

**MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**  
**INSPECTIE FINANCIËN LOKALE EN PROVINCIALE OVERHEDEN**

**R a p p o r t** naar aanleiding van het verzoek van de  
gemeente Boskoop om een aanvullende uitkering uit het  
gemeentefonds voor het uitkeringsjaar 2007

---

Den Haag, 27 juni 2008



Inhoudsopgave	Blz.
Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 De aanvraag	7
1.2 Kerngegevens (per 1 januari 2007)	8
1.3 IFLO-rapport 2006	8
1.4 Verweerschrift gemeente	9
1.5 Advies provincie Zuid-Holland	10
1.6 Advies Raad voor de Financiële verhoudingen	10
1.7 Besluit beheerders van het gemeentefonds	10
1.8 Verslag provincie Zuid-Holland	11
1.9 Aanpak	11
1.10 Leeswijzer	13
2 Algemene (en bijzondere) voorschriften	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Algemene voorschriften	15
2.3 Bijzondere voorschriften	16
2.4 Conclusie	16
3 Financiële resultaten	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Uitkomst jaarrekening 2006	17
3.3 Accountantsrapport over de jaarrekening 2006	17
3.4 Conclusie	18
4 Eigen inkomsten	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Belastingpakket 2007	19
4.3 Overige heffingen	21
4.4 Gemeentelijke woonlastendruk	22
4.5 Conclusie	24
5 Reserves en voorzieningen	25
5.1 Inleiding	25
5.2 Niet-aanwendbare reserves en voorzieningen	26
5.2.1 Weerstandsvermogen	28
5.2.1.1 Weerstandscapaciteit	28
5.2.1.2 Risico-inventarisatie	29
5.3 Conclusie	30

6	De nettolasten vergeleken	31
	6.1 Inleiding	31
	6.2 De vergelijking met zichzelf	32
	6.3 De gemeente Boskoop vergeleken met selectiegemeenten	42
	6.4 Conclusie	53
7	Het begrotingstekort	55
	7.1 Inleiding	55
	7.2 Wegenbudget	55
	7.3 Berekening relevant tekort 2007, 2008, 2009 en 2010	59
	7.3.1 Begroting 2007 en de meerjarenbegroting 2007-2010	59
	7.3.2 Berekening relevante tekorten 2007-2011	60
	7.4 Conclusie	62
8	Conclusie en advies	65
Bijlagen		
	1 Vergelijking clusters Boskoop met inkomsten gemeentefonds	67
	2 Vergelijking clusters Boskoop met selectiegemeenten	69
	3 Paragraaf 8.2.1 Wegen uit het artikel 12-rapport 2001 van Boskoop	71
	4 Verklaring Arcadis	75

## Samenvatting

De gemeente Boskoop heeft voor het jaar 2007 wederom een beroep gedaan op de toepassing van artikel 12. Het gaat hier om het derde jaar in de tweede artikel 12-cyclus. De eerste artikel 12-cyclus besloeg de periode 2000 tot en met 2005. Over 2005 heeft de gemeente bovenop een al bestaande artikel 12-uitkering een extra beroep op artikel 12 gedaan. De gemeente is van mening dat de ontvangen aanvullende middelen niet toereikend zijn om in de noodzakelijke behoeften te voorzien. De begroting 2007 sluit met een tekort van afgerond € 799.530.

Aan de algemene voorschriften tot toelating tot artikel 12 wordt volledig voldaan. De aanvraag is tijdig ingediend, de eigen inkomsten behorende tot het belastingpakket liggen boven het niveau van het redelijk peil en er is sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort.

Aan de aanvullende uitkering 2006 was een bijzonder voorschrift verbonden tot het opstellen van een meerjaren(sanerings)begroting 2008-2011, waarvan uiterlijk de jaarschijf 2011 reëel sluitend is zonder aanvullende uitkering.

De uit de 3<sup>e</sup> Bestuursrapportage (Burap) voortvloeiende bezuinigingsbedragen, de beperking van de vervangingsinvesteringen en enkele andere ontwikkelingen, leiden tot een reëel sluitende begroting in 2011. Afgezet tegen de schaal van de gemeente en de opeenstapeling van bezuinigingsoperaties kan geconcludeerd worden dat de gemeente een maximale inspanning heeft geleverd. Boskoop heeft voldaan aan het opgelegde bijzondere voorschrift.

Aanvankelijk was het voornemen al in het rapport over 2006 een voorstel op te nemen voor een finale afwikkeling. Er was namelijk eind 2005 zicht op een sluitende begroting in 2007. Echter door onvoorziene tegenvallers (onder andere tegenvallende inkomsten gemeentefonds als gevolg van het BCF en een marginale weerstandcapaciteit) was er voor het jaar 2007 wederom sprake van een niet-sluitende begroting. Hoewel de gemeente in 2006 net de laatste tranche van de bezuinigingsoperatie 2002-2006 van in totaal € 0,8 miljoen, ofwel € 54 per inwoner, had ingevuld, moet de gemeente daarbovenop nu nog een bedrag van structureel tenminste € 0,5 miljoen, ofwel € 33 per inwoner extra bezuinigen om in 2011 te komen tot een sluitende begroting zonder aanvullende steun.

Uit het onderhoudsplan wegen blijkt dat Boskoop kampt met een onderhoudsachterstand van € 15 miljoen. Dit hangt met name samen met de zettingsgevoeligheid van de bodem. Bij de bepaling van de relevante begrotingstekorten is dit bedrag betrokken.

Voor het bepalen van de artikel12-uitkering is uitgegaan van het door de gemeente gepresenteerde begrotingstekort van afgerond € 799.530. Het wegwerken van het achterstallig onderhoud bij de wegen leidt tot een correctie op dit bedrag en de tekorten over de jaren 2008 tot en met 2010. Deze correctie leidt, samen met correcties van vooral incidentele aard (1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> Burap) op een aantal andere onderdelen, tot relevante tekorten voor de jaren 2007 tot en met 2010 van respectievelijk € 4.000.000, € 4.723.000, € 4.375.000 en € 3.061.000. Bij de bepaling van deze bedragen is rekening gehouden met de extra eigen inspanning van de gemeente die oploopt van € 79.000 in 2008 tot € 542.000 in 2010. Voorgesteld wordt om de relevante tekorten via een aanvullende uitkering af te dekken. Met het verkrijgen van deze middelen moet de gemeente ook in staat zijn om een gezonde start te maken met de herindeling die gepland staat vanaf 2011.

De uitgavenclusters Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing, Bestuursorganen, Algemene ondersteuning, Werk en inkomen, Wegen en water en Openbare orde en veiligheid verschillen substantieel. Eenzelfde beeld wordt waargenomen bij de vergelijking met de selectiegemeenten. Door op deze clusters te bezuinigen, kunnen middelen vrij worden gemaakt die bijvoorbeeld nodig zijn om de hogere lasten als gevolg van het actualiseren van de onderhoudsplannen te bekostigen. In de analyse van de uitgavenclusters is geen rekening gehouden met de incidentele baten en lasten. Deze posten hebben de afgelopen jaren het begrotingsbeeld in belangrijke mate positief beïnvloed. Verondersteld wordt dat dit ook de komende jaren het geval zal zijn. De gemeente kan deze middelen zo nodig ook inzetten op de terreinen waar zich achterstallig onderhoud voordoet. Mocht dat niet meer (volledig) nodig zijn, dan kan hiermee het eigen vermogen (meer) op peil worden gebracht.

De inkomsten in het cluster Overige Eigen Middelen (OEM) zijn door de geringe vermogenspositie lager dan die in de selectiegemeenten.

# **1 Inleiding**

## **1.1 De aanvraag**

De gemeente Boskoop heeft bij brief van 19 oktober 2006, kenmerk 20600849, voor het jaar 2007 een beroep gedaan op de toepassing van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (hierna te noemen Fvw). De begroting 2007 sluit, inclusief de gelijktijdig vastgestelde wijzigingen, met een tekort van € 799.530. Voor het jaar 2006 was er sprake van een tekort van € 1.178.522).

De gemeente meldt verder in eerdergenoemde brief dat het zelf afdekken van het tekort maatregelen (extra bezuinigingen) vraagt die voor de burgers maatschappelijk onverantwoord zijn. De lastendruk voor de burgers is al zeer hoog en is alleen nog te verantwoorden wanneer er een directe relatie met het voorzieningenniveau kan worden gelegd. Verder zijn de financiële marges nihil wat zich uit in een geringe weerstandscapaciteit. Om weer op eigen benen te staan zal er een perspectief moeten zijn op een adequate weerstandscapaciteit.

Verder toont de gemeente zich verheugd over het feit dat de zogenaamde slappe bodem problematiek, mede door haar inzet, in het gemeentefonds is gehonoreerd. Wel vindt zij dat het probleem van Boskoop groter is dan nu met de herverdeling van het gemeentefonds wordt gecompenseerd.

Schrijnend ervaart de gemeent het dat het voordeel uit het gemeentefonds vanwege het honoreren van de slechte bodemproblematiek teniet is gegaan door een extra onttrekking uit het gemeentefonds in het kader van het BTW-compensatiefonds (BCF).

In het artikel 12-rapport over het jaar 2005 is geconstateerd dat de gemeente Boskoop voldeed aan de toelatingseis van het hebben van een aanmerkelijk én structureel tekort. In dit derde rapport besteed ik daar dan ook geen aandacht meer aan.

In dit artikel 12-rapport wordt op een aantal plaatsen de situatie van Boskoop vergeleken met die van selectiegemeenten. Voor wat betreft de keuze van die gemeenten is naast de fysieke en sociale structuur ook gekeken naar de bodemgesteldheid. Gezocht is naar gemeenten die in de nabijheid van Boskoop zijn gelegen. Deze gemeenten zijn: Nederlek, Reeuwijk, Rijnwoude en Zevenhuizen-Moerkapelle. Deze gemeenten hebben een goede sociale structuur en geen centrumfunctie. De gemeente Boskoop heeft een sterkere centrumfunctie.

## 1.2 Kerngegevens (per 1 januari 2007)

De navolgende kerngegevens zijn ontleend aan de begroting 2007 van de gemeente Boskoop en de gegevens van de algemene uitkering van de betaalmaand januari 2007.

	Gemiddelde Boskoop	referentie- gemeenten
<b>Sociale structuur</b>		
Aantal inwoners	: 15.311	14.159
- waarvan < 20 jaar	: 4.143	3747
- waarvan > 65 jaar	: 1954	2040
Aantal bijstandsgerechtigden	: 157	87
Aantal huishoudens met een laag inkomen	: 1.509	1289
Aantal uitkeringsontvangers	: 697	575
Aantal minderheden	: 795	171
<b>Fysieke structuur</b>		
Aantal kernen	: 4*	8*
Aantal woonruimten	: 6.244	5738
Gemiddelde woningbezetting	: 2,45	2,47
Oppervlakte van de gemeente (land in ha)	: 1.485	3814
Bevolkingsdichtheid per km <sup>2</sup> land	: 1.031	385
Lengte van de wegen (in km)	: 70	nb
Lengte van waterwegen in km	: 62,5	
Openbaar groen (in ha)	: 40	nb

nb = niet beschikbaar

\* Het gaat hier om het aantal kernen waarmee binnen het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

## 1.3 IFLO-rapport 2006

De gemeente Boskoop heeft in 2006 voor de tweede maal in de tweede cyclus een beroep op de toepassing van artikel 12 gedaan. De gemeenteraad is van oordeel dat de algemene middelen nog steeds aanmerkelijk en structureel tekortschieten om in de noodzakelijke behoeften te kunnen voorzien. De begroting sluit, inclusief de gelijktijdig vastgestelde wijzigingen, met een tekort van € 1.178.522.

Aanvankelijk zou het artikel 12-rapport 2006 het laatste rapport zijn. Er was zicht op een structureel sluitende begroting. Dit was gebaseerd op de hogere algemene uitkering die de gemeente zou krijgen vanwege het beter honoreren van de slechte bodemgesteldheid. Met dit voordeel gekoppeld aan nog een geringe eigen inspanning kon tot een finale afwikkeling van artikel 12 worden gekomen.

Door een hogere uitname uit het gemeentefonds vanwege het BCF is het voordeel van de bodemgesteldheid nagenoeg geheel verdwenen met als gevolg dat de gemeente toen met een extra structureel tekort bleef zitten van circa € 0,5 miljoen.

Omdat ik op dat moment nog geen goed zicht had welke inspanning de gemeente zelf nog (extra) kon leveren in het structureel tekort heb ik gemeend



nog een extra artikel 12-jaar aan de cyclus te moeten toevoegen. In het rapport 2007 zou ik dan bezien in welke mate en op welk moment de gemeente zelf nog een structurele bijdrage kan leveren in het tekort. Dit is de reden dat ik aan het verkrijgen van een aanvullende uitkering over 2006 nog een bijzonder voorschrift heb gekoppeld in de vorm van een meerjaren(sanerings)begroting 2008-2011, waarvan de jaarschijf 2010 reëel sluitend is. De beheerders hebben uiteindelijk de termijn van sluitend zijn verlengd met één jaar.

Het artikel 12-rapport 2006 beperkt zich tot het kwantificeren van het tekort 2006 en het saneren van de negatieve reserve. Over 2006 is een aanvullende uitkering verstrekt van € 2.485.000, waarvan € 2.264.000 als bijdrage in de negatieve reserve. Door met name incidentele meevallers is het tekort over 2006 van € 1.178.522 teruggebracht tot € 221.000. Hiervoor is ook een uitkering verstrekt.

#### **1.4 Verweerschrift gemeente**

Bij brief van 24 mei 2007 heeft de gemeenteraad van Boskoop op het artikel 12-rapport 2006 gereageerd. De raad noemt drie aandachtspunten waarvan hij vindt dat het zijn artikel 12-status bepaalt.

De raad noemt:

- 1 het bijzondere voorschrift;
- 2 de omvang van de algemene reserve;
- 3 het risicoprofiel.

##### **Ad 1**

In de vorm van een bijzonder voorschrift moet de gemeente een saneringsbegroting 2008-2011 opstellen, waarvan de jaarschijf 2011 reëel sluitend is.

De raad stelt dat hij de afgelopen jaren al fors heeft bezuinigd en dat de gemeente de ondergrens van het al sobere voorzieningenniveau heeft bereikt. Wanneer dit wordt afgezet tegenover de hoge belastingdruk is een verdere ingrijpende sanering aldus de raad niet mogelijk. De raad maakt bezwaar tegen een in het artikel 12-rapport geopperde verhoging van het rioolrecht, omdat hij dit maatschappelijk niet verantwoord acht.

##### **Ad 2**

De raad pleit er voor om binnen artikel 12 de gelegenheid te krijgen de weerstandscapaciteit van de gemeente te versterken. Maatregelen die de wankelende financiële positie van de gemeente beïnvloeden hebben direct invloed op de weerstandscapaciteit en daarmee ook de hoogte van de algemene reserve. Hiermee wil de raad voorkomen dat de gemeente door onvoorziene omstandigheden direct weer terugvalt op de artikel 12-status.

##### **Ad 3**

De raad vraagt aandacht voor het risicoprofiel van de gemeente. In 2007 is een start gemaakt met een risicoanalyse waarvan een deel inmiddels gereed is. Onderdeel van de risicoanalyse was het actualiseren van een aantal beheerplannen. Dit heeft geleid tot een extra beslag op de middelen. Ook voor de nog niet geactualiseerde plannen verwacht de raad eenzelfde beeld. De

raad vraagt om de resultaten van de risicoanalyse in de rapportage over 2007 mee te nemen.

#### **1.5 Advies provincie Zuid-Holland**

Bij brief van 13 juni 2007 adviseren Gedeputeerde Staten (GS) van Zuid-Holland over het artikel 12-rapport 2006. Evenals de gemeente schenkt ook GS aandacht aan het gemis van een (substantiële) weerstandscapaciteit. Zij constateert dat de gemeente geen buffer heeft om risico's te kunnen opvangen. Ook zij pleit voor een versterking van de weerstandscapaciteit teneinde bij het manifest worden van risico's een terugval in artikel 12 te voorkomen.

Verder brengt GS de saneringstaakstelling onder de aandacht. Daarbij meldt zij dat de belastingdruk in Boskoop als de hoogste van Nederland moet worden beschouwd. Het verder saneren van lasten binnen de begroting zal zeer moeilijk zijn. Als verstoringen binnen het gemeentelijk budget noemt GS de clusters Wegen en water, Openbare orde en veiligheid en Algemene ondersteuning.

Voor het overige stemt GS in met het artikel 12-rapport 2006.

#### **1.6 Advies Raad voor de financiële verhoudingen**

In zijn advies van 16 juli 2007 adviseert de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), overeenkomstig het IFLO-rapport, in te stemmen met het voorstel om aan de gemeente Boskoop over 2006 een aanvullende uitkering te verstrekken van € 2.485.000. Ten aanzien van het door de inspecteur voorgestelde bijzondere voorschrift stelt de Rfv voor het jaar waarin de begroting reëel sluitend is zonder aanvullende uitkering één jaar te laten bepalen in, concreto 2011. Daarnaast stelt de Rfv dat de financiële positie van de gemeente een eventuele herindeling niet in de weg mag staan, waarmee de gemeente overigens niet ontslagen wordt van de plicht zelf ook nog eigen inspanningen te blijven leveren.

Verder is de Rfv van mening dat het artikel 12-rapport 2006 nog onvoldoende inzicht biedt in de mogelijkheden om tot een sluitende begroting in 2011 te komen. Gezien de beperkte weerstandscapaciteit hecht hij er aan dat het IFLO-rapport over 2007 een grondige analyse bevat van de structurele positie van de gemeente.

Tot slot besteedt de Rfv ook aandacht aan de geringe weerstandscapaciteit. Hij wijst in dit verband op de mogelijke bijdrage vanuit de stille reserves in de vorm van aandelen.

#### **1.7 Besluit beheerders van het gemeentefonds**

Bij besluit van 8 augustus 2007 hebben de beheerders van het gemeentefonds het verzoek van de gemeente Boskoop voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds ex artikel 12 van de Fvw voor het jaar 2006 gehonoreerd voor een bedrag van € 2.485.000. Dit bedrag is conform het voorstel van de inspecteur en het advies van de Rfv. Aan het verkrijgen van dit bedrag is een bijzonder voorschrift gekoppeld om een saneringsbegroting 2008-2011 op te

stellen, waarvan uiterlijk de jaarschijf 2011 reëel sluitend is zonder een aanvullende uitkering.

In het artikel 12-rapport 2006 ging de inspecteur nog uit van een sluitende begroting in 2010. De beheerders zijn met de Rfv van mening dat gezien de bezwaren die de gemeente in haar verweerschrift opneemt de gemeente meer tijd gegund moet worden om tot een sluitende begroting te komen. Zij hebben daarom de termijn met één jaar verlengd.

De beheerders delen echter niet de mening van de gemeente dat de maximale inspanning om te komen tot een sluitende begroting is geleverd. Hoewel de gemeente de afgelopen jaren al een grote inspanning heeft geleverd, vinden zij dat de gemeente de plicht heeft om zelf bij te dragen aan de totstandkoming van een reëel sluitende begroting in 2011. De wijze waarop dit gebeurt wordt overgelaten aan de gemeente. Daarbij wordt gewezen naar het IFLO-rapport om bijvoorbeeld de tijdelijke maatstaf riolering als tijdelijk algemeen dekkingsmiddel in te zetten. Of zoals de Rfv in zijn advies oppert om de stille reserves in de vorm van aandelen te gebruiken.

Tot slot gaan de beheerders er van uit dat de actualisatie van de beheerplannen in het IFLO-rapport 2007 wordt meegenomen. Wel merken zij op dat er geen verband is tussen de actualisatie van de beheerplannen en de artikel12-status. Actualisatie van beheerplannen is een taak die alle gemeenten periodiek dienen uit te voeren. De financiële gevolgen hiervan dienen zij ook zelf binnen een reëel sluitend budget op te lossen.

## **1.8 Verslag provincie Zuid-Holland**

Conform artikel 20 van het Besluit financiële verhouding 2001 brengt GS voor 15 februari van het jaar waarover een aanvullende uitkering wordt aangevraagd een verslag uit over de financiële positie van de gemeente. Het provinciaal verslag over het jaar 2007 is op 6 maart 2007 ontvangen.

In het verslag is onder andere aandacht besteed aan de toelatingseisen op basis van het belastingpakket 2007, de financiële positie en de naleving van het BBV.

In dit artikel 12-rapport wordt gebruik gemaakt van gegevens uit het provinciale verslag. Omwille van het leesgemak zijn de meest essentiële gegevens, voor zover betrekking hebben op onderwerpen in dit artikel 12-rapport, uit het provinciale verslag overgenomen.

## **1.9 Aanpak**

In het artikel 12-rapport 2006 heb ik aandacht besteed aan het relevante begrotingstekort 2006 en de sanering van de negatieve algemene reserve. In dit rapport kom ik tot een finale afwikkeling. Aanvankelijk zou deze afwikkeling al in 2006 hebben plaatsgevonden. Er was eind 2005 zicht op een sluitende begroting in 2007. Echter door onvoorziene tegenvallers (onder andere tegenvallende inkomsten gemeentefonds als gevolg van het BCF en marginale weerstandcapaciteit) was er voor het jaar 2007 wederom sprake van een niet-sluitende begroting. Hoewel de gemeente in 2006 net de laatste tranche van de bezuinigingsoperatie 2002-2006 van in totaal € 0,8 miljoen, ofwel € 54 per inwoner, had ingevuld, moet de gemeente daarboven op een bedrag van

structureel tenminste € 0,5 miljoen, ofwel € 33 per inwoner bezuinigen om in 2011 te komen tot een sluitende begroting zonder aanvullende steun. Afgezet tegen de schaal van de gemeente en de opeenstapeling van bezuinigingsoperaties ga ik in dit rapport na of de gemeente een maximale inspanning heeft geleverd. Ik zet dit ook af tegen de achtergrond van een op handen zijnde gemeentelijke herindeling, die op zijn vroegst in 2011 kan plaatsvinden.

De aan de gemeente opgelegde bezuinigingstaakstelling vindt zijn basis in het bijzondere voorschrift dat de beheerders bij de aanvullende uitkering over 2006 hebben opgelegd inhoudende dat de gemeente een meerjaren(sanerings)begroting 2008-2011 moet opstellen, waarvan uiterlijk de jaarschijf 2011 reëel sluitend is, zonder aanvullende steun. Door de saneringstermijn te verlengen met één jaar hebben de beheerders de gemeente meer tijd willen geven om te komen tot een sluitende begroting. In mijn rapport over 2006 was ik uitgegaan van een reëel sluitende begroting in 2010. In dit rapport besteed ik aandacht aan de meerjarensaneringsbegroting en ga ik na of de gemeente aan het bijzonder voorschrift heeft voldaan.

Verder heeft de gemeente de beheerplannen geactualiseerd en deze financieel vertaald in de begroting 2007 en de meerjarenraming 2008-2011. Bij het beheerplan wegen is, vanwege de zettingsgevoeligheid van de bodem, een fors bedrag aan achterstallig onderhoud geconstateerd. Door externe adviseurs zijn rapportages hierover uitgebracht. Omdat een soortgelijke problematiek zich eerder ook bij de artikel 12-behandeling van de gemeente Gouda heeft gemanifesteerd, ben ik nagegaan of de externe adviseurs in Boskoop dezelfde benaderingswijze hebben gevolgd. Het geaccepteerde bedrag zal, evenals dit bij de gemeente Gouda is gebeurd, bij de bepaling van het relevante tekort worden betrokken.

Normaal wordt een artikel 12-rapport vóór 1 december van het jaar waarop het betrekking heeft afgerond. Dat dit rapport later verschijnt, komt doordat een aantal zaken dat van invloed is op de reële begrotingspositie van de gemeente Boskoop pas onlangs duidelijk is geworden. Zo heeft de gemeente in december 2007 de 3<sup>e</sup> Bestuursrapportage (Burap) behandeld waarin de bezuinigingstaakstelling en de financiële vertaling van de actualisatie van de beheerplannen waren meegenomen.

Ten aanzien van een eventuele herindeling merk ik nog op dat de gemeente 'schoon' wordt opgeleverd. Overigens kan het 'schoon opleveren' alleen plaatsvinden als een gemeente voorafgaand aan het jaar van opheffing een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds ontvangt en er sprake is van tekorten over vroegere begrotingsjaren. Voor alle duidelijkheid wil ik hierbij aantekenen dat niet alle tekorten die vóór de herindeling bestonden zonder meer worden gecompenseerd. Bij de omvang van de te compenseren tekorten wordt rekening gehouden met het door het bestuur van de op te heffen gemeente gevoerde beleid. Toekomstige lasten worden in ieder geval niet betrokken bij schone oplevering.

De gemeente (en de provincie) gaan er van uit dat een eventuele herindeling per 1 januari 2011 kan plaatsvinden.

## **1.10 Leeswijzer**

In hoofdstuk 1 heb ik feitelijke informatie gegeven met betrekking tot Boskoop. Daarbij is tevens ingegaan op het vorige artikel 12-rapport en het verslag van de provincie over de aanvraag voor het jaar 2007.

In hoofdstuk 2 kijk ik of de gemeente voldoet aan de algemene en bijzondere voorschriften voor toelating tot artikel 12.

In hoofdstuk 3 stel ik het financiële resultaat van 2006 aan de orde.

In hoofdstuk 4 behandel ik de eigen inkomsten van de gemeente. Deze eigen inkomsten, voor zover het betreft de onroerendezaakbelastingen (OZB), de afvalstoffenheffing en het rioolrecht, worden afgezet tegen de artikel 12-eisen. De overige heffingen worden vergeleken met het gemiddelde van de selectiegroep. Voorts wordt aandacht besteed aan de gemeentelijke woonlastendruk.

In hoofdstuk 5 besteed ik kort aandacht aan de reserves en voorzieningen van de gemeente en zie ik of er nog een bijdrage uit de vrij aanwendbare reserves mogelijk is voor verlaging van het relevante tekort 2007.

In hoofdstuk 6 geef ik een schets van de nettolasten van de gemeente in vergelijking tot zowel de inkomsten van het gemeentefonds als de nettolasten van vergelijkbare gemeenten.

In hoofdstuk 7 staat de berekening van de relevante tekorten over 2007 tot en met 2011 centraal

Hoofdstuk 8 ten slotte bevat mijn conclusie en advies over de te verstrekken aanvullende uitkeringen.



## **2 Algemene (en bijzondere) voorschriften**

### **2.1 Inleiding**

Om in aanmerking te kunnen komen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds moet een gemeente aan een aantal algemene voorschriften voldoen. Bovendien moet de gemeente eventueel voldoen aan een aantal bijzondere voorschriften. Hierna ga ik na of en in hoeverre de gemeente Boskoop aan deze algemene (paragraaf 2.2) en bijzondere (paragraaf 2.3) voorschriften voldoet. Paragraaf 2.4 bevat mijn conclusie op dit onderdeel.

### **2.2 Algemene voorschriften**

De algemene voorschriften betreffen een drietal voorwaarden voor toelating tot de artikel 12-procedure. Deze hebben betrekking op de termijnen, het aanmerkelijk én structureel tekort en het redelijk peil.

#### ***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. De jaarrekening moet, conform artikel 200 van de Gemeentewet, binnen twee weken na vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar, aan gedeputeerde staten zijn toegezonden.

Het raadsbesluit met het verzoek om toepassing van artikel 12 is voor het jaar 2007 gelijktijdig met de vaststelling van de begroting genomen op 19 oktober 2006. Het verzoek, gedateerd 19 oktober 2006, is door de beheerders van het gemeentefonds ontvangen op 1 november 2006.

De aanvraag is tijdig ingediend, zodat aan deze voorwaarde is voldaan.

De jaarrekening 2006 van de gemeente Boskoop is op 21 juni 2007 door de raad vastgesteld en op 6 juli 2007 door de provincie ontvangen. De jaarrekening is derhalve tijdig vastgesteld.

#### ***Het aanmerkelijk én structureel tekort***

In het artikel 12-rapport over het jaar 2005 is geconcludeerd dat bij de gemeente Boskoop sprake is van een aanmerkelijk én structureel tekort. Het drempelbedrag van het aanmerkelijk én structureel tekort van € 180.886 is voor de jaren 2005 - 2008 ruimschoots overschreden.

#### ***Redelijk peil***

Om in aanmerking te komen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Fww moeten de eigen inkomsten van de gemeente tenminste op het redelijk peil liggen. Dit redelijk peil wordt jaarlijks door de beheerders van het gemeentefonds in de zogenaamde meicirculaire medegedeeld. Voor 2007 geldt dat zowel de

afvalstoffenheffing/reinigingsrechten als de rioolrechten lastendekkend moeten zijn. Bij rioolrechten wordt de lastendekkendheid bepaald door de brutolasten te verminderen met zowel het eventuele bedrag van de tijdelijke maatstaf riolering als de eventuele andere inkomsten uit het cluster riolering. Ten slotte geldt daarbij een minimumbedrag per aansluiting van € 137.

Het redelijk peil voor de OZB als volgt:

- 1 indien het gewogen gemiddelde OZB-tarief in de gemeente in 2006 boven € 3,70 (redelijk peil 2006) lag, dan dient er in 2007 een opbrengst uit de OZB te worden gegenereerd die minimaal gelijk is aan die van 2006 vermeerderd met 2,75%;
- 2 indien het gewogen gemiddelde OZB-tarief in de gemeente in 2006 lager dan € 3,70 was, dan dient er in 2007 een opbrengst uit de OZB te worden gegenereerd die minimaal gelijk is aan de opbrengst in 2006 rekeninghoudend met die € 3,70 vermeerderd met 2,75%.

Een gemeente hoeft niet per onderdeel aan de norm te voldoen. Een gemeente voldoet ook aan het belastingpakket als een tekort bij de reiniging en/of de riolering wordt gecompenseerd door een hoger tarief bij de OZB.

De gemeente Boskoop voldoet aan het redelijk peil. Voor de berekening verwijs ik naar hoofdstuk 4.2 van dit rapport.

### **2.3 Bijzondere voorschriften**

Eventuele aan de aanvullende uitkering verbonden bijzondere voorschriften gelden, zoals uit de Handleiding Artikel 12 Fww blijkt, voor de tijd dat een gemeente is aangewezen op een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. Daarna is de gemeente weer vrij. Mocht de gemeente echter weer terugkeren in artikel 12, dan zijn de bijzondere voorschriften weer van kracht.

Aan de aanvullende uitkering 2006 was een bijzonder voorschrift verbonden tot het opstellen van een meerjaren(sanerings)begroting 2008-2011, waarvan uiterlijk de jaarschijf 2011 reëel sluitend is zonder aanvullende uitkering.

Zoals uit hoofdstuk 7 van dit rapport blijkt, leiden de uit de 3<sup>e</sup> Burap voortvloeiende bezuinigingsbedragen, samen met enkele andere ontwikkelingen, waaronder een beperking van de vervangingsinvesteringen tot een reëel sluitende begroting in 2011.

Ik constateer dan ook dat Boskoop ook voldaan heeft aan het opgelegde bijzondere voorschrift.

### **2.4 Conclusie**

Op basis van het vorenstaande constateer ik dat de aanvraag tijdig is ingediend, voldaan wordt aan het niveau van het redelijk peil en sprake is van een aanmerkelijk én structureel tekort. Ik kom dan ook tot de conclusie dat Boskoop ook voor het jaar 2007 voldoet aan de vereisten voor toelating tot artikel 12.

Daarnaast heeft Boskoop ook voldaan aan het bijzonder voorschrift tot het opstellen van een meerjaren(sanerings)begroting 2008-2011, waarvan de jaarschijf 2011 reëel sluitend is zonder aanvullende steun.



### 3 Financiële resultaten

#### 3.1 Inleiding

In het artikel 12-rapport 2006 is aandacht besteed aan de jaarrekening 2005. In paragraaf 3.2 ga ik in op de jaarrekening 2006. Daarna besteed ik in paragraaf 3.3 aandacht aan het accountantsrapport over deze jaarrekening. Het hoofdstuk sluit ik in paragraaf 3.4 af met mijn conclusie op dit onderdeel.

#### 3.2 Uitkomst jaarrekening 2006

De jaarrekening 2006 sluit met een nadelig saldo van € 203.000. Dit is € 976.000 lager dan het bij de primitieve begroting gepresenteerde tekort van € 1.179.000. Het begrotingstekort is afgedekt door de artikel 12-uitkering. Hieronder zijn de belangrijkste verschillen opgenomen.

Oorzaken	structureel	incidenteel
1 arbeidsvoorwaarden van de ex-wethouders	-/- € 100.000	
2 dividend uitkering NUON		€ 660.000
3 bestemmingsplannen		-/- € 233.000
4 algemene uitkering	€ 307.000	€ 75.000
5 dividend BNG		€ 168.000
6 rentevoordeel		<u>€ 105.000</u>
<b>Totaal</b>	<b>€ 207.000</b> =====	<b>€ 775.000</b> =====

Uit het vorenstaande blijkt dat het eindresultaat voor bijna 80% is beïnvloed door incidentele baten. Dit betekent dat er sprake is van een structureel tekort van € 978.000 ( € 203.000 + € 775.000).

Over 2006 is een aanvullende uitkering verstrekt van € 2.485.000. Met deze uitkering is in bovenstaande cijferopstelling nog geen rekening gehouden. De uitkering was bestemd voor het elimineren van de negatieve reserve van in totaal € 2.264.000 en voor het dekken van het exploitatieresultaat van € 221.000.

#### 3.3 Accountantsrapport over de jaarrekening 2006

De jaarrekening 2006 is door accountant Deloitte Accountants B.V. gecontroleerd. In zijn rapport van 7 juni 2007 komt de accountant inzake de getrouwheid tot de conclusie dat de jaarrekening van de gemeente zowel bij de baten en de lasten over 2006 als de activa en passiva per 31 december 2006 een getrouw beeld weergeeft in overeenstemming met het BBV. Voor het aspect rechtmatigheid is er sprake van een oordeelonthouding.

Dit is met name te wijten aan het ontbreken van een sluitende interne controle op de financiële beheershandelingen. De gemeente heeft laten weten dat zij het implementeren van het begrip rechtmatigheid als een meerjarig groeiproces ziet. Inmiddels is het toetsingskader vastgesteld en worden de interne beheersmaatregelen geïdentificeerd en geïmplementeerd in de organisatie.

Verder adviseert de accountant in zijn rapport de beheerplannen te actualiseren. De gemeente heeft hieraan voldaan. Bij de 3<sup>e</sup> Burap zijn de daaruit voortvloeiende lastenverhogingen inzichtelijk gemaakt.

Ten aanzien van de grondexploitatie wordt de gemeente geadviseerd om de risico's te inventariseren en de daarmee samenhangende financiële consequenties in kaart te brengen en die te betrekken bij het opstellen van de kostprijscalculaties 2007. Bij de 1<sup>e</sup> Burap 2008 wordt de MeerjarenPerspectief Grondexploitatie aangeboden.

#### **3.4 Conclusie**

De rekening 2006 sluit met een tekort van € 203.000. Het resultaat is positief beïnvloed door incidentele baten van in totaal € 775.000. Dit betekent dat er feitelijke sprake is van een structureel tekort van € 978.000. De begroting vertoonde een tekort van € 1.179.000.

Over 2006 is een aanvullende uitkering verstrekt van € 2.485.000, die nog niet in de jaarrekening 2006 is opgenomen. De uitkering was bestemd voor het elimineren van de negatieve reserve van in totaal € 2.264.000 en voor het dekken om het exploitatieresultaat van € 221.000.

## **4 Eigen inkomsten**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk komen de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente aan de orde. Allereerst zie ik in paragraaf 4.2 of de gemeente voldaan heeft aan de toelatingseisen van artikel 12 met betrekking tot het belastingpakket 2007. Vervolgens besteed ik aandacht aan de overige heffingen (paragraaf 4.3) en de belastingdruk (paragraaf 4.4). Tot slot trek ik in paragraaf 4.5 enige conclusies.

Naast de bovenstaande aspecten ga ik in paragraaf 5.2 en 5.3 ook na of de gemeente Boskoop nog middelen uit belastinginkomsten kan genereren om eventuele risico's te kunnen opvangen dan wel de financiële positie te verbeteren.

### **4.2 Belastingpakket 2007**

Een van de vereisten om in aanmerking te komen voor aanvullende steun uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 Fw is dat de eigen heffingen uit het belastingpakket voldoen aan het redelijk peil, zoals voorgeschreven door de beheerders van het gemeentefonds in de zogenaamde meicirculaire. Bij het onderdeel OZB van het redelijk peil wordt een tarief per € 2.500 waarde OZB-capaciteit als referentie gehanteerd. Hiermee wordt aangesloten bij het verdeelsysteem van het gemeentefonds. Bij de onderdelen riolering en reiniging geldt een norm van 100% lastendeckendheid. Bij de berekening van de lastendeckendheid bij het onderdeel riolering wordt uitgegaan van de zogenaamde nettolasten. Onder nettolasten wordt in dit verband verstaan de brutolasten verminderd met zowel het bedrag van de tijdelijke maatstaf riolering als de eventuele overige baten uit het cluster riolering.

Omdat in de gemeente Boskoop het gewogen gemiddelde in 2006 boven het tarief van € 3,70 per € 2.500 economische waarde lag, geldt voor haar voor 2007 de volgende minimumnormen (zie ook paragraaf 2.2):

OZB	: indien het gewogen gemiddelde OZB-tarief in de gemeente in 2006 boven € 3,70 (redelijk peil 2006) lag, dan dient er in 2007 een opbrengst uit de OZB te worden gegenereerd die minimaal gelijk is aan die van 2006 vermeerderd met 2,75%;
Afvalstoffenheffing/ reinigingsrechten	: volledig lastendeckend;
Rioolrechten	: volledig lastendeckend, met een minimum van € 137 per aansluiting.

Een artikel 12-gemeente hoeft niet per onderdeel aan de norm te voldoen, een eventuele onderdekking bij riolering en/of afvalstofverwijdering mag worden gecompenseerd door een hoger OZB-tarief.

In het navolgende ga ik na of, en zo ja in hoeverre, de gemeente Boskoop aan deze eisen voldoet.

#### *Riolering*

Bij het onderdeel riolering wordt uitgegaan van de nettolasten. Dat wil zeggen de brutolasten verminderd met de eventuele tijdelijke maatstaf riolering en met een eventueel positief overig bedrag op het cluster riolering.

De gegevens in de begroting zijn ontleend aan het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) 2006-2010. Dit plan is door de raad vastgesteld op 6 juli 2006. Het rioolrecht wordt in Boskoop geheven in de vorm van een bedrag per m3 waterverbruik.

De lasten van de riolering, inclusief kwijtscheldingen, perceptiekosten en 50% van de veegkosten bedragen in totaal € 1.988.744. De opbrengst van de tijdelijke maatstaf riolering bedraagt € 478.817. Op het cluster riolering wordt verder een bedrag van € 34.539 ontvangen uit het gemeentefonds. Beide bedragen worden voor de berekening van de nettolasten riolering in mindering gebracht op de brutolasten. Daarnaast beschikt de gemeente over de egalisatievoorziening riolering voor een bedrag van € 235.177. Per saldo resteert een nettolast voor de riolering van € 1.240.211 (€ 1.988.744 -/- € 478.817 -/- € 34.539 -/- € 235.177).

De opbrengst van het rioolrecht wordt in de begroting 2007 geraamd op € 1.208.750. Dit is € 198 per aansluiting (totaal 6.105 aansluitingen). De minimale opbrengst dient € 137 per aansluiting te bedragen. Ik constateer dat de werkelijke opbrengst boven de minimale opbrengst ligt.

Gezien het vorenstaande is er op het onderdeel riolering sprake van een geringe onderdekking van € 31.461 (€ 1.240.211 -/- € 1.208.750). Deze onderdekking kan worden goedge maakt door een overdekking bij de OZB (zie hierna). Het bedrag per m3 waterverbruik is ten opzichte van 2006 gestegen met 1,7% tot € 1,78 per m3.

Ten aanzien van de mogelijkheid om extra middelen te genereren, merk ik nog het volgende op. De gemeente gebruikt de tijdelijke maatstaf riolering als dekkingsmiddel voor de lasten van riolering. De gemeente is daartoe echter niet verplicht, de tijdelijke maatstaf is immers een algemeen dekkingsmiddel. Zou de gemeente het rioolrecht sneller dekkend maken door extra verhogingen, dan biedt dit een mogelijkheid om, weliswaar gedurende een korte termijn, extra middelen te genereren. Door het niet meer inzetten als dekkingsmiddel bij de riolering kunnen met de opbrengst van de tijdelijke maatstaf riolering andere zaken (eenmalig) tijdelijk worden bekostigd. Zo zou het bedrag kunnen worden gebruikt ter versterking van de weerstandscapaciteit. In dit geval gaat het om een bedrag van € 478.000 in 2007 aflopend naar nihil in 2012. Uitgaande van 6.100 aansluitingen en het compenseren van het volledige bedrag van de tijdelijke maatstaf, zou het gaan om een extra (versnelde) verhoging van het rioolrecht van circa € 78 per aansluiting.

#### *Afvalstoffenheffing/reinigingsrecht*

De geraamde lasten van de reiniging, inclusief alle perceptie- en apparaatskosten en kwijtscheldingen, komen volgens de (product) begroting 2007 uit op een bedrag van € 1.586.000. De opbrengst van de afvalstoffenheffing wordt daarin geraamd op een bedrag van € 1.786.000.

De lasten van de reiniging worden derhalve meer dan volledig gedekt door de afvalstoffenheffing. Deze 'overdekking' (€ 200.000) is het gevolg van de invoering van het BCF. Deze overdekking hangt samen met het feit dat bij de berekening van de tarieven de BTW als last mag worden meegerekend, ondanks dat de BTW op dit onderdeel feitelijk geen last is.

Het tarief bedraagt voor een eenpersoonshuishouden € 256,06 en voor een meerpersoonshuishouden € 329,22. De tarieven zijn ten opzichte van 2006 vrijwel hetzelfde gebleven.

Op dit onderdeel kan de gemeente geen extra middelen meer genereren die kunnen bijdragen aan een verbetering van de financiële positie.

#### *OZB*

Bij het onderdeel riolering is er sprake van een onderdekking. Het gaat om een bedrag van € 31.461. Binnen de opbrengst van de OZB moet dit bedrag worden gecompenseerd. Voor de toelating voor 2007 geldt voor Boskoop dat niet het OZB-tarief bepalend is, maar de opbrengst. Deze opbrengst moet minimaal de opbrengst zijn over 2006 verhoogd met 2,75%. Op basis van de 2<sup>e</sup> Burap 2006 bedraagt de opbrengst OZB € 2.249.383. Dit bedrag verhoogd met 2,75% komt neer op € 2.311.241. De feitelijke opbrengst is in de begroting 2007 geraamd op € 2.353.883. Er is daardoor sprake van een overdekking van € 42.642. Dit bedrag is toereikend om de onderdekking op riolering van € 31.461 te compenseren.

Ten aanzien van de OZB-tarieven merk ik nog op dat de gemeente gebruik maakt van de mogelijkheid van tariefdifferentiatie. Er wordt een tarief gehanteerd van € 3,00 per € 2.500 WOZ-waarde voor woningen en € 10,80 per € 2.500 WOZ-waarde voor niet-woningen. Dit komt overeen met een gemiddeld tarief van € 3,77 per € 2.500 WOZ-waarde.

### **4.3 Overige heffingen**

Naast OZB, riool- en reinigingsrechten is er bij gemeenten sprake van andere heffingen. Deze heffingen heb ik, samen met die van het belastingpakket, voor Boskoop vergeleken met de selectiegroep. Deze vergelijking laat het volgende beeld zien:

Tabel 4.1: Gemeentelijke belastingen, heffingen en retributies

	Boskoop	Selectiegroep		Vershil
	absoluut	per inwoner		
• secretarieleges	€ 192.000	€ 13	€ 11	€ +2
• leges bouwvergunningen	€ 161.000	€ 11	€ 34	€ -23
• hondenbelasting	€ 31.000	€ 2	€ 3	€ -1
• toeristenbelasting	€ -	€ 0	€ 0	
• parkeergelden	€ -	€ 0	€ 0	
• forensenbelasting	€ -	€ 0	€ 8	€ -8
• precariobelasting	€ 15.000	€ 1	€ 3	€ -2
• subtotaal		€ 27	€ 59	€ -32
• reinigingsrechten	€ 1.786.000	€ 117	€ 105	€ +12
• rioolrecht	€ 1.208.750	€ 79	€ 100	€ -21
• OZB	€ 2.354.000	€ 154	€ 155	€ -1
subtotaal		€ 350	€ 360	€ -10
Totaal generaal		€ 377	€ 419	€ -42
		=====	=====	=====

Bij de opbrengsten in bovenstaand overzicht is geen rekening gehouden met eventuele bijdragen uit tariefsegalisatievoorzieningen en/of andere mogelijke inkomsten. Het gaat uitsluitend om de heffingsopbrengst van belastingen en rechten. De diverse opbrengsten zijn uitgedrukt in een bedrag per inwoner.

Het totaal van de heffingen in Boskoop met € 377 per inwoner ligt € 42 per inwoner onder het gemiddelde van de selectiegroep. Het verschil hangt vooral samen met lagere opbrengsten bij de heffingen die niet worden gerekend tot het belastingpakket. De overige belastingen en retributies liggen € 32 per inwoner onder het niveau van het landelijk gemiddelde. Dit wordt met name veroorzaakt door een lagere opbrengst uit de bouwleges van € 23 per inwoner. Daarnaast ligt de opbrengst uit het rioolrecht in de gemeente Boskoop € 21 per inwoner onder dat van de selectiegroep.

#### 4.4 Gemeentelijke woonlastendruk

In de Atlas van de lokale lasten 2007 samengesteld door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (Coelo) wordt onder andere een overzicht gegeven van de woonlasten, in Euro's per jaar per huishouden, per gemeente. In het overzicht wordt de totale opbrengst van de OZB, op basis van de gemiddelde waarde van een woning (in de desbetreffende gemeente), de reinigings/afvalstoffenheffing en rioolrecht, op basis van een meerpersoonshuishouden, uitgedrukt in een bedrag per huishouden.

De navolgende gegevens zijn uit de Atlas van de lokale lasten 2007 overgenomen. Het gaat daarbij om de in de Atlas van de lokale lasten 2006 opgenomen bedragen van Boskoop en de selectiegemeenten. Ten behoeve van het inzicht in de gemeentelijke woonlastendruk in het desbetreffende gebied zijn ook de bedragen van de omliggende gemeenten weergegeven.

Tabel 4.2: Gemeentelijke lastendruk voor een meerpersoonshuishouden

Gemeenten	Afvalstoffenheffing	Rioolrecht	Gemiddelde OZB*	Totaal Woonlasten**	Landelijke rangorde
Nederlek	309	253	225	787	426
Reeuwijk	283	341	322	946	441
Rijnwoude	219	206	265	689	357
Zevenhuizen-Moerkapelle	313	215	234	762	414
Gemiddelde selectiegroep	281	254	261	796	
Boskoop	329	267	277	873	438
Hoogste waarneming				1113	443
Laagste waarneming				419	1
Gemiddelde waarneming				627	
Duurste gemeente				Blaricum	
Goedkoopste gemeente				Ermelo	

\* Wijkt af van de gemiddelde waarde die wordt gebruikt bij de algemene uitkering.

\*\*Nummer 1 heeft de laagste woonlasten, nummer 475 de hoogste.

Uit dit overzicht blijkt dat de gemeentelijke woonlastendruk in Boskoop van een meerpersoonshuishouden € 77 per huishouden, ofwel circa 10% hoger ligt dan het gemiddelde van de selectiegemeenten.

Het blijkt dat op alle drie de onderdelen die tot het belastingpakket worden gerekend (OZB, rioolrecht en afvalstoffenheffing) sprake is van hogere tarieven.

Het is duidelijk dat dit een gevolg is van de artikel 12-status van Boskoop.

Het beeld uit tabel 4.2 wijkt af van dat in tabel 4.1. Dit komt omdat in tabel 4.1 de totale opbrengst (dus inclusief de opbrengst van de niet-woningen) wordt gepresenteerd. In tabel 4.2 gaat het om de lastendruk van de meerpersoonshuishoudens.

Verder merk ik nog op dat de belastingdruk voor de inwoners van Boskoop relatief hoog is vanwege het niet kunnen heffen van OZB van de boomkwekerijen (wettelijk verplichte vrijstelling vanwege substraatteelt). Uit de verhouding van de economische waarde van de woningen en de niet-woningen blijkt dit ook. In Boskoop is die verhouding 90% om respectievelijk 10%, terwijl dit landelijk 83% om 17% is. Uitgaande van een vrijstellingsbedrag van € 29 miljoen en een gemiddeld tarief van € 3,77 per € 2.500 waarde (zie paragraaf 4.2) zou het tarief van de woningen 5% lager kunnen zijn. Voor een eigenaar van de woning zou daardoor het tarief met € 0,15 kunnen worden verlaagd tot € 2,85 per € 2.500 waarde.

In deze berekening is er rekening mee gehouden dat een deel van de gedeerde inkomsten vanwege de substraatteelt via de inkomensmaatstaf in de algemene uitkering wordt vergoed (de belastingcapaciteit van de gemeente Boskoop is immers kleiner, waardoor de algemene uitkering hoger wordt).

#### 4.5 Conclusie

De belastingtarieven zoals die worden getoetst bij een aanvraag op grond van artikel 12 van de Fvw liggen in Boskoop per saldo boven het minimale niveau dat vereist is voor toelating tot artikel 12. De afvalstoffenheffing is meer dan volledig lastendeckend en bij het rioolrecht is sprake van een geringe onderdekking. De OZB-opbrengst ligt boven de normopbrengst en compenseert de geringe onderdekking bij het rioolrecht. De gemeente voldoet voor wat betreft het belastingpakket aan de toelatingseis. De overige belastingen en retributies liggen in totaal onder het gemiddelde van de selectiegroep. Dit komt met name door de relatief lage opbrengst uit de bouwleges.

Ten slotte constateer ik op basis van de Atlas van de lokale lasten 2007, dat de gemeentelijke woonlastendruk (OZB, reinigingsrecht/ afvalstoffenheffing en rioolrecht) voor een meerpersoonshuishouden in Boskoop met € 873 per huishouden € 77 per huishouden boven het gemiddelde van de selectiegemeenten ligt. Overigens wordt dit voor een deel verklaard door de relatief lage woonlastendruk in de gemeente Rijnwoude.

Verder ben ik nagegaan of, en in hoeverre, de gemeente nog extra middelen kan genereren om de financiële positie te versterken. Bij het rioolrecht kan de gemeente door een versneld verhogen van dit recht tot 2012 extra middelen genereren. Het zou daarbij gaan om een (aflopend) bedrag van circa € 0,5 miljoen in 2007 naar circa € 35.000 in 2011.

Verder valt bij de opbrengst uit de overige heffingen op dat Boskoop in relatie tot de selectiegroep € 23 per inwoner minder aan bouwleges genereert. Ik beveel de gemeente aan om in contact te treden met de selectiegroep en na te gaan of de meeropbrengst het gevolg is van bouwvolume danwel hogere tarieven bij de bouwleges. Bij dit laatste kunnen ook de tarieven in Boskoop bovenwaarts worden bijgesteld.



## **5 Reserves en voorzieningen**

### **5.1 Inleiding**

Om te kunnen beoordelen of de gemeente nog een bijdrage kan leveren in het aanvaardbare tekort, wordt de vermogenspositie van de gemeente beschouwd. Daarbij wordt bepaald wat de vrij aanwendbare reserves zijn. In het artikel 12-rapport 2000 is hier al uitgebreid bij stilgestaan. Daarbij is bepaald dat de gemeente Boskoop nog een eigen bijdrage kon leveren van € 2,4 miljoen. Over de jaren 2000 tot en met 2005 is dit bedrag ingezet ter vermindering van het begrotingstekort.

In het artikel 12-rapport 2006 heb ik aangegeven dat de vermogenspositie van Boskoop ernstig is verslechterd. In plaats dat de gemeente Boskoop een bijdrage kon leveren in het tekort moest artikel 12 een bijdrage leveren van € 2,3 miljoen vanwege een negatieve algemene reserve. Hiermee ging de eerder gedane gemeentelijke inspanning nagenoeg geheel teniet.

In dit hoofdstuk ga ik in paragraaf 5.2 in op het verloop van de algemene reserve en ga ik na of er vanuit die reserve nog een bijdrage kan worden geleverd in het aanvaardbaar begrotingstekort. In paragraaf 5.3 komen de niet-aanwendbare reserves, voorzieningen en het weerstandsvermogen aan de orde. Ik sluit dit hoofdstuk af met het trekken van conclusies (paragraaf 5.4).

#### **Vrij aanwendbare reserves**

Uitgangspunt is dat een artikel 12-gemeente, onder normale omstandigheden, een redelijk deel van de vrij aanwendbare reserves gebruikt om het begrotingstekort te verminderen. Ten behoeve van tegenvallers dient een zekere buffer in stand te worden gehouden.

Conform de Handleiding Artikel 12 Fvw wordt als definitie voor vrij-aanwendbare reserves gehanteerd: alle reserves waarvan niet onomstotelijk vaststaat dat ze niet-aanwendbaar zijn. Van belang hierbij is in ieder geval ook of zij zijn gevoed door specifieke uitkeringen, algemene middelen of bijdragen van derden.

In de vorige artikel 12-cyclus 2000-2005 zijn de reserves en voorzieningen op hun inbrengbaarheid getoetst. Dit heeft geresulteerd in een vrij aanwendbare reserve van € 2.269.000 (f 5 miljoen). Dit bedrag is in 5 jaar ingebracht ter reducering van het tekort.

In het artikel 12-rapport 2005 is bezien of zich nog substantiële mutaties in de reserves/voorzieningen hebben voorgedaan. Op het terrein van de reserves beperkte de mutaties zich tot de onderwijsreserves en de invoering van de reserve BCF. De mutaties op het terrein van de voorzieningen werden in hoofdzaak veroorzaakt door de mutaties in de voorziening onderhoud wegen (zie hiervoor verder paragraaf 5.3).

Op basis van de jaarrekeningen 2003 tot en met 2006 en de begroting 2007 geef ik in tabel 5.1 het verloop van de algemene reserve weer.

Tabel 5.1 verloop algemene reserve bedragen X € 1.000

	2003	2004	2005	2006	2007
Algemene reserve	768	283	-484	-2.264	224
af:					
vrij te laten drempel					267
Inbreng					<u>nihil</u>

Of er sprake is van een aanwendbare reserve wordt bepaald na aftrek van een vrij te laten drempel. Deze drempel bedraagt 2% van de som van de algemene uitkering, de belastingcapaciteit en de tijdelijke verfijningsuitkeringen. In Boskoop komt dit neer op 2% van € 13,4 miljoen ofwel € 267.000. De cijfers over de jaren 2003 tot en met 2006 zijn ontleend aan de gemeenterekeningen over die jaren. Het jaar 2007 is gebaseerd op gecorrigeerde begrotingscijfers. De gepresenteerde cijfers hebben betrekking op de situatie per ultimo van het jaar 2007. De gemeente heeft in 2007 de nota weerstandsvermogen geactualiseerd. Dit heeft ertoe geleid dat door het opheffen van enkele bestemmingsreserves een bedrag van in totaal € 33.805 kan worden overgeheveld naar de algemene reserve. In bovenstaande cijferopstelling is daar nog geen rekening mee gehouden. Overigens blijft de omvang van de algemene reserves na toevoeging van dit bedrag binnen de vrij te laten drempel. In de algemene reserve is de algemene reserve van het grondbedrijf van in totaal € 202.000 inbegrepen. Uit de tabel blijkt dat na twee negatieve jaren in casu 2005 en 2006 de algemene reserve door de aanvullende uitkering 2006 vanaf 2007 weer positief is.

Dit betekent dat er vanuit de algemene reserve geen bijdrage meer kan worden geleverd in het reduceren van het aanvaardbare begrotingstekort.

## 5.2 Niet-aanwendbare reserves en voorzieningen

Conform de Handleiding Artikel 12 Fvw gaat het bij niet-aanwendbare reserves en voorzieningen om:

- bestemmingsreserves (voor zover geaccepteerd);
- voorzieningen (voor zover geaccepteerd).

Bij de bestemmingsreserves zal zo goed mogelijk worden beoordeeld of het aanhouden ervan, evenals de hoogte, strikt nodig is. Een en ander dient door de gemeente te worden aangetoond en gebaseerd te zijn op een aantoonbare verplichting, realistische bestedingsplannen danwel risicoraming.

Op basis van het raadsbesluit van 8 november 2007 (waarin de nota weerstandsvermogens is vastgesteld) geef ik hierna de samenstelling en het verloop van de niet-aanwendbare reserves en voorzieningen weer vanaf 2006. Voor de opbouw hiervan wordt aangesloten bij de opstelling van de gemeente.

Tabel 5.2: Verloop van de niet-aanwendbare reserves en voorzieningen  
(bedragen x € 1000)

<b>Bestemmingsreserves</b>	2006	2007
Reserve onderhoud Rietkraag 29	119	171
Reconstructie wegen	-	853
Reserve onderwijs en welzijn	833	649
Onderhoud binnensport accomodaties	470	448
Onderhoud multifunctionele accomodaties	110	115
Inrichting begraafplaatsen	115	120
Glasfonds	308	264
Monumentenzorg	4	9
Onderhoud gemeentetoren	14	17
Automatisering	228	316
Vervanging GBA	36	29
Bestemmingsplannen	295	186
Nieuwbouw multifunctioneelcentrum	680	1.245
Nieuwbouw locatie torenpad	361	220
Huisvesting bibliotheek	160	163
Werkgelegenheid	-	13
Bijzondere bijstand	59	38
Maatschappelijke ondersteuning	214	218
Inburgering nieuwkomers	-	65
Bedrijfsmiddelen algemene dienst	333	335
Bedrijfsmiddelen brandweer	47	144
Hertaxatie WOZ	50	51
Boekwinst overdracht gemeentehuis	798	-
Afschrijving gemeentehuis	107	-
BTW-compensatie fonds	120	26
<b>Totaal niet-aanwendbare reserves</b>	<b>5.461</b>	<b>5.695</b>
<b>Voorzieningen</b>		
5-Jaarlijkse afrekening BBS	59	59
Onderhoud wegen	253	876
Oeverbescherming	591	617
Baggeren	145	241
Onderhoud bruggen	355	452
Onderhoud kantoorgebouwen	677	627
Onderhoud locatie Torenpad	-	18
Onderhoud gebouwen basisonderwijs	-	132
Waterrijk-Oost	1.170	1.170
Locatie Rietkraag	112	102
Kinderopvang	5	5
Bibliotheekwerk	69	39
Onderwijsachterstanden	116	39
Werkdeel WWB	270	270
Subsidies ESF	45	-
Subsidies activering en uitstroom	61	21
Subsidies schuldhulpverlening	17	-
Reinigingsexploitatie	420	491
Rioleringsexploitatie	1.996	1.761
Pensioen verplichtingen wethouders	903	928
<b>Totaal voorzieningen</b>	<b>7.264</b>	<b>7.848</b>
<b>Totaal generaal</b>	<b>12.725</b>	<b>13.543</b>

De niet-aanwendbare reserves bestaan voor een belangrijk deel uit onderhoudsreserves. Daarnaast zijn het vooral nog niet uitgegeven rijksmiddelen en dekkingsreserves (afdekken kapitaallasten) die de gemeente onder de bestemmingsreserves opneemt. De reserves nieuwbouw multifunctioneelcentrum en locatie Torenpad (huisvesting brandweer en wijkbeheer) zijn gevormd uit de onderhoudsreserves van de voormalige drie accommodaties. Hierin zat ook een bijdrage vanuit artikel 12 voor het achterstallig onderhoud (storting 2001). Daarbij ging het om € 635.000 en € 280.000 voor respectievelijk het multifunctioneelcentrum en locatie Torenpad. De reserve reconstructie wegen en de voorziening wegen worden ingezet om het achterstallig onderhoud te bekostigen. Los van de storting en onttrekking uit de onderhoudsreserves/ voorzieningen hebben zich geen substantiële mutaties sinds 2005 voorgedaan. Ik stel daarom vast dat de gemeente uit de door haar gekwalificeerde niet-aanwendbare reserves geen inbreng meer kan leveren in het reduceren van het tekort.

In totaal genereert Boskoop aan reserves en voorzieningen een bedrag van € 13,5 miljoen, ofwel € 884 per inwoner. Vergeleken met het gemiddelde van de groottegroep van 10.000-20.000 inwoners in de provincie Zuid-Holland van € 1.454 per inwoner (Jaarverslag Financieel toezicht 2006, provincie Zuid-Holland) moet ik constateren dat de omvang in Boskoop fors achterblijft.

In 2007 heeft de gemeente de nota reserves en voorzieningen geactualiseerd. De gemeente heeft daarbij gekeken naar het nut en de noodzaak van de reserves en de voorzieningen en de gewenste omvang. Dit heeft geleid tot het opheffen van een tweetal reserves (reserve vervanging GBA en voorziening kinderopvang) . Hierdoor kwam er een bedrag vrij van € 33.800. Dit bedrag is aan de algemene reserve toegevoegd. In bovenstaande tabel is deze reserve/voorziening nog opgenomen.

Verder zijn eind 2007 alle beheerplannen geactualiseerd. Daarbij is gebleken dat op het beheerplan van de gemeentetoren achterstallig onderhoud is geconstateerd van in totaal € 215.000. Thans blijkt dat de omvang van de onderhoudsreserve gemeentetoren te gering is om deze last in één keer te dragen.

## **5.2.1 Weerstandsvermogen**

Onder weerstandsvermogen wordt op grond van artikel 11 van het BBV verstaan 'De relatie tussen de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie'.

### **5.2.1.1 Weerstandscapaciteit**

In de nota weerstandsvermogen van oktober 2007 heeft de gemeente haar weerstandscapaciteit berekend op in totaal € 3,3 miljoen. Naast het vrije deel van de reserves maken ook de stille reserves (materiële activa) hier onderdeel van uit.

Verder beschikt de gemeente over aandelen in deelnemingen die zij 'pm' onder de stille reserves heeft opgenomen. Op dit moment is de opbrengst ongewis. Bij verkoop kan de opbrengst - na aftrek van het deel dat nodig is om het wegvallende dividend te compenseren - bij de weerstandscapaciteit worden betrokken

Het gaat om de volgende aandelen:

Tabel 5.3: Overzicht van aandelen

Naam onderneming	uitstaand kapitaal x € 1.000	aantal aandelen
NV Bank Nederlandse Gemeenten	42	18.720
Oasen	7	15
NV NUON	121	367.957
Cyclus NV	95	15.223
Totaal	265	

De boekwaarde van de aandelen in deelnemingen bedraagt € 265.725. De stille reserve kan worden berekend door het verschil te nemen tussen de intrinsieke waarde en de boekwaarde (is verkrijgingsprijs). De gemeente stelt dat zij de intrinsieke waarde niet kan berekenen omdat er nog geen duidelijke richtlijn is met betrekking tot de verhandelbaarheid van de aandelen. Voor wat betreft de aandelen NUON geef ik de gemeente in overweging hier contact over op te nemen met het ministerie van Economische Zaken. Een expertgroep kan de gemeente helpen bij onder andere de afweging om de belangen al dan niet te verkopen.

Gelet op de marginale reservepositie, de gevolgen van het actualiseren van de onderhoudsplannen (met uitzondering van de wegen), het achterstallig onderhoud gemeentetoren, de saneringstaakstelling en de geïnventariseerde risico's (zie hierna) stel ik voor de stille reserves en de eventuele opbrengst uit de verkoop van de aandelen voor het bepalen van de artikel 12-steun buiten beschouwing te laten.

#### 5.2.1.2 Risico-inventarisatie

In de nota weerstandsvermogen geeft de gemeente aan dat zij vanaf de begroting 2009 (begroting 2008 was niet meer mogelijk) en de jaarrekening 2007 jaarlijks tot identificering en kwantificering van de risico's in relatie tot de weerstandscapaciteit zal overgaan. Dit vanwege het feit dat risico's en de omvang van de risico's jaarlijks kunnen wijzigen. Elk jaar zal zo nodig één of meer specifieke thema's/processen worden benoemd waarvoor een risico-inventarisatie wordt uitgevoerd.

De gemeente komt tot de volgende indeling van de risico's.

- Structureel/incidenteel.
- Hoge, gemiddelde en geringe kans van optreden.

Op basis van een risico-inventarisatie komt de gemeente uit op 26 risico's, die zijn gekwantificeerd voor een bedrag van in totaal € 12,9 miljoen.

Onderverdeeld in structureel en incidenteel en hoog, gemiddeld en gering ziet het plaatje er als volgt uit:

Tabel 5.4: Wel geïdentificeerde en gekwantificeerde risico's

	bedragen x € 1.000			
	gekwantificeerd hoog	gemiddeld	gering	totaal
Structurele risico's	5.140 (6)	560 (3)	6.260 (8)	11.960 (17)
Incidentele risico's	550 (3)	400 (2)	0 (4)	950 (9)
Totaal	5.690 (9)	960 (5)	6.260 (12)	12.910 (26)

\*de bedragen tussen haakjes zijn het aantal risico's

Daarnaast kwantificeert de gemeente voor niet geïdentificeerde en niet gekwantificeerde risico's een bedrag van € 240.000. De gemeente sluit hierbij globaal aan bij het artikel 12-beleid voor wat betreft de vrij te laten drempel bij het bepalen van de aanwendbare reserves (zie 5.2).

### 5.3 Conclusie

De stand van de algemene reserve in 2007 is rekeninghoudend met een vrij te laten drempel onvoldoende om een bijdrage te leveren in het terugdringen van het aanvaardbare tekort 2007.

Ik heb vastgesteld dat de bestemmingsreserves en voorzieningen niet vrij-aanwendbaar zijn. Weliswaar is een bedrag van € 33.800 overgeheveld naar de algemene reserve maar zoals hierboven al is gemeld wordt hiermee niet de vrij te laten drempel overschreden.

De omvang van de reserves en voorzieningen van de gemeente Boskoop van in totaal € 884 per inwoner blijft fors achter bij het gemiddelde in de grootteklasse 10.000-20.000 inwoners in de provincie Zuid-Holland van € 1.454 per inwoner.

Gelet op de nog te leveren financiële inspanning van de gemeente om de begroting sluitend te maken, het opvangen van het achterstallig onderhoud gemeentetoren dat voortvloeit uit de geactualiseerde beheerplannen en de gekwantificeerde risico's stel ik voor om bij een eventuele verkoop van aandelen de opbrengst aan de gemeente te laten. De gemeente zal dan allereerst een bedrag apart moeten zetten om het verlies aan wegvallend dividend te compenseren. Alles wat daarboven uitgaat kan de gemeente betrekken bij de weerstandscapaciteit.

## **6 De nettolasten vergeleken**

### **6.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk zet ik de nettolasten op basis van de begroting 2007 van de gemeente Boskoop af tegenover de clusters van de algemene uitkering (paragraaf 6.2 en bijlage 1) en ten opzichte van de nettolasten van vergelijkbare gemeenten (paragraaf 6.3 en bijlage 2). In paragraaf 6.4 sluit ik af met een conclusie. Het betreft hier een actualisering van de cijfers over 2006.

De uitkomsten moeten de gemeente helpen met het maken van keuzes om ruimte te vinden om de financiële positie te verstreken.

Het referentiekader op basis waarvan de begrotingsanalyse plaatsvindt, is gebaseerd op de Fvw. De belangrijkste uitgangspunten bij de Fvw: globaal, kostengeoriënteerd, rekening houdend met structuurkenmerken en de mogelijkheid zelf inkomsten te verwerven, zijn ook toegepast in dit referentiekader.

De verdeling is kostengeoriënteerd en globaal, dat wil zeggen dat de verdeling aansluit bij de kostenverschillen tussen (groepen van) gemeenten. Op individueel niveau kunnen er verschillen zijn. Deze verschillen kunnen enerzijds ontstaan doordat er sprake is van specifieke omstandigheden, omstandigheden die geen of onvoldoende een rol spelen in de verdeling van het gemeentefonds. Anderzijds kan er sprake zijn van bewuste politieke beleidskeuzen om op onderdelen een hoger of lager nettolastenniveau te hebben. Ten slotte kunnen verschillen ook worden veroorzaakt door het financiële beleid van gemeenten (hoe is in het verleden bijvoorbeeld omgegaan met investeringen; zijn er investeringen direct afgeboekt van reserves). Daarom worden de vergelijkingen dan ook gemaakt op een hoger aggregatieniveau, namelijk op dat van de clusters.

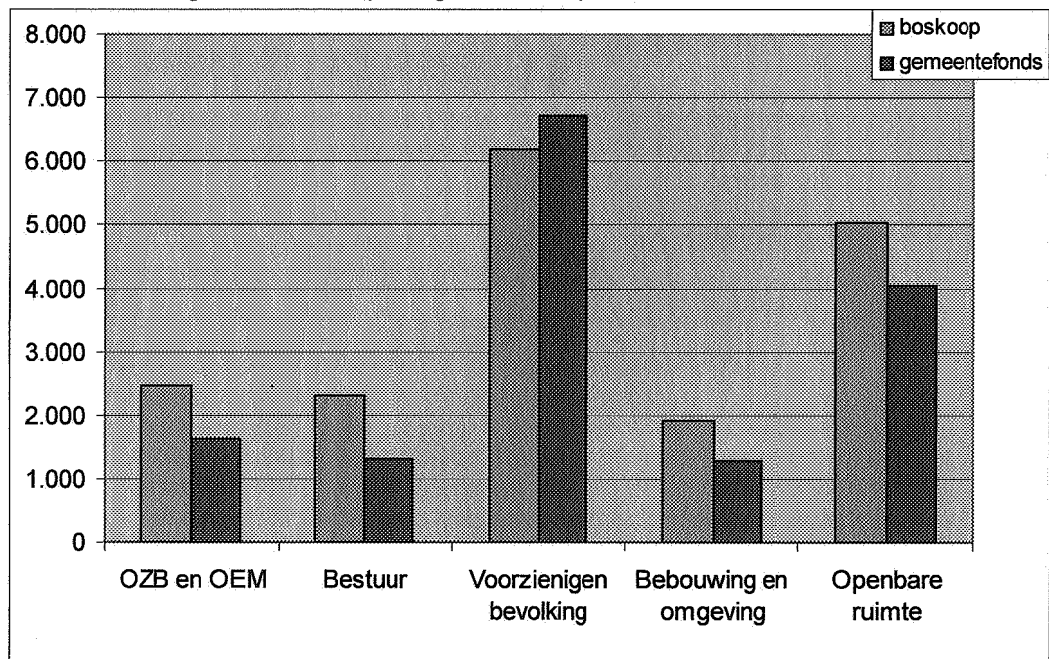
Om inzicht te kunnen krijgen in de begrotingspositie van de gemeente Boskoop worden de inkomsten van het gemeentefonds vergeleken met de werkelijke nettolasten van de gemeente. Op deze wijze kan ik vaststellen welke positieve en negatieve afwijkingen zich voordoen in de begrotingspositie van de gemeente. Ik noem dit de gemeente vergeleken 'met zichzelf'. Daarna wordt een vergelijking gemaakt met de selectiegemeente. In de vergelijking met zichzelf wordt voor wat betreft de algemene uitkering gebruik gemaakt van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van de algemene uitkering over de betaalmaand januari 2007.

## 6.2 De vergelijking met zichzelf

Eén van de uitgangspunten van het gewijzigde verdeelstelsel is dat er een betere aansluiting ontstaat tussen de wijze van verdelen en de verschillen in kostenstructuren van gemeenten. De uitkomst van de onderscheidene verdeelmaatstaven sluit globaal aan bij de lasten van de gemeentelijke taakgebieden, in de gemeentefondsterminologie clusters genoemd. De begrotingsfuncties worden toebedeeld aan clusters. Door de toerekening (verdeling) van de gemeentelijke baten en lasten aan de verschillende uitgaven- en inkomstenclusters ontstaat een referentiekader. Op deze wijze worden de baten en lasten van de gemeente vergeleken met de opbrengst van de verdeelmaatstaven.

In bijlage 1 is een overzicht gegeven van de verschillende inkomsten- en uitgavenclusters. In grafiek 1 zijn de bestaande uitgavenclusters samengevoegd tot zogenaamde taakgebieden. Voor de eigen inkomsten zijn in deze grafiek de inkomsten van zowel de OZB als de overige eigen middelen (OEM) opgenomen.

Grafiek 1: Vergelijking van de gemeente Boskoop met het gemeentefonds op taakgebiedenniveau (bedragen x € 1.000)



Hierna wordt eerst een toelichting gegeven per taakgebied. Vervolgens wordt in het kort ingegaan op de grootste afwijkingen per cluster. Daarbij wordt tevens aangegeven wat het macrobeeld landelijk is van het desbetreffende cluster op basis van het Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds 2007 (POR2007). Het doel van het POR is tweeledig:

- 1 het biedt inzicht in de voortgang van de onderhoudsagenda van de beheerders van het gemeentefonds voor enig jaar;



2 het verschaft inzicht in de verdeling van de gelden uit het gemeentefonds gedurende de afgelopen periode in relatie tot de ontwikkeling in de lastenstructuur bij de gemeenten.

### **Toelichting**

#### ***Eigen inkomsten***

Het hier gepresenteerde onderdeel eigen inkomsten betreft zowel de OZB als de OEM. De netto-opbrengst van de OZB is € 0,7 miljoen ofwel € 47 per inwoner hoger dan waarmee in het gemeentefonds wordt gerekend. De hogere baten zijn het gevolg van de extra inspanning (OZB-tarief artikel 12) die Boskoop moet leveren om toegelaten te worden tot artikel 12.

Bij de totstandkoming van de verdeling van het gemeentefonds in 1997 is er vanuit gegaan dat gemeenten een zeker bedrag aan OEM genereren. Deze OEM bedroeg 5,4% van de uitgavenmaatstaven. Deze OEM is indertijd betrokken bij de verdeling. De OEM komt in de gemeente Boskoop thans uit op een bedrag van € 0,115 miljoen. Indien de 5,4% op de huidige omvang van de uitgavenmaatstaven zou worden toegepast, zou de in de uitkering uit het gemeentefonds betrokken OEM voor de gemeente Boskoop uitkomen op een bedrag van € 0,715 miljoen. Dit betekent dat de gemeente Boskoop thans minder OEM genereert dan het gemeentefonds heeft verondersteld. Dit betekent dat de extra inspanning die Boskoop moet leveren om toegelaten te worden tot artikel 12 door een hogere OZB-opbrengst te genereren om de nettolasten te saneren nagenoeg geheel verwatert.

#### ***Taakgebieden***

Op het taakgebied *Bestuur* liggen de nettolasten fors hoger (€ 65 per inwoner) dan de inkomsten volgens het gemeentefonds. Dit hangt samen met hogere nettolasten op beide clusters die tot dit taakgebied behoren, te weten de clusters **Bestuursorganen en Algemene ondersteuning**.

Op het taakgebied *Voorzieningen bevolking* liggen de nettolasten € 34 per inwoner onder het niveau van de inkomsten volgens het gemeentefonds. Op de clusters **Zorg en Kunst en ontspanning** is er sprake van lagere nettolasten, terwijl er op het cluster **Werk en inkomen** sprake is van hogere nettolasten.

Op het taakgebied *Bebouwing en omgeving* liggen de nettolasten per saldo € 40 per inwoner hoger dan er volgens het gemeentefonds wordt ontvangen. Vooral het cluster **Openbare orde en veiligheid** is daar verantwoordelijk voor. Daarnaast is er ook bij het cluster **Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing** sprake van hogere nettolasten.

Ten slotte is er op het taakgebied *Openbare ruimte* sprake van hogere nettolasten dan er wordt ontvangen volgens het gemeentefonds (€ 65 per inwoner). Dit komt bijna geheel door de extreem hoge nettolasten op het cluster **Wegen en water**.

Hierna ga ik kort in op de clusters met de grootste afwijkingen. Voor een overzicht van de clusters wordt verwezen naar bijlage 1.

De grootste verschillen ( $\geq$  € 10 per inwoner) tussen de werkelijke nettolasten van de gemeente Boskoop en de inkomsten volgens het gemeentefonds worden waargenomen op de clusters:

Tabel 6.1: Overzicht grootste afwijkingen bedragen x € 1 per inwoner

cluster	hogere lasten/lagere baten dan het gemeentefonds	lagere lasten/hogere baten dan het gemeentefonds
<b>Inkomstenclusters</b>		
OZB		47
<b>Uitgavenclusters</b>		
Bestuursorganen	29	
Algemene ondersteuning	36	
Werk en inkomen	11	
Maatschappelijke zorg		21
Kunst en ontspanning		25
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	11	
Openbare orde en veiligheid	28	
Wegen en water	63	
Totaal	178	93

### **Inkomstenclusters**

#### *Cluster OZB*

In het gemeentefonds wordt voor 2007 een bedrag aan OZB verevend op basis van een tarief van € 2,34 voor eigenaren van woningen, € 2,42 voor gebruikers van niet-woningen en € 3,00 voor eigenaren van niet-woningen per € 2.500 economische waarde. Het OZB-tarief in de gemeente Boskoop bedraagt feitelijk € 3,00 voor de woningen en € 10,80 voor de niet-woningen (zie paragraaf 4.2). Dat is fors hoger dan de zogenaamde rekentarieven en dit verklaart het verschil van € 0,7 miljoen ofwel € 47 per inwoner op dit onderdeel.

In tabel 6.2 is aangegeven hoe de nettolasten van de selectiegroep zich verhouden tot de inkomsten van het gemeentefonds.

Tabel 6.2: Cluster OZB Bedragen x € 1 per inwoner

Gemeenten	Boskoop	Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-M
Inwoners	15311	14690	12756	18863	10325
Cluster					
Onroerende zaakbelasting	47	23	16	22	24

Uit tabel 6.2 blijkt dat niet alleen de gemeente Boskoop, maar de volledige selectiegroep meer aan OZB-opbrengst raamt dan verondersteld wordt in het gemeentefonds. Door haar artikel 12-status is de overschrijding in Boskoop wel verreweg het grootst per inwoner.

Macro gezien ligt het niveau van de OZB voor de groottegroep waartoe de gemeente Boskoop behoort € 10 per inwoner boven het niveau dat in het gemeentefonds wordt verondersteld (POR2007).

## **Uitgavencusters**

### *Cluster Bestuursorganen*

Het cluster Bestuursorganen heeft betrekking op de baten en lasten van;  
a bezoldigingen, vergoedingen en tegemoetkomingen voor de burgemeester, de wethouders, de raadsleden en commissieleden;  
b uitkeringen aan voormalige collegeleden of hun nabestaanden;  
c representatie en overige lasten.

Vanuit uiteenlopende boekingspraktijken kan er sprake zijn van enige samenhang met het cluster Algemene ondersteuning.

Het gaat hier om de feitelijke lasten voor het democratisch functioneren van de gemeente. Lasten voor personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, algemene zaken en huisvesting horen niet op deze functie thuis.

Bij het cluster Bestuursorganen ligt het feitelijke nettolastenniveau € 29 per inwoner hoger dan het niveau van de verdeelmaatstaven. Deze hogere nettolasten vloeien onder andere voort uit hoge lasten van wachtgelden van voormalige (politieke) bestuurders. Dit verklaart een afwijking van circa € 12 per inwoner. Bovendien heeft de gemeente op deze functie de lasten van huisvesting geraamd. Het gaat om een bedrag van € 11 per inwoner. Zoals ik hiervoor al heb opgemerkt horen deze lasten hier niet thuis. Ik verzoek de gemeente conform het BBV deze lasten op die functies te boeken waarop zij betrekking hebben.

In tabel 6.3 is aangegeven hoe de nettolasten van de selectiegroep zich verhouden tot de inkomsten van het gemeentefonds.

Tabel 6.3: Cluster Bestuursorganen

Gemeenten	Bedragen x € 1 per inwoner				
	Boskoop	Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-M
Inwoners	15311	14690	12756	18863	10325
Cluster Bestuursorganen	29-	4	22-	20-	23-

Uit tabel 6.3 blijkt dat ook in drie van de vier selectiegemeenten er sprake is van een overschrijding van meer dan € 20 per inwoner.

Macro gezien hebben de gemeenten op dit cluster ook meer lasten dan er op basis van de verdeelmaatstaven wordt ontvangen (POR2007). Het gaat voor het begrotingsjaar 2006 om een bedrag van circa € 9 per inwoner. De uitkomsten van het POR2006 waren reden voor een nader onderzoek. Toen gaven de cijfers namelijk aan dat de gemeenten rond de € 150 miljoen ofwel 40% meer lasten aan dit cluster hadden dan in het gemeentefonds werd verondersteld en dat dit verschil bij kleine gemeenten verhoudingsgewijs groter is. Daarbij was de indruk dat juist bij dit cluster de cijfers vertekend zijn door verschillen in de wijze waarop gemeenten de lasten en de baten boeken. Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat de afwijkingen tussen het ijkpunt van het gemeentefonds en de feitelijke nettolasten inderdaad voor het leeuwendeel worden veroorzaakt door de wijze van boeken en niet door structuurverschillen. Wanneer voor deze boekingsverschillen wordt gecorrigeerd, dan blijkt het ijkpunt nauw aan te sluiten bij de feitelijke nettolasten.

### *Cluster Algemene ondersteuning*

Voor de omvang van het cluster Algemene ondersteuning zijn in het verdeelstelsel globale normen ontwikkeld op basis van het aantal inwoners, het aantal woonruimten en een vast bedrag. De feitelijke nettolasten in de sfeer van algemene ondersteuning zijn daarbij voor een belangrijk deel toegerekend aan diverse taakgebieden. Het gaat hier met name om lasten met betrekking tot huisvesting en personeel. Een ander deel van de lasten in deze sfeer is echter algemeen van aard en derhalve niet toegerekend aan de (andere) clusters, zoals bijvoorbeeld gemeentesecretaris, juridische zaken, financiën, voorlichting, onderzoek en statistiek. Deze lasten zijn tezamen ondergebracht in het cluster Algemene ondersteuning.

Ook op dit cluster wordt bij de gemeente Boskoop een afwijking geconstateerd. Er wordt € 36 per inwoner meer geraamd dan waarvan het gemeentefonds uitgaat. Op de functie algemene baten en lasten is onder andere voor incidentele baten en lasten (uitvoering van het collegeprogramma 2006-2010) een bedrag geraamd van € 200.000 (€ 13 per inwoner). Dit bedrag is bij de Buraps ingezet ter reducering van het begrotingstekort. De negatieve afwijking hangt meer dan volledig samen met de negatieve begrotingsuitkomst van afgerond € 0,8 miljoen, ofwel € 52 per inwoner. Het is evident dat zodra het begrotingstekort is gesaneerd dit cluster een positieve afwijking zal laten zien.

In tabel 6.4 is aangegeven hoe de nettolasten van de selectiegroep zich verhouden tot de inkomsten van het gemeentefonds.

Tabel 6.4: Cluster Algemene ondersteuning

Gemeenten	Boskoop	Bedragen x € 1 per inwoner			
		Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-M
Inwoners	15311	14690	12756	18863	10325
Cluster					
Algemene ondersteuning	36-	1-	46-	20-	85-

Uit tabel 6.4 blijkt dat ook in de selectiegemeenten de feitelijke nettolasten hoger liggen dan de som van de verdeelmaatstaven. Wel is er sprake van een grote spreiding. In de gemeente Nederlek is sprake van een afwijking van € 1 per inwoner, terwijl in de gemeente Zevenhuizen-Moerkapelle deze afwijking € 85 per inwoner is. Ten aanzien van de selectiegroep kan worden opgemerkt dat deze gemeenten allemaal een sluitende begroting hebben, dit in tegenstelling tot Boskoop. De verschillen tussen de gemeenten van de selectiegroep zijn voornamelijk het gevolg van stelposten voor nieuw beleid.

### *Cluster Werk en inkomen*

Het cluster Werk en inkomen omvat de (bijzondere) bijstand, de uitvoeringskosten bijstand, werkgelegenheidsmaatregelen en het gemeentelijke minimabeleid. Op dit cluster wordt een afwijking geconstateerd van € 11 per inwoner. Er wordt in Boskoop meer uitgegeven dan waarvan het gemeentefonds uitgaat.

In tabel 6.5 is aangegeven hoe de nettolasten van de selectiegroep zich verhouden tot de inkomsten uit het gemeentefonds.

Tabel 6.5: Cluster Werk en inkomen Bedragen x € 1 per inwoner

Gemeenten	Boskoop	Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-M
Inwoners	15311	14690	12756	18863	10325
<b>Cluster</b>					
Werk en Inkomen	11-	1	9-	22-	13

In tabel 6.5 valt op dat er grote verschillen zijn tussen de selectiegemeenten onderling en tussen de gemeente Boskoop en de selectiegroep. Zo blijkt dat de gemeente Nederlek, die bijna evenveel inwoners heeft als Boskoop, aan de uitkering uit het gemeentefonds op dit cluster overhoudt, terwijl Boskoop er € 11 per inwoner op tekort komt. De algemene uitkering van beide gemeenten wijkt op de relevante verdeelmaatstaven af en tussen het aantal cliënten (zie tabel 6.6) van beide gemeenten is 10% verschil.

Tabel 6.6: Eenheden belangrijkste verdeelmaatstaven van het cluster Werk en inkomen

Gemeenten	Boskoop	Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-M
<b>Verdeelmaatstaven</b>	<b>15311</b>	<b>14690</b>	<b>12756</b>	<b>18863</b>	<b>10325</b>
Laag inkomens	1509	1536	1078	1532	1010
Idem met drempel	885	930	542	800	590
Bijstandsontvangers	157	142	61	82	61
Uitkeringsgerechtigden	697	641	454	748	458

#### *Cluster Maatschappelijke zorg*

Voor het cluster Maatschappelijke zorg wordt de hoogte van het nettolastenniveau voor een belangrijk bepaald door eigen gemeentelijk beleid. Dit met ingang van 2006 in werking getreden cluster omvat onder meer de onderdelen sociaal-cultureel en maatschappelijk werk, jeugd en jongerenwerk, gezondheidszorg, voorzieningen gehandicapten en kinderopvang. Daarnaast maken de nettolasten van de, met ingang van 2007 naar het gemeentefonds overgehevelde middelen van de, Wmo deel uit van dit cluster.

Voor het cluster Maatschappelijke zorg ligt het feitelijke nettolastenniveau per saldo € 21 per inwoner lager dan het niveau van de verdeelmaatstaven. Vermoedelijk hangt dit samen met de relatief lage nettolasten bij de functie maatschappelijke begeleiding en advies.

In tabel 6.7 is aangegeven hoe de nettolasten van de selectiegroep zich verhouden tot de inkomsten van het gemeentefonds.

Tabel 6.7: Cluster Maatschappelijke zorg Bedragen x € 1 per inwoner

Gemeenten	Boskoop	Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-M
Inwoners	15311	14690	12756	18863	10325
<b>Cluster</b>					
Maatschappelijke Zorg	21	2-	4-	28	18-

In tabel 6.7 wordt bevestigd dat dit cluster zeer beleidsgevoelig is. De afwijkingen lopen uiteen van € 28 per inwoner positief in de gemeente

Rijnwoude tot € 18 per inwoner negatief in de gemeente Zevenhuizen-Moerkapelle. De gemeente Boskoop ontvangt net als de gemeente Nederlek en Rijnwoude op dit cluster circa € 2,8 miljoen uit het gemeentefonds. De gemeente Zevenhuizen-Moerkapelle ontvangt met € 1,6 miljoen fors minder, terwijl de gemeente Reeuwijk met € 2,2 miljoen daar precies tussenin zit.

#### *Cluster Kunst en ontspanning*

De lasten voor dit cluster worden in het algemeen voornamelijk bepaald door lasten voor schouwburg en theaters, subsidies aan betreffende personen en instellingen, bibliotheken, muziek- en vormingsonderwijs, binnensportaccommodaties en zwembaden. De hoogte van deze nettolasten hangt mede samen met de omvang/licging van een gemeente ten opzichte van andere gemeenten. Kleine gemeenten geven in het algemeen relatief minder uit op dit taakgebied, grote gemeenten (met een centrumfunctie) relatief meer. Dit aspect wordt in de verdeelmaatstaven gehonoreerd. De omvang van dit cluster wordt in belangrijke mate ook bepaald door het eigen beleid van de gemeente. Daarnaast kan er sprake zijn van samenhang met de clusters Oudheid (musea) en Groen (buitensporten).

Het feitelijke nettolastenniveau van de gemeente Boskoop op het cluster Kunst en ontspanning ligt € 25 per inwoner beneden het niveau van de verdeelmaatstaven. De gemeente voert aan dat zij op de onderdelen sport en kunst een terughoudend beleid voert.

In tabel 6.8 is aangegeven hoe de nettolasten van de selectiegroep zich verhouden tot de inkomsten van het gemeentefonds.

Tabel 6.8: Cluster Kunst en ontspanning

Gemeenten	Boskoop	Bedragen x € 1 per inwoner			
		Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-M
Inwoners	15311	14690	12756	18863	10325
Cluster					
Kunst en Ontspanning	25	8	22-	15	19

Uit tabel 6.8 blijkt dat met uitzondering van de gemeente Reeuwijk bij de selectiegroep net als bij Boskoop het nettolastenniveau lager is dan het gemeentefonds tendeert. De negatieve afwijking in Reeuwijk houdt verband met de relatief hoge nettolasten op het onderdeel sport.

Macro gezien wordt er op dit cluster een afwijking met het niveau van de verdeelmaatstaven waargenomen. De lasten liggen ongeveer € 20 per inwoner boven het ijkpunt (POR2007). Er is daarbij een sterke samenhang met gemeentegrootte. Hoe groter de gemeente, hoe meer de lasten uitstijgen boven het ijkpunt. Bij de grootste gemeenten (100.000 – 250.000 inwoners) kan het verschil oplopen tot € 50 per inwoner. Bij de groottegroep van 10.000-20.000 inwoners, waar Boskoop toe behoort, is het verschil circa € 5 per inwoner. Uit het POR 2007 blijkt verder dat er sprake is van een sterke groei van de nettolasten in 2006 ten opzichte van 2005. Voor 2/3 is deze groei terug te voeren op het onderdeel sport. Verder blijkt dat er een causaal verband is tussen de hoogte van dit cluster en de hoogte van de OZB. De hogere nettolasten van het cluster Kunst en ontspanning worden (veelal) bekostigd uit een hogere opbrengst van de OZB.

*Cluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing (VHROSV)*  
 Het cluster VHROSV bevat de nettolasten van onder meer de bestemmingsplannen en structuurplannen, de stads- en dorpsvernieuwing en de woningexploitatie.

Het feitelijke lastenniveau van de gemeente Boskoop op het cluster VHROSV ligt € 11 per inwoner hoger dan het niveau van de verdeelmaatstaven. De afwijking is vooral het gevolg van de relatief lage opbrengst uit de bouwleges.

In tabel 6.9 is aangegeven hoe de nettolasten van de selectiegroep zich verhouden tot de inkomsten van het gemeentefonds.

Tabel 6.9: Cluster VHROSV

		Bedragen x € 1 per inwoner			
Gemeenten	Boskoop	Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-M
Inwoners	15311	14690	12756	18863	10325
<b>Cluster</b>					
Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Stadsvernieuwing	11-	15	59-	65-	44-

Ook op dit cluster loopt het nettolastenniveau sterk uiteen. Niet alleen verschillen de feitelijke lasten per gemeente sterk, ook de opbrengst uit de bouwleges verschilt. Bij een nagenoeg gelijke inkomst uit het gemeentefonds op dit cluster (circa € 0,48 miljoen) bedraagt het feitelijke lastenniveau in Boskoop € 0,77 miljoen en in Nederlek € 0,3 miljoen. Het verschil van € 0,47 miljoen is voor € 0,33 miljoen het gevolg van hogere bouwleges in Nederlek. Zoals eerder in dit rapport al is opgemerkt ligt hier een mogelijkheid voor de gemeente Boskoop om extra middelen te genereren om haar financiële positie te versterken.

Macro gezien wordt er op dit cluster geen significante afwijking met het niveau van de verdeelmaatstaven waargenomen (POR2007).

*Cluster Openbare orde en veiligheid (OOV)*

Het cluster OOV omvat de gemeentelijke nettolasten voor brandweezorg en rampenbestrijding alsmede openbare orde en veiligheid. Tussen de feitelijke nettolasten van individuele gemeenten komen relatief grote verschillen voor afhankelijk van de personele bezetting. Het werken met relatief veel vrijwilligers is relatief goedkoper dan het werken met relatief veel beroepspersoneel. Ook kunnen verschillen optreden in de sfeer van nettolasten aan voormalig personeel. Voorts kan van belang zijn in welke mate er een relatie is met de regionale samenwerking en in hoeverre er nog inspanningen zijn te verrichten in het kader van de versterking van de brandweer en de rampenbestrijding.

Het feitelijke nettolastenniveau van de gemeente Boskoop op het cluster OOV is € 28 per inwoner hoger dan het niveau van de verdeelmaatstaven.

Dat de gemeente Boskoop op dit cluster meer uitgeeft dan het niveau van de verdeelmaatstaven is conform het landelijk beeld. Macro gezien wordt er op dit cluster eveneens een negatieve afwijking van ongeveer € 28 per inwoner met het niveau van de verdeelmaatstaven waargenomen (POR2007). Daarnaast wordt aangegeven dat de feitelijke lasten van dit cluster opnieuw zijn gestegen

in 2006 en meer zijn gaan afwijken van het ijkpunt. Hiervoor zijn de volgende oorzaken aan te wijzen:

- de algemene toename van de aandacht voor het thema veiligheid;
- de intentie uit het Bestuursakkoord nieuwe stijl om lasten aan veiligheid te intensiveren;
- de toenemende professionalisering.

De geconstateerde scheefheid heeft geleid tot nader onderzoek waarin bekeken is of en hoe de omvang en verdeling van de middelen in het gemeentefonds moeten worden aangepast. De onderzoeksresultaten zijn gepubliceerd in de junicirculaire 2007. Naar aanleiding van dit onderzoek hebben de beheerders van het gemeentefonds besloten aan het cluster € 335 miljoen toe te voegen en het cluster opnieuw te iken. Deze veranderingen zijn in 2008 in werking getreden.

In tabel 6.10 is aangegeven hoe de nettolasten van de selectiegroep zich verhouden tot de inkomsten van het gemeentefonds.

Tabel 6.10: Cluster OOV

Gemeenten	Boskoop	Bedragen x € 1 per inwoner			
		Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-M
Inwoners	15730	18426	18022	18826	15754
Cluster					
Openbare orde en Veiligheid	28-	17-	33-	45-	25-

Uit tabel 6.10 blijkt dat ook in de selectiegroep de feitelijke nettolasten fors meer zijn dan de verdeelmaatstaven indiceren.

#### *Cluster Wegen en water*

Het cluster Wegen en water omvat de gemeentelijke lasten en baten voor wegen (onderhoud, verkeersmaatregelen, straatreiniging, parkeerexploitatie, openbare verlichting, bruggen) en water (vaarwegen, binnenhavens).

In de verdeelmaatstaven zijn vooral de volgende factoren gehonoreerd:

- aan structuurkenmerken gerelateerde verschillen in hoeveelheid areaal (onder andere door oppervlakte bebouwing, oppervlakte land en meerkernigheid);
- effecten van gebruikersintensiteit: dichtheid van de bebouwing van gemeenten en centrumfunctie;
- effecten van (slechte) bodemgesteldheid op de onderhoudskosten;
- aanwezigheid van een grote historische kern (> 40 hectare);
- aanwezigheid van historisch water.

Bij de feitelijke nettolasten hebben gemeenten keuzevrijheden in de sfeer van het voorzieningenniveau en de organisatie van het onderhoud (bijvoorbeeld zelf doen of uitbesteden, frequentie van straatvegen). Verder kunnen er ook (indirecte) effecten uitgaan van keuzes die zijn gemaakt bij de aanleg van wegen (relatie met de grondexploitatie, kwaliteit van aangelegde voorzieningen).

Het feitelijke lastenniveau ligt in de gemeente Boskoop € 63 per inwoner hoger dan het niveau van de verdeelmaatstaven. De gemeente geeft hiervoor als verklaring de zeer slechte bodemgesteldheid die onvoldoende in het ijkpunt wordt gehonoreerd. Daarnaast maakt het vele vrachtverkeer (ten behoeve van de boomkwekerijen) zeer intensief gebruik van de Boskoopse wegen. Dit beïnvloedt het wegenbudget in sterke mate. Het instellen van een



wegenverkeersplan waarbij een groot deel van het wegenareaal voor het grote vrachtverkeer wordt afgesloten zou een positieve uitwerking moeten hebben op het onderhoudsbudget.

Ik geef de gemeente in overweging dit te onderzoeken. Als reden dat de buurgemeente Rijnwoude minder uitgeeft dan de gemeente Boskoop noemt Boskoop het feit dat in Rijnwoude een deel van het veen is afgegraven. Dit betekent dat de woningbouwexploitatie destijds met deze kosten zijn belast.

Verder is gebleken dat de apparaatskosten op het cluster Wegen en water op het eerste gezicht een substantieel onderdeel uitmaken van het totale wegenbudget. De apparaatskosten bedragen € 0,63 miljoen op een totaal wegenbudget van € 2,5 miljoen binnen het cluster Wegen. De gemeente voert aan dat wanneer rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld de lasten in het kader van lichtgewichtfunderingen – alleen de kapitaallasten worden binnen dit cluster opgenomen – de apparaatskosten binnen de hiervoor gestelde c.q. gebruikelijke norm aan voorbereiding en toezicht vallen.

Toch wil ik de gemeente adviseren om op korte termijn nogeens kritisch naar het wegenbudget te kijken en zondig aan te passen. Ik sluit namelijk niet uit dat hier nog enige financiële ruimte gevonden kan worden. Dit betekent dat de verstoring op dit cluster dan zal afnemen.

Macro gezien wordt er op dit cluster een bedrag van € 8 per inwoner minder geraamd dan het ijkpunt aangeeft (POR2007). De dominante kostenveroorzaker is dichtheid (van bevolking en bebouwing). Van voordelige verschillen tussen ijkpunt en feitelijke nettolasten is sprake bij de zeer dunbevolkte gebieden (circa € 23 per inwoner) en dunbevolkte gebieden (circa € 6 per inwoner). Nadelige verschillen zijn te zien bij gebieden met een matige dichtheid en bij dichtbevolkte gebieden (beide rond € 5 per inwoner) en zeer dichtbevolkte gebieden (circa € 19 per inwoner)<sup>1</sup>. De gemeente Boskoop behoort tot deze laatste categorie.

In tabel 6.11 is aangegeven hoe de nettolasten van de selectiegroep zich verhouden tot de inkomsten van het gemeentefonds.

Tabel 6.11: Cluster Wegen en water

Gemeenten	Boskoop	Bedragen x € 1 per inwoner			
		Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-M
Inwoners	15730	18426	18022	18826	15754
Cluster					
Wegen en Water	63-	21-	60-	16-	36-

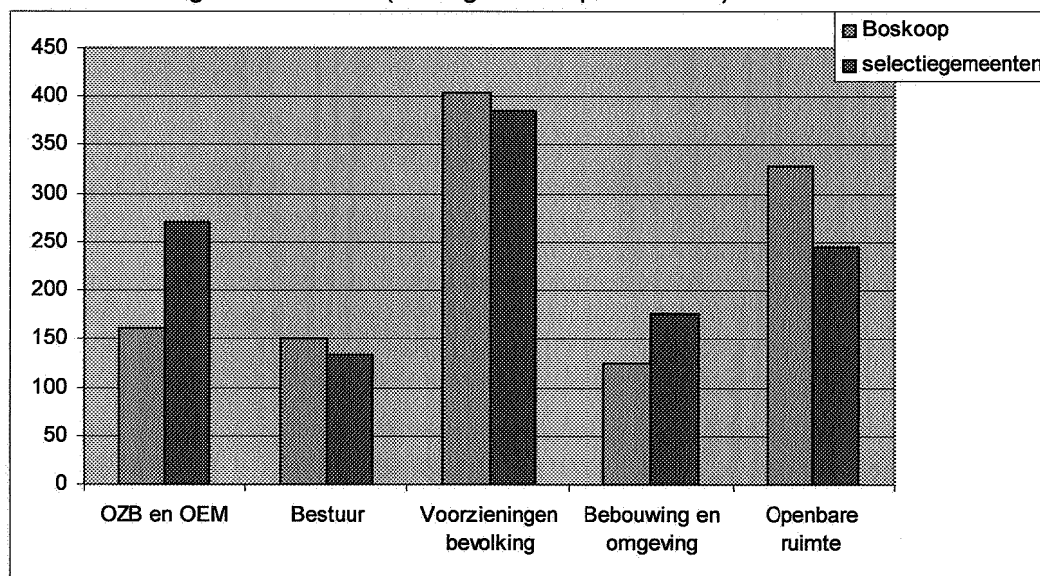
Uit tabel 6.11 blijkt dat naast Boskoop ook de overige selectiegemeenten aan het ijkpunt op dit cluster tekortkomen. Opvallend is het grote verschil tussen de buurgemeenten Reeuwijk en Rijnwoude. Beide gemeenten behoren tot de categorie 'dunbevolkt'.

<sup>1</sup> Inmiddels is het POR 2008 verschenen. Daaruit blijkt dat het nadelig verschil voor de zeer dichtbevolkte gemeenten is gestegen tot circa € 30 per inwoner. Dit is het gevolg van een extra uitname ten behoeve van het BTW-compensatiefonds.

### 6.3 De gemeente Boskoop vergeleken met de selectiegemeenten

In grafiek 2 heb ik de nettolasten, per taakgebied, van de gemeente Boskoop vergeleken met de gemiddelde nettolasten van de selectiegemeenten.

Grafiek 2: Vergelijking van de gemeente Boskoop met de selectiegroep op taakgebiedenniveau (bedragen x € 1 per inwoner)



In bijlage 2 wordt een overzicht gepresenteerd van de verschillende inkomsten- en uitgavenclusters.

#### Toelichting

De opbrengst **OEM** in de gemeente Boskoop is € 110 per inwoner lager dan gemiddeld binnen de selectiegemeenten wordt ontvangen. De opbrengst van de **OZB** is een fractie lager, te weten € 2 per inwoner.

Op het taakgebied *Bestuur* zijn de nettolasten van de gemeente Boskoop hoger dan gemiddeld bij de selectiegemeenten. Dit wordt bijna geheel veroorzaakt door hogere nettolasten op het cluster **Bestuursorganen**.

Op het taakgebied *Voorzieningen bevolking* liggen de nettolasten in de gemeente Boskoop eveneens hoger dan gemiddeld bij de selectiegemeenten. Het grootste verschil doet zich in het bijzonder voor bij het cluster **Werk en inkomen**.

Bij het taakgebied *Bebouwing en omgeving* liggen de nettolasten van de gemeente Boskoop lager dan gemiddeld bij de selectiegemeenten. Op alle clusters zijn de nettolasten lager. Het grootste verschil doet zich voor op het subcluster **Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing**.

Ten slotte het taakgebied *Openbare ruimte*. Per saldo liggen de nettolasten van de gemeente Boskoop boven het gemiddelde niveau van de

selectiegemeenten. Dit wordt veroorzaakt door de relatief hoge nettolasten op de (sub)clusters **Riolering** en **Wegen**.

Hierna ga ik kort in op de (sub)clusters met de grootste afwijkingen, waarbij eerst de inkomstenclusters zullen worden behandeld en vervolgens de uitgavenclusters.

Voor een totaaloverzicht van de (sub)clusters wordt verwezen naar bijlage 2. De grootste verschillen ( $\geq$  € 10 per inwoner) tussen de werkelijke nettolasten van de gemeente Boskoop en de selectiegemeenten worden waargenomen op de volgende (sub)clusters:

Tabel 6.12: Grootste afwijkingen bedragen x € 1 per inwoner

(sub)cluster	hogere lasten/lagere baten dan selectiegemeenten	lagere lasten/hogere baten dan selectiegemeenten
<b>Inkomstenclusters</b>		
OEM	110	
Algemene uitkering		113
<b>Uitgavenclusters</b>		
Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing		14
Werk en inkomen	22	
Bestuursorganen	14	
Volkshuisvesting		13
Reiniging		11
Riolering	28	
Wegen	40	
Fysiek milieu		11

### ***Inkomstenclusters***

#### ***Cluster OEM***

Tot dit cluster behoort een groot aantal functies. Deze functies hebben voor het overgrote deel betrekking op baten. Het gaat bijvoorbeeld om ontvangen dividenden, (bespaarde) rente over het eigen vermogen/voorzieningen en mutaties grondexploitaties. De baten bij Boskoop zijn € 110 per inwoner lager dan gemiddeld bij de selectiegemeenten. Dit is deels te verklaren door de artikel 12-status. Immers een groot deel van het eigen vermogen heeft de gemeente moeten inzetten om het begrotingstekort te reduceren. Verder blijkt uit tabel 6.13 dat de negatieve afwijking voor een belangrijk deel ook te maken heeft met de baten die de gemeente Reeuwijk genereert op functie 911 geldleningen en uitzettingen korter dan één jaar.

Tabel 6.13: Cluster OEM

bedragen x € 1 per inwoner

Functies cluster Overige Eigen Inkomsten (OEM)		Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-Moerkapelle	Gemiddelde selectiegroep		
						boskoop		Vershil
212	openbaar vervoer	0	0	0	-1	0	0	0
220	zeehavens	0	0	0	0	0	0	0
230	luchtvaart	0	0	0	0	0	0	0
310	handel en ambacht	-1	2	35	-7	11	-4	-15
320	industrie	0	0	0	0	0	0	0
330	nutsbedrijven	16	0	0	9	6	0	-6
340	agrarische productie en ontginning	0	0	0	0	0	0	0
341	overige agrarische zaken, jacht en visserij	0	-2	0	0	0	-14	-14
830	bouwgrondexploitatie	-10	1	48	0	14	3	-11
911	geldleningen en uitzettingen korter dan een jaar	0	130	2	0	30	-1	-31
913	overige financiële middelen	3	8	45	40	25	15	-10
914	geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar	9	0	7	74	18	4	-14
933	baten roerende woon- en bedrijfsruimtebelastingen	0	0	0	0	0	1	1
934	baten baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0
935	baten forensenbelasting	0	26	0	4	7	0	-7
936	baten toeristenbelasting 50%	0	1	0	0	0	0	0
937	baten hondenbelasting	0	4	4	5	3	2	-1
938	baten reclamebelasting	0	0	0	0	0	0	0
939	baten precariobelasting	0	0	13	0	4	1	-3
980	mutaties reserves	-59	160	-123	106	-1	0	1
<b>Totaal</b>		<b>-43</b>	<b>331</b>	<b>31</b>	<b>231</b>	<b>117</b>	<b>7</b>	<b>-110</b>

*Cluster Algemene uitkering*

Uit bijlage 2 blijkt dat de algemene uitkering van Boskoop € 113 per inwoner hoger is dan die van de selectiegemeenten. Het verschil hangt vooral samen met een lagere correctie (€ 28 per inwoner) voor de inkomstenmaatstaf OZB (onder andere als gevolg van de compensatie voor de substraatteelt) een hoger bedrag vanwege de slechte bodemgesteldheid (€ 38 per inwoner) en een hoger bedrag (€ 58 per inwoner) vanwege een slechtere sociale structuur. Zoals uit bijlage 2 blijkt, staan er tegenover deze hogere algemene uitkering ook hogere (netto)lasten (bijvoorbeeld (sub)clusters Werk en inkomen en Wegen).

## Uitgavencusters

### Cluster Bestuursorganen

Tabel 6.14 geeft weer welke functies tot dit cluster wordt gerekend.

Tabel 6.14: Cluster Bestuursorganen bedragen x € 1 per inwoner

Functies cluster Bestuursorganen		Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-Moerkapelle	Gemiddelde selectiegroep	boskoop	Vershil
001	bestuursorganen	-31	-49	-49	-52	-45	-48	-3
006	bestuursondersteuning Raad/rekenkamer	-5	-16	-8	-16	-11	-22	-11
<b>Totaal</b>		<b>-37</b>	<b>-65</b>	<b>-57</b>	<b>-68</b>	<b>-56</b>	<b>-70</b>	<b>-14</b>

Tot dit cluster worden gerekend de lasten van de raad en de raadscommissies en de lasten van burgemeester en wethouders. Uit tabel 6.14 blijkt dat de gemeente Boskoop € 14 per inwoner hogere lasten dan de selectiegemeenten heeft. Bij de vergelijking met 'zichzelf' geeft Boskoop € 29 per inwoner meer uit dan het gemeentefonds indiceert. Als reden voor het hogere lastenniveau kan worden genoemd de hoge lasten van wachtgeldten van voormalige (politieke) bestuurders. Verder zijn het boekingsverschillen die het verschil ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep vermoedelijk verklaren.

### Cluster Werk en inkomen

Dit cluster bestaat uit de volgende functies:

Tabel 6.15: Cluster Werk en inkomen bedragen x € 1 per inwoner

Functies cluster Werk en inkomen		Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-Moerkapelle	Gemiddelde selectiegroep	boskoop	Vershil
610	bijstandsverlening	-15	-27	-46	-15	-28	-38	-10
611	werkgelegenheid	-18	-2	-4	-2	-7	-18	-11
612	inkomensvoorziening vanuit het rijk	-14	-1	0	1	-4	0	4
613	overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het rijk	0	0	0	0	0	0	0
614	gemeentelijk minimaabeleid	-8	-12	-2	-11	-8	-13	-5
<b>Totaal</b>		<b>-56</b>	<b>-42</b>	<b>-53</b>	<b>-27</b>	<b>-47</b>	<b>-69</b>	<b>-22</b>

De gemeente Boskoop heeft op dit cluster hogere nettolasten (€ 22 per inwoner) geraamd dan de selectiegroep. Dat is ook niet bijzonder omdat volgens de gegevens van de algemene uitkering de gemeente Boskoop ook meer bijstands-/uitkeringsontvangers en meer huishoudens met een laag inkomen heeft dan de selectiegroep. De gemeente ontvangt namelijk € 7 per inwoner meer op de verdeelmaatstaven die verband houden met de sociale structuur dan het gemiddelde in de selectiegroep.

Verder merk ik nog het volgende op.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand per 1 januari 2004 is de gemeente volledig verantwoordelijk voor de bijstandsuitkeringen. De gemeente ontvangt van het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW) twee uitkeringen uit het Fonds werk en inkomen.

Ten eerste een uitkering voor het inkomensdeel. Voor de gemeenten kleiner dan 40.000 inwoners is dit inkomensdeel in 2007 gedeeltelijk gebaseerd op objectieve verdeelmaatstaven en gedeeltelijk op historische bijstandsuitgaven. Het verdeelmodel voor 2007 is ten opzichte van 2006 aangepast. Het budget van het inkomensdeel van het Fonds werk en inkomen voor 2007 is voor gemeenten met minder dan 40.000 inwoners afhankelijk van het aantal bijstandsuitkeringen in 2006: het budget bedraagt circa € 4 miljard. Als het de gemeente lukt om mensen met een bijstandsuitkering aan een baan te helpen, dan houdt de gemeente geld over dat ze vrij kan besteden. Uit de gegevens van het CBS zou blijken dat gemeenten in 2005 ongeveer 7% van het budget hebben overgehouden<sup>2</sup>. Uit de gegevens van het ministerie van SZW blijkt dat gemeenten in de grootteklasse van minder dan 30.000 inwoners 6,6 % van het budget in 2006 overhouden. Dit voordeel zal (mede door de nieuwe verdeelsystematiek) in 2007 nagenoeg niet meer optreden. Bij continuering van de oude systematiek zou overigens het voordeel overslaan in een tekort<sup>3</sup>. In het onderhoudstraject voor het verdeelmodel 2008 zal worden nagegaan of uitbreiding van de objectieve verdeling naar gemeenten met minder dan 30.000 inwoners tot de mogelijkheden behoort<sup>4</sup>.

Ten tweede ontvangt de gemeente een uitkering voor het zogenaamde werkdeel (gesubsidieerde banen) uit het Fonds werk en inkomen. Het landelijke budget voor het werkdeel bedraagt ruim € 1,5 miljard. Het geld dat de gemeente daarvoor ontvangt maar niet besteedt moet, met inachtneming van de zogenaamde meeneemregeling, worden teruggegeven. Bij de zogenaamde meeneemregeling kan 75% van het jaarbedrag worden doorgeschoven naar het volgende jaar, maar cumulatie is niet toegestaan.

Uit de 'Kernkaart werk en bijstand' van het ministerie van SZW<sup>5</sup> blijkt dat de gemeente Boskoop, in 2006 14% minder (€ 229.000) heeft uitgegeven aan de uitkeringen dan het toegekende budget en 43% overhield (€ 266.000) op het budget voor de arbeidsreïntegratie. De percentages voor de selectiegroep bedragen respectievelijk 1% en 56%. Verder heeft Boskoop in 2006 € 699 per ontvanger aan bijzondere bijstand uitgekeerd. Dat is € 177 minder dan het gemiddelde van € 876 in de selectiegroep. Uitgedrukt in een bedrag per inwoner komt dit neer op € 17 in de gemeente Boskoop en € 53 gemiddeld in de selectiegroep. Gesteld kan worden dat Boskoop op dit punt een sober beleid voert.

---

<sup>2</sup> Bron: Website SZW, voorlopige budgetten inkomensdeel WWB 2007 en definitieve budgetten inkomensdeel WWB 2006.

<sup>3</sup> Handboek Financiële Verhouding Overheden, jaargang 8, nr. 2, 8 december 2005

<sup>4</sup> Handboek Financiële Verhouding Overheden, jaargang 9 nummer 22, 2 november 2006 (snelle berichtgeving); Website ministerie van SZW.

<sup>5</sup> Zie <http://gemeenteloket.szw.nl/kernkaart>

Gezien het vorenstaande moet ik concluderen dat de negatieve afwijkingen het gevolg zijn van de toerekening van de apparaatskosten. Het lijkt mij in dat verband goed dat de gemeente Boskoop nagaat of hier misschien een efficiencyvoordeel te behalen valt.

#### *Subcluster Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing*

Dit subcluster bestaat uit de volgende functies:

Tabel 6.16: Subcluster Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing bedragen x € 1 per inwoner

Functies cluster Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing		Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-Moerkapelle	Gemiddelde selectiegroep	boskoop	Verschil
810	ruimtelijke ordening	-27	-34	-53	-46	-41	-9	32
821	stads- en dorpsvernieuwing	0	0	0	0	0	-18	-18
<b>Totaal</b>		<b>-27</b>	<b>-34</b>	<b>-53</b>	<b>-46</b>	<b>-41</b>	<b>-27</b>	<b>14</b>

De lage nettolasten op dit subcluster, te weten € 14 per inwoner minder dan de selectiegemeente, worden veroorzaakt door enerzijds lage nettolasten op functie 810 ruimtelijke ordening en anderzijds hoge nettolasten op functie 821, stads- en dorpsvernieuwing. Het valt op dat de selectiegroep geen nettolasten raamt op functie 821, stads- en dorpsvernieuwing. Wellicht heeft dit ook te maken met de wijze van boeken.

#### *Subcluster Volkshuisvesting*

Uit tabel 6.17 blijkt dat het subcluster is opgebouwd uit de volgende functies:

Tabel 6.17: Subcluster Volkshuisvesting bedragen x € 1 per inwoner

Functies cluster Volkshuisvesting		Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-Moerkapelle	Gemiddelde selectiegroep	boskoop	Verschil
820	woningexploitatie/woningbouw	1	-15	-21	0	-10	-2	8
822	overige volkshuisvesting	-24	-75	-61	-62	-55	-24	31
823	bouwvergunningen	33	35	42	34	37	11	-26
<b>Totaal</b>		<b>9</b>	<b>-56</b>	<b>-40</b>	<b>-29</b>	<b>-28</b>	<b>-15</b>	<b>13</b>

De lagere lasten van € 13 per inwoner op dit cluster worden vooral veroorzaakt door de lagere raming van lasten op functie 822, overige volkshuisvesting. Verder lopen de nettolasten/baten per gemeente en per functie sterk uiteen. Het valt op dat hoewel de nettolasten op functie 822, overige volkshuisvesting (hieronder valt ook het verstrekken van bouwvergunningen) in de gemeente Boskoop behoren tot de laagste, ook de opbrengst uit de bouwleges (functie 823) het laagste is. Al eerder in dit rapport heb ik aangegeven dat hier voor de gemeente Boskoop financiële potentie ligt. In dit verband wijs ik naar de

gemeente Nederlek die qua nettolastenstructuur hetzelfde bedrag raamt, maar die qua inkomsten bouwleges tweemaal zoveel middelen genereert als Boskoop.

### Cluster Reiniging

Tabel 6.18 geeft weer welke functies tot dit cluster worden gerekend.

Tabel 6.18: Cluster Reiniging

(bedragen x € 1 per inwoner)

Functies cluster Reiniging		Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-Moerkapelle	Gemiddelde selectiegroep	boskoop	Vershil
721	afvalverwijdering en verwerking	-128	-101	-78	-109	-102	-104	-2
725	baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	126	117	78	106	104	117	13
<b>Totaal</b>		<b>-2</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>-3</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>11</b>

De gemeente heeft € 2 per inwoner hogere lasten respectievelijk € 13 per inwoner hogere baten op dit cluster. Dat is mogelijk omdat gemeenten een tarief mogen berekenen gelijk aan de lasten voor reiniging inclusief BTW, terwijl de lasten exclusief BTW moeten worden geraamd in de begroting (omdat de gemeenten de BTW kunnen terugvragen).

### Cluster Fysiek milieu

Dit cluster bestaat uit één functie: milieubeheer (723). De lagere nettolasten van Boskoop ten opzichte van de selectiegroep bedragen € 11 per inwoner. De positieve afwijking is het gevolg van de hoge nettolasten op dit terrein in de selectiegroep. Behoudens de gemeente Rijnwoude geven de andere gemeenten fors meer uit dan de gemeente Boskoop. Op basis van de vergelijking met zichzelf zijn de nettolasten in Boskoop hoger dan het gemeentefonds indiceert.

Tabel 6.19: Cluster Fysiek milieu

bedragen x € 1 per inwoner

Functies cluster Fysiek milieu		Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-Moerkapelle	Gemiddelde selectiegroep	boskoop	Vershil
723	milieubeheer	-48	-75	-20	-46	-44	-33	11
<b>Totaal</b>		<b>-48</b>	<b>-75</b>	<b>-20</b>	<b>-46</b>	<b>-44</b>	<b>-33</b>	<b>11</b>



### Cluster Riolering

Tabel 6.20: Cluster Riolering

bedragen x € 1 per inwoner

Functies cluster Riolering		Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-Moerkapelle	Gemiddelde selectiegroep	Boskoop	Verschil
722	riolering en waterzuivering	-85	-141	-73	-115	-99	-110	-11
726	baten rioolrechten	85	149	73	90	96	79	-17
<b>Totaal</b>		<b>0</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>-25</b>	<b>-3</b>	<b>-31</b>	<b>-28</b>

Uit tabel 6.20 blijkt dat het nettolastenniveau op het cluster riolering in de gemeente Boskoop € 28 per inwoner hoger is dan dat van de selectiegroep. Dit wordt veroorzaakt door hogere nettolasten aan de riolering en lagere baten aan rioolrechten. De reden dat de baten achterlopen bij die van de selectiegroep komt omdat de gemeente Boskoop via de algemene uitkering een hogere maatstaf riolering ontvangt dan de selectiegroep en deze inzet ter gedeeltelijke dekking van de lasten van riolering. Overigens gaat het om een tijdelijke maatstaf die in 2011 afloopt. Door versneld de rioolheffing te verhogen, kan de gemeente eerder profiteren van middelen die zij kan inzetten ter versterking van haar financiële positie.

Overigens verwacht de Stichting Rioned dat burgers binnen tien jaar twee keer zoveel rioolrechten (straks gemeentelijke (riool)heffing) moeten gaan betalen. Als redenen voor deze verwachte kostenstijging geeft Rioned aan, dat:

- de afschaffing van OZB voor gebruikers tot hogere kostendekking en ruimere kostentoerekening kan leiden;
- vervanging van riolen, het afkoppelen van regenwater en de aanpak van grondwater meer structurele factoren zullen zijn in de jaarlijkse kostenverhogingen;
- de aanleg van de bergbezinkbassins en riolering in het buitengebied de komende jaren nog tot een verhoging kan leiden, en
- de uitvoering van het Nationaal Bestuursakkoord Water en de Europese Kaderrichtlijn Water tot extra kostenstijgingen kan leiden.

De verwachting van Rioned dat de rioleringslasten de komende jaren een stijgende trend blijven vertonen, werd indertijd gedeeld door staatssecretaris Van Geel. De mate waarin dit zal gebeuren achtte hij echter van vele factoren afhankelijk. Zo wijst de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in haar Nota 'Baas in eigen buis' er op dat de kosten voor rioolvervangings en onderhoud voor 30 tot 60% bepaald worden door de kosten van het openbreken van straten. Cruciaal voor de kosten is in hoeverre de gemeente er in slaagt om de rioleringsactiviteiten af te stemmen op andere ingrepen in de openbare ruimte<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Tweede Kamer, 2005-2006, 28 966 en 30 300 B, nr. 6 (Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 17 maart 2006 aan de Tweede Kamer over de waterketen).

Of de rioolheffingen ook voor de inwoners van de gemeente Boskoop in de toekomst zo sterk zullen stijgen als hierboven is aangegeven, is mede afhankelijk van wat thans al in het GRP meerjarig is verwerkt aan de lasten- en batenkant.

#### Subcluster Wegen

In tabel 6.21 staan de functies waaruit het subcluster Wegen is opgebouwd.

Tabel 6.21: Subcluster Wegen

bedragen € 1 per inwoner

Functies cluster Wegen		Nederlek	Reeuwijk	Rijnwoude	Zevenhuizen-Moerkapelle	Gemiddelde selectiegroep	boskoop	Vershil
210	wegen, straten en pleinen	-141	-202	-112	-131	-143	-198	-55
211	verkeersmaatregelen te land	-8	-24	-23	-18	-18	-4	14
214	parkeren	0	-3	0	0	-1	0	1
215	baten parkeerbelasting	0	0	0	0	0	0	0
936	baten toeristenbelasting 50%	0	1	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>		<b>-149</b>	<b>-227</b>	<b>-135</b>	<b>-149</b>	<b>-162</b>	<b>-202</b>	<b>-40</b>

Boskoop geeft € 40 per inwoner meer uit op het subcluster Wegen dan gemiddeld in de selectiegroep. Het verschil wordt verklaard door hogere nettolasten op de functies wegen, straten en pleinen en lagere nettolasten op de functie verkeersmaatregelen te land.

Zoals ook bij de vergelijking met zichzelf reeds is aangegeven (paragraaf 6.2), is dit verschil het gevolg van de zeer slechte bodemgesteldheid van de gemeente in combinatie met het vele vrachtverkeer. Het vrachtverkeer is het gevolg van de aanwezigheid van de vele boomkwekerijen die de wegen zeer intensief gebruiken om bij de bedrijven te komen. Een mogelijkheid om dit relatief hoge budget naar beneden bij te stellen kan het opstellen van een wegenverkeersplan zijn. Dit plan moet dan regelen dat nog slechts enkele wegen voor het zware verkeer toegankelijk zijn om de tuinderijen te ontsluiten. Hierdoor kan een groot deel van het wegenareaal met een lichtere fundering worden uitgevoerd dan wel kan van een lagere onderhoudsfrequentie worden uitgegaan. Dit zal een verlaging voor het wegenbudget betekenen.

Zowel uit de vergelijking met het ijkpunt van het gemeentefonds als de vergelijking met de selectiegroep blijkt dat Boskoop meer uitgeeft op het cluster Wegen en water.

Hieronder heb ik het wegenbudget van Boskoop aan nog twee vergelijkingen (ad 1 en ad 3) onderworpen om eventuele verschillen in (netto)lasten op het subcluster Wegen nader te verklaren:

- 1 Er is een sterke samenhang tussen de nettolasten van het subcluster Wegen enerzijds en de omgevingsadressendichtheid (OAD) en kilometer wegengte

(inclusief rekenfactor bodem) anderzijds. De bedragen per eenheid zijn € 8.880 per kilometer weglengte en € 88 per eenheid OAD.

- 2 Op basis van een drietal verdeelmaatstaven van het gemeentefonds (hectare land, oppervlakte bebouwd en aantal kernen) is het mogelijk een schatting te maken van het aantal kilometers weg in een gemeente. De eenheden zijn 0,01 \* het aantal hectaren land, 0,80 per 1000 vierkante meter totale oppervlakte bebouwd en 1,73 \* het aantal kernen.
- 3 Op basis van de CROW<sup>7</sup>-systematiek is berekend dat voor het beheer en onderhoud van wegen inclusief rehabilitatie<sup>8</sup> gemiddeld tussen € 8.000 en € 10.000 per kilometer weglengte (inclusief bodemfactor) per jaar nodig is. Exclusief rehabilitatie is dat tussen de € 4.000 en € 6.000 per jaar.

Tabel 6.22 geeft de resultaten weer van bovengenoemde twee vergelijkingen. Hieruit blijkt dat Boskoop ook op basis van deze twee vergelijkingen meer nettolasten op het cluster wegen heeft dan verwacht mag worden op basis van OAD en kilometers weglengte (ad 1) en de CROW-systematiek (ad 3). Het aantal kilometers weglengte wijkt naar beneden af van wat verwacht mag worden op basis van hectare land, oppervlakte bebouwd en aantal kernen (ad 2). Bij de selectiegemeenten zijn de nettolasten eveneens hoger dan verwacht mag worden op basis van OAD en kilometers weglengte en meer dan verwacht mag worden op basis van de CROW-systematiek. Het aantal kilometers weglengte bij de selectiegroep is ook lager dan wat verwacht mag worden op basis van hectare land, oppervlakte bebouwd en aantal kernen (ad 2).

---

<sup>7</sup> CROW: het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte.

<sup>8</sup> Onder rehabilitatie van een weg wordt verstaan maatregelen om de kwaliteit van de verharding weer op het gewenste niveau te brengen zonder de inrichting van de weg aan te passen, en waarbij de levensduur wordt verlengd.

Tabel 6.22

Vergelijking nettolasten wegen en weglengte met geschatte nettolasten wegen en weglengte

Gemeente	boskoop	Gemiddelde selectiegroep
<b>Nettolasten Wegen (duizenden euro's)*</b>	<b>3.092</b>	<b>2.293</b>
<b>Weglengte in km**</b>	<b>64</b>	<b>91</b>
OAD woonruimten/1000	4.864	3.713
Weglengte in km (incl. rekenfactor bodem)	90	129
Landhectare bftot	2.079	5.392
Oppervlakte bebouwd kom en niet kom	76	91
Kernen aantal	4	8
<b>Ad 1:</b>		
<b>Geschatte nettolasten Wegen (duizenden euro's)***</b>	<b>1.227</b>	<b>1.481</b>
<b>Ad 2:</b>		
<b>Geschatte weglengte****</b>	<b>91</b>	<b>147</b>
<b>Ad 3:</b>		
<b>Geschatte nettolasten Wegen CROW-systematiek (duizenden euro's)*****</b>	<b>896</b>	<b>1.295</b>

\* Geboekt op de functies 210, 211, 214, 215 en 50% van 936

\*\* Gegevens CBS

\*\*\* Berekend via regressie (met OAD woonruimten/1000 en weglengte inclusief

\*\*\*\* Berekend via regressie (met landhectare bftot, oppervlakte bebouwd kom +

\*\*\*\*\* Berekend via  $10.000 \cdot \text{weglengte in km}$  (inclusief rekenfactor bodem)

Opvallend is dat de feitelijke nettolasten in Boskoop ruim 2 á 3 maal zo hoog zijn als de vergelijkingen aangeven.

#### **Samengevat in tabelvorm**

In tabel 6.23 worden de grootste afwijkingen die zijn gevonden bij de vergelijkingen van de gemeente met zichzelf en met de selectiegemeenten nog eens samengevat. De vergelijking met zichzelf wordt daarbij als de belangrijkste indicatie gezien voor de te nemen maatregelen om de financiële problemen te verminderen.

Tabel 6.23: Overzicht grootste afwijkingen

(Sub)cluster	Boskoop vergeleken met zichzelf -1-	Boskoop vergeleken met de selectiegemeenten -2-	Boskoop vergeleken met zichzelf 2006 -3-
<b>Inkomstenclusters</b>			
OZB	+47	-2	+46
Overige eigen middelen		-110	
Algemene uitkering	-23	+113	-51
<b>Uitgavenclusters</b>			
Volkshuisvesting		+13	-3
R/O en stadsvernieuwing		+14	
Bestuursorganen	-29	-14	-4
Kunst	+25	-1	+12
Ontspanning		+7	
Algemene ondersteuning	-36	-3	-71
Werk en inkomen	-11	-22	-12
Maatschappelijke zorg	+21	-5	+17
Wegen		-40	-82
Water	-63	-9	
Riolering	+2	-28	+52
Reiniging	+7	+11	+8
Openbare orde en Veiligheid	-28	+5	-35

#### 6.4 Conclusie

De komende jaren zal de gemeente een forse inspanning moeten leveren om de begroting sluitend te maken. Om de gemeente daarbij behulpzaam te zijn, heb ik de nettolasten nader geanalyseerd. Dit moet het maken van keuzes voor de gemeente gemakkelijker. Ik kom hiermee tevens tegemoet aan de wens van de Rfv, die in zijn advies naar aanleiding van het rapport 2006 gevraagd heeft om een actualisering van de uitgavenanalyse. Met ook als doel zichtbaar te maken waar nog bezuinigingsmogelijkheden liggen om de begroting sluitend te maken.

Ten opzichte van vorig jaar is de omvang van de verschillen op de verschillende clusters gewijzigd (zie tabel 6.23 kolom 1 versus kolom 3). Dit is onder andere het gevolg van een andere wijze van toedeling van de zogenaamde overheadkosten (cluster Algemene ondersteuning). Hiermee wordt ook een betere vergelijkingsbasis gecreëerd.

Bij de vergelijking tussen de nettolasten van de gemeente en de inkomsten volgens het gemeentefonds blijkt er met name op de uitgavenclusters VHROSV, Bestuursorganen, Algemene ondersteuning Werk en inkomen, Wegen en water en Openbare orde en veiligheid sprake is van substantiële verschillen. Op het cluster VHROSV is het verschil grotendeels het gevolg van relatief lage opbrengsten leges bouwvergunning. Op het cluster Algemene ondersteuning is dat met name het gevolg van een aantal incidentele lasten. Het negatieve verschil op het cluster Bestuursorganen geeft een vertekend beeld. Naast relatief hoge nettolasten als gevolg van wachtgelden wordt het

beeld ook vertekend door boekingsverschillen. Overigens is dit ook het geval op het cluster Riolering. De gemeente heeft in 2006 de tijdelijke maatstaf riolering ten gunste gebracht van de functie riolering in plaats van de functie gemeentefonds. Op het cluster Werk en inkomen zijn het de omvang van de bijzondere bijstand en de WVG die het verschil verklaren. Het verschil op het cluster Wegen en water is het gevolg van de slechte bodemgesteldheid. De structurele lasten worden deels veroorzaakt door de lasten van achterstallig onderhoud. Door hierin vanuit artikel 12 een bijdrage te verlenen zullen de structurele lasten de komende jaren moeten afnemen. Tot slot het cluster Openbare orde en veiligheid. Het negatieve verschil op dit cluster zal de komende jaren afnemen/verdwijnen door enerzijds een aanpassing van de relevante verdeelmaatstaven en anderzijds het feit dat er extra geld aan dit cluster is toegevoegd. Het is nu aan de gemeente om haar keuzes te maken die moeten leiden tot een structureel sluitende begroting. Ik teken hierbij nog wel aan dat in de analyse geen rekening is gehouden met de incidentele baten en lasten. Deze posten hebben de afgelopen jaren het begrotingsbeeld in belangrijke mate positief beïnvloed. Ik ga er vanuit dat dit ook de komende jaren het geval zal zijn. De gemeente zal deze middelen eerst moeten inzetten op die terreinen waar zich achterstallig onderhoud voordoet.

Bij de vergelijking van de nettolasten van Boskoop met het gemiddelde van de selectiegemeenten blijkt dat de gemeente met name op de clusters OEM, Bestuursorganen, Werk en inkomen, Wegen en water en Riolering hogere nettolasten heeft. Met uitzondering van de OEM neem ik bij de analyse op basis van het gemeentefonds eenzelfde beeld waar als bij de vergelijking met de selectiegroep. Dit bevestigt naar mijn oordeel de mogelijkheid van de gemeente om op deze clusters te bezuinigen. Het negatieve verschil op het cluster OEM kan worden verklaard door de geringe vermogenpositie van Boskoop. Maar dit is een van de gevolgen van het artikel 12 zijn.

## **7 Het begrotingstekort**

### **7.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk ga ik in paragraaf 7.2 eerst in op het wegenbudget, waarna ik in paragraaf 7.3 aandacht schenk aan de begroting 2007 en de meerjarenraming 2008-2010 en de berekening van het relevante begrotingstekort voor de jaren 2007 tot en met 2010. In paragraaf 7.4 sluit ik dit hoofdstuk af met mijn conclusies.

### **7.2 Wegenbudget**

Zoals eerder al uit hoofdstuk 6 is gebleken vormt het subcluster wegen het grote zorgenkind van de gemeente Boskoop. Met een negatief saldo van bijna € 1 miljoen (vergelijking met 'zichzelf') is het de grootste afwijking binnen het gemeentelijk budget. Dit beeld is enigszins verrassend. Allereerst vanwege het feit dat de gemeente de afgelopen jaren via artikel 12-steun middelen heeft gekregen om het achterstallig onderhoud weg te werken. Daarnaast ontvangt Boskoop sedert 2007 meer geld uit het gemeentefonds op grond van de (slechte) bodemgesteldheid. Desondanks blijft er sprake van een forse verstoring op dit cluster.

In dit rapport sta ik opnieuw stil bij de wegenproblematiek. Daarbij zal ik aandacht besteden aan het budget voor het reguliere onderhoud en zal ik nagaan of er nog sprake is van achterstallig onderhoud. Mocht daarvan sprake zijn dan zal ik ook de omvang daarvan kwantificeren.

#### *Regulier onderhoud*

Voor de bepaling van een regulier onderhoudsbudget wegen is binnen artikel 12 gebruikelijk uit te gaan van de berekening op basis van de normkostensystematiek uit 1987. In het kader van de Wet herverdeling wegbeheer is in 1987 in samenwerking met een aantal ingenieursbureaus dit systeem ontwikkeld om de beschikbare middelen bij de herziening van het wegenbeheer te verdelen. Op basis van een aantal variabelen, zoals wegbreedte, ondergrond en verkeersintensiteit, zijn de wegen ingedeeld in wegcategorieën. Voor de verschillende categorieën wegen zijn genormeerde kosten voor instandhouding en beheer bepaald. Het betreft dan de kosten om de wegen de huidige functie te laten vervullen tot in lengte van jaren. In de normkosten zijn kapitaallasten en kosten van functiewijzigingen van de weg niet meegenomen. Vanwege de bijzondere situatie van Boskoop (zeer slechte bodem) zijn door Arcadis twee componenten aan het normkostensysteem toegevoegd. Omdat de normkostensystematiek (nog) geen schadebeeld zetting heeft, is voor het bepalen van het achterstallig onderhoud een component 'drooglegging' toegevoegd. Drooglegging is het niveauverschil tussen polderpeil en de bovenkant van de verharding. Als 'norm' is minimaal 0,40 meter gehanteerd. En tot slot zijn extra kosten van slechte bodem aan de normkosten toegevoegd in de vorm van cyclische kosten voor ophogingen met traditionele materialen, dus zonder toepassing van lichtgewicht ophoogmateriaal.

Ten aanzien van de twee door Arcadis toegevoegde aanpassingen merk ik nog het volgende op. In het artikel 12-onderzoek 2000 van de gemeente Gouda speelde eveneens de problematiek van de wegen. Arcadis heeft toentertijd ook

daar de rapportage verzorgd. Er bestond bij de inspecteur enige twijfel of in de wegenrapportage van Gouda de normkostenmethode integraal was toegepast. Om die reden is toen de Grontmij gevraagd een contra-expertise uit te voeren. Op het Arcadis-rapport over Gouda zijn na de contra-expertise op het onderdeel verhardingen enkele correcties door de inspecteurs toegepast. Deze correcties zijn door de inspecteur in 2001 ook toegepast bij Boskoop. Ik verwijs hiervoor naar bijlage 3. Het betreft paragraaf 8.2.1, Wegen van het artikel 12-rapport 2001 van Boskoop, waarin de mutaties op het Arcadis-rapport zijn verwerkt. Voor de berekening van het regulier wegenbudget in het onderhavige rapport ben ik daarvan uitgegaan.

Om er zeker van te zijn of dit nog steeds zo is heeft Arcadis op mijn verzoek verklaard dat in de rapportage van 2007 de normkosten en het achterstallig onderhoud op identieke wijze zijn bepaald (zie bijlage 4). Hiermee wil ik invulling geven aan het artikel 12-beleid dat er van uitgaat dat vergelijkbare gemeenten op vergelijkbare manier worden behandeld.

In het kader van de artikel 12-aanvraag 2007 heeft de gemeente Boskoop twee ingenieursbureaus opdracht gegeven om de wegenproblematiek opnieuw te bekijken. Zo heeft Oranjewoud begin 2007 de wegininspecties uitgevoerd (rationeel wegbeheer) en heeft zij tot 2056 de kosten in kaart gebracht. Voor dit onderzoek zijn alleen de kosten over de periode 2007-2017 (10 jaar) relevant. Vervolgens heeft Arcadis op basis van de normkostensystematiek het budget bepaald voor het regulier onderhoud. Met gebruikmaking van de bedragen uit het rapport van Oranjewoud heeft zij ook de omvang van het achterstallig onderhoud berekend.

Zoals ik hierboven al heb aangegeven ben ik voor de berekening van het reguliere wegen onderhoudsbudget in eerste instantie uitgegaan van de Arcadis-rapportage uit 2000, die gebruikt is voor het artikel 12-rapport Boskoop voor 2001. Vervolgens zijn door Arcadis een tweetal correcties aangebracht, te weten:

- 1 de areaaluitbreiding in de periode 2000 tot en met 2007 van 12.533 m<sup>2</sup>;
- 2 het indexeren van de normkosten 2000 naar het prijspeil 2007. Op basis van de prijscorrecties voor de GWW-sector komt dit neer voor open verharding op een indexcijfer van 117 en gesloten verharding op een indexcijfer van 132.

Voor het wegenbudget betekent deze aanpassing een ophoging met € 310.469 tot € 1.618.031 (inclusief 18% kosten ambtelijk apparaat (VAT)). Het bedrag dat de gemeente in de begroting 2007 voor (groot) onderhoud heeft meegenomen wijkt hier nauwelijks van af. Een aanpassing van het budget is derhalve niet nodig. Conform de vigerende handleiding voor artikel 12 is de 25%-correctie op het op basis van de normkosten berekende onderhoudsbudget toegepast.

De gemeente heeft Arcadis ook gevraagd om de onderhoudsbehoefte op lange termijn in kaart te brengen op basis van de nieuwste berekeningssystematiek van de CROW. Onder gebruikmaking van de bètaversie van het nieuwe rekenmodel Beheerkosten Openbare Ruimte heeft Arcadis dit in beeld gebracht. Voor de berekening is gebruikgemaakt van de referentiewaarde R-. Dit is de ondergrens, waarbij nog op een verantwoorde manier beheer wordt uitgevoerd; het minimum dat nog maatschappelijk verantwoord is.



Binnen artikel 12 wordt deze systematiek nog niet toegepast omdat nog niet geheel duidelijk is of hierop nog een correctie moet worden toegepast danwel of dit daadwerkelijk het absolute minimum is waarbij nog net geen kapitaalvernietiging optreedt.

Tabel 7.1 Totale normkosten

	Exclusief rehabilitatie (inclusief 18% VAT)	Inclusief rehabilitatie (inclusief 18% VAT)
Verhardingen (groot onderhoud)	€ 1.540.364	€ 1.738.604

De kosten voor rehabilitatie zijn vrij laag. Als reden noemt Arcadis het feit dat een groot deel van het verhardingsoppervlak (circa 77%) op zeer slechte ondergrond ligt. Daarbij zijn de kosten voor rehabilitatie automatisch meegenomen in de kosten voor groot onderhoud.

Geconcludeerd kan worden dat het normbudget berekend op basis van de normkostensystematiek van in totaal € 1.618.031 aansluit bij het gemiddelde van de nieuwste berekeningssystematiek van de CROW.

#### *Achterstallig onderhoud verhardingen*

Het verharde oppervlak binnen de gemeente Boskoop bedraagt 557.298 m<sup>2</sup> en is te specificeren in de groepen asfaltbeton (51%), elementverharding (48%), onverhard/halfverhard (1%). De kwaliteit van de gehele verharding is op basis van de wegininspectie van 2007 als matig te bestempelen. Het percentage 'ernstig' is zowel voor de asfaltverharding als de elementenverharding aan de hoge kant.

Bij de asfaltverharding scoort 8,7% ernstig op het gebied van rafeling, 18,2% bij scheurvorming en 27,4% bij randschade. Bij elementenverharding scoort 28,1% ernstig op het schadebeeld oneffenheden.

Oranjewoud komt tot de conclusie dat op basis van deze cijfers de gemeente in het eerste jaar relatief veel onderhoud moet plannen van wegvakonderdelen die de norm hebben overschreden.

De onderhoudsbehoefte wordt in Boskoop niet alleen bepaald op basis van de wegbeheersystematiek, maar ook in zettingsgevoelige gebieden op basis van onvoldoende drooglegging. Met de Kwaliteitscatalogus openbare ruimte - landelijke standaard voor de onderhoudsniveaus van de CROW (publicatie 245) - is de drooglegging te vertalen naar een zakking ten opzichte van het aanlegpeil. Zakkingen groter dan 0,40 meter worden gekwalificeerd als achterstallig onderhoud.

In het onder de berekening van het achterstallig onderhoud opgenomen bedrag van het normkostenbudget is zoals hiervoor al is opgemerkt wel rekening gehouden met de zettingsgevoeligheid van de ondergrond. Ik wijs er nogmaals op dat dit conform de berekeningswijze is zoals die destijds ook in het geval Gouda is toegepast.

### *Berekening achterstallig onderhoud*

In het Oranjewoud-rapport wordt het onderhoud voor de periode 2007 tot 2017	
becijferd op	€ 18.778.399
In het rapport van Arcadis wordt het zettingsgestuurde	
onderhoud in de periode 2007/2009 becijferd op	€ 19.290.716
In de periode 2010 tot 2017 is dat	€ 1.900.000
Kosten teerhoudend asfalt periode 2010 tot 2017	€ 1.359.771
	<u>€ 41.328.886</u>

Af:	
1 Bijdrage uit voorziening wegen	€ 4.489.472
2 Minderlasten traditioneel ophogen (periode 2007 tot 2010)	€ 1.960.816
3 Minderlasten traditioneel ophogen periode (2010 tot 2017)	€ 1.216.911
4 50% teerhoudend asfalt	€ 1.837.000
5 Onderhoud periode 2007-2017 op basis van normkostenbudget	€ 16.180.310
	<u>€ 25.684.509</u>
Totaal achterstallig onderhoud verhardingen	€ 15.644.377
6. Afronding	€ 644.377
Totaal	€ 15.000.000
	=====

### **Toelichting**

#### Ad 1 Voorziening wegen

Vanuit de voorziening wegen brengt de gemeente voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud een bedrag in van in totaal € 4.489.472. Om te voorkomen dat de voorziening negatief kwam te staan is vanuit de exploitatie 2007 een extra bedrag gestort van € 4.070.000. Dit betekent dat dit bedrag met het bedrag van € 15 miljoen zal moeten worden verrekend.

#### Ad 2/3 Minderlasten traditioneel ophogen.

In de berekeningen is rekening gehouden met het gebruik van lichte materialen. Arcadis is eerder tot de conclusie gekomen dat het integraal toepassen van lichte ophoogmaterialen geen financieel aantrekkelijk alternatief is (zie ook artikel 12-rapport 2001, bladzijde 41). Het traditioneel ophogen is goedkoper.

#### Ad 3 Teerhoudend asfalt

Conform het artikel 12-rapport 2001, betrek ik 50% van de kosten van teerhoudend asfalt bij het achterstallig onderhoud.

#### Ad 4 Normkostenbudget

Binnen artikel 12 is het gebruikelijk om voor het bepalen van het achterstallig onderhoud het wegenbudget op basis van de normkosten gedurende 10 jaar in mindering te brengen. Zoals hiervoor is berekend bedraagt dat jaarlijkse wegenbudget € 1.618.031.

#### Ad 5 Afronding

Hiervoor heb ik arbitrair een bedrag bepaald van € 644.377.

Op grond van bovenstaande berekening kan worden geconcludeerd dat het achterstallig onderhoud in belangrijke mate het gevolg is van de zettingsgevoeligheid van de ondergrond. Thans blijkt dat er in het verleden

onvoldoende rekening is gehouden met de component 'zetting'. De verbetering van allerlei technieken is de belangrijkste reden dat de gevolgen van de zetting nu beter in beeld kunnen worden gebracht.

Zo zal in het beheerkostenmodel van de CROW binnenkort ook rekening worden gehouden met extra lasten van ophogingen op slappe bodem (het zogenaamde zettingsgestuurde onderhoud).

### 7.3 Berekening relevant tekort 2007, 2008, 2009 en 2010

Voor de berekening van het relevante tekort voor de jaren 2007 tot en met 2010 ga ik uit van de door de raad van Boskoop vastgestelde begroting 2007 en de meerjarenraming 2008-2010. Door op het gepresenteerde tekort technische en/of beleidsmatige correcties aan te brengen, ontstaat het aanvaardbaar tekort. Indien ook nog rekening gehouden wordt met een inbreng van de algemene reserve resteert het relevante tekort. In het overzicht van paragraaf 7.3.2 wordt dit gepresenteerd. Na de tabel wordt een toelichting op de diverse punten gegeven. Voordat ik overga tot het berekenen van het relevant tekort geef ik eerst in paragraaf 7.3.1 een beeld van de ontwikkeling van het tekort zoals de gemeente dat bij de begroting 2007 en de meerjarenraming 2008-2010 heeft gepresenteerd.

#### 7.3.1 Begroting 2007 en de meerjarenraming 2008-2010

In deze paragraaf geef ik de meerjarenraming 2008-2010 weer zoals de gemeente die bij de begroting 2007 heeft gepresenteerd. Hierin heeft de gemeente nog geen rekening gehouden met de saneringstaakstelling die haar is opgelegd bij de artikel 12-beschikking over 2006. De ontwikkeling van het tekort ziet er als volgt uit.

Tabel 7.2 Gepresenteerde begrotingssaldi

	2007	2008	2009	2010
<b>Begrotingsresultaat</b>	<b>-799.530</b>	<b>-811.497</b>	<b>-758.809</b>	<b>-496.853</b>

De afname van de tekorten (2010) wordt voor een zeer groot deel veroorzaakt door een groei van de algemene uitkering. Daarbij kunnen genoemd worden:

- 1 De ontwikkeling van de rijksuitgaven, die op grond van de normeringsystematiek doorwerkt in het gemeentefonds. Het gaat om een bedrag van circa € 116.000.
- 2 Een extra uitname in verband met de ontwikkeling van het BTW-compensatiefonds voor Boskoop € 496.000, vanaf 2010 € 286.000
- 3 Een extra toevoeging vanwege gestegen lasten voor openbare orde en veiligheid (tot en met 2009).
- 4 Een extra toevoeging in verband met de slappe bodemproblematiek, voor Boskoop een toename van € 520.000.

### 7.3.2 Berekening relevante tekorten 2007-2011

In deze paragraaf geef ik een berekening van de relevante tekorten voor de jaren 2007 tot en met 2011.

Tabel 7.3 Relevante tekorten 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
1 begrotingsresultaat	799.530-	811.497-	758.809-	496.853-	496.853-
2 burap 1	57.378	57.378	57.378	57.378	57.378
3 lasten vervangingsinvesteringen		45.433-	98.125-	57.448-	57.389-
4 lasten vervangingsinvesteringen		45.433	98.125	57.448	57.389
5 burap 2	742.152-	754.119-	701.431-	439.475-	439.475-
	491.903	19.170-	19.170-	19.170-	19.170-
subtotaal	250.249-	773.289-	720.601-	458.645-	458.645-
6 brandweer	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000
subtotaal	185.249-	708.289-	655.601-	393.645-	393.645-
7 burap 3	3.814.566-	94.206-	94.206-	94.206-	94.206-
8 eigen inspanning		79.000	375.000	427.000	542.000
	3.999.815-	723.495-	374.807-	60.851-	54.149
9 achterstallig onderhoud wegen		4.000.000-	4.000.000-	3.000.000-	
10 actualiseren beheerplannen	pm	pm	pm	pm	pm
aanvaardbaar tekort	3.999.815-	4.723.495-	4.374.807-	3.060.851-	54.149
afgerond	4.000.000-	4.723.000-	4.375.000-	3.061.000-	
11 inbreng algemene reserve	0	0	0	0	0
relevant tekort	4.000.000-	4.723.000-	4.375.000-	3.061.000-	54.149

#### Toelichting

##### Ad 1 begrotingsresultaat

Het bedrag van het begrotingstekorten zoals dat in de programmabegroting 2007 en de meerjarenraming 2008 tot en met 2011 is gepresenteerd is de basis voor de berekening van het relevante tekort (zie ook paragraaf 7.3.1).

##### Ad 2 1e Burap

Conform de 'Financiële verordening gemeente Boskoop' is over de eerste drie maanden van het jaar tussentijds in de 1e Burap gerapporteerd en is verantwoording afgelegd door het college over het gevoerde beleid en het verloop van de baten en lasten. Uit de 1<sup>e</sup> Burap komt naar voren dat de gemeente Boskoop een voordeel heeft van € 57.378. Het betreft hier een structureel voordeel dat voor € 48.000 bestaat uit een hoger dividend uitkering NUON. Resteert een voordeel van circa € 9.400 dat betrekking heeft op diverse kleine posten.

##### Ad 3 en 4 lasten vervangingsinvesteringen

Wegens lasten vervangingsinvesteringen (inclusief lasten van brandweer) over de periode 2008 tot en met 2011 voert de gemeente bij de 1<sup>e</sup> Burap bedragen op van respectievelijk € 112.433, € 221.125, € 268.448 en € 268.389. De vrijval

over die jaren bedroeg respectievelijk € 67.000, € 123.000, € 211.000 en € 211.000. Dit betekent dat de gemeente aan lasten voor vervangingsinvesteringen meer raamt dan de vrijval groot is en hiermee het tekort extra belast. Ik acht een dergelijk verhoging niet acceptabel. De gemeente moet in het kader van haar saneringtaakstelling er alles aan doen om het tekort zo snel mogelijk weg te werken. In een dergelijk geval kan hooguit de last van de vervangingsinvesteringen worden geaccepteerd mits deze blijft binnen de vrijval. Overigens is in het verleden bij artikel 12-gevallen ook wel eens een deel (50%) van de vrijval ingezet om het tekort te reduceren. Voor Boskoop wil ik niet zo ver gaan vanwege de bezuinigingstaakstelling die de gemeente de afgelopen jaren al heeft gerealiseerd, cq de gemeente nog zal moeten realiseren. Voor een belangrijk deel hebben de vervangingsinvesteringen betrekking op de kantoorautomatisering.

#### Ad 5 2e Burap

De 2e Burap, die over de eerste zeven maanden van 2007 gaat, laat eveneens een verbetering van de financiële positie van de exploitatie zien. Het gaat om een voordeel van € 492.000. De belangrijkste posten voor dit positieve resultaat zijn nagenoeg geheel incidenteel van aard. Het gaat daarbij om een extra dividend NUON van € 722.000 en een extra dividend BNG van € 168.000. Daarnaast is er een aantal posten dat het resultaat nadelig heeft beïnvloed. Het betreft een reservering voor de brandweer van € 65.000, het aanstellen van een interim-manager tot het einde van het jaar vanwege personele wijzigingen van € 60.000, de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ad € 138.000, de vervanging van de noodverlichting van het gemeentehuis € 40.000, de verlaging van de algemene uitkering ad € 131.000 en een verhoging van de post leerlingenvervoer ad € 19.170 (structureel).

#### Ad 6 brandweer

Bij de Burap 2 heeft de gemeente een bedrag van € 65.000 gereserveerd voor het cluster OOV. Het gaat hier om middelen die overeenkomstig de beleidsintenties van het kabinet aan de gemeente via het gemeentefonds beschikbaar zijn gesteld. Omdat de gerichte verdeling van het accres van het gemeentefonds zoals opgenomen in het coalitieakkoord is komen te vervallen, ben ik van oordeel dat deze middelen kunnen worden ingezet ter reducering van het tekort. Dit tegen de achtergrond dat de gemeente op het cluster OOV al € 28 per inwoner meer nettolasten heeft dan het gemeentefonds indiceert.

#### Ad 7 3e Burap

De 3<sup>e</sup> Burap beslaat de periode van januari tot november. De uitkomst van deze Burap laat een structurele verslechtering zien van € 94.206. De belangrijkste post voor dit nadeel is een verlaging door het ministerie van SZW van het inkomensdeel van de Wwb van € 66.000 (afgerond). De verslechtering van de jaarschijf 2007 ad € 3.814.566 is meer dan volledig het gevolg van een incidenteel last. Het betreft een storting van € 4.070.000 in de voorziening onderhoud wegen. Deze storting was noodzakelijk om het negatieve saldo van de voorziening wegen weg te werken. Op grond van het BBV is een negatieve voorziening namelijk niet toegestaan.

#### Ad 8 eigen inspanning

Aan het verkrijgen van de artikel 12-uitkering over 2006 is een bijzonder voorschrift gekoppeld luidende dat de gemeente een saneringsbegroting 2008-2011 opstelt waarvan de jaarschijf 2011 reëel sluitend is. Bij de 3<sup>e</sup> Burap heeft

de gemeente daar invulling aangegeven. Het gaat hier om een taakstelling waarvan de concrete invulling nog door de gemeente zal moeten worden aangegeven. Naar mijn oordeel levert de gemeente hier een maximale inspanning.

#### Ad 9 achterstallig onderhoud wegen

In paragraaf 7.2 is ingegaan op het achterstallig onderhoud van de wegen. Het wegwerken van deze achterstand vergt een eenmalige financiële injectie van € 15 miljoen. Omdat het werk gefaseerd zal worden uitgevoerd en de grootste bulk van het uit te voeren wegenonderhoud zal liggen in het begin van de saneringsperiode, heb ik het bedrag opgesplitst in 3 x € 4 miljoen en 1 x € 3 miljoen.

#### Ad 10 actualiseren beheerplannen

Zoals iedere gemeenten moet ook de gemeente Boskoop haar beheerplannen regelmatig actualiseren. Mede op aandringen van de provincie is de gemeente er eind 2007 nog in geslaagd om de financiële gevolgen van het actualiseren van diverse plannen nog in beeld te brengen. In de 3<sup>e</sup> Burap presenteert de gemeente de volgende plannen met de daarbij behorende structurele verhoging van de budgetten:

- Wegenbeheerplan	€ 370.118
- Beheerplan bruggen	€ 82.137
- Beheerplan oeverbescherming/kademuren	€ 27.646
- Beheerplan speelplaatsen	€ 42.000
- Beheerplan accommodatie De Tunnel	€ 12.103
- Informatiebeheerplan	€ 146.000 oplopend naar € 183.000

Het gaat hier om zaken die behoren tot de normale uitvoering van taken bij gemeenten. De gemeenten vangen deze taken binnen de reguliere middelen op. Het is evident dat ook van Boskoop verlangd mag worden dat de toename van de budgetten binnen de reguliere huishouding wordt opgevangen. Bij de berekening van de begrotingsuitkomsten ben ik ook daarvan uitgegaan. Ten aanzien van het wegbudget merk ik nog op dat op grond van de uitgangspunten die gelden bij artikel 12-gemeenten (25% correctie) een aanpassing van het wegbudget achterwege kan blijven (zie paragraaf 7.2).

Gelet op het vorenstaande, de door de gemeente geleverde (en nog te leveren) inspanningen tot het terugdringen van de meerjarige tekorten stel ik voor aan de gemeente Boskoop aanvullende uitkeringen voor de jaren 2007 tot en met 2010 te verlenen van respectievelijk € 4.000.000, € 4.723.000, € 4.375.000 en € 3.061.000. Hiermee moet de gemeente in staat worden geacht vanaf 2011 een structureel sluitende begroting zonder aanvullende steun te kunnen realiseren.

## 7.4 Conclusie

De raad van de gemeente Boskoop heeft een begroting 2007 vastgesteld die sluit met een tekort van € 799.530. Het wegwerken van het achterstallig onderhoud bij de wegen leidt tot een correctie op dit bedrag en de tekorten over de jaren 2008 tot en met 2010. Deze correctie leidt, samen met correcties van vooral incidentele aard op een aantal andere onderdelen, tot relevante tekorten voor de jaren 2007 tot en met 2010, van respectievelijk € 4.000.000, € 4.723.000, € 4.375.000 en € 3.061.000.

De stand van de algemene reserve is (zoals in hoofdstuk 5 is aangegeven) onvoldoende om van daaruit nog een inspanning te leveren in het aanvaardbare tekort.

Om te voldoen aan het bijzondere voorschrift neemt de gemeente over de jaren 2008 tot en met 2011 een (taakstellende) bezuiniging op van € 79.000 in 2008 oplopend naar € 542.000 in 2011. Ik ben van oordeel dat de gemeente hiermee een maximale inspanning levert.

Gelet op deze maximale inspanning stel ik voor aanvullende uitkeringen voor de jaren 2007 tot en met 2010 te verlenen van respectievelijk € 4.000.000, € 4.723.000, € 4.375.000 en € 3.061.000.





## 8 Conclusie en advies

De gemeente Boskoop heeft voor 2007 een beroep gedaan op steun op grond van artikel 12 van de Fww. Het gaat hier om het derde jaar in de tweede artikel 12-cyclus. De begroting over het jaar 2007 sluit met een tekort van € 799.530.

De gemeente Boskoop voldoet aan de algemene voorschriften voor toelating tot artikel 12. De aanvraag is tijdig ingediend, de eigen inkomsten liggen boven het niveau van het redelijk peil en er is sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort.

Mede dankzij een extra bezuinigingsinspanning voldoet de gemeente aan het bijzondere voorschrift tot het opstellen van een meerjarensaneringsbegroting die met ingang van 2011 structureel sluitend is zonder een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds.

De gemeente levert hiermee een maximale inspanning.

Op basis van het in dit rapport gestelde stel ik voor aan de gemeente Boskoop voor de jaren 2007 tot en met 2010 aanvullende uitkeringen uit het gemeentefonds te verstrekken van respectievelijk € 4.000.000, € 4.723.000, € 4.375.000 en € 3.061.000. In totaal gaat het om een bedrag van € 16.159.000.

Daarnaast stel ik voor van de verstrekte uitkeringen € 15 miljoen aan te wenden voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud aan de wegen. Het restant ad € 1.159.000 kan worden aangewend voor het sluitend maken van de exploitatie over de jaren 2007 tot en met 2010.

Den Haag, 27 juni 2008

De Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden,

De inspecteur,

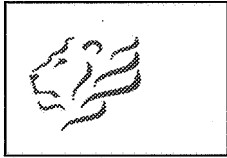
  
J.J.E.M. van Setten

Gezien en akkoord,  
Het hoofd van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden,

  
drs. W.A.I.M. Segers



## Bijlage 1      Vergelijking clusters Boskoop met inkomsten gemeentefonds

2007				
<b>Gemeente</b>	boskoop			
<b>Jaar</b>	2007			
<b>Inwoners</b>	15.311			
				
Cluster	Netto lasten (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering (x € 1.000)	Verschil (x € 1.000)	Verschil per inw. (x € 1)
<b><u>Inkomstenclusters</u></b>	<b>14.637</b>	<b>-14.159</b>	<b>478</b>	<b>31</b>
Onroerende zaakbelasting	2.354	-1.637	717	47
Algemene uitkering	12.168	-12.522	-354	-23
Totaal Overige eigen middelen (OEM)	115		115	8
OEM waarvan mutaties reserves	0		0	0
<b><u>Uitgavencusters</u></b>	<b>-15.437</b>	<b>14.157</b>	<b>-1.280</b>	<b>-84</b>
<b>Bestuur</b>	<b>-2.311</b>	<b>1.318</b>	<b>-993</b>	<b>-65</b>
Bestuursorganen	-1.070	625	-445	-29
Algemene ondersteuning	-1.241	693	-548	-36
<b>Voorzienigen bevolking</b>	<b>-6.190</b>	<b>6.715</b>	<b>525</b>	<b>34</b>
Werk en inkomen	-1.063	900	-163	-11
Zorg	-2.566	2.884	318	21
Educatie	-1.516	1.507	-9	-1
Kunst en ontspanning	-770	1.158	388	25
Oudheid	-37	61	24	2
Bevolkingszaken	-238	205	-33	-2
<b>Bebouwing en omgeving</b>	<b>-1.908</b>	<b>1.296</b>	<b>-612</b>	<b>-40</b>
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	-660	488	-172	-11
Reiniging	200	-99	101	7
Openbare orde en veiligheid	-939	509	-430	-28
Fysiek milieu	-509	398	-111	-7
<b>Openbare ruimte</b>	<b>-5.028</b>	<b>4.030</b>	<b>-998</b>	<b>-65</b>
Riolering	-479	513	34	2
Groen	-1.085	1.023	-62	-4
Wegen en water	-3.464	2.494	-970	-63
<b>Overigen</b>	<b>0</b>	<b>798</b>	<b>798</b>	<b>52</b>
Herindeling		0	0	0
Suppletie OZB		295	295	19
Diversen	0	503	503	33
<b>Saldo na bestemming</b>	<b>500</b>	<b>-2</b>	<b>-802</b>	<b>52</b>



## Bijlage 2 Vergelijking clusters Boskoop met selectiegemeenten

Gemeente boskoop		selectiegemeenten				
Jaar	2007					
Inwoners	15.311	inwoners 14.159				
Cluster	boskoop nettolasten (x € 1.000)	Selectie nettolasten (x € 1.000)	boskoop nettolasten per inwoner (x € 1,-)	Selectie nettolasten per inwoner (x € 1,-)	Vershil lasten per inw. (x € 1,-)	Vershil absoluut (x € 1.000)
<b>Inkomstencusters</b>	<b>14.637</b>	<b>13.489</b>	<b>956</b>	<b>953</b>	<b>3</b>	<b>1.148</b>
Onroerende zaakbelastingen	2.354	2.199	154	155	-2	155
Totaal Overige eigen middelen (OEM)	115	1.639	8	116	-108	-1.524
OEM waarvan mutaties reserves	0	-15	0	-1	1	15
Algemene uitkering	12.168	9.651	795	682	113	2.517
<b>Uitgavencusters</b>	<b>-15.437</b>	<b>-13.327</b>	<b>-1.008</b>	<b>-941</b>	<b>-67</b>	<b>-2.110</b>
<b>Bestuur</b>	<b>-2.311</b>	<b>-1.899</b>	<b>-151</b>	<b>-134</b>	<b>-17</b>	<b>-413</b>
Bestuursorganen	-1.070	-788	-70	-56	-14	-283
Algemene ondersteuning	-1.241	-1.111	-81	-78	-3	-130
<b>Voorzieningen bevolking</b>	<b>-6.190</b>	<b>-5.463</b>	<b>-404</b>	<b>-386</b>	<b>-18</b>	<b>-727</b>
Werk en inkomen	-1.063	-660	-69	-47	-23	-404
Zorg	-2.566	-2.307	-168	-163	-5	-259
Educatie	-1.516	-1.300	-99	-92	-7	-216
Kunst	-38	-19	-2	-1	-1	-19
Ontspanning	-732	-779	-48	-55	7	47
Oudheid	-37	-105	-2	-7	5	68
Bevolkingszaken	-238	-294	-16	-21	5	56
<b>Bebouwing en omgeving</b>	<b>-1.908</b>	<b>-2.507</b>	<b>-125</b>	<b>-177</b>	<b>52</b>	<b>599</b>
Ruimtelijke ordening & stadsvernieuwing	-411	-577	-27	-41	14	166
Volkshuisvesting	-249	-406	-16	-29	12	157
Reiniging	200	38	13	3	10	162
Openbare orde & veiligheid	-939	-935	-61	-66	5	-4
Fysiek milieu	-509	-627	-33	-44	11	118
<b>Openbare ruimte</b>	<b>-5.028</b>	<b>-3.459</b>	<b>-328</b>	<b>-244</b>	<b>-84</b>	<b>-1.569</b>
Riolering	-479	-40	-31	-3	-28	-439
Groen	-1.085	-908	-71	-64	-7	-178
Wegen	-3.092	-2.293	-202	-162	-40	-799
Water	-372	-218	-24	-15	-9	-154
<b>Saldo na bestemming</b>	<b>-800</b>	<b>161</b>	<b>-52</b>	<b>11</b>	<b>-64</b>	<b>961</b>



### **BIJLAGE 3 PARAGRAAF 8.2.1 WEGEN UIT HET ARTIKEL 12-RAPPORT 2001 VAN BOSKOOP**

In het vorige IFLO-rapport is uitgebreid aandacht besteed aan het onderzoek van Arcadis van de wegen in Boskoop. Naast het onderzoek naar de onderhoudstoestand van de wegen is in het rapport tevens een regulier onderhoudsbudget berekend. Daarnaast is onderzocht of er sprake is van achterstallig onderhoud en zo ja hoeveel geld er nodig is om het achterstallig onderhoud in te lopen.

Voor wat betreft de wegen heeft Arcadis eerst op basis van de normkosten een regulier budget berekend voor de wegen. Vervolgens heeft Arcadis aangegeven op welke onderdelen het normkostensysteem moet worden bijgesteld in verband met plaatselijke situatie. Het gaat daarbij dan onder andere om extra kosten als gevolg van een groter areaal en extra ophoging als gevolg van de zettingsgevoelige bodem.

Het Arcadis-rapport leidt tot het volgende overzicht.

	Normkosten systematiek	Extra ophogingen	Overige extra kosten	Totaal
Groot onderhoud	1.960.664	971.440	0	2.932.104
Klein onderhoud	376.994	48.573	551.001	976.568
Meubilair	213.502	130.514	1.198.726	1.542.742
Ambtelijk apparaat	459.209	207.095	314.951	981.255
Totaal (excl. BTW)	3.010.369	1.357.622	2.064.678	6.432.669
Totaal, inclusief BTW				<u>7.558.386</u>

In het IFLO-rapport 2000 hebben de inspecteurs over het onderdeel wegen opgemerkt, dat op onderdelen de berekening volgens de inspecteurs niet geheel conform de systematiek van de normkosten was. In de normkosten wordt de hoogte van het zogenaamde klein onderhoud bepaald op 5% van het zogenaamde groot onderhoud. Arcadis gaat in de berekeningen uit van 25%. Daarnaast wordt in de normkosten gewerkt met een opslag van 18% van de kosten voor ambtelijk apparaat. Per onderhoudselement zijn de kosten van voorbereiding in de normkosten meegenomen. De overblijvende taken van het ambtelijk apparaat: signalerende taken, toezichhoudende taken en administratieve taken zijn via de opslag van 18% in de normkosten meegenomen. In het rapport is deze opslag ook integraal toegepast op de correcties van de normkosten in verband met de plaatselijke situatie. Dit leek de inspecteurs niet terecht.

In het artikel 12-onderzoek van de gemeente Gouda speelde eveneens de problematiek van de wegen. Ook daar had Arcadis het onderzoek van de wegen verricht en was een soortgelijk rapport beschikbaar. De rapportage van Arcadis, die vergelijkbaar is met de Arcadis rapportage over Boskoop, leverde enige vraagtekens op. Het ging daarbij om de vraag of de normkostenmethode integraal was toegepast. Om die reden is toen de Grontmij gevraagd een contra-expertise uit te voeren.

Een van de uitgangspunten van het artikel 12-beleid is dat vergelijkbare gevallen op een vergelijkbare manier worden behandeld. Het is daarom evident dat de conclusies van de contra-expertise integraal worden toegepast op het Arcadis-rapport Boskoop. De voornaamste conclusies uit de contra-expertise waren:

- Bij het onderdeel klein onderhoud heeft Arcadis 25% toegepast in plaats van 5% conform de normkostensystematiek; daarnaast heeft Arcadis ook kosten voor verkeersmaatregelen berekend bij klein onderhoud, markeringen, openbare verlichting en verkeersregelinstallaties. In voorkomende gevallen heeft de Grontmij in rapporten voor andere artikel 12-gemeenten 10% voor klein onderhoud voor asfaltverhardingen en 20% voor klein onderhoud voor elementverhardingen gehanteerd.

- Door de grote extrapolatie is bij het onderdeel openbare verlichting sprake van een te hoog budget, gegeven de ervaringen van de laatste jaren bij andere artikel 12-gemeenten. Het verschil bedraagt circa 50% van het berekende bedrag.
- Een deel van de berekende kosten voor extra ophoging van lichtmasten zal gelijk vallen met de noodzakelijke vernieuwing van de openbare verlichting waardoor de kosten van extra ophogen minder hoog zullen uitvallen. In eerdere artikel 12-gevallen is de Grontnij uitgekomen op bedragen die 45% tot 60% lager uitkwamen.
- Op het onderdeel verhardingen is niet de onderhoudstoestand volgens de CROW-methodiek maar de drooglegging maatgevend. Daarnaast zijn de extra kosten voor ophogingen niet berekend volgens de normkostensystematiek maar op basis van een bepaalde onderhoudsstrategie. Als op dit bedrag een correctie wordt toegepast zal dit er toe kunnen leiden dat de onderhoudstoestand verslechtert.
- Voor de kosten voor het ambtelijk apparaat, de zgn. AT-kosten (administratie en toezicht) wordt in de normkostensystematiek een percentage van 18% gehanteerd. Dit percentage dient ook te worden gehanteerd bij het onderdeel extra ophoging. Daar waar weinig extra administratie en toezicht noodzakelijk is voor te leveren extra diensten kunnen wellicht schaalvoordelen worden bereikt. Te denken valt aan de energielasten bij openbare verlichting.

Toepassing van deze conclusies op het onderdeel wegen leidt tot het volgende overzicht.

	Normkosten systematiek	Extra ophogingen	Overige extra kosten	
Groot onderhoud	1 960.664	971.440		
Klein onderhoud	525.785	117.102		642.887
Meubilair	213.502	58.731	599.363	871.596
Ambtelijk apparaat	485.991	206.509	107.885	800.386
Totaal (exclusief BTW)	3.185.942	1.353.782	707.248	5.246.973
Totaal, inclusief BTW				

Conform de vigerende handleiding wordt binnen artikel 12 de beleidslijn gehanteerd dat 75% van het door een extern bureau op basis van de normkosten berekende onderhoudsbudget bij het relevante tekort wordt betrokken.

De kosten van extra ophogingen zijn niet berekend op basis van de normkostenmethode. Daarom ben ik van mening dat op dit bedrag geen correctie kan worden toegepast.

Ik stel daarom voor om op de volgens de normkostensystematiek berekende bedragen van f 3.185.942 (€ 1.445.717) en f 707.248 (€ 320.935) de binnen artikel 12 gebruikelijke, en ook bij andere artikel 12-gemeenten toegepaste, correctie van 25% toe te passen en het berekende bedrag voor extra ophoging, van f 1.353.782 (€ 614.319), integraal over te nemen.

Het voor artikel 12 geaccepteerde regulier onderhoudsbudget komt daarmee op 75% van f 3.185.942 + 75% van f 707.248 + f 1.353.782 = f 4.273.67 (€1.939.309) exclusief BTW, ofwel f 5.021.567 (€ 2.278.688) inclusief BTW.

Sinds 1 januari van dit jaar is het Bouwstoffenbesluit gewijzigd. Dit heeft belangrijke financiële gevolgen voor gemeenten waar het gaat om het hergebruik van vrijkomend asfalt. In het Bouwstoffenbesluit is bepaald dat zogenaamd 'teerhoudend asfaltgranulaat' niet meer mag worden hergebruikt in het wegenonderhoud maar moet worden afgevoerd en verbrand. Dit afvoeren en verwerken moet op een verantwoorde manier geschieden. Daartoe zijn commerciële asfaltbanken opgezet. De restfractie, zand en kiezelstenen, kan weer worden hergebruikt. In het Arcadis-rapport was met deze kostenpost nog geen



rekening gehouden omdat deze component niet in de gehanteerde normkostenmethode is verwerkt. Dit betekent dat het regulier onderhoudsbudget moet worden verhoogd met de kosten van afvoer en verbranding van het teerhoudend asfaltgranulaat. In het aanvullende Arcadis-rapport over de mogelijkheden van duurzame maatregelen is wel ingegaan op deze kostencomponent. De kosten zijn bepaald door een inschatting te maken van de af te voeren hoeveelheid asfaltgranulaat en de kosten per eenheid. Bij de berekening is uitgegaan van een dikte van het asfalt van 30 cm tegen een bedrag van circa f 165 (€ 74,90) per ton. De extra kosten komen daarmee op f 1,4 (€ 0,64) miljoen per jaar. Uit nadere informatie is gebleken dat een asfaltdikte van 15 cm gebruikelijk is. Overigens dient niet alle vrijkomende asfalt zonder meer te worden verbrand. Het is van belang dat bij het verwijderen van het asfalt een goede scheiding aangebracht wordt tussen het teerhoudend asfalt en het niet-teerhoudend asfalt. Hierdoor kan een aanmerkelijke besparing worden bereikt.

Ik stel voor uit te gaan van een gemiddelde dikte van het af te voeren teerhoudend asfaltgranulaat van 15 cm. De extra jaarlijkse kosten komen daarmee op f 0,7 (€ 0,32) miljoen. Het regulier onderhoudsbudget komt daarmee op f 5.721.567 (€ 2.596.333).

#### *Duurzame maatregelen*

In het oorspronkelijke wegenrapport was geen aandacht besteed aan de (on)mogelijkheden van duurzame onderhoudsmaatregelen. Het gaat daarbij in het bijzonder om de toepassing van lichte ophoogmaterialen. In een aanvullende rapportage heeft Arcadis aandacht besteed aan de extra investeringskosten die gemoeid zijn met de toepassing van duurzame maatregelen en de eventuele besparing op het regulier onderhoud. Een belangrijke factor bij de toepassing van duurzame maatregelen is hoe de wegen in het verleden zijn aangelegd en welke maatregelen de gemeente in het verleden heeft genomen. Boskoop kampt met een specifiek probleem namelijk dat een groot aantal wegen te smal is en te weinig draagkracht heeft om de hoeveelheid en de zwaarte van het huidige verkeer te kunnen verwerken.

Vanuit financieel oogpunt bezien is de mogelijke toepassing van doorgaans dure duurzame maatregelen, het gaat dan met name over lichte ophoogmaterialen, alleen dan aantrekkelijk als het leidt tot substantieel lagere jaarlijkse onderhoudslasten.

Arcadis concludeert dat het toepassen van lichte materialen alleen effectief is voor wegen waar nog maar sprake is van geringe restzettingen. Op basis van een vergelijking tussen de twee ophoogmethode (traditioneel en lichte materialen) komt Arcadis tot de conclusie dat het omslagpunt zit tussen het 40<sup>e</sup> en 50<sup>e</sup> jaar. Het integraal toepassen van lichte ophoogmaterialen is daarmee geen financieel aantrekkelijk alternatief. In incidentele gevallen kan het wel een goed alternatief zijn.



#### **BIJLAGE 4 VERKLARING ARCADIS**

In augustus 2000 heeft ARCADIS voor de Gemeente Gouda een rapport opgesteld voor de kosten aan onderhoud op een slecht draagkrachtige bodem. Dit in verband met een hernieuwd beroep op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Het betrof hier niet alleen de wegen, maar ook riolering, openbaar groen, sportterreinen, water en waterbouwkundige constructies. Voor de aanvraag is de gebruikelijke methode gehanteerd: normkostensystematiek voor weginfrastructuur van 1986 en wegenonderhoud voor een periode van 10 jaar op basis van de CROW-systematiek van voor 2004. Volgens de CROW-systematiek is achterstallig onderhoud een score 5 op een van de schadegroepen textuur, vlakheid, samenhang, kantstrook en afwatering.

Een van de tekortkomingen van de normkostensystematiek is dat geen rekening wordt gehouden met zettingen. In het ARCADIS-rapport zijn toen extra kosten voor de slechte bodem toegevoegd aan de normkosten in de vorm van cyclische kosten voor ophogingen met traditionele materialen, dus zonder toepassing van lichtgewicht ophogmateriaal. Tevens bevat de CROW-systematiek geen schadebeeld zetting. Voor de bepaling van achterstallig onderhoud is de drooglegging toegevoegd. Drooglegging is het niveauverschil tussen het polderpeil en de bovenkant van de verharding. Als 'norm' is minimaal 0,40 m drooglegging gehanteerd. Dus bij een kleinere drooglegging is er sprake van achterstallig onderhoud.

Op het ARCADIS-rapport met de aangepaste werkwijze is een contra-expertise door de Grontmij uitgevoerd. Daar zijn geen noemenswaardige verschillen uit voortgekomen.

In december 2000 heeft ARCADIS voor de Gemeente Boskoop een rapport opgesteld voor de kosten aan onderhoud op een slechte draagkrachtige bodem. In afwijking van het rapport voor de Gemeente Gouda is in het rapport van de Gemeente Boskoop alleen ingegaan op het onderhoud aan verhardingen. De normkosten en het achterstallig onderhoud zijn op een volkomen identieke wijze bepaald.

