

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,
de heer J.W. Remkes.
De staatssecretaris van Financiën,
de heer mr.dr.s. J.G. Wijn.

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Inlichtingen bij R.G. Daniëls	IFLO2003/U64617	Rfv2003079096	2 oktober 2003
Onderwerp	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
Advies toepassing artikel 12 Fvw: Boskoop (2002)	55820L-019	070-4267234	

Geachte heren Remkes en Wijn,

U vraagt in uw brief van 29 april 2003 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 2002.

Door middel van het hierna volgende advies geeft de Raad zijn oordeel over de te verlenen aanvullende steun.

Hierbij heeft de Raad kennis genomen van het rapport 2002 van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) van 15 april 2003, van het verweerschrift van de gemeente Boskoop van 27 juni 2003 met bijgevoegd rapport van Arcadis en van het advies van de provincie Zuid-Holland van 14 augustus 2003.

Na een korte samenvatting van het advies en een beschrijving van de stand van zaken gaat de Raad nader in op de problematiek en komt hij tot zijn advies.

Samenvatting

De voorstellen van IFLO (artikel 12-saneringstraject 2002-2005, aanvullende steun gedurende elk van deze vier jaar, 2006 reëel sluitend, besteding voor aangegeven doelen, bij het toezicht vooralsnog voortzetting tripartite overleg) zijn helder, in lijn met het gangbare artikel 12-beleid en sluiten goed aan bij de eerdere adviezen van de Raad. De Raad kan deze voorstellen daarom onderschrijven.

Als gevolg van het Arcadis-onderzoek van mei 2003 zijn er terzake van het teerhoudende asfalt nieuwe feiten en aannames (dikte asfaltlaag, kosten verwerking, vervuilde funderingslaag) die tot hogere kosten leiden en waarmee de inspecteur in zijn rapport geen rekening heeft kunnen houden omdat dit eerder is verschenen. Hierdoor komt het meerjarensaneringsperspectief (2006 reëel sluitende begroting, Boskoop uit artikel 12) in gevaar, ook al omdat de eigen inspanning terecht al fors is. De gemeente kan extra

tegenvallers nauwelijks nog opvangen. De reële extra kosten van teerhoudende asfalt dienen daarom te worden bepaald en te worden meegenomen in de aanvullende steun. Daarbij dient voor de extra kosten van het teerhoudende asfalt te worden aangesloten bij de geldende systematiek van artikel 12 ten aanzien van het reguliere wegenonderhoud en het achterstallige wegenonderhoud. Deze systematiek is er mede op gericht te voorkomen dat artikel 12-gemeenten in een betere positie komen te verkeren dan andere gemeenten. Kortom, het gaat de Raad om een juiste toepassing van artikel 12, zonder Boskoop in een voordeliger positie te brengen. Dit alles vergt naar de mening van de Raad een aanvullend onderzoek. De Raad adviseert u daarom uit te gaan van de voorstellen van IFLO voor de jaren 2002 tot en met 2006 maar over de nieuwe feiten en aannames inzake het teerhoudende asfalt een aanvullend onderzoek te houden. Omdat het belangrijk is de gemeente snel enige financiële zekerheid te bieden zou – indien het aanvullend onderzoek langere tijd vergt – overwogen kunnen worden Boskoop alvast voor 2002 (eventueel ook 2003 en 2004) het door IFLO voorgestelde bedrag(en) toe te kennen en eventuele extra-bedragen op grond van het onderzoek aan de later vast te stellen resterende uitkeringsjaren (jaar) toe te voegen.

De wijziging van het Bouwstoffenbesluit in 2001 heeft inzake het teerhoudende asfalt aanzienlijke financiële gevolgen voor Boskoop en ook voor andere gemeenten. De Raad vraagt aandacht voor de toepassing van artikel 2 van de Financiële verhoudingswet en het feit dat hiervoor slechts een gering bedrag aan het gemeentefonds is toegevoegd. Verder acht de Raad het wenselijk bij het Onderzoek herziening maatstaf bodemgesteldheid in het gemeentefonds, het kostenaspect drooglegging nader te laten onderzoeken.

Indien de kabinetsplannen tot gedeeltelijke afschaffing van de OZB doorgaan zou dit de voorziene extra opbrengst door verhoging van de OZB (als onderdeel van de eigen inspanningen van Boskoop) aanzienlijk bemoeilijken. Zoals eerder opgemerkt kan de gemeente extra tegenvallers nauwelijks nog opvangen.

Boskoop en artikel 12

Aan de orde is de aanvraag voor 2002, dit is het derde achtereenvolgende artikel 12-jaar. Uit voorgaande rapporten, verslagen en adviezen is duidelijk naar voren gekomen dat de infrastructuur en met name de wegenproblematiek centraal staat in de moeilijke financiële situatie van Boskoop. Het recente verweerschrift van de gemeente en het advies van de provincie benadrukken dit nog eens en ook de Raad onderschrijft dit. Met behulp van externe onderzoeken zijn afgelopen jaren de reguliere onderhoudskosten en het achterstallige onderhoud van wegen en kaden in kaart gebracht.

Nu ook de gemeente (met vertraging) heeft voldaan aan het bijzondere voorschrift om een meerjarensaneringsbegroting op te stellen, is het voor IFLO mogelijk gebleken met voorstellen te komen voor een artikel 12-saneringstraject 2002-2006 (begroting 2006 reëel sluitend) met aanvullende steun voor de jaren 2002 tot en met 2005 van respectievelijk € 3.277.000, € 2.917.000, € 2.607.000 en € 2.241.000. In totaal een bedrag van iets meer

dan € 11 mln. voor deze vier jaar. Met een bijzonder voorschrift voor de besteding en voorts vooralsnog instandhouding van het reguliere tripartite-overleg bij het toezicht. Tijdens de vier artikel 12-jaren worden de oude tekorten (met name het achterstallig onderhoud van de wegen en van de kademuren) voor rekening van artikel 12 genomen terwijl de gemeente een forse eigen bijdrage moet leveren. Hierdoor ontstaat in beginsel een financieel sluitend perspectief in 2006 zonder verdere aanvullende steun.

De forse eigen bijdrage bestaat uit een hoog belastingpeil, een extra eigen inspanning van uiteindelijk € 824.000 structureel in 2006 (vooralbezuinigingen maar ook € 159.000 door gedurende vier jaar de OZB met 1% extra per jaar te verhogen) en de inbreng van de resterende vrij aanwendbare reserve van € 1,5 mln. Deze forse eigen bijdrage acht de Raad passend en is in lijn met zijn eerdere advisering: in het advies over de aanvullende uitkering Boskoop voor 2000 (advies van 30 juni 2001) spreekt de Raad van een aanzienlijke mate van eigen beleid waardoor hij het gerechtvaardigd acht dat van de gemeente een flinke eigen bijdrage voor de oplossing wordt gevraagd.

Overigens blijkt uit de begrotingsanalyse van Boskoop vergeleken met zichzelf en ook met referentiegemeenten dat de hogere uitgaven vooral betrekking hebben op het cluster Openbare ruimte (met name de wegen), hetgeen gecompenseerd wordt door hogere opbrengsten van het Inkomstencluster en lagere uitgaven van de clusters Voorziening bevolking en (in mindere mate) Bebouwing en omgeving. De hogere uitgaven voor het cluster Bestuur zijn onderwerp van bezuiniging. Er is dus geen sprake van extra 'luxe' in de uitgaven.

Tot zover zijn naar de mening van de Raad de voorstellen van IFLO helder en sluiten zij aan bij de gangbare artikel 12-aanpak en eerdere adviezen van de Raad.

De Raad kan dan ook als uitgangspunt de voorstellen van IFLO voor de jaren 2002 tot en met 2006 onderschrijven.

Kosten teerhoudend asfalt en (vervuilde) fundering

In het IFLO-rapport 2001 is evenwel bij de wegenkosten een nieuw element geïntroduceerd waarvan de omvang en financiële gevolgen echter niet goed duidelijk zijn. Dit betreft de wijziging van het Bouwstoffenbesluit, waardoor ingaande 2001 teerhoudend asfalt (granulaat) bij reconstructies e.d. niet meer hergebruikt mag worden maar moet worden afgevoerd en (verantwoord) verwerkt. Het bureau Arcadis heeft toentertijd op basis van de dikte van het asfalt van 30 cm de extra onderhoudskosten berekend op € 0,64 mln. Uit nadere informatie van de inspecteur bleek dat een asfaltdikte van 15 cm in Boskoop gebruikelijk was, waarop slechts de helft van het berekende bedrag, zijnde € 0,32 mln, tot het geaccepteerde regulier onderhoudsbudget is gerekend. In het huidige IFLO-rapport staat dat bij de werkzaamheden aan De Zijde boormonsters zijn genomen en op verzoek van de gemeente door het bedrijf ook op een aantal willekeurige wegen. '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 ligt, is derhalve juist gebleken.' In de IFLO-

cijfers is dus bij het reguliere onderhoud een bedrag van € 0,32 mln meegenomen voor teerhoudend asfalt, uitgaande van een dikte van gemiddeld 15 cm.

Naar aanleiding van het IFLO-rapport 2002 van 15 april 2003 kwam Boskoop 27 juni 2003 met een verweerschrift, gebaseerd op een Arcadis-rapport van 27 mei 2003 ('Tussentijdse evaluatie teerhoudend asfalt in wegen'). Uit dit rapport, dat betrekking heeft op de hoofdwegenstructuur, blijken grotere diktes dan 15 cm, veelal aanzienlijk meer. Bij de verwijdering blijkt scheiding van niet-teerhoudende en teerhoudende asfaltlagen in de praktijk niet mogelijk. De kosten van afvoer en verwerking zijn aanzienlijk gestegen ten opzichte van eerdere cijfers. Voorts blijkt de onderlaag (fundering/zand) of verontreinigd met PAK's of civieltechnisch onbruikbaar, zodat deze eveneens moet worden afgevoerd/verwerkt. Uitgaande van (bijna) de gehele wegenhoofdstructuur gaat het dan om (eenmalige) extra kosten van in totaal bijna € 7,9mln. Boskoop vraagt de aanvullende steun met dit bedrag te verhogen.

Terzake van het teerhoudende asfalt en het Arcadis-onderzoek plaatst de Raad de volgende kanttekeningen.

Allereerst gaat het om een probleem dat bij alle gemeenten met teerhoudend asfalt speelt. Boskoop is in dit opzicht niet uniek. Wel speelt bij Boskoop de slechte bodemgesteldheid een rol, in die zin dat onder de verharding een tamelijk dikke fundering/zandlaag nodig is die (soms) verontreinigd blijkt te zijn. Voorts is in Boskoop de levensduur van de wegen korter en is in de praktijk blijkbaar laag op laag op laag aangebracht, hetgeen de soms zeer grote dikte kan verklaren. Aangenomen kan worden dat bij dit laatste ook het eigen beleid een belangrijke rol speelt.

Het Arcadis-rapport van mei 2003 dateert van na het IFLO-rapport 2002 zodat de inspecteur hiermee geen rekening heeft kunnen houden. Vergeleken met eerdere aannames (dikte asfalt, prijs verwerking) in het IFLO-rapport is er sprake van forse extra kosten als gevolg van drie factoren: een grotere dikte dan 15 cm, hogere prijzen voor afvoer/verwerking van het asfalt en kosten voor afvoer/verwerking van een verontreinigde fundering/zandlaag. Over de dikte verschillen de meningen van inspecteur en gemeente, dit lijkt onder meer af te hangen van de plaats en het aantal monsters bij de gehouden onderzoeken. Wel staat aan de hand van de hoeveelheid afgevoerd asfalt bij de reconstructie van De Zijde vast dat daar de gemiddelde dikte 22 cm bedroeg, dus meer dan de aangenomen 15 cm. De dikte van de andere wegen is veel onduidelijker: aan de hand van onderzoeken en aannames is hier uitgegaan van een (veel) grotere dikte dan 15 cm, variërend van 20 tot 67 cm. De hogere prijzen voor afvoer/verwerking betreffen de realiteit. Bij De Zijde was onder de asfaltverharding een zandlaag aanwezig waarvan door verontreiniging een deel (50 cm) afgevoerd moest worden naar een eindverwerker. Ook bij De Raak bleek de funderingslaag onbruikbaar en dient te worden afgevoerd. Of dit ook bij de overige wegen het geval is staat nog niet vast (maar het Arcadis-rapport gaat hier wel van uit). De uitkomsten van het rapport en de hierop gebaseerde berekeningen van de extra kosten zijn daarom een mengeling van feiten en aannames.

Het teerhoudende asfalt en de aanvullende steun

Voor de Raad staat vast dat het door IFLO voorgestelde saneringstraject voor de aanvullende steun uitgaat van een forse en in feite maximale eigen gemeentelijke inspanning die geen ruimte meer laat voor het opvangen van substantiële extra tegenvallers. Wil het saneringstraject kans van slagen hebben, dan zal het noodzakelijk zijn de reële extra kosten van teerhoudend asfalt te bepalen en mee te nemen in de aanvullende steun. Daarbij dient voor de extra kosten van het teerhoudende asfalt te worden aangesloten bij de geldende systematiek van artikel 12 ten aanzien van het reguliere wegenonderhoud en het achterstallige wegenonderhoud. Deze systematiek is er mede op gericht te voorkomen dat artikel 12-gemeenten in een betere positie komen te verkeren dan andere gemeenten. Dit alles vergt naar de mening van de Raad een aanvullend onderzoek. De Raad adviseert u daarom uit te gaan van de voorstellen van IFLO voor de jaren 2002 tot en met 2006 maar over de nieuwe feiten en aannames inzake het teerhoudende asfalt een aanvullend onderzoek te houden. Hierbij acht de Raad het belangrijk dat enerzijds de gemeente op afzienbare termijn zekerheid krijgt over financiële bijdragen van artikel 12 en anderzijds de mogelijkheid van extra-bedragen op grond van aanvullend onderzoek open blijft. Indien sprake is van een snel onderzoek en aansluitend de definitieve vaststelling van de aanvullende steun levert dit geen probleem op. Indien het onderzoek langere tijd zou vergen zou bijvoorbeeld overwogen kunnen worden Boskoop al wel de aanvullende steun voor 2002 (en eventueel 2003 en 2004) zoals voorgesteld door IFLO toe te kennen, en de aanvullende steun voor het resterende jaar (jaren) te zijner tijd vast te stellen en te vermeerderen met de eventuele extra-bedragen op grond van het aanvullende onderzoek.

Aanvullend onderzoek regulier wegenonderhoud.

De bij het reguliere onderhoud voor artikel 12 geaccepteerde extra kosten voor teerhoudend asfalt (€ 0,32 mln) zijn gebaseerd op deels achterhaalde gegevens (dikte 15 cm, te lage verwerkingskosten, geen rekening gehouden met vervuilde funderingen). Het is daarom nodig het onderzoek naar de berekening van het reguliere onderhoud (zie IFLO-rapport 2000) te actualiseren, en dus de onderhoudskosten opnieuw te (laten) berekenen, rekening houdend met de gevolgen van het teerhoudend asfalt. Dit betekent het houden van een (aanvullend) onderzoek.

Aanvullend onderzoek achterstallig wegenonderhoud.

Behalve het reguliere wegenonderhoud dient bij het aanvullende onderzoek ook het achterstallige wegenonderhoud opnieuw te worden berekend. Er is in principe sprake van een geleidelijk verdwijnend probleem, aangezien teerhoudend asfalt niet langer mag worden toegepast en de bestaande teerhoudende asfalten bij reconstructies e.d. verwijderd (moeten) worden. Het tempo van de noodzakelijke wegconstructies is dan bepalend voor het tijdstip waarop de extra kosten in verband met teerhoudend asfalt tot uiting komen. Het in het verweerschrift genoemde bedrag van € 7,9 mln betreft de eenmalige extra kosten (dikte meer dan 15 cm) in verband met teerhoudend asfalt, nodig

bij de reconstructie van de hoofdwegen. Het gaat hierbij om de reconstructie van al voltooide wegen (De Zijde), onderhanden wegen (de Halve Raak) en nog te zijner tijd te reconstrueren wegen. Bij de laatste categorie gaat het om toekomstige uitgaven. De realisering van de reconstructies dient aan een in de tijd gespreid adequaat wegenplan te voldoen waardoor geleidelijk ook de problematiek van het teerhoudende asfalt wordt opgelost. Honorering van de claim van € 7,9 mln komt neer op het in de tijd naar voren halen van genoemde problematiek en zou betekenen dat de gemeente Boskoop voor wat betreft het teerhoudende asfalt in een gunstiger positie zou komen te verkeren dan andere gemeenten, bijvoorbeeld de omliggende gemeenten. De artikel 12-regels voorzien in het meenemen in de aanvullende steun van het achterstallig onderhoud, echter niet van toekomstige uitgaven. Inzake de vier onderscheiden groepen wegen kan dan worden opgemerkt dat het achterstallig onderhoud hiervan deel uitmaakt van het totale plaatje waarvan eerder is vastgesteld (zie IFLO-rapport 2000) dat het totale achterstallig wegonderhoud € 4,7 mln (*f* 10,4 mln) bedraagt. Dit bedrag is verkregen door op basis van de normkostensystematiek voor komende 10 jaar de benodigde kosten (inclusief die voor het wegwerken van achterstallig onderhoud) te bepalen en hiervan het reguliere wegbudget af te trekken. Er is echter bij deze berekening van het achterstallig wegonderhoud geen rekening gehouden met extra kosten van teerhoudend asfalt. Aanvullend onderzoek is nodig om dit vast te stellen.

Andere aandachtspunten

Artikel 2 Fvw. Bij de wijziging van het Bouwstoffenbesluit in 2001 gaat het om een beleidswijziging met financiële gevolgen voor de gemeenten en is artikel 2 van de Fvw. van toepassing. Weliswaar is een klein bedrag (€ 2814 mln voor 2001 en hetzelfde bedrag voor 2002) door VROM aan het gemeentefonds toegevoegd, maar thans blijkt het bij Boskoop voor het asfalt alleen al om een extra bedrag van € 0,32 mln (of meer) voor regulier onderhoud te gaan, alsmede een eenmalig bedrag van € 3,51 mln (excl. extra kosten verontreinigde fundering) voor de dikte meer dan 15 cm! Hoewel niet bekend hoe dit voor alle gemeenten samen zou uitkomen, is wel duidelijk dat dit vele malen het toegevoegde bedrag moet zijn. De Raad vraagt hiervoor uw aandacht.

Onderzoek bodemgesteldheid. Een aandachtspunt dat regelmatig naar voren komt is de vraag of de factor slechte bodem voldoende in het verdeelstelsel is verdisconteerd. Naar aanleiding van artikel 12 voor Gouda is op grond van de motie-Hoekema¹ een inventariserend onderzoek (Onderzoek herziening maatstaf bodemgesteldheid in het gemeentefonds) gehouden naar rapporten en besluitvorming op dit terrein en de rol daarbij van het aspect drooglegging². De uitkomsten van het onderzoek³ laten een overzicht zien van de totstandkoming van de huidige maatstaf. De vraag is wat nu verder. De provincie

¹ Tweede Kamer, 2001-2002, 28 000B, nr.12 (6 december 2001)

² Drooglegging is de afstand tussen het maaiveld en het open waterpeil

³ Droge feiten over natte bodem, bureau APE, maart 2003

Zuid-Holland vreest blijkbaar dat het onderzoek wordt gestaakt en dringt er in zijn advies over Boskoop op aan het onderzoek voort te zetten.

Ook naar de mening van de Raad is het wenselijk, gezien ook de belangrijke rol van slechte bodem bij de meeste artikel 12-gemeenten van de laatste jaren (opvallend veel gemeenten in het Zuid-Hollandse veengebied), het kostenaspect drooglegging (inhoudelijk) nader te laten onderzoeken.

Het dient evenwel duidelijk te zijn dat een positief resultaat voor deze groep gemeenten niet onmiddellijk tot verbetering van het verdeelstelsel zal kunnen leiden, dit zal enige tijd vergen. Een eventuele verbetering ingaande bijvoorbeeld 2005 zou bovendien voor Boskoop tot korting van de aanvullende steun voor dat jaar kunnen leiden, maar werkt daarna wel structureel door.

Extra OZB-verhoging. De voorziene eigen gemeentelijke inspanningen bestaan voor een deel (€ 159.000) uit een extra jaarlijkse verhoging van de OZB met 1% gedurende vier jaar. Indien de kabinetsplannen tot gedeeltelijke afschaffing van de OZB doorgaan wordt dit aanzienlijk bemoeilijkt. De Raad stelt vast dat de ruimte bij de gemeente voor tegenvallers nauwelijks nog aanwezig is.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mevrouw A. van den Berg, voorzitter

M.P.H. van Haeften, secretaris