

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 bijdrage uit het
gemeentefonds voor het uitkeringsjaar 2002

's-Gravenhage, 15 april 2003.

Inhoudsopgave

| | | pagina |
|----------|---|--------|
| | Samenvatting | 5 |
| 1 | Inleiding | |
| 1.1 | De aanvraag | 7 |
| 1.2 | Kerngegevens (per 1 januari 2002) | 7 |
| 1.3 | IFLO-rapport 2001 | 7 |
| 1.4 | Verweerschrift gemeente | 7 |
| 1.5 | Advies provincie | 8 |
| 1.6 | Advies Rfv over aanvraag 2001 | 8 |
| 1.7 | Besluit Fondsbeheerders over aanvraag 2001 | 8 |
| 1.8 | De aanpak | 9 |
| 1.9 | Verslag provincie Zuid-Holland | 9 |
| 2 | Algemene (en bijzondere) voorschriften | |
| 2.1 | Inleiding | 11 |
| 2.2 | Algemene voorschriften | 11 |
| 2.3 | Bijzondere voorschriften | 12 |
| 2.4 | Conclusie | 12 |
| 3 | Ontwikkeling rekeningresultaten | |
| 3.1 | Inleiding | 13 |
| 3.2 | Uitkomst rekeningen 1999 - 2001 | 13 |
| 3.3 | Conclusie | 15 |
| 4 | Reserves en voorzieningen | |
| 4.1 | Inleiding | 17 |
| 4.2 | Overzicht reserves en voorzieningen | 17 |
| 4.3 | Conclusie | 18 |
| 5 | Eigen inkomsten | |
| 5.1 | Inleiding | 19 |
| 5.2 | Belastingpakket 2002 | 19 |
| 5.3 | Overige heffingen | 20 |
| 5.4 | Belastingdruk | 21 |
| 5.5 | Conclusie | 22 |
| 6 | Begrotingsanalyse | |
| 6.1 | Inleiding | 23 |
| 6.2 | Boskoop vergeleken met zichzelf | 23 |
| 6.3 | Boskoop vergeleken met referentiegemeenten | 26 |
| 6.4 | Conclusie | 27 |

| | | |
|----------|---|----|
| 7 | Het begrotingstekort | |
| 7.1 | Inleiding | 29 |
| 7.2 | Berekening structureel begrotingssaldo | 29 |
| 7.3 | Berekening relevant begrotingstekort 2002 tot en met 2005 | 32 |
| 7.4 | Conclusie | 34 |
| | | |
| 8 | Conclusie en advies | 35 |

SAMENVATTING

Dit rapport heeft tot doel de beheerders van het gemeentefonds te informeren over de artikel 12-aanvraag van de gemeente Boskoop en te adviseren omtrent de hoogte van de te verstrekken aanvullende financiële steun. De artikel 12-aanvraag voor het jaar 2002 is de derde in een cyclus van drie. De eerste aanvraag betrof het jaar 2000.

Het gaat hier om het derde jaar van behandeling. In dit rapport staat de beoordeling van het meerjarenperspectief centraal.

De gemeente Boskoop voldoet aan de algemene en bijzondere voorwaarden om toegelaten te worden 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 structureel tekort.

De gemeente er in geslaagd een reëel sluitend meerjarenperspectief te realiseren. De gemeente heeft daarvoor een structurele bezuinigingsinspanning moeten leveren van € 824.000. De gemeente heeft daarmee de voor deze problematiek vereiste inspanning geleverd. Daarbij is het wel noodzakelijk gebleken de lasten van de oude tekorten inclusief achterstallig onderhoud tijdens de periode van het meerjarenperspectief te saneren en ten laste te brengen van artikel 12.

In dit rapport wordt geadviseerd aan de gemeente Boskoop voor de jaren 2002 tot en met 2005 een aanvullende uitkering te verstrekken van respectievelijk:

| | |
|------|-------------|
| 2002 | € 3.277.000 |
| 2003 | € 2.917.000 |
| 2004 | € 2.607.000 |
| 2005 | € 2.241.000 |

Verder is voorgesteld om aan dit advies het bijzondere voorschrift te koppelen dat de gemeente de verstrekte aanvullende uitkering enkel mag aanwenden voor de doelen waarvoor de gelden zijn verstrekt.

Om de voortgang van de door de gemeente ingezette saneringen en besteding van de aanvullende steun nauwgezet te volgen en toe te zien op de noodzakelijke verbeteringen in het beheer stel ik eveneens voor het reguliere tri-partite vooralsnog in stand te houden. In dit overleg moeten in ieder geval de stukken met financiële consequenties, zoals maraps, management letters, voortgang saneringen en andere van belang zijnde stukken aan de orde komen. Naarmate de voortgang van het saneringsproces en de verbeterprocessen verder vorm en gestalte krijgen kan de frequentie van het tri-partite overleg worden afgebouwd.

1.1 DE AANVRAAG

De gemeente Boskoop heeft bij brief van 29 november 2001, ontvangen op 30 november 2001, voor het jaar 2002 wederom een beroep gedaan op toepassing van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (hierna te noemen Fvw). Het is de derde aanvraag in deze cyclus.

1.2 KERNGEGEVENS (PER 1 JANUARI 2002)

| | | |
|---|---|----------|
| Aantal inwoners | : | 15.200 |
| Aantal woonruimten | : | 6.157 |
| Gemiddelde woningbezetting | : | 2,47 |
| Oppervlakte van de gemeente (land en binnenwater) | : | 1.696 ha |
| Bevolkingsdichtheid per km ² land | : | 1.027 |
| Lengte van de wegen | : | 70 km |
| Openbaar groen | : | 40 ha |
| Aantal bijstandsgerechtigden | : | 137 |
| Aantal uitkeringsgerechtigden | : | 705 |
| Aantal minderheden | : | 765 |
| Percentage slechte bodem | : | 98 % |

1.3 IFLO-RAPPORT 2001

De gemeente Boskoop deed voor het jaar 2001 voor de tweede maal een beroep op een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds ex artikel 12 Fvw.

In het IFLO-rapport 2001 is hoofdzakelijk aandacht besteed aan het verder in kaart brengen van de problematiek in Boskoop. Met name aan de wegen is veel tijd besteed. Daarbij zijn zaken aan de orde gekomen als de contra-expertise van de Grontmij, de toepassing van lichte ophoogmaterialen en de wijzigingen van het Bouwstoffenbesluit met betrekking tot hergebruik van teerhoudend asfaltgranulaat. Naast de problematiek van de wegen is ook aandacht besteed aan twee daarmee in direct verband staande zaken, namelijk kademuren en watergangen.

1.4 VERWEERSCHRIFT GEMEENTE

Bij brief van 30 januari 2002 gaat de gemeente in op het IFLO-rapport 2001. De gemeente richt zich allereerst tegen de opmerking in het IFLO-rapport dat de gemeente het opstellen van een saneringsbegroting 2001 – 2005 minder voortvarend heeft aangepakt. (Het opstellen van een dergelijke saneringsbegroting was als bijzonder voorschrift verbonden aan de steunverlening over het jaar 2000.) In haar reactie wil de gemeente de opmerking nuanceren. Verder gaat de gemeente in op de wegen en de asfaltproblematiek, omdat de inspecteur in het rapport de opgevoerde raming voor het afvoeren en verwerken van het teerhoudend asfaltgranulaat halveert. De gemeente kan zich daar niet in vinden.

Ten slotte brengt de gemeente nog een aantal andere aspecten onder de aandacht. Het gaat dan in het bijzonder om het gemis aan OZB-inkomsten als gevolg van de cultuurvrijstelling.

1.5 ADVIES PROVINCIE

Bij brief van 4 maart 2002 heeft de provincie advies uitgebracht over het IFLO-rapport 2001. In haar advies geeft de provincie aan dat naar haar inschatting van de gemeente een meer dan flinke eigen inspanning wordt gevraagd om tot een sluitende begroting te geraken. Ook vraagt de provincie aandacht voor het feit dat de gemeente inkomsten misloopt door de verplichte vrijstelling van de boomkwekerijen voor de onroerende-zaakbelastingen.

Ten slotte merkt de provincie op dat de bodemgesteldheid in Boskoop, evenals bij andere gemeente in het 'Groene Hart', zeer slecht is en naar haar oordeel het gemeentefonds onvoldoende rekening houdt met dit aspect.

1.6 ADVIES RFV OVER AANVRAAG 2001

In zijn advies van 26 maart 2002 adviseert de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) de omvang van de aanvullende uitkering voor 2001 in overeenstemming met het IFLO-rapport te bepalen op € 2.233.227.

De Raad geeft aan dat door het ontbreken van de resultaten van enkele onderzoeken naar onderhoudsgegevens en doordat de gemeente nog geen meerjarensaneringsbegroting heeft kunnen opstellen het niet mogelijk is gebleken een saneringstraject in te vullen. Het artikel 12-jaar 2001 heeft daarmee het karakter gekregen van een tamelijk vlak 'tussenjaar' zonder veel nieuwe ontwikkelingen.

De Raad verwijst in zijn advies nog naar zijn advies over de aanvullende steun 2000 waarin de Raad het eigen beleid van de gemeente mede als oorzaak van de financiële problematiek noemt, waardoor een flinke eigen inspanning op zijn plaats is. Dit dient met name gestalte te krijgen bij de uiteindelijke oplossing van de problematiek.

Ten aanzien van het teerhoudend asfaltgranulaat merkt de Raad op dat als mocht blijken dat er sprake is van een grotere gemiddelde asfaltdikte dan 15 cm, hiermee bij de behandeling van de aanvullende uitkering 2002 alsnog rekening wordt gehouden.

1.7 BESLUIT FONDSBEHEERDERS OVER AANVRAAG 2001

Bij besluit van 29 juli 2002 hebben de beheerders van het gemeentefonds het beroep van de gemeente Boskoop op een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds ex artikel 12 Fvw gehonoreerd voor een bedrag van € 2.233.227. Aan de steunverlening over 2001 is het bijzondere voorschrift verbonden dat de beschikking 2000 van kracht blijft totdat Boskoop een sluitende meerjarensaneringsbegroting heeft opgesteld.

De overwegingen van de fondsbeheerders die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van dit besluit zijn onder andere de volgende. De aanvullende uitkering 2001 dient te worden beschouwd als een tussenstap. Voor zover nodig zullen de bezwaren uit de verweerschriften van Boskoop en de adviezen van de provincie en de Rfv over 2001 in het rapport over het jaar 2002 aan de orde komen. Tevens zal worden bezien of de gehanteerde uitgangspunten met betrekking tot de voor artikel 12 relevante omvang van de kosten van teerhoudend asfalt nog aanpassing behoeven.

1.8 DE AANPAK

Het betreft de derde achtereenvolgende aanvraag van de gemeente Boskoop om aanvullende steun uit het gemeentefonds.

In eerste instantie heb ik onderzocht of de gemeente Boskoop voldoet aan de toelatingseisen voor artikel 12 Fvw. Het gaat daarbij om de toetsing van de eigen inkomsten aan het redelijk peil, zoals die in de meicirculaire van het gemeentefonds 2001 bekend zijn gemaakt.

In dit rapport zal ik ook kort stilstaan bij het advies van de Rfv en het besluit van de fondsbeheerders over de aanvraag 2001. De begroting 2001 gaf, mede door het ontbreken van actuele beheer- en onderhoudsplannen, nog geen reëel beeld van de financiële situatie. In het jaar 2001 heeft de gemeente veel energie gestoken in het op (laten) stellen en waar nodig actualiseren van beheer- en onderhoudsplannen. In dit rapport zal de beoordeling van de meerjaren(sanerings)begroting centraal staan.

1.9 VERSLAG PROVINCIE ZUID-HOLLAND

Conform artikel 5 van de Fvw brengen gedeputeerde staten voor 15 februari van het jaar waarover een aanvullende uitkering wordt aangevraagd een verslag uit over de financiële positie van de gemeente. Gedeputeerde staten hebben bij brief van 15 mei 2002, ingekomen 28 mei 2002, het verslag over het jaar 2002 uitgebracht. Het verslag over 2002 moet gezien worden als een aanvulling op het verslag over het jaar 2001.

In dit rapport wordt mede gebruik gemaakt van de gegevens uit het provinciale verslag. Omwille van het leesgemak zijn de meest essentiële gegevens uit het provinciale verslag overgenomen.

HOOFDSTUK 2 ALGEMENE (EN BIJZONDERE) VOORSCHRIFTEN

2.1 INLEIDING

Een gemeente moet, om in aanmerking te komen voor een aanvullende bijdrage uit het gemeentefonds, voldoen aan een aantal algemene voorschriften. Bovendien moet zij eventueel aan een aantal bijzondere voorschriften voldoen. Hieronder ga ik na of en in hoeverre de gemeente Boskoop hieraan voldoet.

2.2 ALGEMENE VOORSCHRIFTEN

Termijn

De gemeente moet een verzoek om aanvullende steun indienen vóór 1 december van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de aanvullende steun wordt gevraagd. Tevens moet de begroting zijn vastgesteld uiterlijk op de datum dat een verzoek om toepassing van artikel 12 is gedaan. Het raadsbesluit met het verzoek om toepassing van artikel 12 is voor het jaar 2002 genomen op 29 november 2001. Het verzoek gedateerd 29 november 2001 is door de fondsbeheerders ontvangen op 30 november 2001. De aanvraag is derhalve tijdig ingediend, zodat aan deze voorwaarde is voldaan.

Jaarrekening

Conform artikel 200 van de Gemeentewet dient de jaarrekening binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 september van het jaar volgend op het begrotingsjaar, aan gedeputeerde staten zijn toegezonden. De jaarrekening 2001 van de gemeente Boskoop is 3 oktober 2002 door de gemeenteraad vastgesteld en op 31 oktober 2002 door de provincie ontvangen. De jaarrekening is derhalve niet tijdig vastgesteld. Omdat wel tijdig over een concept-jaarrekening kon worden beschikt heeft een en ander niet tot vertraging in de artikel 12-procedure geleid.

Redelijk peil

De eigen inkomsten van de gemeente moeten ten minste tot het redelijk peil zijn opgevoerd. Dit redelijk peil wordt jaarlijks door de beheerders van het gemeentefonds medegedeeld. Uitgangspunt is dat zowel de afvalstoffenheffing als de riolrechten lastendekkend moeten zijn. Bij de riolrechten wordt de lastendekkendheid bepaald inclusief de eventuele verfijningsuitkering en de inkomsten uit het gemeentefondscluster riolering. De onroerende-zaakbelastingen moeten een tarief hebben van tenminste € 6,00 per € 2.268 getaxeerde waarde. Een gemeente hoeft niet per onderdeel aan de norm te voldoen. Wel dient aan het totaal van het pakket te worden voldaan. Dit betekent dat als er sprake is van een onderdekking bij de afvalstoffenheffing en/of het riolrecht deze onderdekking mag/moet worden gecompenseerd door een hoger OZB-tarief.

In Boskoop is de afvalstoffenheffing lastendekkend. Op het onderdeel riol is sprake van een geringe overdekking, terwijl het gemiddelde tarief van de onroerende-zaakbelastingen € 7,23 per € 2.268 waarde bedraagt.

Ik concludeer dat de gemeente voldoet aan het vereiste van het redelijk peil (zie ook par. 5.2).

Aanmerkelijk tekort

Voor de vaststelling van deze toelatingseis, het aanwezig zijn van een structureel aanmerkelijk begrotingstekort, dient inzicht te bestaan in de ontwikkeling van het begrotingstekort. Van een structureel begrotingstekort is sprake indien voor het eerste jaar waarvoor aanvullende steun wordt gevraagd alsmede de drie daarop volgende jaren een aanmerkelijk begrotingstekort bestaat, in casu de jaren 2000 - 2003. Dat betekent dat er sprake moet zijn van een begrotingstekort dat uitstijgt boven de € 199.663 (drempelbedrag 2000). In het IFLO-rapport 2000 is geconstateerd dat de gemeente hier aan voldoet.

2.3 BIJZONDERE VOORSCHRIFTEN

Conform de Handleiding Artikel 12 Fvw geldt een eventueel aan de steun verbonden bijzonder voorschrift voor de tijd dat een gemeente is aangewezen op een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. Het bijzondere voorschrift blijft van kracht, zonodig ook bij terugkeer na een afgeronde aanvullende uitkeringsperiode.

Aan de steun over het jaar 2000 was een bijzonder voorschrift verbonden. De gemeente diende een meerjarensaneringsbegroting 2001 - 2005 op te stellen.

De saneringsbegroting, 2002 – 2006, is in februari 2002 in de gemeenteraad behandeld.

Ik concludeer dat met het opstellen van de meerjarensaneringsbegroting met een reeel sluitende begroting in het laatste jaar de gemeente, zij het met een vertraging, ook aan het bijzondere voorschrift heeft voldaan.

2.4 CONCLUSIE

De gemeente voldoet aan de vereisten voor toelating tot artikel 12. De aanvraag is tijdig ingediend, de eigen inkomsten tot uitdrukking komend in het belastingpakket liggen boven het niveau van het redelijk peil en er is sprake van een aanmerkelijk structureel tekort.

De saneringsbegroting is door de gemeente vastgesteld in februari 2002, zodat daarmee ook aan het bijzondere voorschrift is voldaan.

HOOFDSTUK 3

ONTWIKKELING REKENINGRESULTATEN

3.1 INLEIDING

In het vorige artikel 12-rapport is ingegaan op de rekeningen over de jaren 1999 en 2000. In dit rapport zal ik kort stilstaan bij de rekening 2001. In dit hoofdstuk worden naast de bedragen in Euro's ook nog de bedragen in guldens gegeven. Dit komt omdat de gemeente, in afwijking van de geldende lijn, de jaarrekening 2001 in guldens heeft gepresenteerd in plaats van in Euro's.

3.2 UITKOMSTEN REKENINGEN 1999 - 2001

| Jaar | Begroting resultaat | Rekening steun | Aanvullende | resultaat |
|------|------------------------|-------------------|-------------|-----------|
| 1999 | € 20.420 N | € 549.982 V | | |
| 2000 | € 6.284.856 N | € 20.420 V | € 1.585.962 | |
| 2001 | € 5.580.000 N | € 875.029 V | € 2.233.227 | |

De rekeningen 1999 en 2000 zijn in het vorige rapport aan de orde geweest. In dit rapport beperk ik me tot de rekening 2001.

In IFLO-rapporten 2000 en 2001 was geconcludeerd dat de rekeninguitkomsten door de gemeente niet uitgebreid geanalyseerd werden. De analyse beperkte zich hoofdzakelijk tot een globale toelichting over de ontwikkelingen gedurende het rekeningjaar. Er bestond geen inzicht of en in hoeverre het resultaat was veroorzaakt door structurele en/of incidentele ontwikkelingen. Er bestond evenmin inzicht of en in hoeverre het gerealiseerde beleid overeenkwam met het voorgenomen beleid. Daardoor ontbrak een belangrijk instrument voor de allocatie van middelen. Als ik de analyse bij de rekening 2001 beschouw constateer ik dat er weinig verbetering is opgetreden. De rekening 2001 is wederom niet voorzien van een adequate analyse. Er is geen inzicht of en in hoeverre het resultaat is veroorzaakt door structurele of incidentele ontwikkelingen. Er bestaat evenmin inzicht of en in hoeverre de rekening afwijkt van de bij de begroting opgenomen ramingen en wat daarvan de oorzaak is. Zolang de gemeente niet beschikt over een dergelijke elementaire analyse van het rekeningresultaat kan onvoldoende tijdig worden ingegrepen bij dreigende overschrijdingen.

De gemeente is vrijwel gereed met het opstellen van een verbeterplan voor de financiële functie. De eerste resultaten vanuit dit verbeterplan worden in de loop van het jaar 2003 zichtbaar zo is de stellige verwachting van de gemeente.

De begroting 2001 sloot met een aanvankelijk tekort van € 5,58 (f 12,3) miljoen. In het IFLO-rapport 2001 zijn de gevolgen van de zogenaamde Financiële Schouw ad € 5,49 (f 12,1) miljoen vooralsnog buiten beschouwing gelaten. Deze onderdelen zijn in het verdere artikel 12-traject uitgebreid aan de orde gekomen. Na correctie bleef een tekort van € 90.756 (f 200.000). Voor dit tekort heeft de gemeente zelf dekking moeten zoeken.

De jaarrekening 2001 sloot met een overschot van € 875.029 (f 1,93 miljoen). Dit resultaat is overigens negatief beïnvloed door een gedeeltelijke reservering (de gemeente wilde over een periode van drie jaar een volledige reservering) voor vakantiegeldanspraken, van € 124.335 (f

274.000). De in het kader van artikel 12 nog niet volledig bestede middelen voor bijvoorbeeld wegen zijn niet in het rekeningoverschot begrepen. Deze nog niet volledig bestede middelen zijn in een voorziening gestort.

Op dit overschot zijn onder druk van de accountant een drietal correcties aangebracht. Een bedrag van € 273.523 is toegevoegd aan de reserve grondbedrijf in verband met verwachte tekorten op de lopende grondexploitatie. Daarnaast is een bedrag gereserveerd in verband met de waarde-overdracht van pensioenen van wethouders en ten slotte is een correctie gemaakt in verband met de dividenduitkering NUON. De gemeente had de dividenduitkering NUON over het jaar 2001 aanvankelijk in 2002 verantwoord. Na deze drie correcties kwam het rekeningresultaat uit op € 716.936 (f 1.579.920).

Binnen artikel 12 worden eventuele tekorten grondexploitaties betrokken bij de artikel 12-steun als de betreffende grondexploitaties zijn afgesloten. De eventuele tekorten van afgesloten grondexploitaties worden in eerste instantie verrekend met eventuele overschotten van andere lopende grondexploitaties en de reserve grondbedrijf. Bij nog niet afgesloten grondexploitaties is het derhalve niet toegestaan een voorziening te treffen voor verwachte tekorten. Het ten laste van het rekeningsaldo gereserveerde bedrag ad € 273.523 zal worden gecorrigeerd.

Het reserveren van middelen voor vakantieaanspraken is geen usance in gemeenteland. De uitbetaling van vakantiegeldaanspraken vindt plaats in de maand mei van ieder kalenderjaar en behelst dan een periode van 12 maanden. Door het nu reserveren van additionele middelen wordt de exploitatie over het jaar 2001 belast met vakantiegeldaanspraken over meer dan 12 maanden. Dit lijkt mij onjuist. Overigens wordt het reserveren voor dergelijke personeelgerelateerde kosten in de nieuwe voorschriften expliciet verboden. Het gereserveerde bedrag van € 124.335 zal dan ook worden gecorrigeerd.

Het voor artikel 12 geaccepteerde rekeningresultaat 2001, na de twee bovenstaande correcties, komt daarmee op € 1.114.794 (f 2.456.668). Een deel van het resultaat is bestemd noodzakelijke aanpassingen aan de automatisering, het gaat daarbij om een bedrag van € 173.000. Daarnaast zijn er nog een tweetal nagekomen correcties die betrekking hebben op het jaar 2001. Het gaat daarbij in totaal om een bedrag van € 76.000. Een bedrag van € 861.000 is aangewend voor het achterstallig onderhoud aan gemeentelijke gebouwen. Het gaat daarbij om de sportzaal en de brandweerkazerne. Het restant van € 4.000 zal worden toegevoegd aan de algemene reserve en zal ingezet worden ten behoeve van het relevant tekort.

3.3 CONCLUSIE

In de jaarrekening 2001 is nog weinig verbetering opgetreden waar het betreft de analyse van de jaarrekening. Daardoor bestaat er geen goed inzicht in de aard en oorzaak van verschillen. Hierdoor ontbreekt voor de gemeente een belangrijk instrument voor de allocatie van middelen bij de begroting. Het gemeentebestuur zal dienen zorg te dragen voor een goede analyse van de jaarrekening en het daarin opgenomen beleid. Zonder dergelijke elementaire voorzieningen kan er niet tijdig worden bijgestuurd

indien noodzakelijk en bestaat er geen inzicht in de voortgang en realisatie van het voorgenomen beleid.

4.1 INLEIDING

In het rapport over het jaar 2000 is uitgebreid stilgestaan bij de reserve- en voorzieningenpositie. Daarbij is bepaald welke (welk deel van de) reserves en/of voorzieningen vrij aanwendbaar zijn. Het daar berekende bedrag van de vrij aanwendbare reserves en voorzieningen, € 2,27 miljoen, is vervolgens over een periode van vijf jaar, hetgeen niet ongebruikelijk is binnen artikel 12, ingebracht ter vermindering van het relevant tekort.

In het rapport 2001 was er geen aanleiding van dit standpunt af te wijken. Dat betekende dat ook voor 2001 1/5 deel van € 2,27 miljoen is ingezet. In dit rapport, waarin ook aandacht zal worden besteed aan het meerjaren(sanerings)begroting, zal worden bezien of de eerdere uitgangspunten en aannames juist zijn gebleken en of er eventueel aanleiding bestaat hierin wijzigingen aan te brengen.

4.2 OVERZICHT RESERVES EN VOORZIENINGEN

In het rapport over het jaar 2000 is uitgebreid stilgestaan bij de reserve en voorzieningenpositie. Daarbij is bepaald welke (welk deel van de) reserves en/of voorzieningen vrij aanwendbaar zijn. Het vrij aanwendbare deel van de reserves, waarbij al rekening was gehouden met de vrij te laten buffer, was bepaald op € 2,27 miljoen.

De gemeente had voorafgaande aan het artikel 12 traject de reserves en voorzieningen gesaneerd. Een groot aantal reserves (waar onder de reserve grondexploitatie) was daarbij opgeheven en de vrij komende middelen waren toegevoegd aan de algemene reserve. Op basis van de jaarrekening 1999, het jaar voorafgaande aan artikel 12-Fvw, is het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve opnieuw berekend.

| | |
|--------------------------|--------------------------|
| Algemene reserve | €3,3 miljoen |
| Reserve grondexploitatie | " 0,7 miljoen -/- |
| Vrij te laten buffer | " <u>0,2</u> miljoen -/- |
| Vrij aanwendbaar | €2,4 miljoen |

De gemeente heeft twee lopende grondexploitaties. In de saneringsoperatie van de reserves en voorzieningen is de reserve grondexploitatie ook opgeheven en zijn de middelen toegevoegd aan de algemene reserve. De grondexploitaties zijn in 2000 geactualiseerd. Ten laste van de algemene reserve is nu weer een reserve grondexploitatie gevormd met de omvang van het geraamde exploitatie tekort van de grondexploitaties.

In totaal is er derhalve een bedrag van € 2,4 miljoen aan aanwendbare reserve. Over het jaar 2000 en 2001 is er € 0,9 (2 maal € 0,45 miljoen, zijnde 2 maal 1/5 deel van de eerder genoemde € 2,27 miljoen) miljoen ingezet in het artikel 12-traject. Per 1 januari 2002 is er derhalve nog een bedrag beschikbaar van € 1,5 miljoen. Dit bedrag zal gedurende de resterende artikel 12-periode worden ingezet ter vermindering van het relevant begrotingstekort.

\

4.3 CONCLUSIE

Conform de artikel 12-handleiding dienen, met uitzondering van de vrij te laten buffer, de aanwendbare reserves te worden ingezet ter vermindering van het begrotingstekort. Na aftrek van de vrij te laten buffer zullen de aanwendbare reserves bij de berekening van de aanvullende uitkering worden betrokken.

Rekening houdend met de rekeningresultaten van voorgaande jaren is per 1 januari 2002 een bedrag van € 1,5 miljoen nog beschikbaar als vrij aanwendbaar. Dit bedrag zal bij de berekening van het relevant begrotingstekort over de resterende artikel 12-jaren worden betrokken.

HOOFDSTUK 5

EIGEN INKOMSTEN

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk geef ik een overzicht van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- belastingpakket 2002;
- overige eigen heffingen;
- belastingdruk.

5.2 BELASTINGPAKKET 2002

Een van de vereisten om in aanmerking te komen voor aanvullende steun uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 Fvw is dat de eigen heffingen uit het belastingpakket voldoen aan het redelijk peil, zoals voorgeschreven door de beheerders van het gemeentefonds in de "meicirculaire".

Bij het onderdeel OZB van het redelijk peil wordt een tarief per € 2.268 waarde OZB-capaciteit als referentie gehanteerd. Hiermee wordt aangesloten bij het verdeelsysteem. Bij de onderdelen riolering en reiniging wordt uitgegaan van 100% lastendeckendheid. Sinds het jaar 2000 wordt in artikel 12 bij de berekening van de lastendeckendheid bij het onderdeel riolering uitgegaan van de zogenaamde nettolasten. Onder nettolasten wordt in dit verband verstaan de brutolasten verminderd met het bedrag van de verfijning riolering en verminderd met de eventuele inkomsten uit het cluster riolering.

Voor 2002 gelden de volgende minimumnormen:

| | |
|---|---|
| Onroerende-zaakbelastingen | : € 6,00 per € 2.268 waarde OZB-capaciteit; |
| Afvalstoffenheffing/ Reinigingsrechten | : volledig lastendeckend; |
| Rioolrechten | : volledig lastendeckend, met een minimum van € 95 per aansluiting. |

Een artikel 12-gemeente hoeft niet per onderdeel aan de norm te voldoen, een eventuele onderdekking bij riolering of afvalstofverwijdering mag worden gecompenseerd door een hoger OZB-tarief. Er dient aan het totaal van het pakket te worden voldaan.

Afvalstoffenheffing/reinigingsrecht

De lasten van het onderdeel afvalverwijdering worden in de begroting geraamd op € 0,91 miljoen. De inkomsten worden eveneens geraamd op € 0,91 miljoen. De lasten worden volledig gedekt door de afvalstoffenheffing/reinigingsrechten.

Riolering

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

Het rioolrecht wordt in Boskoop geheven in de vorm van een bedrag per m³ waterverbruik. Bij de navolgende berekening van een bedrag per aansluiting is uitgegaan van een gemiddeld waterverbruik van 130 m³ per jaar. Boskoop kent al sedert enige jaren een GRP (Gemeentelijk rioleringsplan). Dit GRP is

na overleg met het hoogheemraadschap en de provincie vastgesteld. Het GRP wordt jaarlijks aangepast aan de ontwikkelingen. Eens in de vijf jaar wordt het GRP integraal geactualiseerd. Het rioolrecht bedraagt in 2002 circa € 227,50 per aansluiting. Dit bedrag is gebaseerd op een gemiddeld waterverbruik van 130 m³ tegen het geldende tarief van € 1,75 per m³.

De gemeente Boskoop bracht investeringen op het gebied van de riolering in één keer ten laste van de exploitatie. Het tekort dat hierdoor ontstond werd vervolgens geactiveerd. In het rapport over het jaar 2000 is al aangegeven dat het binnen artikel 12 niet toegestaan is investeringen ten laste te brengen van de exploitatie en is de gemeente aangegeven over te gaan tot een andere manier van verwerking. Investeringen dienen te worden geactiveerd en de kapitaallasten dienen ten laste te worden gebracht van de exploitatie. Met ingang van de begroting 2002 heeft de gemeente geen investeringen op het gebied van de riolering in één keer ten laste van de exploitatie gebracht. De lasten van de riolering bedragen € 1,97 miljoen. Dat bedrag is exclusief een aandeel in de veegkosten, van in totaal € 81.317. Na verwerking van een bedrag van 50% van de veegkosten komen de lasten van de riolering op een bedrag van € 2,01 miljoen.

De opbrengst van de verfijning riolering en de inkomsten uit het cluster riolering bedragen respectievelijk € 0,87 miljoen en € 0,17 miljoen. Per saldo resteert een nettolast van € 0,97 miljoen (€ 2,01 -/- € 0,87 -/- € 0,17). De opbrengst rioolrecht bedraagt € 1,11 miljoen.

Voor wat betreft het onderdeel riolering voldoet de gemeente aan de eisen van het belastingpakket.

Onroerende-zaakbelastingen

Als de afvalverwijdering en de riolering volledig lastendekkend zijn kan worden volstaan met een tarief van € 6,00 per € 2.268 waardecapaciteit.

De gemeente maakt voor het onderdeel OZB gebruik van de mogelijkheden van tariefdifferentiatie. Er wordt een tarief gehanteerd van € 6,48 per € 2.268 waarde voor woningen en € 10,55 per € 2.268 waarde voor niet-woningen. Dit komt overeen met een gemiddeld tarief van € 7,23. Dit tarief ligt boven het bedrag van € 6,00 zodat geconcludeerd kan worden dat de gemeente ook aan deze toelatingseis voor artikel 12 voldoet.

5.3 OVERIGE HEFFINGEN

Voor wat betreft de heffingen kunnen conform de begroting naast de heffingen behorend bij het belastingpakket ook andere heffingen worden genoemd. De heffingen zijn vergeleken met landelijke gemiddelden van gemeenten uit de groottegroep 3.001 tot en met 10.000 woonruimten op basis van de statistiek gemeentebegrotingen 2002 van het CBS.

| | Boskoop | | land |
|-------------------------|----------|----------------|------|
| | Absoluut | per woonruimte | |
| | x 1.000 | | |
| -secretarieleges | € 143 | € 23 | € 19 |
| -leges bouwvergunningen | € 190 | € 31 | € 41 |
| -begraafrechten | € 176 | € 29 | € 10 |
| -hondenbelasting | € 71 | € 12 | € 6 |
| -marktgeden | € 22 | € 4 | € 2 |

| | | | |
|-----------------------------|---------|-------|-------|
| Subtotaal | | € 99 | € 78 |
| -reinigingsrechten | € 912 | € 148 | € 174 |
| -rioolrecht | € 1.105 | € 179 | € 127 |
| -onroerende-zaakbelastingen | € 3.180 | € 516 | € 347 |
| Belastingpakket | | € 843 | € 648 |
| | | ----- | ----- |
| Totaal generaal | | € 942 | € 726 |
| | | ===== | ===== |

Bij de opbrengst in bovenstaand overzicht is geen rekening gehouden met eventuele bijdragen uit tariefegalisatievoorzieningen of andere mogelijke inkomsten, het gaat uitsluitend om de heffing van belastingen en rechten. De totale opbrengst wordt uitgedrukt in een bedrag per woonruimte.

Ten opzichte van het landelijk gemiddelde ligt het totaal van de heffingen in Boskoop € 216 per woonruimte hoger. Dit wordt in hoofdzaak veroorzaakt door de hogere opbrengsten van de belastingen en rechten die onderdeel uitmaken van het belastingpakket artikel 12.

5.4 BELASTINGDRUK

In de Atlas van de lokale lasten 2002 samengesteld door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden wordt onder andere een overzicht gegeven van de woonlasten, in gulden 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 meerpersoons-huishouden, uitgedrukt in een bedrag per woonruimte (na aftrek van de Zalmsnip).

Onderstaande gegevens zijn uit de Atlas van de lokale lasten 2002 overgenomen. Het gaat daarbij om de in de Atlas van de lokale lasten 2002 opgenomen bedragen van Boskoop en, voor het inzicht in de belastingdruk in het desbetreffende gebied, de omliggende gemeenten.

| Omliggende gemeenten | Totaal | OZB | | | Rioolrecht | Afvalstoffen heffing |
|----------------------|------------|------------|-------------|----------------|------------|----------------------|
| | | Opbrengst | Tarief *1 | Waarde *2 | | |
| Gouda | 676 | 324 | 6,34 | 116.000 | 116 | 236 |
| Waddinxveen | 622 | 261 | 4,76 | 124.000 | 124 | 237 |
| Alphen aan den Rijn | 575 | 240 | 4,85 | 112.000 | 120 | 215 |
| Reeuwijk | 919 | 477 | 5,58 | 194.000 | 200 | 242 |
| Rijnwoude | 683 | 357 | 5,62 | 144.000 | 135 | 191 |
| Gemiddeld | 695 | 332 | 5,43 | 138.000 | 139 | 224 |
| Boskoop | 882 | 409 | 6,48 | 143.000 | 261 | 212 |

*1 Betreft het OZB-tarief woningen volgens Coelo.

*2 Betreft de gemiddelde waarde woningen volgens Coelo.

Uit dit overzicht blijkt dat de woonlasten in Boskoop substantieel (€ 187) hoger zijn dan gemiddeld binnen de omliggende gemeenten. De verschillen liggen in op de onderdelen rioolrecht en OZB. Het verschil op het onderdeel OZB blijkt met name te worden veroorzaakt door het, in het kader van artikel 12 hoge, OZB-tarief in Boskoop. De gemiddelde OZB-waarde van de woningen van de omliggende gemeenten komt nagenoeg

overeen. Wel is er sprake van een grote spreiding van de gemiddelde waarde van de woningen van de omliggende gemeenten. Tegenover het hogere rioolrecht staan ook hogere uitgaven op dit terrein.

5.5 CONCLUSIE

De heffingen die onderdeel uitmaken van het belastingpakket zoals dat wordt toegepast bij een aanvraag op grond van artikel 12 Fvw ligt boven het minimale niveau dat vereist is voor toelating tot artikel 12. De afvalstoffenheffing is lastendekkend. Bij het onderdeel riolering is er sprake van een geringe 'overdekking'. De feitelijke opbrengst ligt boven de nettolasten. Op het onderdeel OZB ligt het gemiddelde tarief aanmerkelijk boven het redelijk peil zoals dat is vereist voor toelating tot artikel 12.

De feitelijke opbrengst van de heffingen die behoren tot het belastingpakket ligt substantieel boven het landelijk gemiddelde van gemeenten van, qua woonruimten, gelijke omvang. Het verschil bedraagt € 195 per woonruimte. De overige belastingen en retributies liggen per saldo eveneens boven het landelijk gemiddelde niveau. Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de lastendekkende begraafrechten. De opbrengst bouwleges echter ligt enigszins onder het landelijk gemiddelde niveau. Dit is het gevolg van lagere bouwactiviteiten.

Ten slotte constateer ik dat het totaal van de woonlasten, op basis van de Atlas van de lokale lasten 2002, in Boskoop met € 887 per woonruimte € 187 per woonruimte boven het gemiddelde van de omliggende de gemeenten ligt. Met woonlasten van € 887 per woonruimte bevindt Boskoop zich in de top van Nederland.

6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk maak ik een globale analyse van de begroting van Boskoop.

Om inzicht te kunnen krijgen in het budget van de gemeente Boskoop zijn de werkelijke nettolasten van de gemeente vergeleken met de inkomsten van het gemeentefonds en met de nettolasten van selectiegemeenten. Op deze wijze kan vastgesteld worden welke positieve en negatieve afwijkingen zich voordoen in het budget van de gemeente. Als basis is gekozen de aangepaste jaarschijf 2002. In deze jaarschijf is gesimuleerd hoe de situatie 2002 er uit zou zien als de saneringsoperatie volledig gerealiseerd zou zijn in 2002.

In deze vergelijking wordt voor wat betreft de algemene uitkering gebruik gemaakt van de gegevens van het Ministerie van Financiën (Fipuli) over de betaalmaand januari 2002.

6.2 BOSKOOP VERGELEKEN MET ZICHZELF

Één 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. Globaal en kostengeoriënteerd zijn kernbegrippen in het nieuwe verdeelstelsel. De uitkomst van de onderscheidene verdeelmaatstaven sluit globaal aan bij de lasten van de gemeentelijke taakgebieden, in de gemeentefondsterminologie clusters genoemd. 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.

Aan de gepresenteerde cijfers kan geen absolute waarde worden toegekend. Dit heeft onder andere te maken met incidentele lasten die in de begroting 2002 zijn opgenomen, zoals bijvoorbeeld de éénmalige kosten voor organisatie ontwikkeling. Ook zijn de effecten van de vermindering van de formatie niet over de diverse functies/clusters verdeeld. De gepresenteerde cijfers van de begroting 2002 geven derhalve een enigszins vertekend beeld.

Gemeente Boskoop
Jaar 2002



| Cluster | Netto lasten (x €1.000) | Gecorrigeerde netto lasten (x €1.000) | Gemeente fonds uitkering (x €1.000) | Verschil (x €1.000) |
|--|------------------------------|--|--|--------------------------|
| Inkomstenclusters | 13.338 | 12.963 | -12.034 | 929 |
| Eigen inkomsten | 3.714 | 3.339 | -2.410 | 929 |
| Algemene uitkering | 9.624 | 9.624 | -9.624 | 0 |
| Uitgavenclusters | -13.338 | -12.963 | 12.035 | -928 |
| Bestuur | -1.850 | -1.797 | 1.337 | -460 |
| Bestuursorganen | -683 | -663 | 454 | -209 |
| Algemene ondersteuning | -1.167 | -1.133 | 883 | -250 |
| Voorzienigen bevolking | -4.550 | -4.419 | 4.933 | 514 |
| Sociale dienst en bijstand | -465 | -452 | 718 | 266 |
| Zorg (incl Onderwijs) | -2.917 | -2.833 | 2.940 | 107 |
| Kunst en Ontspanning | -832 | -808 | 1.012 | 204 |
| Oudheid | -28 | -27 | 60 | 33 |
| Bevolkingzaken | -308 | -299 | 203 | -96 |
| Bebouwing en omgeving | -1.201 | -1.166 | 1.222 | 56 |
| Ruimtelijke ordening, Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting | -403 | -391 | 465 | 74 |
| Reiniging | -116 | -113 | | -113 |
| Openbare orde en Veiligheid | -446 | -433 | 356 | -77 |
| Fysiek milieu | -236 | -229 | 401 | 172 |
| Openbare ruimte | -5.448 | -5.291 | 4.219 | -1.072 |
| Riolering | -867 | -842 | 1.039 | 197 |
| Groen | -712 | -692 | 987 | 295 |
| Wegen en Water | -3.869 | -3.758 | 2.193 | -1.565 |
| Overigen | -289 | -289 | 324 | 35 |
| Suppletie-uitkering | | | 0 | 0 |
| 'f 100' maatregel | -289 | -289 | 324 | 35 |
| Saldo | 0 | 0 | 1 | 1 |

© IFLD

Toelichting:

Algemeen

Bij de verdeling in het gemeentefonds is ervan uitgegaan dat de gemeenten een zeker bedrag aan overige eigen middelen (OEM) genereren. Bij de vergelijking van de nettolasten van de gemeente met de algemene uitkering wordt de werkelijke OEM in mindering gebracht op de nettolasten per cluster. Vervolgens worden de gecorrigeerde nettolasten vergeleken met de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

In de kolom nettolasten is onder eigen inkomsten begrepen de opbrengst van de OZB en de OEM. In de kolom gecorrigeerde nettolasten en de kolom gemeentefondsuitkering is onder eigen inkomsten alleen de OZB opgenomen. De OEM is op basis van het saldo van de uitgavenclusters naar evenredigheid toegerekend aan de uitgavenclusters.

De kolom verschil geeft aan of de (gecorrigeerde) nettolasten van de gemeente afwijken van de inkomsten van het gemeentefonds.

Het verschil op het cluster eigen inkomsten wordt geheel verklaard door de hoge OZB-inkomsten: het gemeentefonds gaat uit van een OZB-opbrengst van € 2,41 miljoen terwijl de gemeente feitelijk € 3,34 miljoen heft; dat is een meeropbrengst van € 929.000. Dit is mede een gevolg van de toelatingseisen artikel 12.

Clusters

Boskoop heeft in totaal bijna € 928.000 meer aan uitgaven geraamd dan waarvoor op grond van de structuur van de gemeente wordt gecompenseerd door het gemeentefonds.

De overschrijding wordt voornamelijk veroorzaakt door hogere uitgaven in de clusters **Wegen** voor € 1.565.000, **Bestuursorganen** voor € 209.000 en **Algemene ondersteuning** voor € 250.000.

Boskoop heeft deze hogere uitgaven voor een deel gecompenseerd door lagere uitgaven in de clusters Sociale dienst en bijstand voor € 266.000, **Kunst en Ontspanning** voor € 204.000, **Fysiek milieu** voor € 172.000 en **Groen** voor € 295.000. Daarnaast is er sprake van substantieel hogere inkomsten in het cluster Eigen inkomsten (OZB) van € 929.000.

6.3

BOSKOOP VERGELEKEN MET REFERENTIEGEMEENTEN

| Gemeente | | Boskoop | selectie van gemeenten | |
|---|---|--|---|--------|
| Jaar | | 2002 | | |
| Inwoners | | 15.200 | Inwoners | 14.739 |
| Cluster | Boskoop nettolasten per inwoner (x €1,-) | Selectie nettolasten per inwoner (x €1,-) | Vershil lasten per inw. (x €1,-) | |
| Inkomstencusters | 859 | 809 | 50 | |
| Onroerende zaakbelastingen | 201 | 145 | 56 | |
| Overige eigen middelen | 25 | 97 | -72 | |
| Algemene uitkering | 633 | 567 | 66 | |
| Uitgavencusters | -860 | -812 | -48 | |
| Bestuur | -122 | -62 | -60 | |
| Bestuursorganen | -45 | -34 | -11 | |
| Algemene ondersteuning | -77 | -28 | -49 | |
| Voorzieningen bevolking | -300 | -374 | 74 | |
| Sociale dienst & Bijstand | -31 | -47 | 16 | |
| Onderwijs | -70 | -108 | 38 | |
| Zorg, exclusief Onderwijs | -122 | -113 | -9 | |
| Kunst | -1 | -3 | 2 | |
| Ontspanning | -54 | -79 | 25 | |
| Oudheid | -2 | -14 | 12 | |
| Bevolkingszaken | -20 | -10 | -10 | |
| Bebouwing en omgeving | -80 | -134 | 54 | |
| Ruimtelijke ordening & Stadsvernieuwing | -8 | -18 | 10 | |
| Volkshuisvesting | -19 | -11 | -8 | |
| Reiniging | -8 | -27 | 19 | |
| Openbare orde & Veiligheid | -29 | -44 | 15 | |
| Fysiek milieu | -16 | -34 | 18 | |
| Openbare ruimte | -358 | -242 | -116 | |
| Riolering | -57 | -13 | -44 | |
| Groen | -47 | -90 | 43 | |
| Wegen | -219 | -125 | -94 | |
| Water | -35 | -14 | -21 | |
| Saldo | -1 | -3 | 2 | |

© IFLO

Toelichting

In het IFLO-rapport 2000 is uitgebreid ingegaan op de toerekening van de verschillende functies naar de clusters. Ook is toen een globale analyse gegeven van de verschillen van de clusters van Boskoop met de referentiegemeenten. Teneinde een consistent beeld te verkrijgen zijn in het bovenstaande overzicht dezelfde referentiegemeenten gebruikt, te weten: Anna Paulowna, Breukelen, Alkemade, Brielle en Nederlek.

In bovenstaand overzicht is een vergelijking gemaakt van de nettolasten van Boskoop, inclusief de noodzakelijke aanpassingen aan het budget onder andere als gevolg van de aanpassingen van onderhoudsramingen en de volledige verwerking van de saneringstaakstelling, en de referentiegemeenten.

Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente Boskoop met name op de clusters Riolering, Wegen en Water substantieel hogere nettolasten heeft. Deze hogere nettolasten worden gedekt door lagere nettolasten op met name de clusters, Sociale dienst & Bijstand, Onderwijs, Ontspanning en Groen en door hogere inkomsten op het cluster Onroerende zaakbelastingen.

6.4 CONCLUSIE

Bij de vergelijking van de gecorrigeerde uitgaven van Boskoop, na sanering, met de (genormeerde) inkomsten uit het gemeentefonds (de vergelijking met zichzelf) blijkt dat er in Boskoop met name op het cluster Wegen en water sprake is van substantieel hogere nettolasten. De hogere nettolasten op het cluster Wegen en water worden voor een deel gedekt door lagere nettolasten op de clusters, Sociale dienst & Bijstand, Kunst en Ontspanning, Groen en Fysiek Milieu. Daarnaast is er sprake van substantieel hogere inkomsten in het cluster Eigen inkomsten.

Uit de vergelijkingen van de uitgaven van Boskoop met referentie-gemeenten blijkt dat Boskoop met name op de clusters waar de bodemgesteldheid een belangrijke rol speelt, Wegen, Water, en Riolering substantieel hogere nettolasten heeft dan de referentiegemeenten. Op de clusters Sociale dienst & Bijstand, Onderwijs, Ontspanning en Groen is sprake van substantieel lagere nettolasten. Daarnaast is er sprake van aanmerkelijk hogere inkomsten uit de onroerende-zaakbelastingen.

Ten slotte blijkt dat de gemeente aanzienlijk lagere overige eigen middelen genereert dan gemiddeld binnen de referentiegemeenten,

De gemeente zal er voor zorg dienen te dragen dat de uitgaven en de inkomsten structureel in evenwicht blijven. Hierbij dient rekening gehouden te worden met adequate onderhoudsbudgetten teneinde in de toekomst geen achterstallig onderhoud te laten ontstaan. Het is van essentieel belang dat de provinciale toezichthouder het verloop volgt van de uitgaven en inkomsten en de daaraan ten grondslag liggende plannen.

HOOFDSTUK 7

HET BEGROTINGSTEKORT

7.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk ga ik in op de berekening van het relevante begrotingstekort voor het jaar 2002. Daarbij zal dan tevens aan de orde zijn of en in hoeverre de gemeente kan of moet bijdragen aan de oplossing van het financiële probleem in het algemeen en het achterstallig onderhoud in het bijzonder.

7.2 BEREKENING STRUCTUREEL BEGROTINGSSALDO

Als uitgangspunt bij de berekening van het structureel begrotingssaldo ben ik uitgegaan van de begroting 1999.

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|--------|--------|--------|-------|-------|
| Begrotingssaldo | -136 | -136 | -136 | -136 | -136 |
| <u>Correcties/aanpassingen:</u> | | | | | |
| Onderhoud wegen | -1452 | -1452 | -1452 | -1452 | -1452 |
| Beschoeiingen | -12 | -12 | -12 | -12 | -12 |
| Onderhoud schoolgebouwen | -28 | -28 | -28 | -28 | -28 |
| Aanpassing afschrijvingstermijnen | -18 | -18 | -18 | -18 | -18 |
| Dividend Bouwfonds | -45 | -45 | -45 | -45 | -45 |
| Sale-lease-back gemeentehuis | | | 55 | 74 | 74 |
| Baggeren | 54 | 54 | 54 | 54 | 54 |
| Vrijval kap.lasten im. Activa | | | | | 79 |
| Vrijval kap.lasten Maranathaschool | 41 | 41 | 41 | 41 | 41 |
| Dotatie reserve onderhoud | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 |
| Aanpassing afsch. Herinrichting | 67 | 67 | 67 | 67 | 67 |
| <u>Autonome ontwikkelingen:</u> | | | | | |
| Herverdeling 2001 | 129 | 261 | 390 | 522 | 522 |
| Aanvaardbaar tekort | -1.370 | -1.238 | -1.054 | -903 | -824 |
| Eigen inspanning | 72 | 350 | 476 | 691 | 824 |
| Structureel begrotingssaldo | -1.298 | -888 | -578 | -212 | 0 |

Toelichting:

Begrotingssaldo

Voor de berekening van het aanvaardbaar begrotingstekort ben ik uitgegaan van de begroting van het jaar voorafgaande aan de eerste artikel 12-aanvraag, in casu de begroting 1999. Deze begroting sloot met een tekort van € 136.000.

Correcties/aanpassingen:

Onderhoud wegen

In de rapporten 2000 en 2001 is uitgebreid ingegaan op de problematiek van de wegen.

In het rapport 2000 is het Arcadis rapport naar de onderhoudstoestand van de wegen aan de orde geweest, is onderzocht of er sprake is van achterstallig onderhoud en is tevens een regulier onderhoudsbudget berekend. Dit door Arcadis berekende regulier onderhoudsbudget kwam neer op een bedrag van € 3,4 miljoen.

In het rapport 2001 is teruggekomen op het onderzoek naar de wegen. In het artikel 12-onderzoek van de gemeente Gouda speelde eveneens de problematiek van de wegen. Ook daar had Arcadis het onderzoek verricht. De rapportage van Arcadis, die vergelijkbaar is met de Arcadis rapportage over Boskoop, leverde enige vraaagtekens op. Het ging daarbij met name

om de vraag of de normkostensystematiek 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 was daarom evident dat de conclusies van de contra-expertise integraal zouden worden toegepast op het Arcadis-rapport Boskoop. Dit resulteerde in een regulier onderhoudsbudget van € 2,8 miljoen.

Het voor artikel 12 geaccepteerde regulier onderhoudsbudget kwam daarmee op € 2,2 miljoen. Dit bedrag is vervolgens aangepast als gevolg van de wijziging van het Bouwstoffenbesluit met betrekking tot de kosten voor teerhoudend asfaltgranulaat.

Arcadis had, na een inschatting van de dikte van het asfalt van 30 cm, de extra kosten berekend op € 0,64 miljoen. Uit nadere informatie bleek dat een asfaltdikte van 15 cm gebruikelijk was. Daarom is slechts de helft van het berekende bedrag, zijnde € 0,32 miljoen, tot het geaccepteerde regulier onderhoudsbudget gerekend.

Bij de voorbereiding voor de werkzaamheden aan De Zijde zijn boormonsters van het wegdek gemaakt. Op verzoek van de gemeente heeft het bedrijf ook op een aantal andere willekeurige wegen dergelijk monsters genomen. Daaruit is gebleken dat de (vervuilde) asfaltdikte gemiddeld tegen de 15 cm ligt. De aanname in het vorige rapport, dat er gemiddeld 15 cm asfalt is, is derhalve juist gebleken.

In december 2002 is een project gestart inzake duurzame (her)inrichting van stedelijke infrastructuur op een slappe bodem. Ondermeer de gemeenten Delft en Boskoop participeren in dit project. Afstemming vindt plaats met het "Onderzoek Maatstaf Bodemgesteldheid in het Gemeentefonds" dat is ingesteld naar aanleiding van de motie Hoekema. Resultaten van beide onderzoeken kunnen een bijdrage leveren aan het al dan niet wijzigen van de bedoelde maatstaf.

Beschoeiingen

Op basis van een extern rapport is gebleken dat het jaarlijks onderhoudsbudget met € 12.000 moet worden verhoogd. Deze noodzakelijk verhoging is betrokken bij het aanvaardbaar tekort.

Onderhoud schoolgebouwen

Een terzake gespecialiseerd technisch bureau heeft onderzoek verricht naar de onderhoudstoestand van de schoolgebouwen in Boskoop. Tevens is een regulier onderhoudsbudget bepaald. Het regulier onderhoudsbudget diende verhoogd te worden. Deze noodzakelijke verhoging is hier opgenomen. Op het geconstateerde achterstallig onderhoud kom ik later terug.

Aanpassing afschrijvingstermijnen onderwijs

De gemeente schreef de onderwijsgebouwen nog af in 60 jaar. De afschrijvingstermijnen zijn nu teruggebracht tot 40 jaar. De hogere lasten zijn betrokken bij de berekening van het aanvaardbaar tekort.

Dividend Bouwfonds

De gemeente heeft de aandelen Bouwfonds verkocht. De opbrengst is aangewend voor aanpassingen aan wegen in het kader van Duurzaam Veilig. Zo worden langs De Zijde, de drukke verkeersader door het centrum van de gemeente aparte fietsstroken aangelegd en is een kruising voorzien van een rotonde. Dergelijke uitgaven worden niet in artikel 12 meegenomen.

Doordat de aandelen nu zijn verkocht ontstond een tekort als gevolg van het feit dat het dividend nu niet meer wordt ontvangen. De wegvallende dividendinkomsten zijn betrokken bij het aanvaardbaar tekort.

Sale-lease-back gemeentehuis

De gemeente heeft indertijd gebruik gemaakt van de mogelijkheid gebruik gemaakt van de sale-lease-back constructie. Deze sale-lease-back vervalt in de loop van 2004 en de gemeente wordt weer volledig eigenaar van het gemeentehuis. Het structurele voordeel is door de gemeente berekend op circa € 74.000. In 2004 wordt een deel daarvan al gerealiseerd.

Baggeren

De gemeente heeft in 2002 het baggerplan laten actualiseren. Daarbij is gebleken dat de problematiek minder groot was dan in een eerder plan was berekend. Dit betekende dat het regulier onderhoudsbudget neerwaarts kon worden bijgesteld.

Vrijval kapitaallasten immateriële activa

In het rapport 2000 is uitgebreid ingegaan op de immateriële activa van de gemeente. Het ging daarbij in totaal om een bedrag van € 0,68 miljoen. De immateriële activa zijn bij het relevant tekort betrokken. In 2005 zijn de immateriële volledig afgeboekt zodat de nog lopende kapitaallasten dan vrijvallen. Deze vrijval is betrokken bij het aanvaardbaar tekort.

Vrijval kapitaallasten Maranathaschool

Het voormalige schoolgebouw van de Maranatha MAVO was verkocht. De opbrengst kwam overeen met de restant boekwaarde. De kapitaallasten van het gebouw zijn daardoor vrijgevallen en ingezet ter verlaging van het aanvaardbaar tekort.

Vermindering dotatie onderhoud infrastructuur

In de exploitatie werd rekening gehouden met een dotatie aan de reserve onderhoud infrastructuur. In artikel 12 is een regulier onderhoudsbudget bepaald om de wegen 'tot in lengte van jaren' op een adequate wijze te kunnen onderhouden.

Aanpassing afschrijving herinrichting

In het kader van de herinrichting Oost dient de gemeente 1/3 deel, zijnde € 2,7 miljoen bij te dragen aan de ontsluiting van Boskoop Oost. Het overige deel van de investering wordt gedragen door de provincie en het bedrijfsleven. De gemeente had de investering afgeschreven in 15 jaar. Dit lijkt mij aan de korte kant een periode van 25 jaar komt mij redelijk over. Aanpassing van de afschrijvingsperiode levert een verlaging van de kapitaallasten met € 67.000 op.

Autonome ontwikkelingen

Herverdeling 2001

Als gevolg van de ijking van het gemeentefonds die met ingang van 2001, in een periode van vijf jaar, wordt ingevoerd gaat de gemeente er uiteindelijk € 522.000 op voorruit. De herijking is het gevolg van de ijking van in het bijzonder die taakvelden die een relatie hebben met de infrastructuur. Om die reden wordt het voordeel ingezet voor verlaging van het aanvaardbaar tekort.

Eigen inspanning

Zoals in het vorige rapport is opgemerkt heeft de gemeente bij het opstellen van het saneringsplan niet de eenvoudigste weg gekozen. In eerste instantie heeft men de begroting omgebouwd tot een produktbegroting teneinde beter zicht te krijgen op de werkelijke kosten van de verschillende produkten. Nadat dit verbeterde inzicht was verkregen is men overgegaan tot het opstellen van een saneringsbegroting. Het saneringstraject raakt vrijwel alle beleidsterreinen, behalve die beleidsterreinen die een raakvlak hebben met de onderwerpen die in artikel 12 aan de orde zijn geweest zoals infrastructuur.

De sanering belooft in totaal een bedrag van circa € 824.000. Voor een aanzienlijk deel (€ 653.000) wordt dit bereikt door bezuinigingen, voor een deel (€ 12.000) wordt dit gerealiseerd door het verder kostendekkend maken van leges bevolkingszaken en het restant (€ 159.000) wil de gemeente bereiken door gedurende 4 jaar de OZB met 1%, extra te verhogen.

De sanering heeft, naast een reductie van personeelsslachten van circa € 226.000 en verbetering van de interne bedrijfsvoering (€ 11.000) in hoofdzaak betrekking op die clusters waar in de rapporten 2000 en 2001 was gebleken dat de gemeente (substantieel) hogere nettolasten had dan volgens het gemeentefonds beschikbaar wordt gesteld. Het gaat dan om de clusters Zorg voor circa € 195.000, (met name wvg circa € 135.000 en onderwijs circa € 45.000), Kunst en Ontspanning voor circa € 50.000, Openbaar groen voor circa € 100.000. Daarnaast is de 3^e wethouder ingeleverd (besparing € 34.000), brandweer € 10.000 en zijn er enkele kleinere posten van in totaal € 27.000.

Ik ben van mening dat met de omvang van het saneringstraject de gemeente de vereiste inspanning heeft geleverd.

7.3 BEREKENING RELEVANT BEGROTINGSTEKORT 2002 TOT EN MET 2005

In deze paragraaf ga ik in op de berekening van het relevant begrotingstekort voor de jaren 2002 tot en met 2005. Uit de vorige paragraaf is gebleken dat er sprake is van een reeel sluitende begroting in het jaar 2006.

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Structureel begrotingssaldo | -1.298 | -888 | -578 | -212 |
| Achterstallig onderhoud wegen | -1130 | -1130 | -1130 | -1130 |
| Immateriële activa | -86 | -86 | -86 | -86 |
| Kademuren | -1121 | -1121 | -1121 | -1121 |
| Grondexploitatie | -29 | -29 | -29 | -29 |
| Schoolgebouwen | -60 | -60 | -60 | -60 |
| Reorganisatie | | -50 | -50 | -50 |
| Behoedzaamheidsreserve | 72 | 72 | 72 | 72 |
| Inbreng vrij aanwendbare reserve | 375 | 375 | 375 | 375 |
| Relevant tekort | -3.277 | -2.917 | -2.607 | -2.241 |

Achterstallig onderhoud wegen

In het rapport 2000 is uitgebreid aandacht besteed aan het achterstallig onderhoud wegen. In dat rapport is het achterstallig onderhoud van in totaal € 4,65 miljoen op basis van een gebruikelijke 10-jarige annuïteit bij het relevant tekort betrokken. De restantwaarde per 31 december 2001 is nu omgezet in een 4-jarige annuïteit en is betrokken bij het relevant tekort.

Immateriële activa

In het rapport 2000 is eveneens aandacht besteed aan de immateriële Activa. In dat rapport is het bedrag van de immateriële activa (€ 0,68 miljoen) eveneens op basis van een gebruikelijke 10-jarige annuïteit bij het relevant tekort betrokken. De restantwaarde per 31 december 2001 is nu omgezet in een 4-jarige annuïteit en is betrokken bij het relevant tekort.

Kademuren

In het rapport 2001 is aandacht besteed aan het achterstallig onderhoud kademuren. In dat rapport is het achterstallig onderhoud (€ 4,17 miljoen) op basis van een 10-jarige annuïteit bij het relevant tekort betrokken. De restantwaarde per 31 december 2001 is nu omgezet in een 4-jarige annuïteit en is betrokken bij het relevant tekort.

Grondexploitatie

De grondexploitatie van Waterrijk Oost is dusdanig vergevorderd dat deze administratief kan worden afgesloten. Op grond van de laatste exploitatieberekening blijkt er sprake te zijn van een tekort van € 932.659. Voor een deel (€ 158.823) is dit veroorzaakt doordat de gemeente verwacht dat de laatste lopende fase van de exploitatie, de aanleg van de ontsluitingsweg, hoger zou kunnen uitvallen.

Ik ben van mening dat door een goede beheersing van de uitvoering deze meerkosten kunnen worden vermeden. Het tekort zal daarom worden gecorrigeerd. Na correctie bedraagt het tekort dan € 773.836.

Op dit tekort wordt de reserve grondexploitatie, ad € 0,7 miljoen in mindering gebracht. Het restant € 73.836 zal op basis van een 4-jarige annuïteit bij het relevant tekort worden betrokken.

Schoolgebouwen

Zoals in paragraaf 7.2 bij het onderdeel onderhoud schoolgebouwen is gemeld heeft er door een extern bureau een onderzoek plaatsgevonden naar de onderhoudstoestand van de gebouwen. Naast de berekening van een regulier onderhoudsbudget is er daarbij ook aandacht besteed aan de vraag of er sprake is van achterstallig onderhoud, welke maatregelen er moeten worden getroffen en welke bedragen daarmee gemoeid zijn. Geconstateerd is dat er sprake is van een achterstallig onderhoud ter grootte van circa € 872.000.

Sinds 1 januari 1997 draagt de gemeente zorg voor alle huisvestingsvoorzieningen. Het onderhoud van de scholen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en de afzonderlijke schoolbesturen. Tussen de gemeente en de school besturen is de afspraak gemaakt om een gezamenlijke reserve op te bouwen ten aanzien van het onderhoud. De reserve van circa € 666.000 zal worden ingezet worden ingezet voor de oplossing van het achterstallig onderhoud.

Het restant € 206.000, zal in een 4-jarige annuïteit bij het relevant tekort worden betrokken.

Reorganisatie

Onderdeel van de saneringstaakstelling was een structurele reductie van het ambtelijk apparaat. Hiervoor heeft de gemeente een reorganisatie opgestart met het doel het realiseren van een structurele reductie. In het kader van de reorganisatie zijn incidentele kosten gemaakt. Deze kosten zijn noodzakelijk voor het kunnen realiseren van de reductie van het ambtelijk apparaat en tegelijkertijd kunnen blijven beschikken over een adequaat ambtelijk apparaat. Het gaat hierbij in totaal om een bedrag van circa € 150.000.

Behoedzaamheidsreserve

Bij de bepaling van het relevante tekort is het bij artikel 12 gebruikelijk 50% van de verwachte uitkering van de behoedzaamheidsreserve in te zetten voor verlaging van het tekort.

Voor 2002 komt dit voor Boskoop neer op een bedrag van € 72.605. Het is bestaand artikel 12-beleid ook over de jaren 2003 tot en met 2005 eenzelfde bedrag in te zetten.

Inbreng reserve

In paragraaf 4.2 is ingegaan op de reserves en voorzieningen van de gemeente Boskoop en de mogelijke inbreng van de eventueel aanwendbare reserves. Aldaar is berekend dat een bedrag van € 1,5 miljoen nog beschikbaar is als vrij aanwendbare reserve. Dit bedrag zal in de resterende artikel 12-jaren worden ingezet ter verlaging van het relevant tekort.

7.4 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk heb ik een berekening gegeven van het relevant begrotingstekort. Voor het inzicht is eerst een berekening gegeven van het (structurele) reguliere begrotingssaldo. Vervolgens is een berekening gegeven van het voor artikel 12 relevante tekort, waarbij een aantal noodzakelijke incidentele zaken zijn meegenomen. Het uitgangspunt bij de berekening van het reguliere begrotingssaldo was een sluitende begroting. Op basis van externe rapportages zijn voor een groot aantal kapitaalgoederen reguliere onderhoudsbudgetten bepaald. Deze budgetten zijn bij het reguliere begrotingssaldo en dus ook bij het relevant tekort betrokken.

De gemeente heeft vervolgens meerjaren(sanerings)begroting opgesteld. De gemeente is er in geslaagd een reëel sluitende begroting te presenteren met ingang van 2006. De bezuinigingen hebben in hoofdzaak betrekking op die clusters waarvan in de rapporten 2000 en 2001 was gebleken dat de nettolasten hoger waren dan de inkomsten van het gemeentefonds. Met de bezuinigingsoperatie heeft de gemeente de voor deze problematiek vereiste inspanning geleverd. Door de lasten van de oude tekorten inclusief achterstallig onderhoud binnen de totale artikel 12-periode te saneren en ten laste te brengen van artikel 12 kan de gemeente met ingang van 2006 weer op eigen financiële benen staan.

HOOFDSTUK 8

CONCLUSIE EN ADVIES

De gemeente Boskoop heeft voor 2002 voor de derde achtereenvolgende maal een beroep gedaan op extra steun op grond van artikel 12 Fvw. De gemeente is van mening dat de reguliere middelen niet toereikend zijn om in de noodzakelijke behoeften te voorzien.

In 1999 heeft de gemeente een onderzoek laten uitvoeren naar de financiële situatie van de gemeente. De uitkomsten die zijn neergeslagen in het rapport Financiële Schouw waren onthutsend voor de gemeente. Met name op het terrein van de infrastructuur stond de gemeente voor grote (financiële) problemen.

In het artikel 12-onderzoek zijn de door de gemeente in de begroting opgenomen lasten uit de Financiële Schouw integraal uit de begroting geschrapt. De afzonderlijke onderdelen zijn, voor zover relevant, bij het artikel 12-onderzoek betrokken en zijn daarna weer opgenomen in de begroting.

In dit rapport heeft de beoordeling van de meerjaren(sanerings)begroting en het meerjarenperspectief centraal gestaan. De gemeente heeft een reëel sluitende begroting weten te presenteren met ingang van 2006. Met de bezuinigingsoperatie heeft de gemeente de voor deze problematiek vereiste inspanning geleverd. Door de lasten van de oude tekorten inclusief achterstallig onderhoud binnen de totale artikel 12-periode te saneren en ten laste te brengen van artikel 12 kan de gemeente met ingang van 2006 weer op eigen financiële benen staan.

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 structureel tekort.

Met het door de raad laten vaststellen van de meerjaren(sanerings)-begroting heeft de gemeente, zijn het met enige vertraging, eveneens voldaan aan het bijzondere voorschrift zoals dat was gekoppeld aan de steunverlening over het jaar 2000.

Op het gebied van de woonlasten behoort Boskoop, met € 882 per woonruimte, tot de hoogsten van het land.

Voor wat betreft de (vrij aanwendbaarheid van) reserves en voorzieningen heeft een herberekening plaatsgevonden op basis van de jaarrekening 1999. Rekening houdend met de bedragen die in de jaren 2000 en 2001 bij de berekening van het relevant tekort zijn betrokken is er per 1 januari 2001 een bedrag van € 1,5 miljoen aangemerkt als vrij aanwendbaar. Dit bedrag is in de resterende artikel 12-jaren bij de bepaling van het relevante tekort betrokken.

Op grond van de vorenstaande rapportage stel ik voor de gemeente Boskoop voor jaren 2002 tot en met 2005 een aanvullende uitkering te verstrekken van:

| | |
|------|-------------|
| 2002 | € 3.277.000 |
| 2003 | € 2.917.000 |
| 2004 | € 2.607.000 |
| 2005 | € 2.241.000 |

Verder stel ik voor om aan dit advies het bijzondere voorschrift te koppelen dat de gemeente de verstrekte aanvullende uitkering enkel mag aanwenden voor de doelen waarvoor de gelden zijn verstrekt.

Om de voortgang van de door de gemeente ingezette saneringen en besteding van de aanvullende steun nauwgezet te volgen en toe te zien op de noodzakelijke verbeteringen in het beheer, waaronder een gedegen analyse van het rekeningresultaat, stel ik eveneens voor het reguliere tri-partite vooralsnog in stand te houden. In dit overleg moeten in ieder geval de stukken met financiële consequenties, zoals maraps, management letters, voortgang saneringen, jaarrekening en andere van belang zijnde stukken aan de orde komen. Naarmate de voortgang van het saneringsproces en de verbeterprocessen van de financiële functie verder vorm en gestalte krijgen kan de frequentie van het tri-partite overleg worden afgebouwd.

's-Gravenhage, 15 april 2003.

De inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden,

De inspecteur,

C.A. Lok

Gezien en akkoord,

Het hoofd van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden,

W.A.I.M. Segers