

Provinciaal Bestuur
van Zuid-Holland

- 6 NOV. 2008

Datum ontvangst

Aan de staatssecretaris van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties, mevrouw drs A.Th.
B. Bijleveld-Schouten

Aan de minister van Financiën, de heer
drs. W. Bos

Datum
31 oktober 2008

Uw kenmerk
2008-0000308835

Ons kenmerk
2008-0000530684

Inlichtingen bij
G.A. van Nijendaal

Doorkiesnummer
070 - 426 7232

Bijlagen

Onderwerp
Advies toepassing artikel 12 Boskoop 2007

Geachte mevrouw Bijleveld-Schouten,
Geachte heer Bos,

Bij brief van 9 juli 2008 vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over het verzoek van de gemeente Boskoop om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2007 op grond van artikel 12 Fvw.

De Raad heeft kennis genomen van het Artikel 12-rapport Boskoop 2007 van de Inspectie Financiën Lokale en Provinciale Overheden (IFLO), de schriftelijke reactie van de gemeente Boskoop (4 september 2008) en van het advies van de provincie Zuid-Holland (26 september 2008).

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Samenvatting

Het bestuurlijk en financieel oplossend vermogen van de gemeente Boskoop is, mede door de langdurige artikel 12- status, sterk aangetast. De Raad ziet in een eventuele gemeentelijke herindeling een mogelijkheid de financiële malaise waarin de gemeente nu al vele jaren in verkeerd te doorbreken. De huidige financiële positie van de gemeente Boskoop mag daarom een herindeling dan ook niet in de weg mag staan. In dat licht beoordeelt de Raad het voorstel van de IFLO.

De Raad kan instemmen met het voorstel van de IFLO 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. Tegelijkertijd is de Raad van oordeel dat het voorliggende IFLO-rapport nog te veel open einden en onzekerheden en risico's herbergt om een succesvolle herindeling met vertrouwen tegemoet te zien. De Raad adviseert daarom het aantal onzekerheden te beperken door in de berekening van de aanvullende steun alsnog de volgende zaken te betrekken:

- *het achterstallig onderhoud kademuren;*
- *het rekeningsresultaat over 2007 en*
- *de voorbereidingskosten van de herindeling.*

Dit alles onder de voorwaarde dat de gemeente zelf de algemene reserve op peil brengt.

De Raad bepleit het met spoed uitvoeren van een herindelingscan waarbij de gevolgen van de gemeentelijke herindeling in kaart worden gebracht en een reëel beeld van de toekomstige gemeente wordt geschetst. Ook dient zo spoedig mogelijk gestart te worden met de voorbereiding van een 'schone' oplevering zodat er een definitieve streep kan worden gezet onder de artikel 12-periode en een nieuwe start mogelijk wordt.

1.

Inleiding

De gemeente Boskoop heeft voor 2007 een beroep gedaan op steun op grond van artikel 12 van de Fvw. 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 voldoet aan het bijzondere voorschrift om een meerjarensaneringsbegroting op te stellen die met ingang van 2011 structureel sluitend is zonder een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. Daartoe levert de gemeente een extra bezuinigingsinspanning ad € 542.000.

Voorstel IFLO

De IFLO stelt voor 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.

De te verstrekken uitkeringen zijn voor een bedrag van € 15 miljoen bedoeld voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud aan de wegen. Het restant ad € 1.159.000 is beschikbaar voor het sluitend maken van de exploitatie over de jaren 2007 tot en met 2010.

2.

Terugblik

De gemeente Boskoop heeft de afgelopen zes jaar ruim € 17,3 mln aan aanvullende steun ontvangen. Op basis van het voorstel van de IFLO komt daar nu nog een bedrag van € 16,1 mln bij. Dit mag op basis van een jaarlijkse algemene uitkering over de afgelopen jaren en de komende jaren van gemiddeld € 12,5 mln fors worden genoemd.

De artikel 12-periode van de gemeente Boskoop kenmerkt zich door een aaneenschakeling van verkeerde inschattingen, tegenvallers, olopende kosten en steeds nieuwe uitgaven die de aandacht vroegen. Ondanks of misschien wel dankzij de lange artikel 12-periode ontstaat het beeld van een gemeente die afhankelijk is geworden. Het oplossend vermogen van de gemeente is sterk aangetast. De financiële en bestuurlijke slagkracht van de gemeente schieten tekort om de problemen zelfstandig het hoofd te kunnen bieden.

3.

Gemeentelijke herindeling

Gelet op het voorgaande is het dan ook een goede zaak dat de gemeente Boskoop met de gemeente Rijnwoude de mogelijkheden verkend voor een gezamenlijke toekomst. Bij samenvoeging ontstaat een gemeente met circa 34.000 inwoners. Beide gemeenten kenmerken zich door een grote groene bedrijfssector.

Het uitgangspunt voor de Raad bij het beoordelen van een artikel 12-aanvraag is dat voorkomen moet worden dat de financiële lasten voor de sanering onnodig op de collectiviteit van de gemeenten worden afgewenteld. Bij een herindeling is het echter van een nog groter belang dat de lasten niet worden afgewenteld op de toekomstige gemeente. Hoewel een gemeentelijke herindeling niet als *de* oplossing voor de financiële problemen van Boskoop mag worden gezien, is wel duidelijk dat een gemeentelijke herindeling een nieuw perspectief kan bieden.

Indien een artikel 12-gemeente wordt heringedeeld wordt immers gestreefd naar een schone oplevering. Dat houdt in dat de nieuwe gemeente vrij is van financiële lasten uit het verleden van de artikel 12-gemeente. Een schone oplevering kan overigens alleen plaats vinden 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. Toekomstige lasten worden niet betrokken bij een schone oplevering.

Er mag vanuit worden gegaan dat de gemeentebegroting van Boskoop na de sanering in het kader van artikel 12 geen: "lijken meer in de kast" herbergt. Het is tegelijk onmiskenbaar dat de huidige artikel 12-status een zware wissel trekt op de fusiebesprekingen.

Het is niet aan de Raad een oordeel uit te spreken over de gewenste omvang of samenstelling van de nieuw te vormen gemeente. Een gemeentelijke herindeling dient primair te worden ingegeven door bestuurlijke motieven. Het bestuurlijk en financieel oplossend vermogen van de gemeente Boskoop is echter naar de opvatting van de Raad zodanig aangetast dat een gemeentelijke herindeling bijna als een noodzakelijke voorwaarde geldt voor het oplossen van de financiële malaise waarin de gemeente nu al vele jaren verkeerd. De Raad heeft eerder uitgesproken dat de financiële positie van de gemeente Boskoop een eventuele herindeling niet in de weg mag staan.¹ In dat licht beoordeelt de Raad nu ook het artikel 12-rapport van de IFLO.

4.

Actualiseren beheerplannen

Bij de berekening van het aanvaardbare tekort is in het artikel 12-rapport geen rekening gehouden met de financiële gevolgen van het actualiseren van de beheerplannen. Deze actualisatie leidt volgens het verweerschrift van de gemeente tot een structurele verhoging van de budgetten met ruim € 717.000 per jaar.

In het artikel 12-rapport wordt opgemerkt dat de actualisering van het onderhoudsbudget wegen (ad € 370.118) het gevolg is van het uitgangspunt dat bij de beoordeling van artikel 12-aanvragen standaard 25% van het geraamde wegenonderhoud buiten beschouwing wordt gelaten. De IFLO is verder van oordeel dat het bij het actualiseren van de beheerplannen gaat om zaken die behoren tot de normale uitvoering van taken bij gemeenten. De gemeente dient deze kosten dan ook op te vangen binnen de reguliere huishouding. Het genoemde bedrag is derhalve niet meegenomen bij de berekening van het relevante tekort.

De Raad stelt vast dat de IFLO in overeenstemming met de gebruikelijke handelwijze bij de beoordeling van het wegenonderhoud 25 % buiten beschouwing heeft gelaten. Daarmee is € 370.118 van de actualisering van de onderhoudsplannen het wegenbeheersplan niet relevant. De Raad deelt ook de opvatting van de IFLO dat de gemeente in principe de financiële

¹ Rfv, *Advies toepassing artikel 12 Boskoop 2006*, van 16 juli 2007, Rfv 2007-0000235444

gevolgen van het actualiseren van de onderhoudsplannen net als iedere andere (normale) gemeente zelf dient op te vangen. Dat laat onverlet dat de gemeente voor de extra kosten voortvloeiende uit de beheerplannen voor bruggen (ad € 82.137), kademuren (ad € 27.646) en het informatiebeheersplan (€183.000) dekking dient te vinden. Dit komt bovenop de taakstelling van € 542.000.

Gelet op de nog te leveren financiële inspanning van de gemeente de begroting sluitend te maken, stelt de IFLO 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 belrekken bij de weerstandscapaciteit.

Hoewel door de Raad eerder is gewezen op de mogelijkheid stille reserves aan te wenden voor het oplossen van problemen, mist de Raad een onderbouwing die aantoont dat dit ook reëel mogelijk is. Het is immers nu moeilijk in te schatten of de door de IFLO gesuggereerde mogelijke verkoop van aandelen kan bijdragen aan het sluitend maken van de begroting omdat geen informatie beschikbaar is over de intrinsieke waarde van de aandelen.

De Raad is van opvatting dat de gevolgen van de actualisering van de beheerplannen terecht niet zijn meegenomen maar dit laat onverlet dat gezien de geringe budgettaire slagkracht van de gemeente hiermee mogelijk een risico wordt afgewenteld naar de toekomst.

5.

Achterstallig onderhoud kademuren en gemeentetoren

Uit de actualisering van de beheerplannen is gebleken dat de kademuren en de gemeentetoren in zodanig onveilige staat verkeren dat er sprake is van urgent achterstallig onderhoud. De gemeente claimt hiervoor een bedrag van € 1.442.500.

In het rapport maakt de IFLO gewag van het achterstallig onderhoud aan de gemeentetoren van in totaal € 215.000. Ook wordt geconstateerd dat de omvang van de onderhoudsreserve gemeentetoren te gering is om deze last in één keer te dragen. De oplossing hiervoor zal binnen de begroting dienen te worden gevonden.

De kosten van het achterstallig onderhoud kademuren worden echter niet genoemd. Het predicaat 'achterstallig onderhoud' betekent weliswaar niet dat de kosten daarvan automatisch betrokken worden bij de berekening van de aanvullende steun maar de Raad mist een motivering waarom het

achterstallig onderhoud aan de kademuren geheel buiten beschouwing is gelaten.

De Raad is van oordeel dat het voor de hand ligt de kosten van het achterstallig onderhoud aan de kademuren, op dezelfde kritische wijze als bij het achterstallig onderhoud van de wegen, te betrekken bij de berekening van het relevante tekort.

De Raad is van mening dat het achterstallig onderhoud kademuren moet worden betrokken worden bij de berekening van het relevante tekort.

6.

Kosten openbare orde en veiligheid (OOV)

De gemeente Boskoop vindt het niet terecht dat de extra OOV gelden ingezet moeten worden voor het verlagen van het begrotingstekort. In totaal gaat het over de hele periode om een bedrag van € 325.000.

De IFLO heeft naar het oordeel van de Raad terecht de extra OOV middelen binnen de algemene uitkering als algemeen dekkingsmiddel aangewezen. Het bestuursakkoord Rijk-gemeenten spreekt ook niet van een verplichte besteding van het accres. Uit de vergelijking met de gemeentefondsuitkering geeft de gemeente al ruim € 28 per inwoner meer uit dan het ijkpunt OOV. Na de herijking per 2008 geeft de gemeente nog steeds € 24 per inwoner meer uit dan het ijkpunt. Dit is conform het landelijke beeld.

Besluitvorming op het niveau van de veiligheidsregio kan de gemeente echter opzadelen met een extra inspanningsverplichting. De beslissing om de brandweer van Boskoop te regionaliseren is nog niet gemaakt. Een regionalisering kost de gemeente op korte termijn extra inspanning maar is op termijn voordeliger. Een verplichting voortvloeiende uit een regionaal genomen besluit geldt daarbij als een verplichte uitgave.

De Raad stemt in met de redenering van de IFLO de extra uitgaven voor openbare orde en veiligheid buiten beschouwing te laten. Hij is daarbij van mening dat het de gemeente past eerst binnen het beschikbare budget voor openbare orde en veiligheid andere prioriteiten te stellen. De Raad sluit echter niet uit dat de verplichte uitgaven die voortvloeien uit regionaal genomen besluiten een extra last voor de gemeente met zich zal brengen.

7.

Algemene reserve en weerstandsvermogen

Bij het opstellen van het artikel 12-rapport is de stand van de algemene reserve over 2007 rekeninghoudend met een vrij te laten drempel onvoldoende om een bijdrage te leveren in het terugdringen van het aanvaardbare tekort 2007. De omvang van de reserves en voorzieningen van de gemeente Boskoop blijft met € 884 per inwoner fors achter bij het gemiddelde van € 1.454 per inwoner in de grootteklasse 10.000-20.000 inwoners in de provincie Zuid-Holland.

De gemeente Boskoop stelt in haar verweerschrift dat het weerstandsvermogen van de gemeente ondermaats is. De algemene reserve is na verwerking van de resultaten van de jaarrekening 2007 nihil. De gemeente wenst daarom een aanvulling van de aanvullende steun teneinde de algemene reserve te kunnen opbouwen tot het bedrag van de vrij te laten drempel van € 267.000.

De handleiding artikel 12 spreekt wel over een vrij te laten drempel voor de algemene reserve die niet hoeft te worden ingezet maar laat zich niet uit over de situatie dat de algemene reserve zich daaronder bevindt. De IFLO wijst er op dat de gemeente de weerstandscapaciteit kan verhogen door de tijdelijke maatstaf verfijning riolering niet in te zetten als dekking van de riolering. De gemeente is daartoe immers niet verplicht. De tijdelijke maatstaf geldt als een algemeen dekkingsmiddel. Het gaat om een bedrag van € 478.000 in 2007 aflopend naar nihil in 2012. Dit zou een extra last van c.a. € 78 per aansluiting betekenen. De kosten per aansluiting zouden daarmee komen op € 276 per aansluiting. Het gemiddelde rioolrecht in Nederland bedroeg in 2007 ongeveer € 147 maar kende een maximum van € 358. Deze mogelijkheid is echter inmiddels nagenoeg als een gepasseerd station te beschouwen omdat deze mogelijkheid alleen nog voor 2009, 2010 en 2011 kan worden geëffectueerd.

In het vorige advies drong de Raad er op aan dat, gelet op het geringe weerstandvermogen, de financiële risico's goed in kaart te brengen. Hij stelde daarbij dat om een structurele verbetering van de financiële positie te bewerkstelligen het ook gerechtvaardigd was de verbeterde financiële vooruitzichten en mogelijke stille reserves te betrekken.

De gemeente beschikt nauwelijks over enige weerstandscapaciteit. Op de gemeente rust daarbij een forse eigen inspanning. De gemeente heeft reeds in de eerste artikel 12-periode in totaal € 824.000 gesaneerd. Op basis van het voorliggende rapport dient hier bovenop nog een structureel bedrag van € 542.000 te worden gesaneerd. Daarnaast zal de gemeente ook nog

additionele dekkingsmiddelen moeten genereren voor het opvangen van de financiële gevolgen van het actualiseren van de beheerplannen, de financiële gevolgen van het achterstallig onderhoud aan de gemeentetoren en de kademuren en de mogelijke kosten voor de veiligheidsregio.

De Raad wijst er daarbij op dat de gemeente ook nog geconfronteerd wordt met de voorbereidingskosten van de herindeling. De kosten van voorbereiding voorafgaande aan het besluit tot gemeentelijke herindeling komen immers ten laste van de oude gemeenten. De maatstaf gemeentelijk herindeling voorziet niet in dekking van deze kosten.

Bij eerdere gevallen heeft de Raad ervoor gepleit om meevallers op de rekening in het jaar van toekenning ook in te zetten ter vermindering van het tekort.² In dit geval zou spiegelbeeldig het tegenvallende rekeningsresultaat 2007 kunnen worden betrokken bij de aanvullende steun.

De gemeente dient over een vrij inzetbare algemene reserve te beschikken om tegenvallers op te vangen. Naar de opvatting van de Raad kan de gemeente in eerste aanleg zelf een bijdrage leveren door de tijdelijke maatstaf verfijning riolering niet meer in te zetten als dekking voor de van de riolering. Tegelijkertijd acht hij het reëel dat het tegenvallende rekeningsresultaat over 2007 alsnog wordt betrokken bij de aanvullende steun en de gemeente gecompenseerd wordt voor de voorbereidingskosten van het herindelingsproces.

8.

Conclusie

De gemeente Boskoop bevindt zich sinds 2000 in een permanente staat van financiële sanering. Met het voorstel van de IFLO om de gemeente Boskoop voor de jaren 2007 tot en met 2010 aanvullende uitkeringen te verstrekken van in totaal € 16.159.000 zou de gemeente vanaf 2011 zonder aanvullende steun verder moeten kunnen. De gemeente moet daarvoor zelf wel een extra bezuinigingsinspanning van € 542.000 realiseren. De ervaringen uit het verleden geven de Raad echter enige redenen tot scepsis. Door de lange artikel 12-periode is het oplossend vermogen van de gemeente aangetast. De mogelijke gemeentelijke herindeling zou in dit specifieke geval een opmaat kunnen betekenen voor een nieuw perspectief voor Boskoop. De Raad is dan ook van oordeel dat de financiële positie van de gemeente Boskoop een eventuele herindeling niet mag

² Rfv, Advies toepassing artikel 12 Neder-Betuwe 2006, van 22 juni 2007, Rfv 2007-0000226725.

belemmeren. Op basis van het voorliggende rapport is de Raad echter van oordeel dat de financiële situatie van Boskoop nog te veel open einden en onzekerheden kent om een succesvolle herindeling met vertrouwen tegemoet te zien.

Naast de bezuinigingstaakstelling dient de gemeente immers nog de financiële gevolgen van het actualiseren van de beheerplannen, de financiële consequenties van het achterstallig onderhoud van de gemeentetoren en de kademuren, de mogelijke kosten voor de veiligheidsregio en de voorbereidingskosten van de herindeling op te vangen. De Raad onderschrijft de door de IFLO geschetste mogelijkheden om de uitgaven te beperken en aanvullende dekkingsmogelijkheden aan te boren. Ook het voorstel van de IFLO, om gelet op de nog te leveren financiële inspanning van de gemeente bij een eventuele verkoop van aandelen de opbrengst daarvan aan de gemeente te laten, kan op zijn instemming rekenen. De Raad mist evenwel een onderbouwing die aantoont dat de verkoop van aandelen kan bijdragen aan het sluitend maken van de begroting omdat geen informatie beschikbaar is over de intrinsieke waarde van de aandelen. Het weerstandvermogen van de gemeente Boskoop is nihil. De gemeente kan zich geen tegenvallers meer veroorloven.

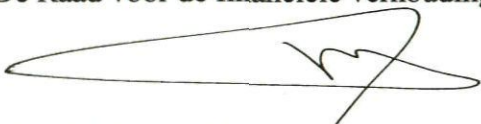
De Raad stemt in met het voorstel van de IFLO de gemeente Boskoop voor de jaren 2007 tot en met 2010 aanvullende uitkeringen uit het gemeentefonds te verstrekken van respectievelijk € 4.000.000, € 4.723.000, € 4.375.000 en € 3.061.000. Tegelijkertijd stelt de Raad vast dat het voorliggende IFLO-rapport nog te veel open einden en onzekerheden herbergt om een succesvolle herindeling met vertrouwen tegemoet te zien. De Raad adviseert daarom het aantal onzekerheden te beperken door in de berekening van de aanvullende steun alsnog de volgende zaken te betrekken:

- *het achterstallig onderhoud kademuren;*
- *het rekeningsresultaat over 2007 en*
- *de voorbereidingskosten van de herindeling*

Dit alles onder de voorwaarde dat de gemeente zelf de algemene reserve op peil brengt.

De Raad is verder van mening dat van alle betrokken partijen een maximale inspanning mag worden verlangd de herindeling succesvol te laten verlopen. Daartoe behoort in ieder geval het met spoed uitvoeren van een herindelingscan waarbij de gevolgen van de gemeentelijke herindeling in kaart worden gebracht en een reëel beeld van de toekomstige gemeente wordt geschetst. Ook dient zo spoedig mogelijk gestart te worden met de voorbereiding van een 'schone' oplevering zodat er een definitieve streep kan worden gezet onder de artikel 12-periode en een nieuwe start mogelijk wordt.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop followed by a smaller loop and a final downward stroke.

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

A handwritten signature in black ink, starting with a large, stylized 'C' followed by several horizontal strokes.

Drs. C.J.M. Breed, secretaris

Rob
Raad voor het openbaar bestuur

Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

TPG Post

Port betaald
Port payé
Pays-Bas

Provincie Zuid-Holland

Postbus 90602

2509 LP Den Haag