

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

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

Datum
16 juli 2007

Uw kenmerk
0000419246

Ons kenmerk
Rfv 2007-0000235444

Inlichtingen bij
Mr. G.A. van Nijendaal

Doorkiesnummer
070 - 426 7232

Bijlagen
0

Onderwerp
Advies toepassing artikel 12 Boskoop 2006

Geachte mevrouw Bijleveld-Schouten,
Geachte heer Bos,

Bij brief van 15 april 2007 vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen over het verzoek van de gemeente Boskoop om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2006 op grond van artikel 12 Fvw.

De Raad heeft kennis genomen van het Artikel 12-rapport Boskoop 2006 (IFLO), de schriftelijke reactie van de gemeente Boskoop (24 mei 2007) en van het advies van de provincie Zuid-Holland (13 juni 2007).

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Samenvatting

De Raad is van mening dat het IFLO-rapport over het begrotingsjaar 2006 nog onvoldoende inzicht biedt in de reële mogelijkheden om tot een sluitende meerjarenbegroting in 2010 te komen. De algehele financiële positie van de gemeente, de rekeningsresultaten uit het verleden, nieuwe tegenvallers als gevolg van het BTW-compensatiefonds, het geringe weerstandsvermogen, het hoge belastingpeil en de reeds vergaande sanering geven aan dat er nog geen zicht is op een solide financiële basis.

Gezien het geringe weerstandsvermogen hecht de Raad eraan dat het IFLO-rapport over 2007 een grondige analyse bevat van de structurele positie van de

gemeente Boskoop. Gelet op de geringe weerstandscapaciteit is het van het grootste belang dat de financiële risico's goed in kaart worden gebracht en zonodig worden voorzien van aparte voorzieningen. Voor een structurele verbetering van de financiële positie moet ook de verbeterde financiële vooruitzichten en mogelijke stille reserves worden betrokken.

De IFLO stelt voor de gemeente Boskoop voor het jaar 2006 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 2.485.000. De Raad stemt in met het voorstel voor de aanvullende uitkering voor het jaar 2006. De Raad adviseert, gelet op de voorgeschiedenis, de gemeente een jaar meer respijt te geven en een bijzonder voorschrift op te leggen tot het opstellen van een meerjarensaneringsbegroting 2008-2011, waarvan uiterlijk de jaarschijf 2011 reëel sluitend is, zonder een aanvullende uitkering. De financiële positie van de gemeente Boskoop mag een eventuele herindeling niet in de weg mag staan. Daarmee is de gemeente overigens niet ontslagen van de plicht zelf ook nog eigen inspanning te blijven leveren.

1.

Inleiding

De gemeente Boskoop doet voor het jaar 2006 voor het tweede jaar een beroep op een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. Het betreft het tweede jaar in de tweede artikel 12-cyclus. De begroting 2006 sluit met een tekort van € 1.179.000.

Het jaar 2005 was het laatste jaar uit de vorige artikel 12-cyclus die liep van 2000 tot en met 2005. Over 2005 heeft de gemeente bovenop de bestaande artikel 12-uitkering een extra beroep op artikel 12 Fvw gedaan. De gemeente was van mening dat de reeds ontvangen aanvullende middelen niet toereikend waren om in de noodzakelijke behoeften te voorzien. Conform het IFLO-rapport en het advies van de Raad heeft dit geleid tot een verhoging van de aanvullende uitkering van de gemeente Boskoop voor 2005 met een extra bedrag van € 437.500.

Op de achtergrond speelt mee een mogelijke gemeentelijke herindeling in het gebied waar Boskoop gelegen is.

2.

Jaarrekening 2005

De jaarrekening 2005 laat een tekort zien van € 2.217.000. In het tekort is nog niet de extra aanvullende uitkering van € 437.500 verwerkt. Na correctie ontstaat een tekort van € 1.780.000 bij een totale aanvullende uitkering van € 3.338.500. Op grond van het artikel 12-rapport 2005 mocht verwacht worden dat het exploitatietekort 2005 na correctie volledig zou worden afgedekt door een extra

uitkering uit het gemeentefonds van € 437.500. Het negatieve resultaat over 2005 is echter het gevolg van incidentele posten die op aandringen van de accountant in de administratie zijn verwerkt. Het negatieve resultaat wordt verder veroorzaakt door een tweetal posten die ten onrechte bij de berekening van het relevant tekort 2005 zijn gecorrigeerd. Het gaat hier om de post “Taakstellend begrotingstekort vorige periode” van € 212.000 en een correctie met betrekking tot de bouwgrondexploitatie van in totaal € 159.000. In totaal gaat het dus om een bedrag van € 371.000.

Zoals in het IFLO rapport over 2005 werd geconstateerd sloot ook de jaarrekening 2004 met een groter tekort dan verwacht. Hogere uitgaven als gevolg van boekhoudkundige regels en voorschriften (BBV), controlekosten en leerlingenvervoer lagen daaraan ten grondslag.

De Raad constateert dat de gemeente Boskoop voor het tweede achtereenvolgende jaar geconfronteerd wordt met incidentele tegenvallers bij de jaarrekening mede als gevolg van bijstellingen op verzoek van de accountant.

3.

Reserves en voorzieningen

De algemene reserve is geheel ingezet ter dekking van het relevant tekort 2005.

Vanaf 2005 laat de algemene reserve dan ook een negatief saldo zien van € 2,264 mln. Dit tekort zal bij het relevant tekort 2006 worden betrokken.

Ook de omvang van de bestemmingsreserves vertoont ten opzichte van 2005 een lichte daling. Dit beeld doet zich ook voor bij de voorzieningen. In de artikel 12-rapportage over 2007 zal worden bekeken of en in hoeverre vanuit de bestemmingsreserves/voorzieningen nog een bijdrage aan het saneren van het begrotingstekort kan worden geleverd.

De algemene reserve bevindt zich nog onder het niveau van de vrij te laten drempelbedrag van de algemene reserve. De weerstandscapaciteit is daarmee gering. In het licht van een sanering vergt dat een scherp inzicht in de financiële risico's van de gemeente. Voor de vorming van reserves en voorzieningen wijst de Raad ook op een mogelijke bijdrage vanuit de stille reserves in de vorm van aandelen.

4.

De eigen inkomsten

De belastingtarieven zoals die worden getoetst bij een aanvraag op grond van artikel 12 van de Fvw liggen in Boskoop met € 3,92 ruim boven het vereiste minimale niveau van € 3,70. De afvalstoffenheffing en de rioolrechten zijn meer dan volledig lastendekkend. Met een gemeentelijke woonlastendruk van € 860 per huishouden behoort de gemeente Boskoop tot de gemeenten met de hoogste woonlastendruk in Nederland. Ook in vergelijking met de drie huidige artikel

12-gemeenten is de belastingdruk in de gemeente Boskoop beduidend hoger. De IFLO suggereert de verfijning riolering in te zetten als (tijdelijk) algemeen dekkingsmiddel.

De Raad is van mening dat gezien de lastendruk er nauwelijks sprake lijkt van mogelijkheden de eigen inkomsten te verhogen. Het op voorhand inzetten van de verfijning riolering als tijdelijk algemeen dekkingsmiddel acht de Raad onder deze omstandigheden niet het meest wenselijk. Hij beschouwt het vooralsnog als onderdeel van het weerstandsvermogen om bij eventuele tegenvallers alsnog in te zetten.

5.

De uitgavenanalyse

Bij een vergelijking van de uitgavenclusters met de inkomsten uit de algemene uitkering blijkt dat vooral op de clusters Algemene ondersteuning, Openbare Orde en Veiligheid en het cluster Wegen en Water sprake is van substantieel hogere netto-uitgaven in vergelijking met de clusterinkomsten.

De hogere uitgaven op het cluster Wegen en Water zijn het gevolg van de aanvullende bijdrage ter sanering van het wegenonderhoud. De herijking van het cluster Openbare Orde en Veiligheid lijkt de gemeente structureel maar beperkt soelaas te bieden. De nettolasten op de clusters Kunst en Ontspanning, Educatie taakgebied en Maatschappelijke zorg liggen lager ten opzichte van de inkomsten van het gemeentefonds. Dit duidt in eerste aanleg op een sober beleid, in overeenstemming met wat van een artikel 12-gemeente mag worden verwacht.

De Raad beveelt aan te streven naar een betere toedeling van de kosten Algemene Ondersteuning. Daarmee wordt een betere vergelijkingsbasis geschapen. In het volgende IFLO-rapport is een geactualiseerde uitgavenanalyse wenselijk. Mede aan de hand daarvan kan worden bepaald of er nog reële bezuinigingsmogelijkheden zijn. Daarbij dient ook te worden meegewogen in hoeverre de recent gewijzigde (verbeterde) financiële vooruitzichten kunnen bijdragen aan het structureel verbeteren van de financiële positie van de gemeente Boskoop.

6.

Het relevante tekort en meerjarenperspectief

De begroting 2006 sluit met een tekort van € 1.179.000. Dit tekort is lopende het jaar vooral door incidentele voordelen teruggebracht naar een tekort van € 221.000. Door een bijdrage te leveren aan de negatieve reserve van

€ 2.264.000 komt het relevante begrotingstekort voor 2006 echter uiteindelijk uit op een bedrag van € 2.485.000. De negatieve algemene reserve is vooral ontstaan door het negatieve rekeningsresultaat over 2005.

Het meerjarenperspectief

De begroting van 2007 en de meerjarenraming voor 2008-2010 laten een aflopend tekort zien van € 799.530 in 2007 naar een tekort van € 496.853 in 2010.

Op basis van het artikel 12 rapport over 2005 was de Raad nog tot de conclusie gekomen dat de positieve effecten van de herziening van de maatstaf bodemgesteldheid zou zorgen voor een solide financiële basis voor een toekomst zonder aanvullende steun. In zijn advies gaf de Raad daarom aan dat gestreefd diende te worden naar een op korte termijn sluitend meerjarenperspectief, waarbij rekening zou worden gehouden met de noodzakelijke reserves om tegenvallers op te vangen. Van de gemeente zou daarbij overigens ook nog een eigen inspanning worden verwacht.¹

Het positieve effect van de maatstaf bodemgesteldheid van € 540.000 is echter bijna in zijn geheel teniet gedaan door de extra uitname uit het gemeentefonds in verband met de ontwikkeling van het BTW-compensatiefonds (BCF). Voor de gemeente Boskoop komt het nadeel van deze uitname uit op een bedrag van € 496.000 gedurende de jaren 2007 tot en met 2009 en vanaf 2010 op een structureel bedrag van € 286.000. Het structureel te saneren bedrag wordt daarmee ruim € 250.000 hoger.

De IFLO stelt voor het oorspronkelijke bijzonder voorschrift aan te passen en te bepalen dat uiterlijk de begroting 2010 weer reëel structureel sluitend is, zonder aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. Om aan dit aangepaste bijzonder voorschrift te voldoen heeft de gemeente nog een (extra) eigen inspanning te plegen.

De provincie stelt in zijn reactie dat de meerjarenschijf 2010 nog sluit met een tekort van € 497.000. De gemeente Boskoop heeft reeds een maximale inspanning geleverd en er is geen ruimte meer om nog tegenvallers op te vangen. In dat perspectief acht de provincie het prematuur om nu al een sluitende meerjarenbegroting 2010 zonder aanvullende steun te eisen. De gemeente wijst in haar reactie er op, dat gezien het reeds sobere voorzieningenniveau en de hoge belastingdruk een ingrijpende sanering niet mogelijk is.

¹ *Advies toepassing artikel 12 Boskoop 2005*, 15 juni 2006, Rfv 2006-0000198340.

7.

Voorstel IFLO

De IFLO stelt voor de gemeente Boskoop voor het jaar 2006 een aanvullende uitkering te verstrekken van € 2.485.000. Aan het verkrijgen van de aanvullende uitkering verbindt de IFLO het voorstel voor een bijzonder voorschrift in de vorm van het opstellen van een meerjarensaneringsbegroting 2008-2011, waarvan uiterlijk de jaarschijf 2010 reëel sluitend is, zonder een aanvullende uitkering.

8

Conclusies

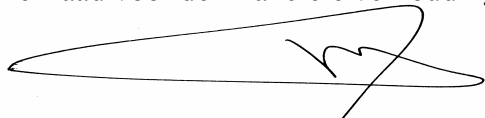
De Raad stelt vast dat de jaarrekening 2005 door deels incidentele en deels structurele tegenvallers met een negatief saldo is afgesloten. Ook de jaarrekening 2004 werd overigens gekenmerkt door een groter dan verwacht negatief resultaat. Het weerstandvermogen van de gemeente Boskoop is tot bijna nul gereduceerd. Het belastingpeil behoort bovendien tot de hoogste in Nederland. Het uitgavniveau voor het voorzieningspeil duidt op een sober niveau. De gemeente is bij het opstellen van de begroting 2006 geconfronteerd met nieuwe financiële tegenvallers die de meevaller uit de herziene maatstaf bodemgesteldheid voor een belangrijk deel te niet deden. Dit alles bij elkaar genomen geeft aan dat het vooruitzicht van een gewenste solide basis voor de toekomst uiterst onzeker is.

Het IFLO-rapport over 2006 biedt nog onvoldoende inzicht in de structurele financiële positie van de gemeente Boskoop. De Raad is van opvatting dat de inzet van het artikel 12-traject er opgericht dient te zijn de gemeentelijke financiën te saneren. Tegelijkertijd stelt hij vast dat het weerstandsvermogen uiterst zwak is en de gemeente zich geen tegenvallers meer kan veroorloven. De Raad dringt daarom aan op een grondige analyse van de structurele financiële positie van de gemeente Boskoop in het IFLO-rapport 2007. Daarbij zou in ieder geval aandacht moeten worden besteed aan een actuele analyse van de uitgaven in relatie tot de inkomsten uit gemeentefonds, de structurele gevolgen van het BTW-compensatiefonds, de financiële risico's, het weerstandsvermogen en een inschatting van de financiële lasten voortvloeiende uit geactualiseerd onderhoud en beheerplannen (riolering, wegen, gebouwen en groen).

De Raad stemt in met het voorstel van de IFLO om de gemeente Boskoop voor het jaar 2006 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 2.485.000. Gezien de voorgeschiedenis en het geringe weerstandsvermogen geeft de Raad u in overweging het opstellen van een meerjarensaneringsbegroting 2008-2011, waarvan uiterlijk de jaarschijf 2010 reëel sluitend is, zonder een aanvullende uitkering met een jaar te verlengen tot

2011. De overweging daarbij is dat de gemeente daarmee iets meer respijt krijgt te zoeken naar financiële en bestuurlijke opties om uit de impasse te komen. Dit ontslaat de gemeente niet van de plicht een eigen inspanning te leveren, maar die moet wel reëel haalbaar zijn. Voorop voor de Raad staat dat de financiële positie van de gemeente Boskoop een eventuele herindeling niet in de weg mag staan. Indien een gemeentelijke herindeling eerder aan de orde zou zijn, dient de saneringstermijn daarop worden te aangepast.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Drs. C.J.M. Breed, secretaris