover terug te rapporteren aan de IFLO.

De begrotingsscan is in principe een openbaar document en zal, tenzij de gemeente daartegen bezwaar maakt, op de internetsite van BZK worden geplaatst.

Doel van de begrotingsscan: globale toets

De begrotingsscan is nadrukkelijk geen uitgebreide en diepgaande analyse zoals die bij een artikel 12-onderzoek wel zou plaatsvinden. Het is een globale toets van de financiële positie van de gemeente.

Het doel van de begrotingsscan is in het algemeen drieledig: ten eerste verschaft het de gemeente inzicht in de eigen financiële situatie, ten tweede kan de begrotingsscan een cumulatie van financiële problemen voorkomen en ten slotte kan met behulp van de begrotingsscan duidelijk worden of de gemeente zo nodig voldoet aan de toelatingseisen van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw).

De begrotingsscan is geen beleidsadvies. Het betreft een constatering van feiten en de daaruit te trekken conclusies. Daarnaast geeft de begrotingsscan ook een oordeel over de financiële positie van de gemeente. Waar nodig zijn ook aanbevelingen in de begrotingsscan opgenomen.

Voor deze begrotingsscan zijn zeven gemeenten geselecteerd die gemiddeld genomen qua structuurkenmerken vergelijkbaar zijn met de gemeente Boarnsterhim. Dit zijn de gemeenten Bergeijk, Dantumadeel, Eemsmond, Nieuwkoop, Ooststellingwerf, Skarsterlan en Wijdemeren, hierna genoemd de (landelijke) selectiegroep.

Belangrijkste bevindingen

De centrale probleemstelling voor deze begrotingscan is:

'Geef in de begrotingscan inzicht in de financiële positie van Boarnsterhim, zodat de uitkomsten kunnen worden gebruikt als ondersteuning bij het maken van prioriterings- en beleidskeuzes.'

Om deze centrale probleemstelling te behandelen zijn er vier onderzoeksvragen geformuleerd. Deze luiden als volgt:

- 1. Wat kan aan de hand van de begrotingen vanaf 2005, de bijbehorende meerjarenramingen, alsmede de Doorkijk 2008 en de gemeenterekeningen vanaf 2004 over de financiële positie van de gemeente Boarnsterhim worden gezegd?*
- 2. Doen zich tussen de gemeente Boarnsterhim en de landelijke selectiegroep overeenkomsten en verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?*
- 3. Hoe verhouden de nettolasten van de gemeente Boarnsterhim zich in 2008 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering?*
- 4. Hoe verhouden de nettolasten van de gemeente Boarnsterhim zich in 2008 ten opzichte van de nettolasten van de landelijke selectiegroep?*

In de analyses hebben we gebruik gemaakt van de begroting 2008 exclusief de begrotingswijzigingen die gelijktijdig met de begroting zijn vastgesteld, maar inclusief de belastingverhogingen voor 2008. Overige begrotingswijzigingen zijn niet betrokken in het onderzoek. De begrotingscijfers zijn door de gemeente aangeleverd.

- 1. Wat kan aan de hand van de begrotingen vanaf 2005, de bijbehorende meerjarenramingen, alsmede de Doorkijk 2008 en de gemeenterekeningen vanaf 2004 over de financiële positie van de gemeente Boarnsterhim worden gezegd?*

Het financieel beleid van de gemeente Boarnsterhim is getoetst aan de eisen van de gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De begroting 2008 en de verordeningen van de gemeente voldoen in belangrijke mate aan het BBV. Voor eventuele verbeterpunten verwijzen wij u naar de aanbevelingen.

De gemeente staat met ingang van 1 januari 2008 onder preventief toezicht. De reden hiervoor is, dat de begroting 2008 een tekort vertoont en er wegens het ontbreken van een meerjarenraming 2009-2011 niet goed beoordeeld kan worden of in de eerstvolgende jaren een evenwicht tot stand kan worden gebracht. Hoewel het begrotingstekort voor het begrotingsjaar relatief klein is, zijn het vooral de toekomstige ontwikkelingen die het structureel evenwicht flink kunnen beïnvloeden.

Voor de volgende investeringen is in de begroting 2008 deels of geheel geen dekking aanwezig te weten: herstructureringsprojecten, multifunctioneel centrum Grou, de verplaatsing van de sportvelden in Grou, het project Abbemastate, het Friese merenproject, de staande mastroute en de brede scholen in Akkrum en Grou. Wegens het ontbreken van een meerjarenraming

zijn de gevolgen van deze investeringen ook niet in beeld gebracht. Het gaat hier met name om investeringen die per 1 januari 2008, bij het instellen van het preventieve toezicht, in de pijplijn zaten. Met betrekking tot een aantal investeringen zijn contracten afgesloten met mogelijke schadeclaims tot gevolg, andere investeringen dienen een wettelijke basis, zijn onvermijdbaar of onuitstelbaar of voldoen niet aan deze criteria. Gezien de enorme structurele en incidentele lasten die hiermee gepaard gaan is het wenselijk dat er per investering een heroverweging plaatsvindt waarbij het financieel belang van de gemeente voorop moet staan.

De jaarrekeningen 2004 tot en met 2006 werden achtereenvolgens afgesloten met tekorten, waarbij het omvangrijke tekort van 2006 doorslaggevend is geweest. Naar verwachting zal de jaarrekening 2007 ook met een tekort afsluiten. In belangrijke mate zijn de rekeningtekorten ontstaan door het afboeken van grond- en investeringsprojecten ten laste van de exploitatie. En de laatste jaren door inhuur van tijdelijk personeel. De aanhoudende rekeningtekorten leggen een enorm beslag op de algemene reserve van de gemeente. Volgens de Doorkijk 2008 zal de algemene reserve eind 2008 dalen naar € 4 miljoen negatief per ultimo 2008, terwijl het door de raad bepaalde minimum op € 2,5 miljoen ligt. Een negatieve algemene reserve is niet conform het BBV en is niet toegestaan. Omdat de gemeente weinig instrumenten heeft om incidentele middelen te genereren, zal een structurele oplossing gevonden moet worden.

Ook het onderhoud kapitaalgoederen zal een enorme structurele en incidentele druk op de financiële positie van de gemeente leggen. Voor een groot aantal kapitaalgoederen zoals wegen, gebouwen, bruggen, baggeren, waterbouwkundige werken en monumenten zijn er geen actuele beheersplannen aanwezig. De begroting 2008 geeft aan dat de gemeente naar verwachting met veel achterstalling onderhoud geconfronteerd zal worden. Het opstellen van beheersplannen is dan ook een absolute noodzaak.

Naast financiële problemen kent de gemeente ook organisatorische problemen. In het verleden ontbrak een adequate informatievoorziening en budgetbewaking en werd niet altijd op de juiste wijze in de dekking van kredieten voorzien. Ook werden de risico's niet goed ingeschat. Het gevolg hiervan is dat de gemeente met veel overschrijdingen zowel is als wordt geconfronteerd.

2. Doen zich tussen de gemeente Boarnsterhim en de landelijke selectiegroep overeenkomsten en verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?

De belastingopbrengst van de gemeente Boarnsterhim is vergeleken met die van het zogenaamde redelijk peil zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fvw. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente, in het theoretische geval dat zij in 2008 een aanvraag zou hebben ingediend, niet zou zijn toegelaten tot artikel 12. Dit omdat het gemiddelde OZB-tarief van de gemeente van € 3,22 lager is dan het normtarief voor toelating tot artikel 12 Fvw van € 3,45.

Uit de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk blijkt dat met een totaal van de gemeentelijke woonlasten van een meerpersoonshuishouden van € 725 de gemeente Boarnsterhim € 60 boven het gemiddelde van € 665 van de

selectiegroep ligt. Vergeleken met de landelijk gemiddelde waarneming ligt de woonlastendruk in de gemeente Boarnsterhim € 96 per huishouden (€ 725 - € 629) hoger.

De bovengemiddelde woonlastendruk in vergelijking met de selectiegemeenten wordt met name verklaard doordat het tarief van het reinigingsrecht in Boarnsterhim het hoogste is. Of dit veroorzaakt wordt door het niveau van dienstverlening (bijvoorbeeld de frequentie waarmee vuil wordt ingezameld) of anderszins (bijvoorbeeld hoge tarieven Omrin en extra lasten watersportrecreatie), zal onderzocht moeten worden.

Uit de gegevens van de gemeentebegrotingen 2008 van het CBS blijkt dat de feitelijke opbrengsten van de heffingen die tot het belastingpakket worden gerekend (OZB, riool- en reinigingsrecht) € 34 per inwoner boven het gemiddelde van de selectiegemeenten liggen. Ook hier zijn de reinigingsrechten de oorzaak daarvan. De overige heffingen liggen, dankzij de heffing van forensen-, toeristen- en hondenbelasting en de wat hogere secretarieleges en ondanks het ontbreken van baat- en precariobelasting, € 2 per inwoner boven het gemiddelde van de selectiegroep.

3. Hoe verhouden de nettolasten van de gemeente Boarnsterhim zich in 2008 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering?

Uit de vergelijkingen in dit hoofdstuk aan de hand van bijlage 4, blijkt dat de inkomsten uit de OZB € 0,3 miljoen boven het niveau liggen waarmee in het gemeentefonds wordt gerekend. Dit komt doordat het OZB-tarief voor de woningen hoger is dan het rekkentarieff. Hierdoor alsmede door de hogere baten op het cluster Overige eigen middelen (OEM) (€ 1,7 miljoen ongeijkt of € 0,6 miljoen uitgaande van een OEM van 5,4% van de uitgavenclusters), kan de gemeente zich een wat hoger nettolastenniveau permitteren. Immers, de algemene uitkering beoogt gemeenten een gelijke voorzieningencapaciteit te bieden, uitgaande van de premisse dat de inkomsten eveneens op een gemiddeld niveau zijn. De hogere OEM wordt volledig veroorzaakt door het feit dat dit inkomstencluster niet geijkt is.

Uit de vergelijking van de nettolasten van Boarnsterhim met de (norm) inkomsten van het gemeentefonds blijkt dat Boarnsterhim vooral **meer** raamt op de clusters:

(Sub)clusters waar Boarnsterhim <i>meer</i> raamt	Bedrag per inwoner	Toelichting gemeente
Bestuursorganen	€ 15	De doorbelasting van personele en materiële lasten veroorzaakt hier een hoog lastenniveau.
Algemene ondersteuning	€ 116	De niet toegerekende kapitaallasten investeringsplan, de stelpost belastingverhogingen 2008 alsmede de te geringe doorbelasting van personele en materiële lasten van ondersteunende taken en functies door onvoldoende toepassing van integrale kostprijstoerekening veroorzaken hier een hoog lastenniveau.

(Sub)clusters waar Boarnsterhim meer raamt	Bedrag per inwoner	Toelichting gemeente
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	€ 27	Via de Herstructurerings- en dorpsvernieuwingprojecten wordt het ontstane achterstallig onderhoud aan wegen en groen enigszins verkleind met hogere kapitaallasten en doorbelasting als gevolg.
Wegen en water	€ 19	Er zijn veel waterwegen (en daarmee bruggen en veerdiensten) in de gemeente Boarnsterhim, waardoor de totale lasten hoger zijn dan de verdeelmaatstaf aangeeft ondanks het lager gekozen onderhoudsniveau voor de waterwegen sec.
Diversen	€ 26	'Suppletiekorting' bij Boarnsterhim als gevolg van een positief herindelingeffect bij de wijzigingen (met name WMO en openbare orde en veiligheid) in de algemene uitkering in 2008. In 2009 en 2010 daalt deze negatieve suppletieuitkering met € 14 per inwoner, zodat in 2010 het volledige positieve herverdeeleeffect van € 42 per inwoner voor de gemeente beschikbaar is.

Er wordt vooral **minder** geraamd op de clusters:

(Sub)clusters waar Boarnsterhim <i>minder</i> raamt	Bedrag per inwoner	Toelichting gemeente
Maatschappelijke zorg	€ 52	De lasten op sociaal-cultureel werk zijn beduidend lager door het ingevoerde systeem van dorpsbeheer. Zo is het beheer van dorpshuizen zo veel mogelijk overgedragen aan plaatselijke verenigingen. Hierdoor zijn de activa en bijbehorende activa uit de gemeentebegroting verdwenen.
Educatie	€ 13	Nader onderzoek naar de oorzaken is vereist.
Kunst en ontspanning	€ 33	Het lagere onderhoudsniveau van diverse sportvoorzieningen en de verantwoording van de lasten voor de sporthallen onder educatie.
Openbare orde en veiligheid	€ 14	Professionalisering en regionalisering van de brandweer en rampenbestrijding dient nog plaats te vinden.

4. Hoe verhouden de nettolasten van de gemeente Boarnsterhim zich in 2008 ten opzichte van de nettolasten van de landelijke selectiegroep?

Uit de vergelijkingen in hoofdstuk 5 aan de hand van bijlage 5, blijkt dat Boarnsterhim € 85 per inwoner minder aan de reserves onttrekt dan de selectiegroep. Hierdoor, alsmede door de lagere baten dan de selectiegroep op het cluster OZB (€ 11 per inwoner, door enerzijds gemiddeld lagere OZB-tarieven niet-woningen en anderzijds de lagere OZB-waarde per inwoner) kan

de gemeente zich, zoals gezegd, een lager nettolastenniveau permitteren dan het gemiddelde nettolastenniveau van de selectiegroep. Deze lagere baten worden enigszins gecompenseerd door hogere baten dan het gemiddelde van de selectiegroep op de clusters OEM en algemene uitkering.

Uit de vergelijking in dit hoofdstuk aan de hand van bijlage 5 tussen Boarnsterhim en de selectiegroep, blijkt dat er vooral **meer** wordt geraamd op de (sub)clusters:

(Sub)clusters waar Boarnsterhim meer raamt	Bedrag per inwoner	Toelichting gemeente
Algemene ondersteuning	€ 134	De niet toegerekende kapitaallasten investeringsplan, de stelpost belastingverhogingen 2008 alsmede de te geringe doorbelasting van personele en materiële lasten van ondersteunende taken en functies door onvoldoende toepassing van integrale kostprijsberekening veroorzaken hier een hoog lastenniveau.
Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	€ 21	Via de Herstructurerings- en dorpsvernieuwingprojecten wordt het ontstane achterstallig onderhoud aan wegen en groen enigszins verkleind met hogere kapitaallasten en doorbelasting als gevolg.

Er wordt vooral **minder** geraamd op de (sub)clusters:

(Sub)clusters waar Boarnsterhim minder raamt	Bedrag per inwoner	Toelichting gemeente
Werk en inkomen	€ 14	Het gemeentelijk minimabeleid is minder uitgebreid qua regelingen.
Maatschappelijke zorg	€ 45	De lasten op sociaal-cultureel werk zijn beduidend lager door het ingevoerde systeem van dorpsbeheer. Zo is het beheer van dorpshuizen zo veel mogelijk overgedragen aan plaatselijke verenigingen. Hierdoor zijn de activa en bijbehorende activa uit de gemeentebegroting verdwenen.
Educatie	€ 21	Het verouderde scholenareaal (= lagere rentelasten) en de daarmee samenhangende lage onderhoudsprioriteit alsmede de lagere vergoeding uit het gemeentefonds (=kostenstructuur).
Ontspanning	€ 39	Het lagere onderhoudsniveau van diverse sportvoorzieningen en de verantwoording van de lasten voor de sporthallen onder educatie.
Bevolkingszaken	€ 16	Alleen de directe personele en materiële kosten en kapitaallasten worden doorberekend in plaats van integrale kostentoe rekening (zie Algemene ondersteuning).

(Sub)clusters waar Boarnsterhim minder raamt	Bedrag per inwoner	Toelichting gemeente
Reiniging	€ 21	De hogere (netto)baten worden veroorzaakt doordat de BTW bij de inwoners wordt belast waardoor overdekking ontstaat en doordat in de selectiegroep er sprake is van onderdekking.
Openbare orde en veiligheid	€ 21	Professionalisering en regionalisering van de brandweer en rampenbestrijding dient nog plaats te vinden.
Groen	€ 40	Aard en oppervlakte van het openbaar groen (landelijk gelegen) in combinatie met extensief onderhoud van groen.

Overige conclusies

Personeelsomvang

De personeelsomvang van de gemeente Boarnsterhim per ultimo 2006 ligt met 6,0 formatieplaatsen per 1.000 inwoners onder het gemiddelde van de selectiegroep (1,2 formatieplaatsen lager). Ook ten opzichte van het gemiddelde van de groottegroep alsmede de groep gemeenten met eenzelfde soort sociale structuur en centrumfunctie ligt de personeelsomvang in Boarnsterhim lager (0,4 respectievelijk 0,7 formatieplaatsen). We vermelden nogmaals dat de burgemeester, de wethouders en het brandweerpersoneel (voorzover beroeps) in de personeelsomvang zijn begrepen.

Aan de inzet van personeel van derden is in de begrotingsscan geen aandacht besteed. Deze notie is voor de beoordeling van de personeelsomvang in Boarnsterhim van belang, omdat in de voorgaande jaren de inhuur van personeel geruime tijd op een hoog niveau heeft gelegen. Een uitgebreid organisatieonderzoek is nodig om de verschillen per sector aan te kunnen geven, waarbij dan ook aandacht dient te worden besteed aan de mate van uitbesteding van taken en de inzet van personeel van derden.

De gemiddelde loonsom is in Boarnsterhim met € 35.973 per formatieplaats benedengemiddeld. Zowel ten opzichte van de selectiegroep (€ 2.042 per formatieplaats), als de groep met eenzelfde redelijke sociale structuur en redelijke centrumfunctie (€ 2.276 per formatieplaats) als met de inwonersgroottegroep (€ 2.356 per formatieplaats) ligt de gemiddelde loonsom in Boarnsterhim lager.

Aanbevelingen

Hieronder geven wij de aanbevelingen uit de begrotingsscan weer. Voor een nadere motivatie van deze aanbevelingen verwijzen we naar de inhoud van de begrotingsscan.

Bevolkingskrimp (hoofdstuk 1)

1. Monitor de verwachte groei van de omvang van de bevolking (6% van 2005-2025 volgens het CBS) in Boarnsterhim met het oog op uw huidige

financiële positie en in het licht van de landelijke trend van bevolkingskrimp. Vertaal de gevolgen daarvan in het benodigde voorzieningenniveau.

Inrichting begroting en meerjarenraming en het BBV (paragraaf 2.2.1)

2. Benoem indicatoren in het programmaplan om de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid te kunnen monitoren.
3. Kwantificeer en kwalificeer de risico's die zijn geïnventariseerd in de paragraaf weerstandsvermogen.
4. Formuleer kader- en onderhoudsplannen voor de gemeentelijke kapitaalgoederen, laat deze vaststellen door de raad en vertaal de financiële gevolgen ervan financieel in de (meerjaren)raming.
5. Stel het overzicht van incidentele baten en lasten jaarlijks op en neem dit op in de toelichting op het overzicht van geraamde baten en lasten (artikel 19 van het BBV).
6. Stel een meerjarenraming op die voldoet aan het BBV, dus die is gebaseerd op de juiste begrotingscijfers.

Cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen (par. 2.2.2)

7. Stel jaarlijks een onderzoek in naar de doelmatigheid en doeltreffendheid.
8. Nog niet voor alle nota's zoals genoemd in verordening 212 Gemeentewet is de voorgenomen beleidsnota opgeleverd. Zorg voor naleving van de 212 verordening door de ontbrekende nota's op te stellen en de nota's ook periodiek te herzien. Het betreft hier de nota's:
 - bedrijfsvoering;
 - verstrekking gemeentelijke subsidies en bestrijding van oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen;
 - beheer van kapitaalgoederen; en
 - grondbeleid.

Begrotingspositie en meerjarenraming: begroting 2008 en meerjarenraming 2009-2011 (paragraaf 2.3)

9. Maak binnen de (meerjaren)raming structurele en incidentele middelen vrij om de oplopende negatieve algemene reserve terug te brengen op het door de raad vastgestelde niveau en ter dekking van de toekomstige structurele lasten als gevolg van de lopende projecten.
10. Beoordeel de financiële consequenties alsmede de noodzaak en haalbaarheid van lopende projecten kritisch met als doel waar mogelijk bezuinigingen door te voeren.

Vermogenspositie: weerstandscapaciteit en risico's (paragraaf 2.4)

11. Beoordeel alle (bestemmings)reserves en voorzieningen op toereikendheid.

12. Betrek de vrij aanwendbare bestemmingsreserves bij het bepalen van de incidentele weerstandscapaciteit.
13. Stel een risico-inventarisatie op die de financiële risico's inzichtelijk maakt, de risico's nader kwantificeert alsmede inzicht biedt aan de te nemen beheersmaatregelen.
14. Inventariseer alle vervangingsinvesteringen en ga na of en wanneer vervanging daadwerkelijk aan de orde is.

Jaarrekeningen (paragraaf 2.5)

15. Ontwikkel een heldere planning- en controlfunctie die op alle niveaus binnen de organisatie houvast biedt en richting geeft aan procesverbeteringen die betrekking hebben op de bedrijfsvoering.

Onderwerpen uit de verplichte paragrafen (paragraaf 2.6)

16. Werk de paragraaf verbonden partijen verder uit overeenkomstig artikel 15, 67 en 69 van het BBV.
17. Geef, ter voorkoming van kapitaalvernietiging, aan op welke termijn en op welke wijze het achterstallig onderhoud wordt ingelopen en de onderhoudsplannen worden vastgesteld.

Belastingen en woonlastendruk (hoofdstuk 3)

18. Onderzoek waarom de reinigingsheffing in de gemeente Boarnsterhim zo hoog is in vergelijking met de selectiegroep, met als doel te komen tot een verlaging van de woonlastendruk.

Het nettolastenniveau (hoofdstuk 4 en 5)

19. Ga na of de verschillende (sub)clusters waar hoge nettolasten zijn geconstateerd aansluiten bij de prioriteiten van de gemeente en bezie in hoeverre er een relatie kan worden gelegd met bezuinigingstaakstellingen.
20. Onderzoek of de doorbelasting en/of hoogte van de personele en materiële lasten moet worden aangepast. Dit mede in relatie tot de geraamde lasten op de (sub)clusters Algemene ondersteuning, Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing en Saldo kostenplaatsen.
21. Voer na aanpassing van de doorbelastingssystematiek zelf een begrotingsanalyse uit en vergelijk uw nettolasten met de inkomsten uit het gemeentefonds en de nettolasten van de selectiegroep.



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Programma Krachtig Bestuur
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

© april 2010 | B-2199