

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,
mr. K.G. de Vries
De staatssecretaris van Financiën,
drs. W.J. Bos

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	IFLO2001/58043	Rfv2001/U76472	30 juni 2001
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
mr. G.A. van Nijendaal	55820L-007	070-4267232	
Onderwerp			
Advies toepassing artikel 12 Fvw: Boskoop (2000)			

Geachte heren,

In uw brief van 26 februari 2001 verzoekt u de Raad voor de financiële verhoudingen te adviseren over het verzoek van de gemeenteraad van Boskoop een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2000. Met dit advies voldoet de Raad aan uw verzoek. Voor zijn advies heeft de Raad kennisgenomen van het bijbehorend rapport van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO). Ook het artikel 12-verslag inzake Boskoop van de provincie Zuid-Holland, een afschrift van het advies van de provincie Zuid-Holland en een reactie van de gemeente Boskoop zijn door de Raad ontvangen.

1.

Samenvatting advies

De Raad adviseert de omvang van de aanvullende uitkering voor 2000 overeenkomstig het IFLO-rapport te bepalen op f 3,495 mln. De Raad onderschrijft de noodzaak tot een sluitende meerjarensaneringsbegroting 2001-2005 te komen. De Raad benadrukt de noodzaak van een reëel inzicht in de financiële positie van de gemeente als basis voor een structurele oplossing.

Bij de invulling van het verdere artikel 12-traject (dus na 2000), leidend tot een structurele oplossing, dient nadrukkelijk rekening te worden gehouden met de aanzienlijke mate van eigen schuld. De gemeente heeft over een reeks van jaren onvoldoende actie ondernomen een goed zicht op de eigen financiële positie te krijgen. Een flinke eigen inspanning acht de Raad daarom ook op zijn plaats. Het huidige hoge belastingniveau verhult dat de gemeente in een eerder stadium heeft verzuimd financieel orde op zaken te stellen. Ook wijst de Raad erop dat mede door de inspanningen van de gemeente er een welvarende bedrijfstak is gecreëerd en in stand wordt gehouden. Het past niet in het kader van het bestaande artikel 12-beleid een gemeente specifieke belastingvoorschriften op te leggen maar het verdient in

de optiek van de Raad wel aanbeveling de bijdragen die de bedrijfstak aan de sanering van de gemeentelijke financiën levert duidelijk zichtbaar te maken.

De Raad kan ook niet nalaten erop te wijzen dat ook het provinciale toezicht niet adequaat heeft gefunctioneerd. De Raad is er niet van overtuigd dat de provincie een maximale inspanning heeft geleverd, de gemeente te overtuigen van de noodzaak te komen tot een deugdelijke onderbouwing van haar begroting. Repressief provinciaal toezicht mag geen vrijbrief zijn om een gemeente niet kritisch te volgen. Het louter beroepen op de formele bevoegdheden of de 'blote' begrotingscijfers en de uitkomsten van rekeningen acht de Raad wel een zeer magere invulling van het provinciaal toezichtbeleid. In dit licht bezien wil de Raad nog opmerken dat het wellicht te overwegen is provincies ook in financieel opzicht aan te spreken op de gevolgen van falend toezichtsbeleid.

Het laat zich aanzien dat de problemen door het te laat aanvragen van artikel 12-steun er mede toe hebben geleid dat de omvang van de problemen onnodig is vergroot. Zowel het falend inzicht bij de gemeente als het tekortschietend provinciaal toezicht onderstrepen de actualiteit van het advies dat de Raad heeft uitgebracht over het te voeren artikel 12-beleid.¹

2.

De artikel 12-aanvraag

Het jaar 2000 betreft de eerste artikel 12-aanvraag van Boskoop. Wel heeft de gemeente in 1994 overwogen aan te vragen. Dit is destijds niet doorgevoerd omdat niet aan de belastingeisen werd voldaan. Door het ontbreken van beheersplannen (met name voor de wegen) bestond er vervolgens jarenlang geen inzicht in de noodzakelijke onderhoudsuitgaven en in de omvang eventueel achterstallig onderhoud er was dus ook onvoldoende inzicht in de financiële toestand van de gemeente. Pas uit in 1998 door de gemeente gestart onderzoek naar de financiële toestand (Financiële Schouw) bleek dat op meerdere gebieden fors achterstallig onderhoud bestond, met name bij de wegen. Dit ging de gemeentelijke mogelijkheden ver te boven, waarmee artikel 12 nadrukkelijk in beeld kwam en voor 2000 een aanvraag is ingediend. Voor een goed onderbouwd inzicht in de financiële situatie van 2000 ontbreekt nog steeds een aantal benodigde financiële gegevens (met name onderhoudsrapportages op meerdere terreinen). Er is in dit eerste artikel 12-jaar dan ook geen volledig financieel beeld beschikbaar.

Voor het wegenonderhoud bestaat al wel een voldoende basis voor het bepalen van de noodzakelijke artikel 12-steun. Duidelijk is wel dat de grootste financiële pijn bij de wegen zit. Verder is het niet onbelangrijk te constateren dat uit begrotingsanalyse blijkt dat de gemeente op het geijkte deel van het gemeentefonds in totaal niet meer heeft uitgegeven dan het ontvangt. Met andere woorden: de te lage uitgaven voor wegen hebben niet geleid tot te hoge uitgaven voor 'leuke dingen'.

Voor het tweede artikel 12-jaar (2001) zijn inmiddels diverse onderzoeken gestart teneinde een goed overzicht en inzicht in de financiële positie te krijgen.

¹ Artikel 12-beleid, advies van 17 april 2001, Rfv 55820-012

Boskoop voldoet aan de toelatingseisen van artikel 12. Het begrotingstekort voor 2000 bedraagt *f* 13,9 mln. Bij de berekening van het relevante begrotingstekort 2000 zijn door IFLO vooralsnog de implicaties van de Financiële Schouw niet meegenomen. Deze komen bij de verdere artikel 12-afhandeling in 2001 nog aan bod. De last van het achterstallig wegonderhoud is gesteld op *f* 1,4 mln (een 10-jarige annuïteit van *f* 10,25 mln à 6%). wordt een bedrag van *f* 1 mln aan aanwendbare reserves ingebracht (gedurende 5 jaar een inbreng van *f* 1 mln per jaar van de totale aanwendbare reserves van *f* 5 mln) en er worden nog enkele correcties toegepast. Het relevante begrotingstekort bedraagt *f* 5,195 mln. Na vermindering met de eigen inspanning van *f* 1,700 mln resteert een bedrag van *f* 3,495 mln. Dit is de aanvullende steun die de IFLO-inspecteurs voor 2000 voorstellen. Tevens stellen zij als bijzonder voorschrift voor het opstellen van een meerjaren(sanerings)begroting 2001-2005, waarvan de jaarschijf 2005 reël sluitend is.

De Raad acht dit een duidelijke opdracht. Hij wijst erop dat dit gebaseerd moet zijn op een deugdelijk onderbouwd inzicht in de financiële positie. Daarbij dient het te gaan om een totaal beeld. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor een structurele sanering.

3.

De problematiek van de wegen

Hoewel het financieel beeld van 2000 nog niet compleet is - een aantal nog ontbrekende onderhoudsrapporten moet bij de behandeling van 2001 beschikbaar komen - is al wel duidelijk dat de grootste financiële pijn bij de wegen zit. Het rapport van Arcadis geeft inzake de wegen al veel informatie. Dit is dan ook het belangrijkste aanknopingspunt voor het IFLO-rapport.

Uit het onderzoek van Arcadis, dat gebruikt is voor het artikel 12-rapport 2000, blijkt (na enkele aanpassingen door IFLO) sprake te zijn van een benodigd regulier wegonderhoudsbudget van *f* 6,8 mln. Na aftrek van de volgens de artikel 12-regels gebruikelijke correctie van 25% wordt voor de berekening van de aanvullende steun uitgegaan van een voor regulier wegonderhoud benodigd bedrag van *f* 5,1 mln. Dit is wel aanzienlijk meer dan het door de gemeente in de begroting opgenomen bedrag van *f* 2,2 mln.

Het achterstallig wegonderhoud bedraagt *f* 10,25 mln. Bij de berekening van het relevante begrotingstekort 2000 is de last van het achterstallig wegonderhoud gesteld op *f* 1,4 mln (een 10-jarige annuïteit van *f* 10,25 mln à 6%).

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland acht evenwel het regulier onderhoudsbudget van *f* 5,1 mln te laag en stellen evenals de gemeente de gebruikelijke aftrek van 25% op de normkosten ter discussie. Ook de gemeente is van mening dat de toepassing van de wegnormkostensystematiek zoals toegepast bij artikel 12 en de aftrek van 25% geen recht doen aan de bijzondere situatie van Boskoop. Daarbij wijst de gemeente op de

bodemgesteldheid en het zware vrachtverkeer, vanwege de internationaal economische functie van de boomkwekerijen, op de smalle wegen.

De Raad stelt vast dat de vaststelling van het onderhoudsbudget conform de geldende handleiding heeft plaatsgevonden. Het betreft hier staand beleid waarvan niet is afgeweken. De 25% aftrek wordt toegepast omdat bij het overgrote deel van de gemeente geen sprake is van een optimale onderhoudssituatie en het niet de bedoeling kan zijn artikel 12-gemeenten in een betere onderhoudspositie te brengen dan de overige gemeenten. Herziening van de 25% aftrek, al dan niet specifiek voor gemeenten met een slechte bodemgesteldheid, dient in een ander kader aan de orde te worden gesteld.

De gemeente Boskoop heeft inderdaad forse bedragen in de verbetering van de wegeninfrastructuur geïnvesteerd. Hierbij gaat het vooral om de reconstructie van wegen, waaronder smalle agrarische wegen, om (zwaar) transport naar en van de boomkwekerijen en de veiling mogelijk te maken. Hier is sprake van eigen gemeentelijk beleid om de economische structuur van deze in de gemeente zo belangrijke bedrijfstak te verbeteren. Het aldus besteden van gemeentelijke middelen past binnen de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente waarbij elke gemeenteraad tot invulling van eigen prioriteiten kan besluiten. Een zeer belangrijke randvoorwaarde hierbij is echter wel dat dit dient te gebeuren binnen een (structureel) sluitende begroting. Dit impliceert een begroting waarin rekening is gehouden met de juiste kapitaallasten van de gedane investeringen (waarbij rekening wordt gehouden met een juiste afschrijvingstermijn) en met redelijke onderhoudslasten van wegen enz. (zo mogelijk gebaseerd op meerjarige beheersplannen).

Uit het ontbreken van inzicht in de financiële situatie van de wegen, in de werkelijk noodzakelijke onderhoudslasten en in de omvang van mogelijk achterstallig onderhoud blijkt dat de gemeente dit aspect heeft veronachtzaamd. Het gemeentelijk afschrijvingsbeleid blijkt met te lange afschrijvingsperioden soms meer te zijn bepaald door de (beperkte) beschikbare financiële ruimte dan door de periode van economisch nut. Ook zijn er immateriële activa, investeringen die geen economisch nut meer hebben, waarop nog wordt afgeschreven: met name wegconstructies die inmiddels achterhaald zijn door nieuwe aanpassingen.

Uit dit alles komt een beeld naar voren van een gemeente die veel aandacht heeft besteed aan investeringen voor de verbetering van de wegeninfrastructuur, maar die jarenlang onvoldoende oog heeft gehad voor de exploitatielasten. Met als gevolg een niet sluitende begroting en een beroep op artikel 12. Hierdoor worden de gevolgen van het gemeentelijk wegen(investerings)beleid afgewenteld op het collectief van de gemeenten. Door lang te wachten is bovendien het achterstallig onderhoud gegroeid. Naar de mening van de Raad valt dit alles de gemeente zeker te verwijten. Het investeringsprogramma is gezien de middelen te ambitieus geweest met weinig aandacht voor de exploitatielasten. Ten aanzien van de door de gemeente en provincie aangevoerde noodzakelijk toekomstige investeringen geldt dat deze binnen het kader van artikel 12 moeten voldoen aan strenge

criteria. Nog afgezien van mogelijke specifieke bekostiging daarvan gaat de Raad ervan uit dat deze ook worden meegenomen en gewogen in de aanvraag over 2001.

De gemeente wijst erop dat een belangrijke economische sector, boomkwekerijen met internationale betekenis, grote infrastructurele inspanningen rechtvaardigt. Waar het (ook) gaat om investeringen met een nationaal economisch belang ligt het meer voor de hand steun te zoeken bij de ministeries zoals LNV en EZ. De Raad acht het verder op zijn plaats dat de bedrijfstak daar zelf ook direct of indirect aan bijdraagt. Het ligt echter in de optiek van de Raad niet in de rede financiering hiervan via artikel 12 af te wentelen op het gemeentefonds.

4.

Eigen inspanning

De gemeente wordt geacht een eigen inspanning te leveren van f 1,7 mln. Dit is het verschil tussen het primitieve begrotingstekort 2000 exclusief de gevolgen van de Financiële Schouw (die dus vooralsnog buiten haken zijn geplaatst) en de (sluitende) begroting 1999. Dit bedrag zal de gemeente dus zelf moeten opbrengen via bezuinigingen of belastingverhoging. Voorts moet door de gemeente op de gebruikelijke wijze een bedrag van f 5 mln aan aanwendbare reserves worden ingebracht, dit is gedurende vijf jaar een bedrag van f 1 mln.

Gezien de aanzienlijke mate van eigen schuld aan de financiële problematiek acht de Raad het gerechtvaardigd dat van de gemeente een flinke eigen bijdrage voor de oplossing wordt gevraagd. De gemeente heeft jaren een onvoldoende deugdelijk onderbouwd financieel beleid gevoerd. Het feit dat een eerdere overweging artikel 12 aan te vragen niet is doorgevoerd omdat niet aan de belastingeisen werd voldaan geeft indirect aan dat de gemeente bezig is met een inhaalslag belastingen op het noodzakelijke peil te brengen. Het betreft daarbij een economisch welvarende gemeenschap die flink heeft geprofiteerd van de gemeentelijke inspanningen.

5.

Provinciaal toezicht

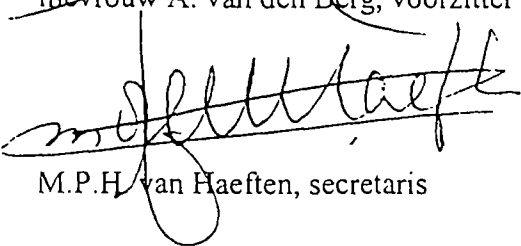
De inspecteurs constateren dat er door het ontbreken van beheersplannen jarenlang geen sprake was van reële begrotingen. De IFLO-inspecteurs constateren dat het toezicht over de jaren na 1994 onvoldoende adequaat is geweest: door het ontbreken van beheersplannen bestond onvoldoende zicht op de hardheid van de onderhoudsramingen maar stonden de begrotingen desondanks onder repressief toezicht. De Raad deelt deze mening. Het verweer van de provincie geeft blijk van een wel zeer formele invulling van het provinciaal toezicht. Het toezichtbeleid dient meer in te houden dan het strikt toepassen van de formele bevoegdheden of het alleen bezien van de feitelijke begroting en rekeninguitkomsten. Het is de Raad niet gebleken dat de provincie een maximale inspanning heeft geleverd de gemeente te overtuigen van de noodzaak te komen tot een deugdelijke onderbouwing van haar begroting. Repressief provinciaal toezicht mag geen vrijbrief zijn om een gemeente niet kritisch te volgen.

De Raad constateert dat de provincies hier een verantwoordelijkheid hebben zonder dat daar voor de provincies financiële gevolgen aan verbonden zijn. Deze constatering acht hij een nadere overweging waard.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



mevrouw A. van den Berg, voorzitter



M.P.H. van Haeften, secretaris

Dossier/volnummer

55820L-006

Kenmerk

Rfv2001/67629

Raadsnota 1 Toepassing artikel 12 Fvw op de gemeente Boskoop (2000)

1.

Inleiding

In de brief van 26 februari 2001 (55820L-002) vragen de gemeentefondsbeheerders het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen inzake het verzoek van de gemeente Boskoop om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2000. Het bijbehorende rapport van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) is onder hetzelfde nummer aan de Raad toegezonden. Tevens was al veel eerder beschikbaar het artikel 12-verslag inzake Boskoop van de provincie Zuid-Holland en zijn recent ook een afschrift van het advies van de provincie Zuid-Holland (55820L-003) en een reactie van de gemeente Boskoop (55820L-005) ontvangen.

2.

De gemeente Boskoop

De door het riviertje de Gouwe doorsneden gemeente Boskoop (ruim 15.000 inwoners) ligt in het Groene Hart, is door de gemeenten Waddinxveen en Reeuwijk gescheiden van Gouda (zie bijlage 1) en heeft met deze gemeenten een zeer slechte bodem gemeen (percentage slechte bodem Boskoop: 98%). Het betreft een gemeente met een redelijke sociale structuur en weinig centrumfunctie, waarvan de oppervlakte aanmerkelijk kleiner is dan die van soortgenoten. Zowel economisch als ruimtelijk dominant zijn de vele (boom)kwekerijen met veelal lange smalle percelen omgeven door sloten en met vanouds smalle toegangswegen (het transport ging over water).

Het jaar 2000 betreft de eerste artikel 12-aanvraag van Boskoop. Het provinciale verslag geeft aan dat al in 1986 met de gemeente over de zorgwekkende financiële situatie is gesproken, die vooral het gevolg zou zijn van de in het verleden gecreëerde infrastructuur voor het boomkwekerij-gebied en de slappe bodem. Dit betekent hoge kosten van onderhoud en reconstructie van wegen door de slechte bodem en het intensieve wegengebruik door vrachtverkeer ten behoeve van de boomkwekersindustrie. 'De gemeente vond het moeilijk te accepteren dat - mede door haar inspanningen - een welvarende bedrijfstak is gecreëerd en in stand wordt gehouden, terwijl de rijksoverheid daarvan de revenuen heeft. De kwestie zou zijn aangekaart bij BiZa en Landbouw en Visserij, maar verdere gegevens zijn niet (meer) beschikbaar'.

Een eerdere gedachte om (in 1994) artikel 12 aan te vragen is niet doorgevoerd omdat niet aan de belastingeisen werd voldaan. Door het ontbreken van beheersplannen (met name voor de wegen) bestond er vervolgens jarenlang geen inzicht in de noodzakelijke onderhoudsuitgaven en eventueel achterstallig onderhoud en was er dus ook onvoldoende inzicht in de financiële toestand van de gemeente. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 1998 is vanuit de gemeente een projectgroep gestart met onderzoek naar de financiële toestand. Dit resulteerde in een Financiële Schouw die aangaf dat op meerdere gebieden fors achterstallig onderhoud bestond, met name bij de wegen. Het totale gemeentelijke budget van f 40 mln zou met f 19 mln verhoogd moeten worden. Dit ging de gemeentelijke mogelijkheden ver te boven, waarmee artikel 12 nadrukkelijk in beeld kwam en voor 2000 een aanvraag is ingediend. In 1999 is op verzoek van de gemeente door IFLO en de provincie een begrotingscan gemaakt.

3.

Het IFLO-rapport

Boskoop voldoet aan de toelatingseisen van artikel 12. Het begrotingstekort voor 2000 bedraagt f 13,9 mln. Door het ontbreken van een aantal financiële gegevens (met name onderhoudsrapportages op meerdere terreinen) is in dit eerste artikel 12-jaar nog geen volledig financieel beeld beschikbaar. Gestart is met diverse onderzoeken, waarmee er voor het tweede artikel 12-jaar (2001) een goed overzicht moet zijn.

De inspecteurs constateren dat er door het ontbreken van beheersplannen jarenlang geen sprake was van reële begrotingen. 'Het bevreemd de inspecteurs dat de gemeente tot en met 1999 onder het repressief toezicht stond, ondanks het feit dat de gemeente in 1994 de mogelijkheden van artikel 12 heeft onderzocht om het hoofd te bieden aan de financiële problematiek'. Hun conclusie is dat het toezicht van de provincie Zuid-Holland over de betreffende jaren onvoldoende adequaat is geweest.

Wel beschikbaar voor 2000 is een extern onderhoudsrapport van Arcadis naar de wegentoestand. Hieruit blijkt dat het reguliere wegenonderhoud (rekening houdende met de gebruikelijke aftrek van 25%) met f 2,9 mln moet worden verhoogd. Het achterstallig wegenonderhoud bedraagt f 10,25 mln. Bij de berekening van het relevante begrotingstekort 2000 zijn door IFLO voorsnog de implicaties van de Financiële Schouw niet meegenomen (deze komen bij de verdere artikel 12-afhandeling in 2001 nog aan bod), is de last van het achterstallig wegenonderhoud gesteld op f 1,4 mln (een 10-jarige annuïteit van f 10,25 mln à 6%), wordt een bedrag van f 1 mln aan aanwendbare reserves ingebracht (gedurende 5 jaar een inbreng van f 1 mln per jaar van de totale aanwendbare reserves van f 5 mln) en worden nog enkele correcties toegepast. Dat geeft het volgende beeld (bedragen in mln. gulden):

begrotingstekort 2000	13,900
af: Financiële Schouw	-12,200

gecorrigeerd tekort 2000	1,700
bij: regulier onderhoudsbudget wegen	2,900
bij: achterstallig wegenonderhoud	1,400
bij: diverse correcties	0,195

aanvaardbaar begrotingstekort	6,195
af: inbreng aanwendbare reserves	1,000

<i>relevant begrotingstekort 2000</i>	5,195
af: eigen inspanning	1,700
voorstel aanvullende uitkering	3,495

De gemeente moet een eigen inspanning leveren van *f* 1,7 mln. In het begin van de artikel 12-behandeling zijn namelijk afspraken gemaakt dat in het eerste artikel 12-jaar voor het geaccepteerde begrotingssaldo zou worden uitgegaan van de sluitende begroting van het jaar daarvoor (1999): het (gecorrigeerde) begrotingstekort 2000 van *f* 1,7 mln is dus niet geaccepteerd (zie regel 3 van bovenstaande tabel).

Na vermindering van het relevante begrotingstekort van *f* 5,195 mln met genoemde eigen inspanning van *f* 1,700 mln resteert een bedrag van *f* 3,495 mln. Dit is de aanvullende steun die de IFLO-inspecteurs voor 2000 voorstellen. Tevens stellen zij als bijzonder voorschrift voor het opstellen van een meerjaren(sanerings)begroting 2001-2005, waarvan de jaarschijf 2005 reëel sluitend is.

Uit de begrotingsanalyse blijkt bij vergelijking van de gecorrigeerde uitgaven van Boskoop met de (genormeerde) inkomsten uit het gemeentefonds ('vergelijking met zichzelf') dat op het geijkte deel per saldo iets *minder* wordt uitgegeven dan wordt ontvangen: op het cluster Onderwijs en zorg zijn de uitgaven flink hoger, op de overige clusters lager. Op het Verzamelcluster (incl wegen) zijn er duidelijk hogere uitgaven. Bij de vergelijking van Boskoop met soortgenoten (98 andere gemeenten met redelijke sociale structuur en weinig centrumfunctie) en referentiegemeenten (7 gemeenten die qua inwonertal, OAD, bodemgesteldheid, enz. goed vergelijkbaar zijn) blijkt dat door Boskoop op het geijkte deel ongeveer evenveel wordt uitgegeven (maar duidelijk meer op het cluster zorg) en op het niet geijkte deel (verzamelcluster) aanzienlijk meer, met name op de clusters wegen en bestuursondersteuning. Omdat Boskoop aan de artikel 12-belastingeisen moet voldoen (de art.12-eis is een tarief van *f* 21 per *f* 5.000 waarde, de gemeente heft *f* 21,83) zijn de inkomsten uit de OZB fors hoger. Door de hogere OZB en hogere rioolrechten komt Boskoop in de Atlas van de lokale lasten 2000 (COELO) voor het totaal van woonlasten met *f* 1.800 per woonruimte op de tweede plaats in heel Nederland. Dit is *f* 665 boven de referentiegemeenten en zo'n *f* 400 boven het

gemiddelde van een aantal omliggende gemeenten (waaronder ook enkele artikel 12-gemeenten).

4.

De reacties van de provincie en de gemeente

Gedeputeerde staten van Zuid-Holland (55820L-003) zijn het in hun advies niet eens met de kritische opmerkingen uit het IFLO-rapport over het (repressieve) toezicht. Zij achten bij het wegenonderhoud het in het kader van art.12 geaccepteerde reguliere onderhoudsbudget van f 5,1 mln te laag, en willen de bij artikel 12 gebruikelijke aftrek van 25% op de normkosten ter discussie stellen. Voorts zijn zij van mening dat de werkelijke omvang van het achterstallige onderhoud aanmerkelijk groter is dan door de IFLO is berekend. Rekening dient ook te worden gehouden met zaken als veiligheid (gevolg van 'duurzaam veilig') en de kosten wegens gecontroleerd storten van asfalt. Er wordt nog op gewezen dat de gemeente de komende jaren veel werkzaamheden aan de infrastructuur zal moeten uitvoeren.

De gemeente vestigt in de reactie (55820L-005) de aandacht op een tweetal specifieke omstandigheden voor de wegen die van grote betekenis zijn op de slechte financiële positie van Boskoop. De belangrijke economische sector boomkwekerijen (van internationale betekenis, verbetering bereikbaarheid nodig) vergt veel zwaar vrachtverkeer terwijl een aantal wegen hiervoor te smal is en voorts de slechte bodemgesteldheid. Dit heeft geleid tot achterstanden bij het wegenonderhoud, bezuinigingen en een zeer hoge lastendruk. Verdere reconstructies worden noodzakelijk geacht, met name van de Zijde (ca. f 20 mln).

Boskoop is van mening dat de wegenormkostensystematiek zoals toegepast bij artikel 12, geen oplossing geeft voor de problematiek van de onvoldoende bereikbaarheid voor de internationaal economische functie en de vele schade. Hierbij wordt uitgegaan van de bestaande situatie (smalle wegen). De kosten van de noodzakelijke verbredingen worden geraamd op f 40 mln. Verzocht wordt rekening te houden met de noodzakelijke verbreding van een aantal nader te bepalen wegen, en de noodzakelijke investeringen in het kader van 'Duurzaam veilig'. De gemeente is het voorts niet eens met de korting van 25% op de benodigde onderhoudsbudgetten.

5.

Bespreking

Hoewel het financiële plaatje van 2000 nog niet compleet is - een aantal nog ontbrekende onderhoudsrapporten moet bij de behandeling van 2001 beschikbaar komen - is al wel duidelijk dat de grootste financiële pijn bij de wegen zit. Het rapport van Arcadis geeft inzake de wegen al veel informatie.

Vele jaren lang (al van ver vóór 1994) heeft de gemeente Boskoop forse bedragen in de verbetering van de wegeninfrastructuur geïnvesteerd. Hierbij gaat het vooral om de reconstructie van wegen, waaronder smalle agrarische wegen, om (zwaar) transport naar en van de boomkwekerijen en de veiling mogelijk te maken. Dit betreft dus een duidelijk gemeentelijk beleid om de economische structuur van deze in de gemeente zo belangrijke bedrijfstak te verbeteren. Het aldus besteden van gemeentelijke middelen past geheel binnen de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente waarbij elke gemeenteraad tot invulling van eigen prioriteiten kan besluiten. Een zeer belangrijke randvoorwaarde is hierbij echter wel dat dit dient te gebeuren binnen een (structureel) sluitende begroting. Dit impliceert een begroting waarin rekening is gehouden met de juiste kapitaallasten van de gedane investeringen (waarbij rekening wordt gehouden met een juiste afschrijvingstermijn) en met redelijke onderhoudslasten van wegen enz. (zo mogelijk gebaseerd op meerjarige beheersplannen).

Al sinds langere tijd is onduidelijk of de gemeente nog wel aan genoemde randvoorwaarde voldoet gezien het ontbreken van inzicht in de financiële situatie van de wegen, in de werkelijk noodzakelijke onderhoudslasten en in de omvang van mogelijk achterstallig onderhoud. Ook op andere terreinen zijn onvoldoende betrouwbare gegevens beschikbaar.

Al in 1994 werd overwogen artikel 12 aan te vragen. Dit heeft echter pas in 1998 (de Financiële Schouw) geleid tot maatregelen om het financiële plaatje echt beter op het netvlies te krijgen. Toen bleek opeens dat een enorm bedrag voor de wegen nodig was, met name ook voor achterstallig onderhoud. Uit het onderzoek van het externe bureau Arcadis, dat gebruikt is voor het artikel 12-rapport 2000, blijkt (na enkele aanpassingen door IFLO) sprake te zijn van een benodigd regulier wegenonderhoudsbudget van f 6,8 mln: na aftrek van de volgens de artikel 12-regels gebruikelijke correctie van 25% wordt voor de berekening van de aanvullende steun uitgegaan van een voor regulier wegenonderhoud benodigd bedrag van f 5,1 mln. Dit is wel heel erg veel meer dan het door de gemeente in de begroting opgenomen bedrag van f 2,2 mln. Daarbij is de gemeente het niet eens met de aftrek van 25%. In dat geval zou het benodigde onderhoudsbudget meer dan drie keer zo groot worden als door de gemeente begroot! Overigens wordt de aftrek van 25% toegepast omdat er nergens sprake is van een optimale onderhoudssituatie en het niet de bedoeling kan zijn om artikel 12-gemeenten in een betere onderhoudspositie dan de overige gemeenten te brengen.

Aan achterstallig wegenonderhoud is in het kader van artikel 12 ruim f 10 mln berekend.

Het gemeentelijke afschrijvingsbeleid blijkt met te lange afschrijvingsperioden soms meer te zijn bepaald door de (beperkte) beschikbare financiële ruimte dan door de periode van economisch nut. Ook zijn er immateriële activa, investeringen die geen economisch nut meer hebben, waarop nog wordt afgeschreven: met name wegreconstructies die inmiddels achterhaald zijn door nieuwe aanpassingen.

Uit dit alles komt als beeld een gemeente naar voren die veel aandacht heeft besteed aan investeringen voor de verbetering van de wegeninfrastructuur, maar die jarenlang onvoldoende oog heeft gehad voor de exploitatielasten. Met als gevolg een niet sluitende begroting en een beroep op artikel 12. Hierdoor worden de gevolgen van het gemeentelijke wegen(investerings)beleid afgewenteld op het collectief van de gemeenten. Door lang te wachten is bovendien het achterstallig onderhoud gegroeid. Naar de mening van het secretariaat valt dit alles de gemeente zeker te verwijten. Het investeringsprogramma is gezien de middelen te ambitieus geweest met weinig aandacht voor de exploitatielasten. Indien de gemeente van mening is dat het (ook) gaat om nationaal economisch belang had (het zoeken en verkrijgen van) steun van ministeries zoals LNV en EZ voor de hand gelegen.

Ook het provinciale toezicht is tekort geschoten. Terecht constateren de IFLO-inspecteurs dat het toezicht over de jaren na 1994 onvoldoende adequaat is geweest: door het ontbreken van beheerplannen bestond onvoldoende zicht op de hardheid van de onderhoudsramingen maar stonden de begrotingen desondanks onder repressief toezicht. Bij dit alles moet wel worden opgemerkt (zie het laatste deel van paragraaf 3) dat de gemeente op het geijkte deel van het gemeentefonds in totaal niet meer heeft uitgegeven dan het ontvangt. Met andere woorden: de te lage uitgaven voor wegen hebben niet geleid tot te hoge uitgaven voor 'leuke dingen'.

Gezien de aanzienlijke mate van eigen schuld aan de financiële problematiek mag van de gemeente een flinke eigen bijdrage voor de oplossing hiervan worden gevraagd. Terecht verlangen de inspecteurs van de gemeente een aanzienlijke eigen inspanning, een bedrag van f 1,7 mln, ter beperking van het tekort voor 2000. Dit is het verschil tussen het primitieve begrotingstekort 2000 exclusief de gevolgen van de Financiële Schouw (die dus vooralsnog buiten haken zijn geplaatst) en de (sluitende) begroting 1999. Dit bedrag zal de gemeente dus zelf moeten opbrengen via bezuinigingen of belastingverhoging.

Voorts moet door de gemeente op de gebruikelijke wijze een bedrag van f 5 mln aan aanwendbare reserves worden ingebracht, dit is gedurende vijf jaar een bedrag van f 1 mln.

De zeer hoge plaats op de landelijke ladder van woonlasten per woonruimte (COELO 2000) komt overigens voor een deel doordat Boskoop aan de belastingeisen van artikel 12 moet voldoen en bovendien een welvarende gemeente is met een duidelijk bovengemiddelde woningwaarde (en dus een hoge OZB-opbrengst).

Bij de voorstellen van de inspecteurs voor 2000, een aanvullende uitkering van f 3,495 mln) is met dit alles rekening gehouden. Voor de jaren erna dient de gemeente een meerjarensaneringsbegroting (2005 sluitend) op te stellen.

Door de aanpassing van het verdeelstelsel van het gemeentefonds (de verzamelcluster) per 1-1-2001 gaat Boskoop er (uiteindelijk) ruim f 1,1 mln op vooruit.

6.**Het uit te brengen advies**

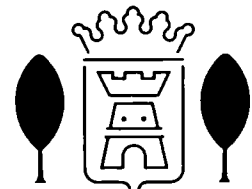
Het secretariaat stelt de Raad voor in zijn advies aan te sluiten bij de IFLO-voorstellen voor 2000 (aanvullende uitkering van f 3,495 mln, meerjarensaneringsbegroting 2001-2005, laatste jaar sluitend).

Hierbij is een kritische noot op zijn plaats voor zowel de gemeente (aanzienlijke mate van eigen schuld) als de provincie (tekortschieten van het toezicht).

Verder kan worden opgemerkt dat ook bij de invulling van het verdere artikel 12-traject (dus na 2000) nadrukkelijk rekening dient te worden gehouden met de aanzienlijke mate van eigen schuld van de gemeente, dat wil zeggen met substantiële gemeentelijke eigen inspanningen.

D.D.
22-05-2001

Raadhuisplein 1
2771 EK Boskoop
Postbus 5
2770 AA Boskoop
Telefoon: (0172) 219500
Telefax : (0172) 219506
E-mail : info@boskoop.nl



GEMEENTE BOSKOOP

AAN

De Raad voor de financiële verhoudingen
Postbus 20011
2509 LP Den Haag

Dossier/volgnr.: 55820L-005

Kenmerk: Rfv2001/64662

Uw brief van/kenmerk	Behandeld door J.C.M. van Prooijen	Doorkiesnr. 219617	Boskoop, 19 april 2001
Onderwerp Reactie van gemeente Boskoop op rapport IFLO 2000	Registratienummer	Bijlage -1-	Verzonden op

Geachte raad,

Hierbij treft u aan een exemplaar van de reactie van de gemeente Boskoop op het rapport van Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden inzake aanvullende uitkering voor het jaar 2000.

Deze reactie is heden ook verzonden aan de beheerders van het Gemeentefonds en Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Boskoop,
Namens dezen,


(J.C.M. van Prooijen)
hoofd stafafdeling financiën