

**MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
PROGRAMMA KRACHTIG BESTUUR**

**PROVINCIE GELDERLAND
TOEZICHT EN ADVIES LOKALE OVERHEDEN
INTERBESTUURLIJK TOEZICHT**

Rapportage over de begrotingsscan Millingen aan de Rijn 2010

Den Haag/Arnhem, juli 2010

Samenstellers

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Programma Krachtig Bestuur
J.J.E.M. van Setten
Adviseur

Provincie Gelderland
Afdeling TALO/IBT
H.W. Schuurman
Financieel adviseur

Inhoudsopgave	Pagina
Bestuurlijke samenvatting, conclusies en aanbevelingen	5
1 Inleiding	11
1.1 Doel van de begrotingsscan	11
1.2 Werkwijze	11
1.3 Kenmerken	12
1.4 Leeswijzer	12
2 De ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente Millingen aan de Rijn	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Het financiële beleid	16
2.2.1 Inrichting begroting -- meerjarenraming en het BBV	17
2.2.2 Cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen	19
2.2.3 Tijdige inzending en vaststelling van de begroting, jaarrekening en andere stukken	20
2.3 Begroting en meerjarenraming	20
2.3.1 Financiële positie in historisch perspectief	21
2.3.2 Begroting 2010 en meerjarenraming 2011-2013	23
2.3.3 Ontwikkelingen	27
2.4 Vermogenspositie	28
2.4.1 Weerstandscapaciteit	28
2.4.2 Risico's	32
2.4.3 Weerstandsvermogen	32
2.4.4 Ratio's	33
2.5 Jaarrekeningen	36
2.6 Onderwerpen uit de verplichte paragrafen	38
2.6.1 Lokale heffingen	38
2.6.2 Onderhoud kapitaalgoederen	40
2.6.3 Verbonden partijen	46
2.6.4 Grondbeleid	46
2.7 Conclusies en aanbevelingen	47
2.7.1 Bestuurlijke samenvatting en conclusies	47
2.7.2 Aanbevelingen	
3 De eigen inkomsten vergeleken	51
3.1 Inleiding	51
3.2 De Financiële-verhoudingswet en belastingcapaciteit	51
3.3 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen in de gemeente Millingen aan de Rijn vergeleken met de normopbrengst ingevolge artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet	52
3.4 Gemeentelijke woonlastendruk	53
3.5 Overige heffingen	54
3.6 Conclusies	55
4 De nettolasten van de gemeente Millingen aan de Rijn vergeleken op clusterniveau	57
4.1 Inleiding	57
4.2 De vergelijking met zichzelf	57
4.3 Conclusies en aanbevelingen	66

Bijlagen:	69
1 Vergelijking met 'zichzelf'	69
2 Vergelijking nettolasten per cluster tussen de gemeente Millingen aan de Rijn en de selectiegroep	71
3 Indeling functies naar clusters	77
4 Nettolasten en baten per begrotingsfunctie voor Millingen aan de Rijn plus mutaties reserves	79
5 Relevante BBV-voorschriften met betrekking tot de begroting en de meerjarenraming	81
6 Checklist begroting 2008 op aanwezigheid via BBV voorgeschreven onderdelen	87

BESTUURLIJKE SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aanleiding voor de begrotingsscan

De provincie Gelderland en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben op verzoek (brief van 29 oktober 2009) van het college van burgemeester en wethouders (b&w) van de gemeente Millingen aan de Rijn voor het begrotingsjaar 2010 een begrotingsscan uitgevoerd.

Aanleiding voor dit verzoek is de moeilijke financiële situatie waarin de gemeente al een aantal jaren verkeert. Verder wil de gemeente Millingen aan de Rijn inzicht krijgen in de eigen financiële positie ten opzichte van vergelijkbare gemeenten en vervolgens kennisnemen van de cijfermatige afwijkingen die zich op de verschillende taakgebieden voordoen. Van de begrotingsscan verwacht de gemeente dat het de mogelijkheid biedt financiële ruimte te vinden om de begroting structureel financieel te verbeteren.

Deze begrotingsscan is met name gebaseerd op de begroting 2010. In deze samenvatting komen op hoofdlijnen de resultaten van het onderzoek aan de orde. In de afzonderlijke hoofdstukken van de begrotingsscan kunt u alle informatie, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek terugvinden.

Niet vrijblijvend en openbaar

Omdat de provincie verantwoordelijk is voor het toezicht (beleid) ten aanzien van de financiën van gemeenten is de provincie bij de aanvraag en de uitvoering van een begrotingsscan betrokken. De begrotingsscan is niet vrijblijvend. De conclusies en aanbevelingen kunnen input zijn voor overleg tussen de gemeente en de provincie in het kader van het begrotingstoezicht. Als follow-up van de begrotingsscan wordt van de raad of het college een schriftelijke reactie richting Gedeputeerde Staten (GS) gevraagd (in afschrift aan BZK), in het bijzonder met betrekking tot de aanbevelingen. Daarbij verwachten zowel de provincie als BZK dat de gemeente aangeeft wat met de aanbevelingen wordt gedaan. De provincie is de aangewezen om dit te monitoren en daarover terug te rapporteren aan BZK.

De begrotingsscan is in principe een openbaar document en zal, tenzij de gemeente daartegen bezwaar maakt, op de internetsite van BZK worden geplaatst.

Doel van de begrotingsscan: globale toets

De begrotingsscan is nadrukkelijk geen uitgebreide en diepgaande analyse zoals die bij een artikel 12-onderzoek wel zou plaatsvinden. Het is een globale toets van de financiële positie van de gemeente.

Het doel van de begrotingsscan is in het algemeen driedelig: ten eerste verschaft het de gemeente inzicht in de eigen financiële situatie, ten tweede kan de begrotingsscan een cumulatie van financiële problemen voorkomen en ten slotte kan met behulp van de begrotingsscan duidelijk worden of de gemeente zonodig voldoet aan de toelatingseisen van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw).

De begrotingsscan is geen beleidsadvies. Het betreft een constatering van feiten en de daaruit te trekken conclusies. Daarnaast geeft de begrotingsscan

ook een oordeel over de financiële positie van de gemeente. Waar nodig zijn ook aanbevelingen in de begrotingsscan opgenomen.

Voor deze begrotingsscan zijn vijf gemeenten geselecteerd die gemiddeld genomen qua structuurkenmerken vergelijkbaar zijn met de gemeente Millingen aan de Rijn. Dit zijn de gemeenten Andijk, Bellingwedde, Leeuwarderadeel, Onderbanken en Ubbergen hierna genoemd de selectiegroep. Het zijn gemeenten met een redelijk/zwakke sociale structuur en een weinig/geen centrumfunctie. De gemeente Millingen aan de Rijn heeft een redelijke sociale structuur en weinig centrumfunctie.

Verder kan nog worden opgemerkt dat de gemeente Millingen aan de Rijn een gemeenschappelijke secretarie voert met de gemeente Groesbeek. Een groot deel van de werkzaamheden van Millingen aan de Rijn zijn daarom uitbesteed aan de gemeente Groesbeek.

Belangrijkste bevindingen

Uitgangspunt voor de begrotingsscan is de volgende centrale probleemstelling:

Hoe ziet de financiële positie van de gemeente Millingen aan de Rijn er uit?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is de centrale probleemstelling opgedeeld in drie onderzoeksvragen. Deze luiden als volgt:

- 1 Wat kan aan de hand van de gemeenterekeningen vanaf 2006 de begroting 2010 en de meerjarenraming 2011 tot en met 2013 over de financiële positie van de gemeente Millingen aan de Rijn worden gezegd?*
- 2 Doen zich tussen de gemeente Millingen aan de Rijn en de selectiegroep overeenkomsten en verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?*
- 3 Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Millingen aan de Rijn zich in 2010 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld bij de gemeenten behorende tot de selectiegroep.*

Uitgangspunt van onze werkwijze is de begroting 2010 zoals die in november 2009 is vastgesteld en de jaarrekening 2009 van de gemeente Millingen aan de Rijn.

1 Wat kan aan de hand van de gemeenterekeningen vanaf 2006, de begroting 2010 en de meerjarenraming 2011 tot en met 2013 over de financiële positie van de gemeente Millingen aan de Rijn worden gezegd?

Het financiële beleid van de gemeente Millingen aan de Rijn is getoetst aan de eisen van de Gemeentewet en het BBV. In grote mate wordt aan de diverse bepalingen voldaan. Voor de verbeterpunten verwijzen wij u naar de aanbevelingen.

De voorgeschreven financiële verordeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. I.v.m. het feit dat de administratieve werkzaamheden in de gemeente Groesbeek worden verricht, worden de beheersverordeningen aangepast

De gemeente heeft de goede gewoonte de stukken betrekking hebbende op de financiële jaarcyclus tijdig in te sturen. Een gewoonte die in het preventieve jaar 2010 wordt doorbroken door de aan goedkeuring onderworpen begrotingswijzigingen over het algemeen niet binnen de voorgeschreven 2 weken in te zenden.

De financiële positie van de gemeente Millingen aan de Rijn is niet goed. Zowel in 2010 als in de Meerjarenbegroting 2011-2013 heeft de gemeente tekorten. Uit de Perspectiefnota 2011 valt op te maken dat de financiële positie zonder forse ombuigingen nog verder achteruit zal lopen. De gemeente is in 2005 een jaar preventief geweest om financiële redenen. Een relatief beperkte ombuigingsoperatie en de reële groei van het Gemeentefonds in de jaren 2005 t/m 2008 heeft er voor gezorgd dat de gemeente in de daaropvolgende jaren uit de rode cijfers is gebleven. De relatief lage inkomsten van de gemeente (hoofdstuk 3 en 4) zorgden er voor dat er in die jaren niet of nauwelijks ruimte was voor nieuw beleid. De uitvoering van wettelijke regelingen (WWB en WMO) en gestagneerde groei van het Gemeentefonds zorgen ervoor dat Millingen aan de Rijn de reële accessen nodig had voor het continueren van het bestaande beleid en het uitvoeren van wettelijke taken en dat de gemeente vanaf 2010 geconfronteerd wordt met oplopende tekorten. De voorgenomen Rijksbezuinigingen met doorwerking naar de gemeenten zullen dit beeld nog verslechteren.

De reservepositie van de gemeente is beperkt. De algemene reserve bedraagt na afsluiting van het boekjaar 2009 ruim € 200.000. Afgezet tegen de gekwantificeerde risico's is dat niet voldoende om deze allen af te dekken. De gemeente heeft in de bestemmingsreserves nog de beschikking over een reserve Bovenwijkse Voorzieningen. In hoeverre deze reserve kan en mag worden ingezet voor andere doeleinden moet nog worden onderzocht

De gemiddelde afschrijvingstermijn bedraagt ruim 19,5 jaar. Dat is lang waar gemiddelden over het algemeen in de buurt van de 16 jaar liggen. Dit betekent dat de jaarlijkse vrijval van kapitaallasten relatief laag is en zo weinig of geen structurele financiële ruimte oplevert.

De jaarrekeningsaldi zijn, na positieve bedragen in 2006 en 2007 vanaf 2008 negatief. Geschoond voor diverse incidentele zaken is er vanaf 2009 ook een negatief (structureel) saldo. Negatieve jaarrekeningsaldi betekenen een verdere verslechtering van het weerstandsvermogen, daar deze ten laste komen van het Eigen Vermogen.

De belastingdruk (onroerende zaakbelasting, rioolrechten en afvalstoffenheffing) in Millingen aan de Rijn bevindt zich ruim onder het gemiddelde van Gelderland. Dat de gemiddelde belastingaanslag voor de inwoners toch boven het Gelderse gemiddelde ligt vindt zijn oorzaak in het feit dat bij de berekening van de belastingdruk de totale opbrengsten, inclusief die van de bedrijven wordt gedeeld door het aantal inwoners. Omdat Millingen aan de Rijn relatief weinig bedrijven telt valt de hoogte van de belastingdruk, afgezet tegen de tarieven, mee.

Het onderhoud van de kapitaalgoederen gebeurt wel op basis van meerjarige plannen, die worden bijgesteld op grond van inspecties, maar over het algemeen niet op basis van door de gemeenteraad vastgestelde beheerplannen. De gemeenteraad heeft dan ook geen uitspraak gedaan over het gewenste en noodzakelijke onderhoudsniveau. Hierdoor kan de informatie in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen ook niet voldoen aan

de eisen die het BBV daaraan stelt.

Bij de gemeentelijke gebouwen, het groen en de openbare verlichting is sprake van achterstallig onderhoud.

Inmiddels is de gemeente aan een inhaalslag bezig en zijn de financiële gevolgen vertaald in de Perspectiefnota 2011.

De gemeente heeft nauwelijks gronden, bestemd voor woningbouw, in bezit en ook geen ambitie om plannen op te zetten.

2 Doen zich tussen de gemeente Millingen aan de Rijn en de selectiegroep overeenkomsten en verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?

COELO woonlasten 2010 voor meerpersoonshuishoudens

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers op basis van het COELO blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een meerpersoonshuishouden in Millingen aan de Rijn € 700 bedraagt. Dit is overeenkomstig het gemiddelde van de selectiegemeenten. In de COELO - atlas neemt de gemeente plaats 289 in, waarbij de hoogste waarneming plaats 457 is. De laagste woonlasten bedragen € 474 per meerpersoonshuishouden, de hoogste € 1.168 per meerpersoonshuishouden.

Gemeentelijke heffingen 2010 per inwoner vergeleken met selectiegemeenten

Op grond van de gegevens van de gemeentebegrotingen 2010 van het CBS blijkt dat de feitelijke opbrengsten van de heffingen € 49 per inwoner lager zijn dan die van de selectiegroep. De heffingen die tot het belastingpakket worden gerekend (OZB-woningen en niet-woningen, rioolrecht en afvalstoffenheffing/reinigingsrecht) liggen in Millingen aan de Rijn € 39 per inwoner onder het gemiddelde van de selectiegemeenten. Dit komt omdat de gemeente Millingen aan de Rijn minder opbrengsten uit het reinigingsrecht/afvalstoffenheffing en het rioolrecht heft van respectievelijk € 12 en € 27 per inwoner. Overigens is er in Millingen aan de Rijn op beide onderdelen sprake van 100% kostendekking.

De overige heffingen liggen in Millingen aan de Rijn € 9 per inwoner onder het gemiddelde van de selectiegemeenten. Dit komt onder andere door een lagere opbrengst uit de bouwleges van € 5 per inwoner en een lage opbrengst uit de toeristenbelasting van € 6 per inwoner. Daarnaast genereert de gemeente uit de hondenbelasting € 3 per inwoner meer inkomsten dan de selectiegemeenten.

Redelijk peil artikel 12 Fvw voor 2010

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2010 van de gemeente Millingen aan de Rijn vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fvw voor 2010. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente, in het theoretische geval dat zij in 2010 een aanvraag zou hebben ingediend, zou zijn toegelaten tot artikel 12. Het tarief ligt 0,0194% boven dat van het(gecorrigeerde) normtarief. Dit komt overeen met een bedrag van € 79.000.

3 Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en OEM) en de nettolasten van de gemeente Millingen aan de Rijn zich in 2010 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld bij de gemeenten behorende tot de selectiegroep.

De begrotingsanalyse is gemaakt op basis van de begroting 2010. De belangrijkste over- en onderschrijdingen (> dan € 15 per inwoner) op de uitgavenclusters zijn hieronder weergegeven.

Clusters waar de gemeente Millingen aan de Rijn <i>meer</i> raamt	Verschil bedrag per inwoner Millingen aan de Rijn - gemeentefonds	Toelichting
Werk en inkomen	€ 45	Sterke groei van het aantal cliënten; hoge doorbelasting van apparaatskosten vanuit de gemeente Groesbeek
Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	€ 39	Vanwege een inhaalslag van bouwvergunningen vindt er een grote urenbesteding plaats. Dit is overigens van incidentele aard
Openbare orde en veiligheid	€ 18	Met de gemeenten Groesbeek en Ubbergen voert de gemeente Millingen aan de Rijn een gemeenschappelijk beleid. De gekozen verdeelsleutel gaat uit van een bijdrage van Millingen van 20% in de totale kosten. Dit is hoger dan wanneer als basis voor het aantal inwoners zou zijn gekozen.
Maatschappelijke zorg	€ 18	Hoge lasten tbv Sociaal cultureel werk.
Bevolkingszaken	€ 17	

Er zijn minder lasten op de clusters:

Cluster waar de gemeente Millingen aan de Rijn <i>minder</i> raamt	Verschil bedrag per inwoner Millingen aan de Rijn - gemeentefonds	Toelichting
Kunst en ontspanning	€ 38	Met het verstrekken van subsidies is de gemeente zeer terughoudend, er kan gesproken worden van een sober beleid. Veel accommodaties zijn in handen van de verenigingen.
Groen	€ 17	Ontbreken van actueel onderhoudsplan, lage lasten exploitatie sportpark.

Aanbevelingen

Hieronder geven wij de aanbevelingen uit de begrotingsscan weer. Voor een nadere motivatie van deze aanbevelingen verwijzen we naar de inhoud van de begrotingsscan.

- Benoem indicatoren in het programmaplan om de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid te kunnen monitoren
- Neem een overzicht van incidentele baten en lasten op in de Financiële begroting

- Pas de verordeningen ex artikel 213 en 213a van de Gemeentewet (beheersverordeningen) aan de actuele situatie aan en conformeer aan de verordeningen van de gemeente Groesbeek. Rond dit af voor 1 april 2011
- Zend de door de raad vastgestelde begrotingswijzigingen binnen 14 dagen in aan de provinciale toezichthouder.
- Neem in het overzicht van baten en lasten het geraamde bedrag voor onvoorzien, het resultaat vóór bestemming en de geraamde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves op per programma.
- Maak een doorrekening of inschatting van de (mogelijke) negatieve effecten van de recessie, teneinde de hoogte van de noodzakelijke ombuigingen te kunnen vaststellen.
- Start een ombuigingsproces op, waarbij het uitgangspunt is de benodigde ombuigingen te realiseren.
- Bepaal op basis van het risico-register de noodzakelijke en gewenste weerstandscapaciteit, uitgesplitst in een incidenteel en een structureel gedeelte
- Geef hier bij aan op welke wijze naar het gewenste niveau zal (moeten) worden toegegroeid.
- Combineer de voorgenomen herziening/actualisering van de onderhoudsplanning voor de kapitaalgoederen met het opschalen tot door de raad vastgestelde beheerplannen
- Stel daarbij het gewenste onderhoudsniveau vast en het daarbij benodigde structurele budget.
- Geef in de paragraaf "Onderhoud kapitaalgoederen" aan waarop de ramingen voor dotaties aan onderhoudsfondsen zijn gebaseerd en, indien wordt afgeweken van de eerder vastgestelde bedragen het waarom.
- Ga na of de geconstateerde relatief hoge dan wel lage nettolasten bij verschillende (sub)clusters aansluiten bij de prioriteiten van de gemeente en/of beoordeel in hoeverre er een relatie kan worden gelegd met eventuele bezuinigingstaakstellingen.
- Ga over tot het maken dan wel actualiseren van onderhoudsplannen. In het bijzonder bij het onderdeel infrastructuur.
- Breng de bespaarde rente conform het BBV ten gunste van de exploitatie en voeg deze niet toe aan de reserve.

1 INLEIDING

In deze inleiding schetsen wij de procedurele gang van zaken rond de begrotingsscan. Zo gaan wij in paragraaf 1.1 in op het doel van de begrotingsscan en staat in paragraaf 1.2 de gevolgde werkwijze. Paragraaf 1.3 bevat de kenmerken van de gemeente Millingen aan de Rijn en het gemiddelde van de selectiegroep. En ten slotte bevat paragraaf 1.4 de leeswijzer van de begrotingsscan.

1.1 Doel van de begrotingsscan

In het algemeen gesteld is het doel van de begrotingsscan drieledig. Allereerst verschaft de begrotingsscan de gemeente inzicht in de eigen financiële situatie, de begrotingsscan kan dan helpen om keuzen te maken bij ombuigingsoperaties of bij nieuw-voor-oud beleid discussies. De begrotingsscan tracht tevens de financiële functie van de gemeente te versterken en zo een mogelijke verdere cumulatie van financiële problematiek bij de gemeente te voorkomen. En ten slotte biedt de begrotingsscan de mogelijkheid om, in geval van een kwetsbare financiële situatie, te verkennen of de gemeente aan de toelatingseisen van artikel 12 van de Fwv voldoet.

Bij een raad en een college leeft soms de verwachting dat na een begrotingsscan de eventueel aanwezige financiële problemen opgelost zijn, maar dit is niet de doelstelling van de begrotingsscan. De begrotingsscan geeft geen pasklare oplossing voor eventuele problemen. In de begrotingsscan maken wij enkel eventuele problemen inzichtelijk. De gemeente dient ze zelf op te lossen.

De begrotingsscan is niet vrijblijvend. De gemeente is verantwoordelijk voor het vervolg. Om deze reden is een reactie van de gemeente over de wijze waarop zij denkt om te gaan met de opgenomen aanbevelingen aan de provinciale toezichthouder (en een afschrift aan BZK) noodzakelijk. De wijze waarop de gemeente omgaat met de aanbevelingen wordt gemonitord door de toezichthouder.

De conclusies en aanbevelingen kunnen ook input zijn voor overleg tussen de gemeente en de provincie in het kader van het begrotingstoezicht.

1.2 Werkwijze

Deze begrotingsscan bestaat uit drie analyses. Als eerste kijken we naar de ontwikkeling van de financiële positie in de gemeente Millingen aan de Rijn. Hiervoor onderwerpen we de begroting, de jaarrekeningen, de weerstandscapaciteit van de afgelopen jaren en de kaders van de financiële voorschriften aan een onderzoek. In de tweede analyse vergelijken we de belastingdruk van de gemeente Millingen aan de Rijn met de selectiegroep. En in de derde analyse vergelijken we de nettolasten van de gemeente Millingen aan de Rijn op clusterniveau met de toedeling van middelen uit het gemeentefonds. De drie analyses zijn te vatten in de volgende onderzoeksvragen:

Onderzoeksvraag 1

Wat kan aan de hand van de gemeenterekeningen vanaf 2006, de begroting 2010 en de meerjarenraming 2011 tot en met 2013 over de financiële positie van de gemeente worden gezegd?

Onderzoeksvraag 2

Doen zich tussen de gemeente Millingen aan de Rijn en de selectiegroep overeenkomsten en verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?

Onderzoeksvraag 3

Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en OEM) en de nettolasten van de gemeente Millingen aan de Rijn zich in 2010 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld bij de gemeenten behorende tot de selectiegroep

Basisgegevens

Uitgangspunt van onze werkwijze is de begroting 2010 zoals die in november 2009 is vastgesteld en de jaarrekening 2009 van Millingen aan de Rijn.

1.3 Kenmerken

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 2 en 3 wordt uitgegaan van een selectiegroep. Op basis van de belangrijkste structuurkenmerken van de gemeente Millingen aan de Rijn is in nauw overleg met de gemeente gezocht naar een groep van gemeenten die gemiddeld genomen vergelijkbaar is, verder te noemen de selectiegroep. Deze gemeenten zijn: Andijk, Bellingwedde, Leeuwarderadeel, Onderbanken en Ubbergen. Het betreft gemeenten met een redelijk tot zwakke sociale structuur en een weinig tot geen centrumfunctie. In de gemeente Millingen aan de Rijn is sprake van een redelijk sociale structuur en geen centrumfunctie.

In tabel 2 staan de belangrijkste structuurkenmerken van de gemeente Millingen aan de Rijn en de selectiegroep. Opvallend is in Millingen aan de Rijn de hoge woningbezetting, het relatief hoge aantal jongeren en de relatief hoge omgevingsadressendichtheid. De genoemde kenmerken zijn van invloed op de clusterbedragen.

Tabel 2: Structuurkenmerken

Structuurkenmerken	Millingen aan de Rijn	Selectiegroep
Aantal inwoners	5857	8727
Aantal woonruimten	2466	4026
Gemiddelde woningbezetting	2,38	2,16
Aantal jongeren (<20 Jaar)	244	230
Lokaal klantenpotentieel	782	754
Omgevingsadressendichtheid	1435	1418
Huishoudens met een laag inkomen	750	1146

Bron: volumina uitkering gemeentefonds betaalmaand januari 2010

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beantwoorden wij de eerste onderzoeksvraag door te focussen op de jaarrekening 2006, de begroting 2010, de meerjarenraming 2011 tot en met 2013, de weerstandscapaciteit en de verschillende financiële voorschriften. In hoofdstuk 3 vergelijken wij de gemeente Millingen aan de Rijn met de selectiegroep op de punten belastingen/rechten en belastingdruk. Hoofdstuk 4 bevat de vergelijking op clusterniveau met de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

2 DE ONTWIKKELING VAN DE FINANCIËLE POSITIE VAN DE GEMEENTE MILLINGEN AAN DE RIJN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende vraag:

Wat kan aan de hand van de begroting 2010, de meerjarenraming 2011 tot en met 2013 en de gemeenterekeningen vanaf 2006 over de financiële positie van de gemeente worden gezegd?

Om deze vraag te beantwoorden wordt aandacht besteed aan de volgende onderdelen: het financiële beleid (paragraaf 2.2) de begroting en meerjarenraming (paragraaf 2.3), de vermogenspositie (paragraaf 2.4), de jaarrekeningen (paragraaf 2.5) en onderwerpen uit de verplichte paragrafen (paragraaf 2.6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusies en aanbevelingen (paragraaf 2.7).

Het onderzoek voor deze begrotingsscan is uitgevoerd in de periode maart-juni 2010 op basis van het cijfermateriaal dat beschikbaar was. Concreet betekent dit dat gebruik is gemaakt van de begrotingen 2010-2013 en de jaarrekeningen 2006-2009.

Overigens is deze begrotingsscan niet de eerste begrotingsscan die in de gemeente Millingen aan de Rijn is uitgevoerd. In 2005 is ook een dergelijk onderzoek verricht. De belangrijkste vier aanbevelingen, gericht op het duurzaam financieel gezond houden van de gemeente uit deze scan waren:

1. Bij de behandeling van de voorjaarsnota 2005 moet duidelijk zijn hoe de stelposten m.b.t. de bezuinigingen concreet ingevuld worden.
2. Voor de behandeling van de begroting 2006 moeten de beheerplannen allemaal geactualiseerd zijn en moeten de uitkomsten hiervan financieel vertaald worden in de (meerjaren)begroting.
3. Er moet zo spoedig mogelijk een nota reserves en voorzieningen opgesteld worden, zodat duidelijk wordt welke middelen er nodig zijn om een juist beeld te krijgen van de financiële situatie van de gemeente en om na te gaan welke mogelijkheden de incidentele weerstandscapaciteit biedt voor het wegwerken van achterstallig onderhoud. Speciaal aandacht vragen wij voor de reserve ten behoeve van de grondexploitatie. Uit de nota zal moeten blijken in hoeverre deze reserve nog nodig is of dat deze reserve wellicht toegevoegd kan worden aan de algemene reserve.
4. Wij bevelen de gemeente aan om in 2005 aan de hand van een handreiking van het Ministerie van Binnenlandse Zaken een risicoparagraaf op te stellen die een zo realistisch en compleet mogelijk beeld geeft van de te lopen risico's.

Wij hebben geconstateerd dat de aanbevelingen hebben geleid tot de

navolgende acties van de gemeente:

Ad. 1

De bezuinigingstaakstelling is ingevuld op de bedrijfsvoering. Het project "verbetering bedrijfsvoering" is ingezet in 2006 en zou stapsgewijs tot aan 2009 een bezuiniging op moeten leveren van € 200.000. Tot aan 2008 zijn, in een periode van groeiend financiële ruimte, de bezuinigingen ook gerealiseerd. In de begroting 2009 is de gemeente er toe overgegaan, in afwijking van de jaren daarvoor, een deel van de salariskosten (i.c. € 100.000) toe te rekenen aan de grondexploitatie en aan investeringen. Hierdoor wordt de exploitatie ontlast. In 2010 is dit bedrag verhoogd naar € 250.000. De gemeenteraad is gewezen op de risico's die dit met zich meebrengt. Doordat de gemeente zelf geen ambtenaren in dienst heeft (m.u.v. griffier en gemeentesecretaris), maar de werkzaamheden worden verricht in Groesbeek, wordt in de praktijk, indirect, een voordeel op kosten van in Groesbeek afgenomen uren geraamd.

Ad. 2

Voor wegen en riolering zijn in 2005 nog beheerplannen vastgesteld met een looptijd van resp. 5 en 15 jaar. Een waterplan is vastgesteld in 2007. Voor onderhoud gebouwen en groen zijn geen formele beheerplannen vastgesteld, maar zijn meerjarige onderhoudsramingen bepaald op basis van inspecties en voorgenomen onderhoudswerkzaamheden en opgenomen in een planningssysteem.

Ad. 3

In 2006 is een Nota Reserves en voorzieningen vastgesteld, waarin de aanbevelingen zijn meegenomen. Inmiddels is in 2010 een nieuwe, geactualiseerde, nota reserves en voorzieningen vastgesteld.

Ad. 4

De Risicoparagraaf en het Risicoregister zoals opgenomen in de afgelopen begrotingen geven een prima beeld van het weerstandsvermogen van de gemeente.

Begroting 2010

In oktober 2009 is door de provincie de (concept)-begroting 2010 beoordeeld. Uiteindelijk is n.a.v. de definitieve vaststelling van de begroting in november 2010 en na het voeren van bestuurlijk overleg besloten de gemeente onder het preventieve toezicht te plaatsen in 2010.

De provincie (en ook de gemeente zelf) konden niet anders concluderen dan dat zowel in 2010 als in meerjarig opzicht de gemeente er niet in is geslaagd een sluitende begroting op- en vast te stellen. De jaren 2010 t/m 2013 sloten respectievelijk met de volgende nadelige structurele saldi: € 166.000, € 252.000, € 375.000, € 452.000. In het bestuurlijke vooroverleg is het navolgende proces afgesproken en in een brief aan de gemeenteraad vastgelegd:

Begin citaat:

- *Overleg met de raad ivm het voornemen van preventief toezicht (4 december).*
- *Instellen preventief toezicht per 1-1-2010.*
- *Opstellen van een begrotingsscan 2010.*
- *Keuze moment.*

1. Overleg met raad.

De wet schrijft voor dat bij het instellen van preventief toezicht hoor en wederhoor moet worden toegepast. Dit heeft inmiddels plaatsgevonden op 4 december 2009 met (een deel van) de raad van Millingen aan de Rijn.

2. Preventief toezicht.

Op basis van de begroting 2010 hebben wij op 15 december 2009 besloten de gemeente Millingen aan de Rijn onder het preventief toezicht te plaatsen. Dit houdt in dat de gemeente vanaf 2010 alle besluiten die een financiële consequentie hebben ter goedkeuring moet voorleggen aan het college van GS.

3. Begrotingsscan.

De gemeente (college van B&W) heeft op 27 oktober 2009 een aanvraag ingediend voor het opstellen van een begrotingsscan 2010. Wij hebben deze aanvraag op 3 november 2009 naar het Ministerie van BZK doorgestuurd. Hierbij hebben wij gemotiveerd aangegeven dat wij grote prioriteit stellen aan het opstellen van deze scan. Mede ook omdat u zelf al spreekt over een mogelijk artikel 12 traject.

Een begrotingsscan heeft de volgende doelstelling:

- 1. Het verschaft de gemeente inzicht in de eigen financiële situatie;*
- 2. De begrotingsscan brengt in beeld waar de gemeente op onderdelen afwijkt van vergelijkbare gemeenten en de algemene uitkering. Voor eventuele saneringsmaatregelen kan dit een middel zijn om keuzes te maken ;*
- 3. Met behulp van de begrotingsscan kan duidelijk worden gemaakt of de gemeente zonodig voldoet aan de toelatingseisen van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet.*

Wij hebben het Ministerie gevraagd om uiterlijk voor de zomer van 2010 met de uitkomsten van de begrotingsscan te komen. Op deze wijze is het nog mogelijk dat de gemeente met de uitkomst rekening kan houden in verband met de voorbereidende werkzaamheden voor de begroting 2011.

4. Keuze moment.

Uw raad zal voor 1 maart een proces in gang moeten zetten waaruit blijkt op welk moment keuzes gemaakt moeten worden. Een goed moment hiervoor lijkt te zijn in juni/juli 2010. Op dat moment zijn de uitkomsten van de begrotingsscan beschikbaar, is de meicirculaire verschenen en heeft de gemeente de Perspectievennota (prognoses meerjarenuitkomsten) opgesteld. Met de uitkomsten van deze 3 documenten bepaalt u, in samenspraak met de provincie, welke richting opgegaan wordt. Deze richting kan concreet inhouden:

1. De gemeente is in staat om een structureel sluitende begroting te presenteren.

2. De gemeente is niet in staat een structureel sluitende begroting te presenteren. Afhankelijk van de ernst van de tekorten en de bestuurlijke gevoelens zal een keuze gemaakt moeten worden om verregaande maatregelen te nemen (belastingen verhogen/voorzieningen schrappen) of een artikel 12 status aan te vragen.

Indien blijkt dat de gemeente in staat is een structureel sluitende begroting aan te bieden, dan kan ook goedkeuring gegeven worden aan het voornemen van de investering van de 2 kunstgrasvelden. Uiteraard zal hier wel structurele dekking voor aanwezig moeten zijn.
Einde citaat

Het gebrek aan financiële armslag leidt er toe dat de gemeente een begroting presenteert die is gericht op het in stand houden van dat wat men aan voorzieningen heeft. Ruimte voor nieuw beleid is er niet en zal er, mede door de doorwerking van de voorgenomen rijksbezuinigingen in de eerstkomende periode ook niet zijn.

2.2 Het financiële beleid

De gemeente is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. Als er geen gezond financieel beleid is en de gemeente voldoet niet aan een aantal formele eisen (uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, de Gemeentewet en de verordeningen) dan kan er geen goed beeld worden verkregen van de financiële positie. De wetgever legt in artikel 189 van de Gemeentewet de verantwoordelijkheid voor het evenwicht in de begroting bij de gemeenteraad. Gedeputeerde Staten toetsen op basis van de Gemeentewet¹ vervolgens of de begroting naar hun oordeel structureel in evenwicht is. De begroting en de jaarrekening dienen te zijn ingericht volgens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Bij de begrotingsbeoordeling hanteren Gedeputeerde Staten als toezichthouder de criteria die in het provinciale beleidskader zijn vastgesteld.

Bij de beoordeling van de financiële positie van een gemeente neemt de begroting een centrale plaats in. De beslissing over de wijze van toezicht hangt nauw samen met de vraag of er al dan niet sprake is van een structureel evenwichtige financiële situatie in een gemeente. Dit houdt in dat het beleid van een gemeente er op gericht moet zijn dat de structurele lasten worden gedekt door de structurele baten. Het begrotingsbeleid kan niet los worden gezien van de andere elementen van het financiële beleid. Hierbij valt te denken aan het beleid op de onderdelen zoals die zijn vastgelegd in een aantal verplichte paragrafen op grond van het BBV (lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid) en overigens ook aan de verplichte verordeningen op grond van de artikelen 212, 213 en 213a van de Gemeentewet, waarin de kaders van het financiële beleid en beheer worden vastgelegd. Samenhangend beleid op deze terreinen vormt een randvoorwaarde voor een gezonde financiële positie. Het beleid op de afzonderlijke terreinen dient onderbouwd en door de raad vastgesteld te zijn.

Wij besteden achtereenvolgens aandacht aan:

- De inrichting van uw begroting en meerjarenraming, afgezet tegen de eisen van het BBV.
- De cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen op grond van artikelen 212, 213 en 213a van de Gemeentewet.

¹ Artikel 203 Gemeentewet.

- De tijdige inzending van de begroting, de jaarrekening en andere stukken.

2.2.1 Inrichting begroting en meerjarenraming en het BBV

Op 1 februari 2003 is het BBV in werking getreden. In het BBV zijn voorschriften vastgelegd over de wijze waarop de begroting moet worden ingedeeld en welke informatie moet worden verstrekt. De doelstelling van dit besluit is het verbeteren dan wel versterken van het inzicht van de raad in de financiële positie. In dit onderdeel wordt de begroting 2010 beoordeeld op het naleven van het BBV. In bijlage 6 staan (in de checklist begroting 2010 op aanwezigheid via BBV voorgeschreven onderdelen) de resultaten van deze beoordeling.

Artikel 7 van het BBV bepaalt dat de begroting bestaat uit een tweetal onderdelen: a) de beleidsbegroting en b) de financiële begroting. Voor de relevante artikelen² verwijzen wij u naar bijlage 5.

Beleidsbegroting

De beleidsbegroting bestaat uit een programmabegroting en de paragrafen. De programmabegroting (of: programmaplan) bestaat uit de te realiseren programma's en het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen inclusief het bedrag voor onvoorzien. Per programma moeten de 3 zogenaamde W-vragen worden beantwoord: wat zijn de beoogde maatschappelijke effecten, wat zal ervoor worden gedaan om de effecten te bereiken en wat mag het kosten? De begroting telt 9 programma's (0 t/m 8), welke zijn afgeleid van de vroegere indeling in hoofdfuncties.

De programma's in de begroting 2010 voldoen echter nog niet geheel aan de gestelde eisen van het BBV. De drie W-vragen worden behandeld, maar de indicatoren om de maatschappelijke effecten te kunnen monitoren ontbreken nog. Er is in de modellen wel ruimte opgenomen, maar die is (nog) niet gevuld.

Geadviseerd wordt indicatoren te benoemen in het programmaplan om de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid te kunnen monitoren.

Financiële begroting

Naast het programmaplan en de paragrafen verplicht het BBV ook tot het opstellen van een financiële begroting. Deze bestaat ten minste uit het overzicht van baten en lasten en de uiteenzetting van de financiële positie. In de toelichting moet informatie worden gegeven over de incidentele baten en lasten, welke in de begroting zijn opgenomen. Dit versterkt het inzicht in zowel de structurele als de structurele effecten van de begroting en meerjarenraming. In de artikelen 7, 17 en 19 tot en met 23 van het BBV is opgenomen, waaraan de financiële begroting moet voldoen.

Verbeterpunten voor de inrichting van de begroting in relatie tot een optimale (en ook voorgeschreven) informatiewaarde zijn:

- In het overzicht van baten en lasten (artikel 17 van het BBV) ontbreekt het geraamde bedrag voor onvoorzien, het resultaat vóór bestemming en de toevoegingen en onttrekkingen aan

² Artikelen 7 tot en met 23 van het BBV.

reserves per programma.

Er is wel een toelichting op de reserves gegeven.

- In de toelichting op het overzicht van baten en lasten (artikel 19 van het BBV) is geen overzicht opgenomen van de geraamde incidentele baten en lasten.

Geadviseerd wordt de hiervoor genoemde zaken op te nemen in de komende begrotingen.

De Paragrafen

Het BBV schrijft in artikel 9 een zevental paragrafen voor. In de daarop volgende artikelen is de inhoud van de diverse paragrafen nader uitgewerkt. De zeven verplichte paragrafen zijn: lokale heffingen, weerstandvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid.

Over het algemeen voldoet het grootste deel van de paragrafen op hoofdlijnen aan de voorschriften. Op een aantal onderdelen zijn verbeteringen mogelijk:

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

- De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zou idealiter de informatie moeten geven over de onderhoudstoestand van de kapitaalgoederen, het (actuele) beleidskader (beheerplan) op basis waarvan het onderhoud wordt uitgevoerd, de jaarlijkse lasten die dit met zich meebrengt en indien dit bedrag niet of niet geheel in de begroting is opgenomen de reden daarvan. Hoewel de paragraaf veel van deze informatie biedt is niet alle informatie uit de paragraaf te destilleren. Verder zijn niet alle plannen actueel.

NB De gemeente heeft, conform de bepalingen van het BBV de onderhoudsfondsen voor wegen en gebouwen gerangschikt onder de reserves en niet onder de voorzieningen. Dit omdat geen sprake is van actuele beheerplannen. T.b.v. het maken van de juiste vergelijkingen zijn deze bedragen extracomptabel zodanig gecorrigeerd, dat zij de juiste functies en clusters belasten (hoofdstuk 4)

Voor onderhoud gebouwen wordt gebruik gemaakt van een beheerssysteem. Het gaat om een 5-tal gemeentelijke gebouwen:

1. Het gemeentehuis + de gemeentewerf;
 2. Cultureel centrum De Bijenkorf/Sporthal de Duffelt;
 3. Bijzondere basisschool St. Martinus;
 4. De Brandweerkazerne; en
 5. Sportaccommodatie de Hove (excl, opstallen van de verenigingen)
- Hier ontbreekt een door de raad vastgesteld beheerplan, welke de basis kan vormen voor de jaarlijks benodigde dotaties en de informatievoorziening in de paragrafen

Paragraaf Grondbeleid

- In artikel 16 van het BBV wordt aangegeven wat tenminste in de paragraaf grondbeleid moet worden opgenomen. Gelet op de beperkte omvang van de grondexploitatie is de paragraaf zeer uitgebreid, maar bevat met name een opsomming van wettelijke

bepalingen en mogelijkheden en de feitelijk stand van zaken m.b.t. grondzaken

Geadviseerd wordt het grondbeleid in een door de raad vast te stellen notitie op te nemen en hieraan de actuele stand in de paragraaf jaarlijks te toetsen

2.2.2 Cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen

In paragraaf 2.2.1 worden de begroting en meerjarenraming getoetst aan het BBV. De planning en controlcyclus van de gemeente bestaat echter uit meer documenten die onontbeerlijk zijn voor een verantwoord financieel beleid. Zo dient op grond van de Gemeentewet de raad verordeningen vast te stellen voor:

- de uitgangspunten van het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie³;
- de controle op het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie⁴;
- het periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur⁵.

Verordening op grond van artikel 212 van de Gemeentewet

De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle kan worden voldaan. De verordening bevat in ieder geval:

- regels voor waardering en afschrijving van activa;
- grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze worden geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;
- regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

Verordening op grond van artikel 213 van de Gemeentewet

De accountant controleert de jaarrekening en geeft op basis hiervan een verklaring af waarin hij een oordeel geeft over de rechtmatigheid en het getrouwe beeld. Daarnaast gaat hij in zijn verslag in op zijn bevindingen. In het eerste lid van artikel 213 van de Gemeentewet wordt geregeld dat er binnen de gemeente regels worden gesteld die voldoende zorg voor de controle waarborgen. In de rest van artikel 213 wordt een aantal regels voor de accountantscontrole gesteld. Deze onderdelen van artikel 213 regelen dus dat er een externe controle is op de rechtmatigheid. De raad gebruikt de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen om zich een oordeel te vormen over de wijze waarop het college zich van haar bestuursbevoegdheden heeft gekweten.

³ Artikel 212 van de Gemeentewet.

⁴ Artikel 213 van de Gemeentewet.

⁵ Artikel 213a van de Gemeentewet.

Verordening op grond van artikel 213a van de Gemeentewet

Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken. Bovendien stelt het college de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van het verslag.

De drie hiervoor genoemde verordeningen (212, 213 en 213a) zullen allen opnieuw worden vastgesteld en voor zover mogelijk en gewenst worden afgestemd op de verordeningen van de gemeente Groesbeek. Voor zover het de beheersverordeningen betreft is dit ook noodzakelijk

Geadviseerd wordt dit voor 1 april 2011 af te ronden.

2.2.3 Tijdige inzending en vaststelling van de begroting, jaarrekening en andere stukken.

Naast de hiervoor toegelichte materieel inhoudelijke bepalingen bevat de Gemeentewet tevens regelgeving voor de tijdige inzending aan GS van zowel de vastgestelde begroting als de jaarrekening. De termijn voor de vastgestelde begroting is daarbij gesteld op uiterlijk 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient. Voor de vastgestelde jaarrekening geldt 15 juli van het jaar, volgend op het begrotingsjaar. Overschrijding van de gestelde termijnen kan gevolgen hebben voor de vorm van het financiële toezicht op de gemeente.

De vastgestelde begroting 2010 en de jaarrekening 2009 zijn tijdig ingezonden. Ook de afgelopen jaren heeft de gemeente steeds aan de wettelijke termijnen voldaan. De jaarrekening 2009 is vastgesteld in de raadsvergadering van 29 juni 2010 en tijdig door de toezichthouder ontvangen. Doordat de jaarrekening steeds binnen de wettelijke termijn wordt vastgesteld is het mogelijk de structurele effecten binnen de nieuwe begroting te verwerken.

Het inzenden van begrotingswijzigingen is, in het geval een gemeente onder het preventieve toezicht valt, wettelijk verplicht, waarbij de wettelijke termijn (binnen twee weken na vaststelling door de gemeenteraad) in acht genomen dient te worden. De begrotingswijzigingen over het begrotingsjaar 2010 tot nu toe heeft de provincie ontvangen van de gemeente, zij het niet altijd binnen de termijn van twee weken.

Geadviseerd wordt de begrotingswijzigingen binnen 2 weken na vaststelling door de gemeenteraad ter goedkeuring in te zenden.

2.3 Begroting en meerjarenraming

De begrotingspositie van de gemeente Millingen aan de Rijn wordt beoordeeld aan de hand van zowel het verleden, het heden als de toekomst. In de eerste plaats wordt ingegaan op de financiële positie in historisch perspectief, waarbij teruggeblikt wordt op de

begrotingssituatie van de afgelopen 3 jaren. De uiteindelijke weerslag, puur in financiële zin, van de uitvoering van begrotingen in de afgelopen 3 jaren komt in paragraaf 2.5 (Jaarrekeningen) aan de orde. In de tweede plaats wordt beoordeeld of de huidige begroting 2010 en de meerjarenraming 2011 tot en met 2013 materieel in evenwicht is. Dit wil zeggen, zijn de structurele lasten gedekt door structurele baten én is er sprake van reële baten en lasten. In de derde plaats wordt kort vooruitgeblkt naar ontwikkelingen die zich voordoen in de meerjarenraming en de mogelijke financiële consequenties die deze met zich meebrengen.

2.3.1 Financiële positie in historisch perspectief

In tabel 2.1 is op basis van de begroting 2007 tot en met 2010 en meerjarenraming 2008-2010 tot en met 2010-2012 het gepresenteerde begrotingssaldo weergegeven en de correcties daarop van de incidentele baten en lasten en eventuele overige correcties leidend tot het structurele saldo (naar het oordeel van de toezichthouder), almede de ombuigingen en de ruimte voor nieuw beleid voor dat jaar.

Tabel 2.1: Structureel begrotingssaldo (begrotingen 2007 – 2009)

Bedragen X €	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1.000						
Begroting 2007						
Gepresenteerd saldo	115	-28	11	22		
Incidentele baten	508	110	87	82		
Incidentele lasten	704	157	67	0		
Overige correcties	78	99	101	168		
Structureel saldo*	389	118	92	108		
Ombuigingen	0	0	0	0		
Nieuw beleid	47	57	59	59		
Begroting 2008						
Gepresenteerd saldo		31	163	28	84	
Incidentele baten		639	380	48	0	
Incidentele lasten		483	168	0	0	
Overige correcties		123	103	104	-33	
Structureel saldo*		-2	54	84	51	
Ombuigingen		0	0	0	0	
Nieuw beleid		10	10	10	10	
Begroting 2009						
Gepresenteerd saldo			23	8	-20	-6
Incidentele baten			277	0	0	0
Incidentele lasten			325	0	0	0
Overige correcties			28	28	28	28
Structureel saldo*			99	36	8	22
Ombuigingen			0	0	0	0
Nieuw beleid			0	0	0	0

* Structureel saldo = gepresenteerd saldo – incidentele baten + incidentele lasten +/- overige correcties

Het gepresenteerde saldo betreft het door de gemeente in de begroting aangegeven saldo. Om te komen tot het structurele saldo worden van het gepresenteerde saldo de incidentele baten afgetrokken de incidentele lasten opgeteld en vervolgens eventuele overige correcties toegepast. De incidentele baten zijn de bedragen volgens de staat van incidentele baten en lasten eventueel gecorrigeerd voor niet in die staat opgenomen incidentele baten, zoals onttrekkingen aan de algemene reserve en extra dividendopbrengsten. De incidentele lasten zijn de bedragen volgens de staat van incidentele baten en lasten eventueel gecorrigeerd voor niet in die staat opgenomen incidentele lasten, zoals toevoegingen aan de algemene reserve en extra afschrijvingen ten laste van de exploitatie. Bij de overige correcties kan men denken aan niet in de begroting opgenomen structurele lasten en correcties als gevolg van een niet juist geraamde algemene uitkering. Indien het structureel saldo negatief is in een bepaald jaar, is er geen sprake van materieel evenwicht in dat jaar.

A) Toelichting op tabel 2.1 per begrotingsjaar.

De begrotingen 2007 en 2008 waren structureel sluitend. Daarbij waren geen taakstellende bezuinigingen/ombuigingen opgenomen. In de meerjarenbegroting sloten de gehanteerde percentages voor loon- en prijsstijgingen niet geheel aan bij de uitgangspunten van het gemeentefonds, hetgeen de overige correctie deels verklaart. Bij de incidentele uitgaven gaat het voor een groot deel om frictiekosten bij het opzetten van de nieuwe ambtelijke organisatie en de tijdelijke inhuur van een gemeentesecretaris. Deze incidentele lasten zijn in die begroting gedekt door onttrekkingen aan reserves (incidentele baten). Ondanks het feit dat er slechts beperkt sprake is van (meerjarig) nieuw beleid zit er niet of nauwelijks een positieve ontwikkeling in de saldi. Hieruit kan geconcludeerd worden dat gemeente de extra middelen nodig heeft gehad voor het in stand houden van het bestaande voorzieningenniveau en de uitvoering van wettelijke taken.

In 2009 was ook nog steeds sprake van een positieve begroting. Weliswaar ontpopte zich ten tijde van het op- en vaststelling de economische crisis de ramingen van de rijksuitkeringen hielden nog geen rekening met een financiële achteruitgang. Ook in deze begroting was er geen sprake van nieuw beleid. Niet anders dan noodzakelijke uitbreiding van ramingen voor met name de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB). De inmiddels (voorlopig) afgeschafte behoedzaamheidsreserve van het Gemeentefonds werd door de gemeente niet ingezet en zorgde (voor 50%) nog voor een positieve correctie.

De gemeente ging er in dat jaar voor het eerst toe over een klein deel van de structurele personeelskosten buiten de exploitatie te houden door ze toe te rekenen aan investeringen. Ook aan de grondexploitatie worden structurele salariskosten doorberekend, maar deze worden in hetzelfde jaar binnen de exploitatie gedekt.

B) Totaalbeeld van het historische perspectief

Uit het vorenstaande valt af te leiden dat in vervolg op het preventieve jaar 2005 de gemeenteraad er weliswaar steeds in is geslaagd een sluitende begroting en/of meerjarenperspectief te presenteren, maar vanaf 2009 is hier een kentering in gekomen. De reële groei van het Gemeentefonds in de jaren 2005 t/m 2008, gecombineerd met een iets meer dan trendmatige verhoging van de gemeentelijke belastingen,

zorgde er steeds voor dat de gemeente het financiële hoofd boven water kon houden, i.q. het voorzieningenniveau in stand houden en de wettelijke taken uitvoeren. Vanaf het begin van de recessie, waarbij de eerder voorspelde groei van het gemeentefonds voor de jaren 2009 t/m 2011 verdween en vanaf 2012 een daling wordt ingezet verandert het perspectief drastisch. Daarnaast gaan in die periode ook de uitvoering van de (gedeeltelijke) open-eind-regelingen als de WWB en de WMO extra belasten. Dit resulteert in negatieve cijfers zoals gepresenteerd in de laatste begroting

2.3.2 Begroting 2010 en meerjarenraming 2011-2013

De kern van de beoordeling van de financiële positie in deze begrotingsscan ligt in de beoordeling van de begroting 2010 en de meerjarenraming 2011-2013, zoals die door de raad op 3 november 2009 zijn vastgesteld. Beoordeeld wordt of de begroting 2010 en de meerjarenraming 2011 tot en met 2013 materieel in evenwicht zijn. Dit wil zeggen, zijn de structurele lasten gedekt door structurele baten én is er sprake van reële baten en lasten. In tabel 2.2 is op basis van de begroting 2010 en meerjarenraming voor 2011 tot en met 2013 het gepresenteerde begrotingssaldo weergegeven en de correcties daarop van de incidentele baten en lasten en eventuele overige correcties leidend tot het structurele saldo (naar het oordeel van de toezichthouder), alsmede de ombuigingen en de ruimte voor nieuw beleid voor dat jaar.

Tabel 2.2: Structureel begrotingssaldo (begroting 2010, meerjarenraming 2011-2013)

Bedragen X € 1.000	Begroting	Meerjarenraming		
	2010	2011	2012	2013
Gepresenteerd saldo	-320	-469	-597	-699
Incidentele baten	185	35	35	35
Incidentele lasten	39	28	10	10
Overige correcties (incl. dekkingsplan)	300	224	298	244
Structureel saldo*	-166	-252	-375	-452
Ombuigingen	0	0	0	0
Nieuw beleid	0	0	0	3

* Structureel saldo = gepresenteerd saldo - incidentele baten + incidentele lasten +/- overige correcties

Indien het structurele saldo negatief is in een bepaald jaar, is er geen sprake van materieel evenwicht in dat jaar. Er is sprake van duurzaam financieel evenwicht (DFE)⁶ als - met inachtneming van het risicoprofiel

⁶ In een wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeente- en Provinciewet is onder meer het criterium duurzaam financieel evenwicht (DFE) voor gemeenten en provincies opgenomen. Het verschil met het huidige criterium van sluitendheid van de begroting is dat duurzaam evenwicht op meerdere jaren slaat. In een bestuurlijk overleg op 5 december 2005 tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de gedeputeerden financieel toezicht is besloten dit wetsvoorstel aan te houden tot de resultaten van toezichtpilots in de provincies Limburg en Noord-Brabant

van de gemeente - aannemelijk is dat in beginsel binnen de termijn van de meerjarenraming een situatie van materieel evenwicht ontstaat voor zowel het bestaande als het nieuwe beleid en dat zich daarna, blijkens een volgende meerjarenraming, bestendigt.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de begroting 2010 (is er sprake van materieel evenwicht?), op de meerjarenraming 2011 - 2013 (is er sprake van duurzaam financieel evenwicht?) en op de toezichtvorm 2010

Begroting 2010

In het voorjaar van 2009 werd duidelijk dat het vaststellen van een sluitende begroting 2010 een moeilijke zaak zou gaan worden. Net als de overige Nederlandse gemeenten werd ook Millingen aan de Rijn geconfronteerd met een flinke terugval in het gemeentefonds. Weliswaar zijn voor de uitkeringen voor 2010 en 2011 nog bedragen vastgesteld die niet relateren aan de groei of de daling van de Rijksuitgaven, ze zijn een stuk lager dan een jaar eerder voorspeld. De jaarrekening 2008 gaf de noodzaak tot het structureel verhogen van de ramingen in het kader van de WWB en de WMO.

De begroting 2010 liet dan ook een tekort zien van ruim €320.000 en bevat geen nieuw beleid. Wel zijn nieuwe investeringen geraamd voor het groot onderhoud van de gemeentelijke sportaccommodatie + de aanleg van een kunstgrasveld. De lasten hiervan maken echter eerst vanaf 2011 deel uit van de cijfers en zitten nog niet in 2010. Een aanvullend dekkingsplan van € 435.000, waarvan € 142.000 incidenteel heeft het saldo positief beïnvloed. De dekkingsmiddelen komen uit diverse posten van de begroting. Hierdoor is een incidenteel sluitende begroting vastgesteld, maar resteert structureel nog altijd een negatief saldo, dat er in de loop der tijd alleen nog slechter komt uit te zien.

Opvallend bij de incidentele middelen is een verlaging van de dotatie aan de reserve onderhoud wegen met € 100.000 (i.c. 50%), terwijl binnen de gemeente er vanuit wordt gegaan dat in de toekomst juist een hoger bedrag noodzakelijk zal zijn.

Ook opvallend binnen de begroting is dat de gemeente de bedragen voor doorberekende salariskosten aan investeringen heeft verhoogd. Hiermee wordt de exploitatie voor een hoger bedrag ontzien, terwijl het investeringsniveau minimaal is.

Bij het vaststellen van de begroting is een groot aantal (vaak kleine) uitgavenposten binnen de begroting (naar beneden) bijgesteld. Al deze bedragen zijn weergegeven in de 1^e begrotingswijziging van 2010. Deze incidentele en structurele bijstellingen hebben er voor gezorgd dat de gemeente op papier een sluitende begroting heeft, echter omdat er voor een deel incidentele zaken zijn opgenomen is nog geen sprake van materieel evenwicht.

bekend zijn. In genoemd bestuurlijk overleg is afgesproken het nieuwe kader zoveel mogelijk te volgen. Dit betekent dat het toezichtcriterium duurzaam financieel evenwicht wordt toegepast zonder daaraan de sanctie preventief toezicht te (kunnen) verbinden die het wetsvoorstel beoogt.

Meerjarenraming 2011-2013

De cijfers van de meerjarenramingen geven aan dat de gemeente een moeilijke financiële periode tegemoet gaat. De incidentele dekkingsmiddelen uit de begroting 2010 verdwijnen weer uit de begroting

De terugval in de meerjarenbegroting wordt verder vooral veroorzaakt door de afname van de algemene uitkering en de toename van kapitaallasten in de wegensfeer.

Voor een duurzaam financieel perspectief is het wel van belang voor de(toekomstige) lasten van het onderhoud van kapitaalgoederen te beschikken over een actueel beheerplan, dat volledig financieel vertaald is naar de begroting en de meerjarenraming. Dit is nu niet het geval.

Gezien het belang dat uitgaat van de meerjarige ontwikkeling van de algemene uitkering, bevelen wij aan de meerjarenraming op dit aspect uitvoeriger toe te lichten. Zeker waar het de relatie betreft met de gekozen uitgangspunten voor het ramen van prijs- en salarisontwikkelingen.

Wij constateren dat in het investeringsplan met name investeringen zijn opgenomen t.b.v. de wegen en de riolering en dat daarvoor binnen de begroting en of de gemeentelijke heffingen dekking is. De saldi van de begroting worden derhalve niet verder belast.

Gelet op de hiervoor genoemde zaken is het zeer twijfelachtig of binnen de termijn van de meerjarenraming 2011-2013 een situatie van materieel evenwicht (structurele lasten gedekt door structurele baten) kan worden bereikt. Het lijkt noodzakelijke hiervoor harde/pijnlijke bezuinigingsmaatregelen door te voeren.

In de huidige begroting en meerjarenbegroting is geen sprake van duurzaam financieel evenwicht.

Toezichtvorm 2010

Volgens artikel 203 van de Gemeentewet behoeft de begroting van een gemeente goedkeuring indien deze naar het oordeel van Gedeputeerde Staten niet in evenwicht is en het volgens de meerjarenraming niet aannemelijk is dat het evenwicht binnen de eerstvolgende jaren tot stand wordt gebracht. Dit is het zogenaamde preventieve toezicht. Als de begroting naar het oordeel van GS in evenwicht is of het volgens de meerjarenramingen aannemelijk is dat het evenwicht binnen de eerstvolgende jaren tot stand wordt gebracht, behoeft de begroting van een gemeente geen goedkeuring en is er sprake van repressief toezicht. De begroting moet niet alleen formeel boekhoudkundig, maar ook materieel in evenwicht zijn. Dit houdt in dat de structurele lasten en de daar tegenoverstaande structurele baten tenminste met elkaar in evenwicht zijn. Dit geldt ook voor de eenmalige lasten en de eenmalige baten. In het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader: Zichtbaar Toezicht zijn de belangrijkste uitgangspunten weergegeven ter bepaling van het evenwicht in de begroting. De financiële vertaling van de beheerplannen kapitaalgoederen in de begroting en de meerjarenramingen is daarbij een belangrijk aspect.

Aangezien er, zoals eerder beschreven, geen sprake is van materieel evenwicht in 2010 en ook niet van duurzaam financieel evenwicht in de meerjarenraming 2011-2013, komen GS tot de conclusie dat de

gemeente voor het eerst sinds 2005 weer in aanmerking komt voor het preventieve toezicht. Ook het "schonen" van de gemeentelijke begroting voor incidentele baten en lasten leidt niet tot een positief saldo in enig jaar.

Naast het oordeel dat de gemeente in aanmerking komt voor het preventieve toezicht heeft de toezichthouder een aantal opmerkingen gemaakt die naar het inzicht van de toezichthouder de volledigheid, leesbaarheid, transparantie en informatiewaarde van de begroting en meerjarenraming verder vergroten. Hieronder zijn de passages uit de betreffende brief weergegeven:

Weerstandsvermogen.

De vrije ruimte in uw reserves bedraagt, onder aftrek van verplichtingen, € 229.000. U heeft de risico's goed in beeld gebracht. De risico's schat u in op een bedrag van € 881.000. Er is geen onbenutte belastingcapaciteit (tot aan de artikel 12 normen) meer aanwezig. U heeft hierdoor onvoldoende ruimte om de mogelijk aanwezige risico's op te vangen met de aanwezige buffers.

Verder is ons tijdens het proces van de begrotingsbehandeling duidelijk geworden dat er een aantal risico's aanwezig zijn die nog nader uitgewerkt moeten worden. Dit betreft de volgende onderdelen:

-Er is een voordeel ingeboekt van € 300.000 ivm de samenwerking met de gemeente Groesbeek. Achteraf kan pas geconcludeerd worden of deze aanname juist is geweest. Sturing/bewaking van deze stelpost, via tussentijdse rapportages, door uw raad is van groot belang. Met tussentijdse rapportages zal de controle hierop bewaakt moeten worden.

-Niet alle plannen op het onderhoud van de kapitaalgoederen(wegen, gebouwen groen enz.) zijn actueel. Met name in het onderhoud van de gebouwen is achterstand en zullen op korte termijn extra budgetten beschikbaar moeten komen.

-De onzekerheid van de Rijksbezuiniging op de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds.

-De onzekerheid over de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

-De onzekerheid over de toename van het aantal bijstandsuitkeringen (1 bijstanduitkering kost een gemeente ca. € 13.000 per jaar).

-De doorrekening van apparaatskosten aan de grondexploitatie en investeringsprojecten.

-Diverse woningbouwcomplexen gaan niet door. De financiële consequenties zijn nog niet helder.

-Millingen aan de Rijn is een krimpgemeente.

Beheerplannen.

In 2009 heeft u het onderhoud van de gebouwen ondergebracht in een beheersysteem. Uw conclusie is dat de toevoeging aan het onderhoudsfonds gebouwen te laag is. Dit is mede veroorzaakt door het feit dat bepaalde projecten geen doorgang hebben gevonden, zoals het verplaatsen van de sportvelden en de ontwikkeling van een Kulturhus.

U geeft aan dat er nu al achterstallig onderhoud is bij de sporthal en het culturele centrum.

Ook bij het onderhoud van het openbaar groen heeft u bij het opstellen van het Groenrenovatieplan moeten concluderen dat er achterstallig onderhoud is.

Feitelijk is uw begroting op deze 2 onderdelen niet reëel. De tekorten zullen hierdoor nog verder toenemen. Wij verzoek u om uiterlijk bij de behandeling van de Perspectievennota, voor de zomer van 2010, deze kosten in beeld te brengen en op te nemen in de (meerjaren)begroting.

Opgemerkt wordt dat de gemeente eind 2009 nog een krediet beschikbaar heeft gesteld voor onderhoud (d.w.z. niet voor de aanleg van kunstgrasvelden) van sportaccommodatie de Hove, te dekken uit de onderhoudsreserve.

De gemeente heeft bij brief van 30 maart 2010 op de brief van de provincie gereageerd. Hierin heeft de gemeente aangegeven dat bijstelling van de beheerplannen op dat moment plaatsvindt en streeft naar verbetering van het weerstandsvermogen, maar daartoe nauwelijks mogelijkheden ziet.

Tot slot geeft de gemeente aan de mogelijkheid tot een gemeentelijke samenvoeging te onderzoeken, waarbij een sluitend financieel perspectief voorwaarde is.

2.3.3 Ontwikkelingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal mogelijke ontwikkelingen waar rekening mee moet worden gehouden bij de toekomstige begrotingen en meerjarenramingen, omdat deze ontwikkelingen van invloed zijn op de hoogte van de structurele baten en/of lasten.

Economische recessie

De economische recessie heeft er voor gezorgd dat de financiële positie van alle gemeenten in Nederland in een vaak forse neerwaartse spiraal is geraakt. Bijna zonder uitzondering zijn de gemeenten genoodzaakt tot het realiseren van soms drastische ombuigingen. Ook Millingen aan de Rijn zal hier niet aan ontkomen. Naast de negatieve budgettaire positie die de gemeente heeft gepresenteerd zal de doorwerking van de bezuinigingen van het Rijk er voor zorgen dat er een negatieve bijstelling komt van het Gemeentefonds. Daarnaast is het mogelijk dat de gemeentelijke uitkeringen in het kader van de WWB verder onder druk komen te staan.

Onderhoud sportvelden/ aanleg kunstgrasveld(en) (Sportpark de Hove)

In de begroting 2010 is zijn door de gemeente lasten opgenomen voor het onderhoud en de renovatie van de gemeentelijke sportvelden, met daarbij de aanleg van 1 of 2 kunstgrasvelden. I.v.m. de preventieve status van de gemeente en de daarmee samenhangende voorwaarde van provinciale goedkeuring, gekoppeld aan de negatieve saldi in de (meerjaren)begroting hebben Gedeputeerde Staten besloten aan deze uitgave geen goedkeuring te verlenen. Het is wel een uitdrukkelijke wens van de gemeente deze investering te realiseren.

Conclusie

De zorgelijke financiële positie van de gemeente Millingen aan de Rijn

zal bij ongewijzigd beleid nog verder verslechteren door de hiervoor genoemde oorzaken. Wij geven hierbij aan dat de verantwoordelijkheid voor de financiële positie bij de gemeenteraad ligt.

Wij adviseren de gemeente dringend een doorrekening of inschatting te maken van de mogelijke negatieve effecten van de recessie, zodat de hoogte van de noodzakelijke ombuigingen duidelijk worden.

Verder adviseren wij de gemeente een proces op te starten waarbij het uitgangspunt is de benodigde ombuigingen te realiseren.

2.4 Vermogenspositie

Voor de beoordeling van de financiële positie is het ook noodzakelijk een beeld te vormen over de vermogenspositie. De vermogenspositie wordt beoordeeld op basis van de drie **R**'s: Reservepositie, Risico's en Ratio's. De reservepositie is het eigen vermogen van de gemeente dat bestaat uit de algemene- en bestemmingsreserves én de stille reserves. Voor alle duidelijkheid, de voorzieningen behoren niet tot het eigen vermogen van de gemeente. Tegenover elke voorziening staat een verplichting. Een voorziening is dan ook niet vrij besteedbaar. De aanwezigheid van risico's bepaalt de mate waarin weerstandscapaciteit nodig is en dus de mate waarin het eigen vermogen geblokkeerd wordt voor weerstandscapaciteit. Voor reguliere risico's, die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn, kan een voorziening worden getroffen of kan een verzekering worden afgesloten. Voor deze risico's is geen weerstandscapaciteit nodig. Voor alle overige niet voorzienbare (!) risico's dient de gemeente te allen tijde weerstandscapaciteit te bezitten om de uitvoering van het beleid niet in gevaar te brengen.

De ratio's belichten de vermogensbestanddelen en de financieringspositie van uw gemeente nader. De financieringspositie en -structuur zijn een belangrijk onderdeel binnen de financiën van elke gemeente vanwege de rentekosten die hiermee gemoeid zijn. Een stabiel treasurybeleid brengt evenwicht binnen uw financiële positie.

2.4.1 Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden om niet begrote tegenvallers te dekken, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de taken op het huidige niveau. De weerstandscapaciteit is te onderscheiden in een incidenteel en een structureel deel.

Onder de incidentele weerstandscapaciteit wordt verstaan het vermogen om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. De middelen die dat vermogen bepalen zijn:

- de algemene reserve en de reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven die kan worden gewijzigd;
- de in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven;
- het incidentele rekeningsaldo dat nog niet aan de algemene reserve is toegevoegd;
- de stille reserves, voorzover deze op korte termijn materieel te maken zijn.

Onder de structurele weerstandscapaciteit wordt verstaan het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de begroting op

te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van bestaande taken. De middelen die dat vermogen bepalen zijn:

- de resterende belastingcapaciteit;
- de in de begroting opgenomen ramingen voor structurele (dus cumulatief geraamde) onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven;
- het structurele rekeningsaldo voor zover nog niet in de begroting verwerkt.

In de tabellen 2.3 en 2.4 worden bovenstaande middelen die de incidentele respectievelijk structurele weerstandscapaciteit kunnen bepalen weergegeven. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de totaal aanwezige weerstandscapaciteit en de door de gemeente aangegeven noodzakelijke weerstandscapaciteit. Dit hoeft niet altijd hetzelfde te zijn omdat de raad beslist of een bepaald onderdeel tot de weerstandscapaciteit wordt gerekend en voor welk bedrag. In dit geval zit hier geen verschil tussen, zodat er in de tabel ook geen onderscheid wordt gemaakt. De raad bepaalt zelf de ratio risico's-weerstandscapaciteit (0,5, zie par.2.4.3). Deze is in deze tabel niet weergegeven

Tabel 2.3: Incidentele weerstandscapaciteit (WC) en reservepositie

<i>Bedragen X € 1.000</i>	2008	2009	2010
Algemene reserve	1.186	418	224
Bestemmings reserves *	485	1.838	1.102
Stille reserve	0	0	0
Totaal reserves	1.671	2.256	1.326
Onvoorzien	0	0	0
Rekeningsaldo	302	8	-
Totaal Incidentele WC	1.973	2.264	1.326

Tabel 2.4: Structurele weerstandscapaciteit

<i>Bedragen X € 1.000</i>	2008	2009	2010
Resterende bel.capaciteit	118	11	0
Onvoorzien	12	24	24
Rekeningsaldo	76	-74	-
Totaal Structurele WC	206	-39	24

*) NB: Onder de bestemmingsreserves valt ook de reserve "Bovenwijkse voorzieningen" van ruim € 700.000

Incidentele weerstandscapaciteit

De gemeente Millingen aan de Rijn heeft alleen de algemene reserve, de vrij aanwendbare bestemmingsreserves en de stille reserves gerekend tot de incidentele weerstandscapaciteit. Aangezien deze in het algemeen ook de belangrijkste elementen van de incidentele weerstandscapaciteit vormen, beperken wij ons in dit kader ook hiertoe.

Algemene reserve

De algemene reserve bedraagt per 1 januari 2010, na bestemming van het resultaat 2009 € 418.000. Dit betekent zo'n € 70,- per inwoner. De omvang van de algemene reserve van Millingen aan de Rijn heeft de laatste jaren een forse wijziging ondergaan, zoals uit tabel 2.3 is af te leiden. Met name door het dekken van incidentele uitgaven, welke

niet uit de exploitatie konden worden gedekt, is de reserve in 3 jaar tijd met bijna € 1 miljoen teruggelopen

Er bestaan geen algemene normen voor de bepaling van een minimale algemene reserve. De reden hiervoor is dat deze sterk afhankelijk is van de risico's die door de gemeente worden gelopen. De provincie heeft ook geen richtlijn voor een minimumnorm voor de algemene reserve van gemeenten geformuleerd. In het kader van een mogelijke aanvraag betreffende artikel 12 van de Fvw is overigens wel een minimumnorm opgesteld voor de algemene reserve. Deze norm komt op: 2% van de algemene uitkering plus de OZB-capaciteit en wordt bij een eventuele aanvraag geaccepteerd als minimale buffer en niet ingezet bij de sanering van de financiële positie. Voor de gemeente Millingen aan de Rijn komt dit, berekend op basis van de begroting 2010, neer op een bedrag van € 100.000. Het in de begroting 2010 aangegeven reservesaldo lag daarmee nog ruim boven het minimale artikel 12-niveau. Inmiddels blijkt uit de jaarrekening 2009 en de laatste financiële rapportages dat het saldo van de Algemene reserve nog ruim € 200.000 bedraagt,

Vrij aanwendbare bestemmingsreserves

De gemeente heeft een aantal reserves, waarvan de bestemming al door de raad is aangegeven. Deze bestemmingsreserves vormen derhalve wel een deel van het vermogen, maar kunnen niet altijd worden gezien als buffer voor mogelijke risico's. Voor (een deel van) deze reserves geldt echter ook dat een heroverweging mogelijk is. Hoewel ze dus formeel door de raad nog niet geheel of gedeeltelijk als dekkingsmiddel zijn aangewezen, is aannemelijk dat ze op den duur voor het bestemde doel zullen worden aangewend. Zo maakt de Reserve Bovenwijkse Voorzieningen van ruim € 700.000 onderdeel uit van de bestemmingsreserves en is de noodzaak van deze reserve nog voorwerp van onderzoek. Een herijking middels het vaststellen van een (nieuwe) Nota Reserves en Voorzieningen is hiervoor een goede optie. Inmiddels is een nieuwe nota in het voorjaar van 2010 vastgesteld.

Bij de toepassing van artikel 12 van de Fvw wordt een strikte definitie gehanteerd waar het gaat om de aanwendbaarheid van reserves en voorzieningen. In principe zijn alle reserves aanwendbaar. Reserves zonder directe bestemming worden zonder meer als vrij aanwendbaar beschouwd. Bij de bepaling van de eventuele aanwendbaarheid van (delen van) voorzieningen is het mede van belang of er (juridische of afdwingbare) verplichtingen rusten op de gevormde voorzieningen. Daarnaast wordt bezien op welke wijze de hoogte van de noodzakelijk geachte voorziening is berekend. In het kader van de begrotingsscan wordt geen uitgebreid onderzoek verricht naar de mogelijke aanwendbaarheid van reserves, maar wordt volstaan met een globale opsomming.

In tabel 2.3 wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van de bestemmingsreserves van de gemeente Millingen aan de Rijn volgens de door de raad vastgestelde begrotingen. Het niveau schommelt nogal, deels door aanwending maar ook deels door de wijze waarop reserves worden beoordeeld, zowel door de gemeente als de toezichthouder. Een aantal voorzieningen zijn bijvoorbeeld opgenomen bij de bestemmingsreserves

Gelet op de beperkte omvang van de reservepositie in Millingen aan de

Rijn verdient het (meerjarige) verloop van de reserves en de voorzieningen nadrukkelijk bestuurlijke aandacht van de gemeente. Dat betekent tenminste dat een meerjarenoverzicht reserves en voorzieningen in de financiële begroting dient te worden opgenomen. Dit geldt te meer daar, zoals uit de volgende paragraaf blijkt, de rente van de reserves en de voorzieningen in belangrijke mate wordt aangewend als structureel dekkingsmiddel. Elke aanwending van zo'n reserve of voorziening slaat een gat in de begroting en meerjarenraming. Wij adviseren de gemeente verder om alle (bestemmings)reserves en voorzieningen kritisch op hun doel en toereikendheid te beoordelen. Voor wat betreft de onderhoudsvoorzieningen dient daarbij een relatie te worden gelegd met een **actueel** beheerplan. Een goed onderbouwd oordeel of de reserves en voorzieningen voldoende zijn kan vervolgens pas hierna worden gegeven.

Stille reserves

Onder een stille reserve wordt verstaan de meerwaarde van activa die te laag of tegen een waarde van € 0 zijn gewaardeerd. Voorwaarde is wel dat deze direct te verkopen zijn als men dat zou willen. De gemeente heeft vastgesteld niet over stille reserves te beschikken.

Structurele weerstandscapaciteit

In de paragraaf weerstandsvermogen van de gemeente Millingen aan de Rijn worden de resterende belastingcapaciteit, de post onvoorzien (€ 24.000), de vrije begrotingsruimte en de structurele bezuinigingsmogelijkheden tot de structurele weerstandscapaciteit gerekend. De resterende belastingcapaciteit geeft inzicht in de mogelijkheden van het gemeentebestuur voor nog te heffen lokale lasten. Hierbij wordt rekening gehouden met OZB, afvalstoffenheffing en rioolrecht. De resterende capaciteit is berekend op basis van de uitgangspunten zoals gehanteerd in geval van een aanvraag op basis van artikel 12 van de Fvw. Zie hiervoor hoofdstuk 3. Voor de afvalstoffenheffing en het rioolrecht wordt uitgegaan van volledige kostendekking. Voor het rioolrecht wordt de opbrengst van de tijdelijke maatstaf riolering in mindering gebracht op de kosten, terwijl 50% van de kosten van straatreiniging hieraan wordt toegevoegd.

In tabel 2.4 wordt onder andere inzicht gegeven in de ontwikkeling van de resterende capaciteit van belastingheffing in de gemeente Millingen aan de Rijn. Alle drie OZB-tarieven in Millingen aan de Rijn liggen boven de wettelijke drempeltarieven. De afvalstoffenheffing is 100% kostendekkend inclusief de BTW. Het gemiddelde rioolrecht ligt net boven het artikel 12-niveau van € 167. De kosten van straatvegen worden zelfs voor 60% verrekend in het rioolrecht. Er wordt ook hier rekening gehouden met de BTW⁷.

De begroting kent een negatief saldo, zodat hierin geen capaciteit aanwezig is.

Voor wat betreft de mogelijke structurele bezuinigingsmaatregelen op de niet-wettelijke uitgaven en het beïnvloedbare deel van de begroting, zegt de gemeenteraad dat deze zonder pijnlijke maatregelen niet kunnen worden genomen en ook beperkt zijn.

⁷ Artikel 12 Fvw houdt overigens geen rekening met BTW

2.4.2 Risico's

Voor de beoordeling van de vermogenspositie en het weerstandsvermogen is het noodzakelijk inzicht te hebben in de (financiële) risico's. De risico's relevant voor de vermogenspositie en het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn te ondervangen. Reguliere risico's, risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn, hoeven niet in de paragraaf weerstandsvermogen te worden opgenomen. Hiervoor kunnen immers verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden gevormd. Daarnaast gaat het om risico's die van materiële betekenis zijn voor het balanstotaal of de financiële positie. Om alle risico's in beeld te brengen is een risico-inventarisatie noodzakelijk. Het verdient aanbeveling daarbij jaarlijks een vaste systematiek te volgen om mogelijke risico's inzichtelijk te maken, beheersmaatregelen te nemen en risico's nader te kwantificeren.

Bij het opstellen van de begroting 2010 zijn de risico's geïnventariseerd. In de begroting is naast de paragraaf weerstandsvermogen nog apart een "risicoregister" opgenomen met daarbij een inschatting van de kans dat het risico zich daadwerkelijk zal etaleren. Door de gemeente worden de risico's in de volgende onderdelen uitgesplitst:

- Aansprakelijkheid
- Eigendommen
- Bedrijfsvoering
- Financieel
- Economische ontwikkelingen
- Grondexploitatie
- Verbonden partijen
- Open-einde regelingen
- Grote projecten
- Overige financiële risico's

De risico-inventarisatie geeft de indruk uitputtend te zijn en bevat voor zover mogelijk een kwantificering en een risico-inschatting. In het risicoregister is ook het beleid opgenomen m.b.t. het beheersen van de risico's. Het totaal van de risico's bedraagt bijna € 2.7 miljoen. Uitgaande van de kansen op een daadwerkelijk optreden van het risico becijfert de gemeente de risico's op € 900.000.

In een aantal gevallen is niet duidelijk aangegeven in hoeverre het om structurele of incidentele risico's gaat, hetgeen voor de bepaling van het noodzakelijke niveau van de incidentele en structurele weerstandscapaciteit wel noodzakelijk is.

2.4.3 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is de relatie tussen de risico's die resteren na de beheersmaatregelen en de weerstandscapaciteit die de gemeente heeft om de niet begrote kosten die eventueel voortvloeien uit de risico's op te vangen. Het weerstandsvermogen geeft dus antwoord op de vraag in hoeverre een gemeente in staat is om nog niet afgedekte risico's op te vangen zonder dat dit ten koste gaat van het beleid op het huidige niveau. Het doel van het geven van inzicht in het weerstandsvermogen voorkomt dat iedere tegenvaller leidt tot bezuinigingen.

Er is geen Nota Weerstandsvermogen, maar wij zijn van mening dat met de uitgebreide toelichting in de paragraaf weerstandsvermogen van met name de weerstandscapaciteit en het risicoregister het risicomanagement goed is geborgd. Dit betekent overigens niet dat daarmee het weerstandsvermogen voldoende is. Die conclusie trekt de gemeente zelf ook.

Het weerstandsvermogen is dus als onvoldoende aan te merken; het totaal aan risico's overstijgt de weerstandscapaciteit. Ook wanneer we er (terecht) van uit gaan dat niet alle risico's tegelijk zullen openbaren. De gemeente komt in de paragraaf weerstandsvermogen zelf ook tot die conclusie en berekent een dekkingsratio van de risico's van 0,5. Dat is laag.

Het is zaak dat de gemeente haar reservepositie en daarmee het weerstandsvermogen verbetert.

Wij adviseren de raad op basis van de paragraaf weerstandsvermogen 2010 en het risicoregister te bepalen welke bedragen aan weerstandscapaciteit noodzakelijk en wenselijk zijn en bij tekorten aan te geven op welke manier ze naar het gewenste niveau wil toegroeien en daarbij een uitsplitsing te maken in structurele en incidentele risico's.

2.4.4 Ratio's

Van belang voor de financiële positie is ook de manier waarop de activa zijn gefinancierd en worden afgeschreven. Meer (kort) vreemd vermogen betekent immers een hogere gevoeligheid van de begroting voor renteschommelingen en door het hanteren van langere afschrijvingstermijnen kunnen lasten worden verschoven naar de toekomst. De manier waarop de activa zijn gefinancierd kan inzichtelijk worden gemaakt met de volgende ratio's:

1. **Financieringsstructuur:** zijn de vaste activa ook gefinancierd met lang vermogen of ook met kort vreemd vermogen? Zo ja, wordt de kasgeldlimiet overschreden?
2. **Solvabiliteit:** in welke mate kan de gemeente haar investeringen door middel van eigen middelen financieren?
3. **Investeringsratio:** wat is de gemiddelde afschrijvingstermijn in de gemeente?
4. **Financieringsratio:** De relatie tussen vrijgekomen middelen (afschrijving en aflossing) en de betaalde aflossingen op lang vreemd vermogen is een indicator voor het vermogen van de gemeente om het investeringsvolume op peil te houden zonder nieuw vreemd vermogen aan te trekken.

De cijfers voor de berekening van deze ratio's zijn opgenomen in tabel 2.5

Tabel 2.5: Financiële ratio's (bedragen x € 1.000)

Financiële ratio's	
(1) Vaste activa	8.212
(2) Vlottende activa	3.699
(3) Totaal Activa	11.911
(4) Eigen vermogen	3.881
(5) Lang vreemd vermogen	4.426
(6) Kort vreemd vermogen	3.603
(7) Totaal passiva	11.911
(8) Kasgeldlimiet: 8,5% van (13)	873
(9) Boekwaarde investeringen*	7.070
(10) Afschrijvingslasten	358
(11) Ontvangen aflossingen	88
(12) Betaalde aflossingen	192
(13) Begrotingstotaal	10.267
A) Financieringssaldo: (1) -/-(4) -/-(5)	-95
B) Gouden balansregel: (1) / ((4) + (5))	0,99
C) Solvabiliteit: (4) / (1)	47%
D) Investeringsratio: (9) / (10)	19,75
E) Financieringsratio: ((10) + (11)) / (12)	2,32

* per 1 januari kapitaalverstrekkingen woningbouw.

Financieringsstructuur

Het financieringssaldo geeft weer of de vaste financieringsmiddelen (de som van het eigen vermogen en het lang vreemd vermogen) al dan niet toereikend zijn om de vaste activa te financieren. Onvoldoende lang vermogen leidt tot een financieringstekort. De gemeente kan dit financieringstekort gedeeltelijk met kort vreemd vermogen financieren. Dit is wettelijk toegestaan voor zover de kasgeldlimiet niet wordt overschreden. De kasgeldlimiet bedraagt voor 2010 maximaal 8,5% van het begrotingstotaal. Het financieringstekort boven de kasgeldlimiet is de aanvullende lange financieringsbehoefte, die de gemeente met lang vreemd vermogen dient te financieren.

Uit tabel 2.5 blijkt dat de gemeente voor 2010 een te verwaarlozen financieringstekort heeft van € 95.000. De vrijkomende middelen uit afschrijvingen zijn voldoende om aan de aflossingsverplichtingen te kunnen voldoen. Het zou wel kunnen zijn dat mutaties in de reserves, welke als financieringsmiddel zijn ingezet, zorgen voor een toename van de financieringsbehoefte.

De financieringsstructuur komt ook naar voren in de gouden balansregel. Hierin wordt de ideale verhouding tussen het totaal van de vaste activa en de vaste financieringsmiddelen weergegeven. De

looptijd van het vermogen dient daarbij zoveel mogelijk te zijn afgestemd op de omlooptijd van de activa. De bedrijfseconomische norm voor particuliere bedrijven is 1, dat wil zeggen dat alle vaste activa zijn gefinancierd met eigen vermogen en lang vreemd vermogen. Voor gemeenten ligt de norm lager omdat gemeenten een deel van de vaste investeringen mogen financieren met kort vreemd vermogen. In 2010 is dit maximaal 8,5% van het begrotingstotaal, de zogenaamde kasgeldlimiet.

Uit tabel 2.5 blijkt dat de gulden balansregel in 2010, 0,99 is. Als we rekening houden met de kasgeldlimiet van € 873.000 dan is de norm voor de gemeente Millingen aan de Rijn 0,9. De verhouding vaste activa en vaste financiering overschrijdt deze norm ruimschots. Uit deze uitkomst is af te lezen dat de gemeente de vaste activa voor een te groot gedeelte met kortlopend vreemd vermogen heeft gefinancierd. Bezwaarlijk is dat de investeringsduur en de beschikbaarheid van het vermogen niet op elkaar zijn afgestemd. Daarnaast zijn de kapitaallasten van de vaste activa gefinancierd met vaste financieringsmiddelen stabiel, want het rentepercentage fluctueert minder, dan bij financiering met kort vreemd vermogen.

Solvabiliteit

Deze ratio geeft de mate weer waarin de gemeente haar investeringen door middel van eigen middelen financiert. Er zijn verschillende manieren om deze ratio uit te rekenen. De hier gekozen manier is het eigen vermogen te delen door de vaste activa.

Zoals aangegeven in tabel 2.5 is de solvabiliteit van de gemeente Millingen aan de Rijn 47%. Dit betekent dat de gemeentelijke begroting niet erg gevoelig is voor rente-ontwikkelingen, immers de activa worden maar voor ongeveer de helft gefinancierd met vreemd vermogen.

Investeringsratio

De investeringsratio geeft de gemiddelde resterende afschrijvingstermijn weer. De ratio wordt bepaald door de boekwaarde (exclusief grondexploitatie, hypothecaire geldleningen aan personeel, deelnemingen en beleggingen en kapitaalverstrekkingen woningbouw) per 1 januari te delen door de geraamde afschrijvingslasten. Een relatief lange afschrijvingstermijn kan duiden op een zekere financiële problematiek bij een gemeente. Door het hanteren van lange afschrijvingstermijnen kunnen lasten immers worden verschoven naar de toekomst.

De gemiddelde resterende afschrijvingstermijn bedraagt voor Millingen aan de Rijn 19,75 jaar. Dit is relatief lang, landelijk ligt dit gemiddeld op ca. 16 jaar. Dat betekent dat er gedurende de komende jaren maar beperkt kapitaallasten zullen vrijvallen. Hoewel het investeringsniveau laag ligt mag worden aangenomen dat de lasten van de komende (vervangings)investeringen redelijk zullen opwegen tegen de vrijvallende kapitaallasten. Bij activering van de vervangingsinvesteringen zal de investeringsratio toenemen en moet er voor worden gewaakt dat deze niet te veel oploopt. Dit zou immers betekenen dat de gemeente Millingen aan de Rijn haar lasten te veel naar de toekomst verschuift en de toekomstige bewoners van de gemeente Millingen aan de Rijn onevenredig belast

Financieringsratio:

De relatie tussen vrijgekomen middelen (afschrijving en aflossing) en de betaalde aflossingen op lang vreemd vermogen is een indicator voor het vermogen van de gemeente om het investeringsvolume op peil te houden zonder nieuw vreemd vermogen aan te trekken. In een 'normale situatie' lopen de afschrijvingen en aflossingen nagenoeg parallel.

Zoals te lezen is in tabel 2.5 zijn voor Millingen aan de Rijn de jaarlijks uit afschrijving vrijkomende middelen ruim voldoende om aan de aflossingsverplichtingen te kunnen voldoen.

2.5 Jaarrekeningen

Voor een goed inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie van een gemeente, in de zin van het realiteitsgehalte van de begroting, is het rekeningresultaat van belang. Bij de beoordeling van het resultaat is het belangrijk om over een verschillenanalyse te beschikken, waarbij onderscheid wordt gemaakt in het structurele en het incidentele resultaat. Een goede analyse van de uitkomst van de jaarrekening is van groot belang voor de controlerende en de kaderstellende taak van de raad.

In deze paragraaf wordt daarom in het kort een beeld gegeven van de werkelijke ontwikkeling van de financiële positie van Millingen aan de Rijn in de afgelopen jaren. Daarbij wordt ingegaan op de rekeningresultaten 2006 tot en met 2009. Tevens zal hierbij worden ingegaan op de vergelijking met het begrotingssaldo van het betreffende jaar en de kwaliteit van toelichting op de eventuele verschillen. Daarnaast wordt kort ingegaan op de rechtmatigheid en getrouwheid, waarbij de opmerkingen van de accountant die wij van belang achten, worden besproken. In tabel 2.6 staat een overzicht van de saldi van de jaarrekeningen en de begrotingen. Daarbij zijn de door de gemeente gepresenteerde saldi gecorrigeerd voor incidentele baten en lasten en eventuele overige correcties. De correcties van de begrotingssaldi staan in tabel 2.1.

Tabel 2.6: Overzicht uitkomsten jaarrekeningen en begrotingen (bedragen x € 1.000)

Jaar	Rekeningresultaat		Begrotingssaldo	
	volgens gemeente	gecorrigeerd voor incidentele baten en lasten en overig (= structureel)	volgens gemeente	gecorrigeerd voor incidentele baten en lasten en overig (= structureel)
2006	668	108	-24	109
2007	129	383	115	389
2008	-226	76	31	-2
2009	-82	-74	23	99

A) Beschikbaarheid en kwaliteit gegevens.

De jaarrekeningen zijn de afgelopen jaren steeds tijdig vastgesteld in ingezonden. Een terugkomend probleem is het bepalen van het structurele saldo van de jaarrekening. Over het algemeen beperkt de toelichting op de rekening zich tot het verklaren van de verschillen t.o.v. de begroting en geeft aan dit alleen incidentele afwijkingen betreft. Dit lijkt toch wat kort door de bocht. Bovendien behoren ook de incidentele baten en lasten die conform de raming zijn ontvangen of uitgegeven ook bij de "opsomming" van incidentele baten en lasten.

B) Toelichting op tabel 2.6 per jaar

De jaarrekening 2006 sluit met een fors positief saldo, vooral ontstaan door incidentele meevallers. Een opvallend voordeel is ontstaan door minder lasten op Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening voor bijna € 200.000.

De accountant gaf voor 2006 zowel voor getrouwheid als rechtmatigheid een goedkeurende verklaring af

De jaarrekening 2007 sluit eveneens met een positief saldo, ondanks het feit dat, i.v.m. het aftreden van een wethouder, een incidentele dotatie aan een voorziening voor wethouderspensionen is gedaan van € 150.000. Wat bij de incidentele baten en lasten verder opvalt is een meeropbrengst van leges bouwvergunningen van ruim € 80.000 en een nadeel voorkomend uit het BTW-compensatiefonds.

De accountant gaf voor ook voor 2007 zowel voor getrouwheid als rechtmatigheid een goedkeurende verklaring af.

Vanaf 2008 lopen de saldi langzamerhand terug en wordt duidelijk dat de gemeente in zwaar weer begint te raken. De nadelen in 2008 waren reeds in de tussentijdse rapportages waargenomen en konden niet meer worden bijgestuurd. Omdat ze grotendeels een incidenteel karakter hebben/hadden is er nog een structureel positief saldo in 2008, maar in 2009 is ook dat verdwenen.

De jaarrekening 2009 is op 29 juni 2010 door de gemeenteraad vastgesteld met een nadelig saldo van € 82.000, terwijl de begroting 2009 sluitend was gepresenteerd. Het verschil ten opzichte van de uitkomst die de provincie berekent (€ 74.000 nadelig) bedraagt slechts € 8.000,--. Binnen de jaarrekening is een bijdrage van een projectontwikkelaar ontvangen van € 331.000, dit bedrag is ook binnen de jaarrekening toegevoegd aan de reserve "Bovenwijkse Voorzieningen" en beïnvloedt het saldo dus niet.

C) Rechtmatigheid en getrouwheid

Uit de accountantsverklaring blijkt dat de baten en de lasten over 2009 en de activa en de passiva per 31 december 2009 een getrouw beeld geven en in overeenstemming zijn met het BBV

De opmerkingen van de accountant betreffende de exploitatie en de balans van de gemeente Millingen aan de Rijn wijken niet echt af van wat hierover al is geschreven. De accountant vindt dat sprake is van een zorgelijk financieel beeld en adviseert de gemeente de "tering naar de nering" te zetten

D) Totaalbeeld van de jaarrekeningen

Uit het vorenstaande historische overzicht valt op te maken dat:

1. er in een aantal jaren een grote afwijking is tussen de realisatiecijfers en begrotingscijfers;
2. de accountant is steeds positief over het naleven van de regels door de gemeente, maar vindt de financiële situatie zorgelijk.
3. zoals ook bij de begrotingen al was geconstateerd worden er regelmatig incidentele dekkingsmiddelen aangewend. Op deze wijze wordt de structurele dekking naar de toekomst verschoven. Dit spoort ook met de teruggang in de reserves. Uitgangspunt dient te zijn een beleid waarbij structurele lasten worden gedekt door structurele baten afzonderlijk.
4. De verschillen met de begroting worden kleiner en negatiever.

2.6 Onderwerpen uit de verplichte paragrafen

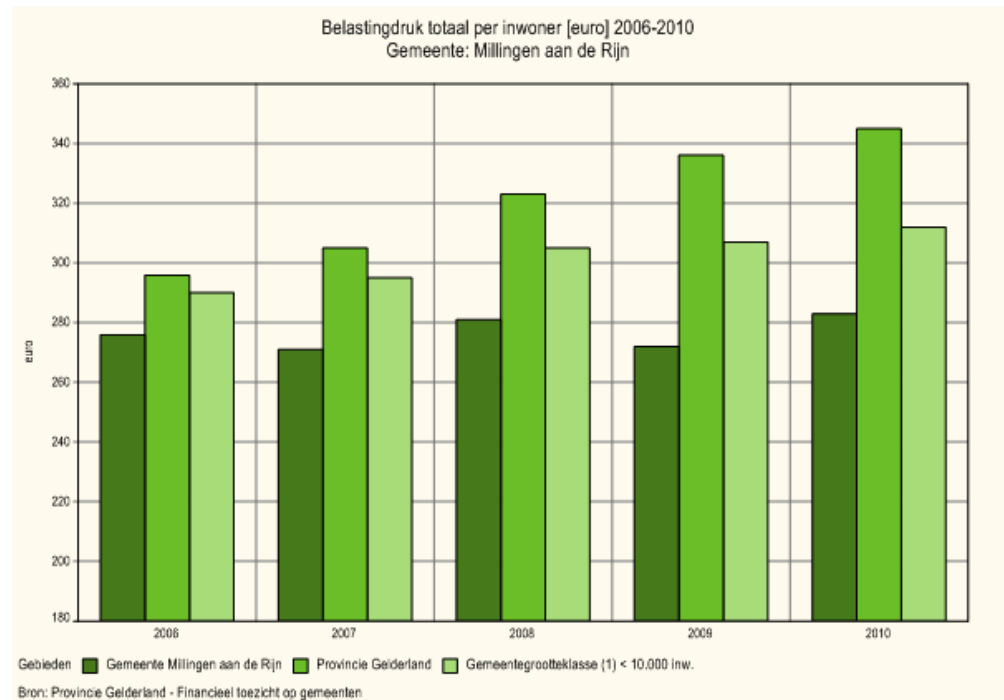
In deze paragraaf komen de onderwerpen aan de orde zoals die beschreven worden in de door het BBV voorgeschreven verplichte paragrafen. Artikel 9 van het BBV bepaalt namelijk dat in de beleidsbegroting paragrafen worden opgenomen, waarin de beleidslijnen worden vastgelegd met betrekking tot beheersmatige aspecten en lokale heffingen. Doel van de paragrafen is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan worden gebundeld in een overzicht, waardoor de raad voldoende inzicht krijgt. De paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de begroting. De onderwerpen die het betreft zijn: lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. Vrijwel alle onderwerpen spelen in alle gemeenten, maar er zijn uitzonderingen mogelijk. Zo is het denkbaar dat een gemeente geen grondbeleid heeft. Met de genoemde onderwerpen is telkens een financieel belang gemoeid. De paragrafen geven daardoor extra informatie voor de beoordeling van de financiële positie op de korte en de lange termijn.

In deze paragraaf komen de onderwerpen lokale heffingen, onderhoud kapitaalgoederen, verbonden partijen en grondbeleid aan de orde. Het onderwerp weerstandsvermogen al uitgebreid aan de orde gekomen bij de vermogenspositie (paragraaf 2.4). Ook het onderwerp financiering is al behandeld bij de ratio's (paragraaf 2.4.4). Voor wat betreft de bedrijfsvoering is in het kader van de begrotingsscan alleen het financiële beleid van belang. Het financiële beleid is beschreven in paragraaf 2.2. Onderzoek naar andere onderdelen van de bedrijfsvoering zoals informatisering, automatisering, communicatie, organisatie en facilitaire dienstverlening valt buiten het kader van deze begrotingsscan.

2.6.1 Lokale heffingen

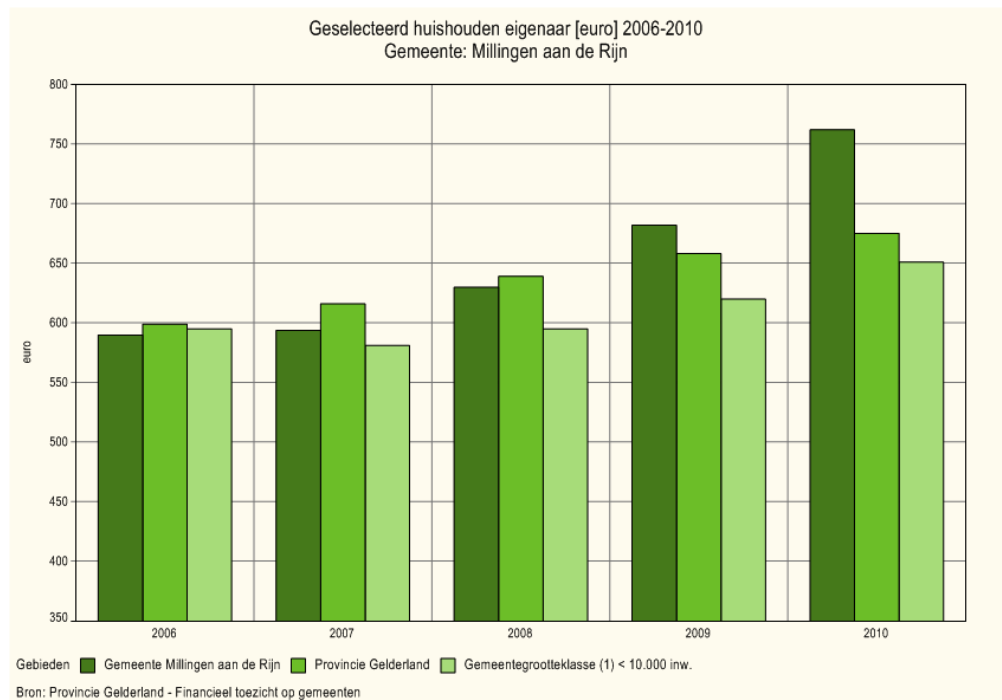
De lokale heffingen vormen een belangrijk onderdeel van de baten van gemeenten en zijn daarom een integraal onderdeel van het gemeentelijk financieel beleid. Een overzicht van de lokale heffingen en daarmee meer inzicht is daarom van belang voor het maken van integrale afwegingen.

De Paragraaf Lokale heffingen in de begroting 2010 is een uitputtende opsomming van de verschillende soorten belastingen en heffingen, de belastingdruk en het beleid m.b.t. belastingen en kwijtschelding. De gemeente constateert dat de lastendruk iets boven het Gelderse gemiddelde ligt. In onderstaand grafiek is te zien hoe de ontwikkeling van de lastendruk zich verhoudt t.o.v. het Gelderse gemiddelde en het gemiddelde van de Gelderse gemeenten met minder dan 10.000 inwoners.



Uit de grafiek valt af te leiden dat de belastingdruk in Millingen aan de Rijn nog laag is. Dit terwijl de tarieven over het algemeen minstens op het Gelderse gemiddelde liggen. Dit wordt veroorzaakt doordat relatief weinig belastingen en heffingen worden ontvangen van bedrijven. Teneinde een vergelijking van de lasten van gezinnen mogelijk te maken hanteert de provincie Gelderland al jaren een zogenaamd "geselecteerd huishouden". Met aantallen die hierbij horen wordt een fictieve belastingaanslag berekend, waarmee een betere vergelijking met andere gemeente kan worden gemaakt.

Op de volgende bladzijde zijn de cijfers voor zowel eigenaar/gebruiker en huurder gegeven.



Uit deze grafiek kan geconcludeerd worden dat, ondanks een relatief lage belastingdruk, de lasten voor de inwoners boven het Gelderse gemiddelde liggen. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat, doordat er vrij weinig industrie is, het overgrote deel van de belastingopbrengsten van de gemeente door de inwoners wordt opgebracht. In de meeste gemeente wordt een relatief groter deel door het bedrijfsleven betaald.

2.6.2 Onderhoud kapitaalgoederen

Kapitaalgoederen van een gemeente zijn duurzame goederen (productiemiddelen) die gebruikt worden om diensten te leveren en voorzieningen te verstrekken aan haar burgers. Voorbeelden van belangrijke kapitaalgoederen zijn wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Voor het realiseren van op de diverse programma's geformuleerde doelen, zijn kapitaalgoederen vaak onmisbaar. Ze dienen zo lang mogelijk een bijdrage te leveren aan het doel waarvoor zij zijn aangeschaft of vervaardigd. Na de verkrijging van de kapitaalgoederen is het dan ook zaak deze zo goed mogelijk te beheren, ofwel 'in stand te houden'. Te meer omdat met kapitaalgoederen forse bedragen zijn gemoeid, ze maken immers een substantieel deel uit van de begroting. Een goed beheer is noodzakelijk om achterstallig onderhoud en mogelijk kapitaalvernietiging te voorkomen. Maar ook voor het hebben van een goed beeld van de financiële positie van de gemeente, is het noodzakelijk inzicht te hebben in de kapitaalgoederen. De verplichte paragraaf onderhoud kapitaalgoederen geeft hiervoor een dwarsdoorsnede van de begroting.

Een kapitaalgoed kan op verschillende manieren worden beheerd. Ook zijn er vragen als: welke ontwikkelingen zijn te verwachten, hoe fraai moet het eruit (blijven) zien, hoe veilig moet het zijn, welk kwaliteitsniveau kiezen we c.q. streven we na? En een heel belangrijke

vraag: wat betekent dit financieel? Het is de verantwoordelijkheid van de raad om vanuit haar kaderstellende en controlerende taak hier invulling aan te geven. Het is dan ook aan de raad deze keuzes te maken en de bijbehorende kaders te stellen. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen dient actueel inzicht te geven in de vastgestelde beleidskaders.

De kaderstellende rol van de raad wordt ingevuld door middel van het eens in de vier jaar actualiseren van onderhoudsplannen. Hierbij is het mogelijk met een integrale beleidsnota kapitaalgoederen te werken. Net zoals het Gemeentelijk Rioleringsplan dat door de raad wordt vastgesteld, zien we steeds meer gemeenten een nota Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) vaststellen. Bij een IBOR kan een integrale visie op de openbare ruimte worden ontwikkeld. Er worden verschillende scenario's uitgewerkt voor het kwaliteitsniveau en de daaraan verbonden kosten voor bijvoorbeeld wegen, riolering en groen. De beleidskeuzes kunnen per voorziening of gebied verschillen. De raad kiest hierbij voor het scenario met het gewenste kwaliteitsbeeld en de gewenste kwaliteitsnorm. Behalve een integrale nota is het ook mogelijk te kiezen voor uitwerking in afzonderlijke onderhoudsplannen per kapitaalgoed. Het belangrijkste is dat in de paragraaf een verwijzing naar de kaders is opgenomen met een korte samenvatting. Ook dient duidelijk te zijn of het gekozen ambitieniveau gevolgd wordt, of de bijbehorende financiële middelen zijn opgenomen en of al dan niet sprake is van achterstallig onderhoud. Wanneer er sprake is van achterstallig onderhoud dient aangegeven te worden welke maatregelen zijn/worden getroffen.

Onderhoud

Onderhoud wordt gepleegd om kapitaalgoederen in stand te houden gedurende de verwachte levensduur. Het treffen van onderhoudsmaatregelen is per definitie niet levensduurverlengend. Daarom is het niet toegestaan onderhoudskosten te activeren. Onderhoud kan worden onderverdeeld in klein onderhoud en groot onderhoud. Klein onderhoud betreft regelmatig periodiek (in principe jaarlijks) voorkomende onderhoudskosten. Deze kosten mogen daarom niet worden geactiveerd en dienen in het jaar van uitvoering ten laste van de exploitatie te worden gebracht. Kosten van groot onderhoud ontstaan na een langere gebruiksperiode en zijn veelal ingrijpend van aard. Zoals hiervoor aangegeven mogen ook kosten van groot onderhoud niet worden geactiveerd. Ze kunnen op twee wijzen worden verwerkt in de begroting:

- Kosten in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie brengen.
- Kosten in het jaar van uitvoering ten laste van een vooraf gevormde voorziening brengen.

Optie 1 heeft als nadeel, dat er jaarlijks grote fluctuaties kunnen plaatsvinden. Bij optie 2 wordt er voorafgaand aan de onderhoudsactiviteiten een voorziening gevormd. Voorwaarde is wel, dat er een recent meerjarig onderhoudsplan van het desbetreffende kapitaalgoed vastgesteld is door de raad. Deze voorziening wordt systematisch gedoteerd met zodanige bedragen, dat deze over de gehele looptijd van het onderhoudsplan voldoende is voor het bekostigen van de uitvoering van het onderhoud. Op deze wijze worden kosten over een langere periode gemiddeld en blijven grote fluctuaties in de kosten achterwege.

In onderstaande tabel zijn de voor uw gemeente relevante onderhoudsplannen opgenomen. Per onderhoudsplan wordt de looptijd en de status aangegeven, dat wil zeggen of het onderhoudsplan al dan niet is vastgesteld door de raad. Ook wordt aangegeven of de lasten volledig in de (meerjaren)begroting opgenomen zijn en of sprake is van mogelijk achterstallig onderhoud. In de laatste kolom wordt aangegeven of er negatieve onderhoudsvoorzieningen voorkomen volgens de (meerjaren)begroting.

Tabel 2.7: Onderhoudsplannen kapitaalgoederen

Onderhoudsplan Kapitaalgoed	Vastgesteld door raad d.d.	Looptijd	Lasten volledig vertaald in (meerjaren) begroting	Achterstallig onderhoud	Negatieve onderhoudsvoorziening ⁸
Wegen	7 juni 2005	2005-2009	Niet bekend	niet bekend	Nee
Riolering	18 april 2006	GRP 2005-2015	Nee	Nee	Nee
Groen	22-09-2009	Groenrenovatieplan 2009-2012	Ja, zie PPN 2011	Ja	Nee
Gebouwen	-	-	Niet bekend	ja	Nee
Sportterreinen	Geen plan		Niet bekend	ja	Nee
Water(plan 2007)	-	2007 - 2017	Ja	Nee	Nee
Speeltuinen	Mei 2010	2010 - 2020	Ja, zie PPN 2011	Nee	Nee
Openbare verlichting	-	-	Niet bekend	ja	Nee

PPN 2011: Perspectiefnota 2011 (vastgesteld 29 juni 2010)

In een aantal gevallen is in bovenstaande tabel "niet bekend" opgenomen. Dit is gebeurd omdat de ramingen in de begroting 2010 niet zijn gebaseerd op door de raad vastgestelde beheerplannen of omdat de beheerplannen die niet meer actueel zijn.

In de Perspectiefnota 2011 zijn diverse onderhoudsbudgetten structureel verhoogd. Dit is gedaan op basis van de uitkomsten van nieuwe of geactualiseerde plannen en/of inspecties. Deze verhogingen zullen de saldi van de begrotingen vanaf 2011 negatief beïnvloeden.

Binnen een deel van de kapitaalgoederen wordt achterstallig onderhoud geconstateerd. De ramingen voor de uitgaven voor de instandhouding van kapitaalgoederen dienen gebaseerd te zijn op actuele meerjarige onderhoudsplannen. De ramingen moeten voldoende zijn om het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau te handhaven en daarmee achterstallig onderhoud te voorkomen. Achterstallig onderhoud kan namelijk leiden tot kapitaalvernietiging. Daarnaast kan de gemeente aansprakelijk gesteld worden voor schade ontstaan door gevaarlijke situaties. Mogelijk zijn aansprakelijkstellingen niet (geheel) gedekt door de afgesloten WA-verzekering. Ter voorkoming van kapitaalvernietiging dient de gemeente aan te geven op welke termijn en op welke wijze dit achterstallig onderhoud wordt ingelopen.

⁸ Onderhoudsvoorzieningen mogen volgens het BBV geen negatief saldo hebben.

Actualiteit onderhoudsplannen

Om een goed inzicht te hebben in de financiële positie van de gemeente is het van belang om te beschikken over actuele onderhoudsplannen. Uit inventarisatie is gebleken dat de gemeente over actuele onderhoudsplannen beschikt.

Onderhoudsplannen niet vastgesteld door de raad

Gebleken is, dat er niet voor alle kapitaalgoederen beheerplannen zijn, of dat de opgestelde onderhoudsplanningen niet vastgesteld zijn door de raad. Dit is in strijd met de kaderstellende rol van de raad wat betreft de kwaliteit en kwantiteit gekoppeld aan de daarvoor beschikbaar gestelde financiële middelen. Het is de verantwoordelijkheid van de raad om alle onderhoudsplannen vast te stellen.

Wij adviseren de gemeente de in 2010 voorgenomen herziening van de onderhoudsplanning op te schalen tot het op- en vaststellen van beheerplannen en op basis hiervan het gewenste en benodigde onderhoudsniveau vast te stellen en daarmee de jaarlijks benodigde financiële ruimte te bepalen.

Hierna worden per soort kapitaalgoed een schets van de huidige situatie gegeven

Onderhoud wegen

De onderhoudsplanning voor wegen dateert van 2005. De onderhoudsplanning is bedoeld voor het regulier onderhoud aan de wegen. Reconstructies zijn niet in de onderhoudsplanning meegenomen, maar worden geactiveerd, waarop vervolgens de jaarlijkse kapitaallasten op de exploitatie drukken. In 2010 is de planning herzien, in casu er is een onderhoudsinspectie uitgevoerd. De (financiële) uitkomsten hiervan zijn intussen vertaald in de Perspectiefnota 2011. Op basis van de oude gegevens werd jaarlijks een bedrag van € 200.000 aan de onderhoudsreserve toegevoegd. In 2010 is dit bedrag éénmalig gehalveerd teneinde het begrotingssaldo positief te beïnvloeden. Intussen is duidelijk dat het bedrag van € 200.000 in de toekomst zal moeten worden verhoogd. De (incidentele) verlaging van de jaarlijkse dotatie was derhalve niet reëel. Het gereserveerde bedrag voor onderhoud wordt jaarlijks toegevoegd aan een onderhoudsreserve. De reden dat geen voorziening is ingesteld ligt in het feit dat het BBV voorschrijft dat aan het instellen van voorzieningen vastgestelde beheerplannen ten grondslag moeten liggen. Een beheerplan heeft in die zin meerwaarde dat de raad niet alleen uitspraak doet over het jaarlijks te reserveren bedrag, maar ook het gewenste en minimaal noodzakelijke onderhoudsniveau vaststelt,

In de begroting 2011 kan dan in de paragraaf kapitaalgoederen, op basis van het beheerplan, door de gemeenteraad worden aangegeven wat het benodigde jaarlijkse dotatie voor de onderhoudsvoorziening is, en welk kwaliteitsniveau hiermee samenhangt.

Achterstallig onderhoud

In de vastgestelde begroting 2010 wordt aangegeven dat voor een bedrag aan € 187.000 aan de "reserve onderhoud wegen" zal worden onttrokken. Het bedrag is bedoeld voor onderhoud van een tweetal wegen, waarvan 1/3 deel voor achterstallig onderhoud. Verder zijn in

2009 en 2010 een aantal reconstructies gepland, waarvan de (kapitaal)lasten in de begroting zijn verwerkt.

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in die begroting wordt eveneens door de gemeenteraad aangegeven dat in z'n algemeenheid kan worden gesteld dat het onderhoud van de gemeentelijke wegen goed op orde is. Omdat er geen beheerplan is en niet duidelijk is welk kwaliteitsniveau de gemeente voorstaat kan hier niet echt een oordeel over worden gegeven. Duidelijk zal moeten worden langs welke meetlat de onderhoudstoestand van de wegen moet worden beoordeeld. Ook is daarom niet aan te geven of er sprake is van achterstallig onderhoud.

Riolering

Het in 2005 vastgesteld rioleringsplan heeft een looptijd van 10 jaar. Echter op grond van de nieuwe Waterwet heeft de gemeente de verplichting vóór 2013 een nieuw GRP vast te stellen. De lasten van het riool worden op de burgers verhaald middels rioolrechten en drukken niet (extra) op het gemeentelijk budget. Tot aan 2010 is conform het vigerende plan gewerkt.

Groen

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen wordt aangegeven dat het groenkwaliteitsbeeld onvoldoende is. In feite is er spraken van 8 jaar achterstallig onderhoud. De gemeente heeft voor 2009 en 2010 een bedrag van € 60.000 beschikbaar gesteld t.l.v. een andere reserve. Ook voor de 2 jaar daarna zal een even groot bedrag noodzakelijk zijn. Vanaf die periode is een jaarlijkse dotatie van € 30.000 voldoende om een vervangingscyclus van 25 jaar te dekken. Deze ruimte is er in de begroting 2010 niet.

Onderhoud gebouwen

Voor onderhoud gebouwen wordt gebruik gemaakt van een beheerssysteem, niet van een beheerplan. Het gaat om een 5-tal gemeentelijke gebouwen:

1. Het gemeentehuis en de gemeentewerf;
2. Cultureel centrum De Bijenkorf/Sporthal de Duffelt;
3. Bijzondere basisschool St. Martinus;
4. De Brandweerkazerne; en
5. Sportaccommodatie de Hove.

De gemeentelijke gebouwen/accommodaties worden onderhouden uit een reserve, waarvan de jaarlijkse dotatie € 95.000 is. In de paragraaf wordt aangegeven dat alleen al voor Sporthal de Duffelt jaarlijks € 88.000 noodzakelijk is. Hieruit valt eigenlijk al af te leiden dat het totaalbedrag van € 95.000 onvoldoende is.

Binnen de gemeentelijke accommodaties wordt achterstallig onderhoud geconstateerd. De ramingen voor de uitgaven voor de instandhouding van kapitaalgoederen dienen gebaseerd te zijn op actuele meerjarige onderhoudsplannen. De ramingen moeten voldoende zijn om het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau te handhaven en daarmee achterstallig onderhoud te voorkomen. Achterstallig onderhoud kan namelijk leiden tot kapitaalvernietiging. Daarnaast kan de gemeente aansprakelijk gesteld worden voor schade ontstaan door gevaarlijke situaties. Mogelijk zijn aansprakelijkstellingen niet (geheel) gedekt door de afgesloten WA-verzekering. Ter voorkoming van

kapitaalvernietiging dient de gemeente aan te geven op welke termijn en op welke wijze dit achterstallig onderhoud wordt ingelopen.

In de Perspectiefnota 2011 wordt aangegeven dat een structurele jaarlijkse verhoging van € 151.000 noodzakelijk is om de gebouwen te kunnen onderhouden. Er zijn echter nog een tweetal zaken die hierop van invloed (kunnen) zijn:

- De wens van de gemeente het SCC De Bijenkorf af te stoten en het grotendeels leegstaande gemeentehuis in te richten als Kulturhus
- De sportaccommodatie De Hove, waarvan het de bedoeling was dit gebied voor woningbouw te bestemmen en elders in de gemeente een nieuw sportcomplex aan te leggen.

Deze twee zaken hebben er mede voor gezorgd dat genoemde accommodatie kampen met veel achterstallig onderhoud. Dit is ontstaan doordat de gemeente van plan was op deze locatie woningbouw te ontwikkelen en elders een nieuwe sportaccommodatie aan te leggen. Vooral door de prognoses, die krimp en minder benodigde woningen aangeven, gaat dit niet door. De gebouwen op het terrein zijn, middels een recht van opstal eigendom van de sportverenigingen.

Te nemen besluiten over de toekomst van beide accommodaties kunnen er voor zorgen dat de noodzakelijke verhoging van het jaarlijkse budget naar beneden toe kan worden bijgesteld. Het (incidentele) geld dat hiervoor nodig is ontbeert de gemeente echter. Hierdoor ontstaat onzekerheid over wat te doen met het achterstallig onderhoud.

In de Perspectiefnota 2011 heeft de gemeente de benodigde bedragen door het op peil houden van de onderhoudsfondsen t.o.v. de begroting 2010 flink naar boven bijgesteld. Er is nog geen zicht op waar deze ramingen op zijn gebaseerd. Door de gemeenteraad vastgestelde plannen en de paragraaf "onderhoud kapitaalgoederen" in de begroting 2011 zullen hierover meer duidelijkheid verschaffen.

Water

De gemeente heeft "slechts" een werkbudget voor water van € 5.000, gebaseerd op een Waterplan dat in 2007 is vastgesteld.

Speeltoestellen

Voor het onderhoud van de speeltoestellen was bij het vaststellen van de begroting 2010 geen beheerplan opgesteld. Op basis van inspecties werd gekeken in hoeverre onderhoudswerkzaamheden noodzakelijk waren. Inmiddels is in de raadsvergadering van mei 2010 een beheerplan vastgesteld en is het budget in de Perspectiefnota 2011 hierop afgestemd.

Openbare verlichting

In de begroting 2010 is een structureel bedrag beschikbaar voor onderhoud van openbare verlichting. Begin 2010 is door het college een beheerplan opgesteld, welke nog in 2010 aan de raad zal worden aangeboden ter vaststelling. Vanaf 2011 zullen de ramingen op het nieuwe beheerplan worden gebaseerd. Er is verder sprake van achterstallig onderhoud.

Over het algemeen kan de conclusie worden getrokken dat er nog wel wat schort aan het beheer van de gemeentelijke kapitaalgoederen. Beheerplannen zijn er lang niet altijd, of moeten nog geactualiseerd

worden. Ook zijn de diverse jaarlijkse budgetten soms gebaseerd op ad-hoc inspecties. In 2010 is de gemeente begonnen aan een inhaalslag. De financiële vertaling zit al in de Perspectiefnota 2011. In de begroting 2011 zal in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de stand van zaken met betrekking tot alle beheerplannen in beeld moeten worden gebracht.

Wij adviseren de gemeente in de paragraaf "onderhoud kapitaalgoederen" aan te geven op welke raadsbesluiten de ramingen voor dotaties aan onderhoudsfondsen zijn gebaseerd, welk onderhoudsniveau hiermee correspondeert en of er sprake is van achterstallig onderhoud.

2.6.3 Verbonden partijen

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Van een financieel belang is sprake als de gemeente geen verhaal heeft als de partij failliet gaat (niet mogelijk bij gemeenschappelijke regeling) of als de gemeente aansprakelijk wordt gesteld als de partij tekorten heeft of haar verplichtingen niet nakomt. Van een bestuurlijk belang is sprake als een wethouder, raadslid of ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de partij plaatsneemt of namens de gemeente stemt. Verbonden partijen verdienen om grofweg drie redenen de aandacht. Ten eerste omdat een verbonden partij doelen van de gemeente moet realiseren en het risico bestaat dat bepaalde doelen niet gerealiseerd worden. Ten tweede omdat een verbonden partij financiële risico's voor de gemeente met zich mee brengt. Ten derde omdat er bestuurlijk-organisatorische risico's zijn. Dit uit zich vooral doordat de gemeente minder informatie en mogelijkheden kan hebben om bij te sturen, omdat de verbonden partij op afstand staat van de gemeente. Bovendien is er sprake van dubbele rollen. De gemeente is zowel bestuurder/eigenaar van de verbonden partij, als haar opdrachtgever/klant.

Bij de gemeente Millingen aan de Rijn is er geen nota voor de verbonden partijen. Alle informatie over de verbonden partijen is zeer summier vastgelegd in de paragraaf verbonden partijen. Het gaat hier met name over een feitelijke weergave van de taak van de verbonden partij. Voor een goede beoordeling van de verbonden partijen en een inschatting en beheersing van de hiervoor beschreven risico's ontbreekt veel informatie.

Zaken die niet blijken uit de paragraaf zijn onder meer:

- Te realiseren beleidsdoelen alsmede een koppeling met de programma's per verbonden partij worden niet beschreven. De risico's op het niet realiseren van beleidsdoelen zijn dan ook niet inzichtelijk per verbonden partij.
- Informatie over het eigen vermogen, vreemd vermogen en het resultaat van de verbonden partijen wordt verstrekt. Echter, het financiële belang van Millingen aan de Rijn is onduidelijk. Ook is het niet duidelijk welke financiële risico's de gemeente loopt bij faillissement of het niet nakomen van verplichtingen van de verbonden partijen en de beheersing daarvan.

- De sturing, beheersing en verantwoording van de verbonden partijen is niet inzichtelijk. Daardoor worden de bestuurlijk-organisatorische risico's niet goed beheerst.

2.6.4 Grondbeleid

Transparantie van grondbeleid is voor de gemeente om twee redenen van belang. In de eerste plaats vanwege het financiële belang en de risico's en kansen. Deze risico's en kansen zijn van invloed op de financiële positie en de vermogenspositie. In de tweede plaats vanwege de relatie met de doelstellingen zoals aangegeven in de programma's. Immers via grondbeleid kan een nadere invulling aan het uitvoeren van bepaalde beleidsvoornemens worden gegeven. Er zijn verschillende vormen van grondbeleid mogelijk. Over het algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen actief en passief (faciliterend) grondbeleid. De gemeente voert actief grondbeleid wanneer ze zelf alle gronden aankoopt of in bezit heeft, deze gronden zelf bouwrijp maakt en vervolgens verkoopt aan derden. Voordeel van actief grondbeleid is dat de gemeente beter de regiefunctie kan vervullen. Ze kan zelf sturen en beheersen. Bij passief grondbeleid wordt door de gemeente geen grond aangekocht. De gemeente probeert haar doelen te bereiken door het geven van heldere kaders via bestemmingsplannen en overleg met marktpartijen. Het voordeel van deze manier van grondbeleid is dat de gemeente veel minder risico's loopt. Die liggen immers voor een deel bij de marktpartijen. In de praktijk is vaak sprake van een combinatie van actief en passief grondbeleid.

De activiteiten in het kader van het grondbeleid van de gemeente Millingen aan de Rijn zijn zeer beperkt. Op dit moment is er geen grondvoorraad. Plannen de gemeentelijke sportvelden te verplaatsen en op de oude velden woningen te laten bouwen zijn gestrand. Er is nog wel een reserve "Bovenwijkse voorzieningen", gevoed uit eerdere complexen, maar de gemeente denkt er over deze gelden voor andere doeleinden in te zetten.

2.7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de volgende vraag:

Wat kan aan de hand van de begroting 2010, de meerjarenraming 2011 tot en met 2013 en de gemeenterekeningen vanaf 2006 over de financiële positie van de gemeente worden gezegd?

Om deze vraag te beantwoorden is aandacht besteed aan de volgende onderdelen: het financieel beleid (paragraaf 2.2) de begrotingspositie en meerjarenraming (paragraaf 2.3), de vermogenspositie (paragraaf 2.4), de jaarrekeningen (paragraaf 2.5) en onderwerpen uit de verplichte paragrafen (paragraaf 2.6). In deze paragraaf wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste conclusies en worden de diverse in dit hoofdstuk gedane aanbevelingen op een rij gezet.

2.7.1 Bestuurlijke samenvatting en conclusies

Het financiële beleid van de gemeente Millingen aan de Rijn is getoetst aan de eisen van de Gemeentewet en het BBV. In grote mate wordt

aan de diverse bepalingen voldaan. Voor de verbeterpunten verwijzen wij u naar de aanbevelingen.

De voorgeschreven financiële verordeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. I.v.m. het feit dat de administratieve werkzaamheden in de gemeente Groesbeek worden verricht dienen de verordeningen te worden aangepast

De gemeente heeft de goede gewoonte de stukken betrekking hebbende op de financiële jaarcyclus tijdig in te sturen. Een gewoonte die in het preventieve jaar 2010 wordt doorbroken door de aan goedkeuring onderworpen begrotingswijzigingen over het algemeen niet binnen de voorgeschreven 2 weken in te zenden.

De financiële positie van de gemeente Millingen aan de Rijn is niet goed. Zowel in 2010 als in de Meerjarenbegroting 2011-2013 heeft de gemeente tekorten. Uit de Perspectiefnota 2011 valt op te maken dat de financiële positie zonder forse ombuigingen nog verder achteruit zal lopen.

De gemeente is in 2005 een jaar preventief geweest om financiële redenen. Een relatief beperkte ombuigingsoperatie en de reële groei van het Gemeentefonds in de jaren 2005 t/m 2008 heeft er voor gezorgd dat de gemeente in de daaropvolgende jaren uit de rode cijfers is gebleven. De uitvoering van wettelijke regelingen (WWB en WMO) en gestagneerde groei van het Gemeentefonds zorgen ervoor dat de gemeente vanaf 2010 geconfronteerd wordt met oplopende tekorten. De voorgenomen Rijksbezuinigingen met doorwerking naar de gemeenten zullen dit beeld nog verslechteren.

De reservepositie van de gemeente is beperkt. De algemene reserve bedraagt na afsluiting van het boekjaar 2009 ruim € 200.000. Afgezet tegen de gekwantificeerde risico's is dat niet voldoende om deze allen af te dekken.

De gemeente heeft in de bestemmingsreserves nog de beschikking over een reserve Bovenwijkse Voorzieningen. In hoeverre deze reserve kan en mag worden ingezet voor andere doeleinden moet nog worden onderzocht

De gemiddelde afschrijvingstermijn bedraagt ruim 19,5 jaar. Dat is lang waar gemiddelden over het algemeen in de buurt van de 16 jaar liggen. Dit betekent dat de jaarlijkse vrijval van kapitaallasten relatief laag is en zo weinig of geen structurele financiële ruimte oplevert.

De jaarrekeningsaldi zijn, na positieve bedragen in 2006 en 2007 vanaf 2008 negatief. Geschoond voor diverse incidentele zaken is er vanaf 2009 ook een negatief (structureel) saldo. Negatieve jaarrekeningsaldi betekenen een verdere verslechtering van het weerstandsvermogen, daar deze ten laste gaan van het Eigen Vermogen.

De belastingdruk (onroerende zaakbelasting, rioolrechten en afvalstoffenheffing) in Millingen aan de Rijn bevindt zich ruim onder het gemiddelde van Gelderland. Dat de gemiddelde belastingaanslag voor de inwoners toch boven het Gelderse gemiddelde ligt vindt zijn oorzaak in het feit dat bij de berekening van de belastingdruk de totale opbrengsten, inclusief die van de bedrijven wordt gedeeld door het aantal inwoners. Omdat Millingen aan de Rijn relatief weinig bedrijven

telt valt de hoogte van de belastingdruk, afgezet tegen de tarieven, mee.

Het onderhoud van de kapitaalgoederen gebeurt wel op basis van meerjarige plannings, die worden bijgesteld op grond van inspecties, maar over het algemeen niet op basis van door de gemeenteraad vastgestelde beheerplannen. De gemeenteraad heeft dan ook geen uitspraak gedaan over het gewenste en noodzakelijke onderhoudsniveau. Hierdoor kan de informatie in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen ook niet voldoen aan de eisen die het BBV daaraan stelt.

Bij de gemeentelijke gebouwen, het groen en de openbare verlichting is sprake van achterstallig onderhoud.

Inmiddels is de gemeente aan een inhaalslag bezig en zijn de financiële gevolgen vertaald in de Perspectiefnota 2011.

De gemeente heeft nauwelijks gronden, bestemd voor woningbouw, in bezit en ook geen ambitie op plannen op te zetten.

2.7.2 Aanbevelingen

Aanbevelingen met betrekking tot het financieel beleid:

- Benoem indicatoren in het programmaplan om de maatschappelijke effecten van het gemeentelijk beleid te kunnen monitoren
- Neem een overzicht van incidentele baten en lasten op in de Financiële begroting
- Pas de verordeningen ex artikel 213 en 213a van de Gemeentewet (beheersverordeningen) aan de actuele situatie aan en conformeer deze aan de verordeningen van de gemeente Groesbeek. Rond dit af voor 1 april 2011
- Zend de door de raad vastgestelde begrotingswijzigingen binnen 14 dagen in aan de provinciaal toezichthouder.
- Neem in het overzicht van baten en lasten het geraamde bedrag voor onvoorzien, het resultaat vóór bestemming en de geraamde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves op per programma.

Aanbevelingen met betrekking tot de begrotingspositie en meerjarenraming:

- Maak een doorrekening of inschatting van de (mogelijke) negatieve effecten van de recessie, teneinde de hoogte van de noodzakelijke ombuigingen te kunnen vaststellen.
- Neem deze noodzakelijke ombuigingen als uitgangspunt voor het proces dat moet leiden tot het realiseren van een structureel sluitende begroting.

Aanbevelingen met betrekking tot de vermogenspositie:

- Bepaal op basis van het risicoregister de noodzakelijke en gewenste weerstandscapaciteit, uitgesplitst in een incidenteel en een structureel gedeelte
- Geef hier bij aan binnen welke termijn en op welke wijze naar het gewenste niveau zal (moeten) worden toegegroeid.

Aanbevelingen met betrekking de onderwerpen uit de paragrafen:

- Combineer de voorgenomen herziening van de onderhoudsplanning voor de kapitaalgoederen met het opschalen tot door de raad vastgestelde beheerplannen

- Stel daarbij het gewenste onderhoudsniveau vast en het daarbij benodigde structurele budget.
- Geef in de paragraaf "Onderhoud kapitaalgoederen" aan waarop de ramingen voor dotaties aan onderhoudsfondsen zijn gebaseerd en, indien wordt afgeweken van de eerder vastgestelde bedragen het waarom.

3 DE EIGEN INKOMSTEN VERGELEKEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk willen we de volgende vraag beantwoorden:

Doen zich tussen de gemeente Millingen aan de Rijn en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?

Daarbij besteden wij aandacht aan de eigen heffingen en de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en de belastingcapaciteit. Er wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente en de woonlasten. Verder wordt aandacht besteed aan de heffingen in relatie tot de toelating tot artikel 12 van de Fvw en in relatie tot de selectiegroep.

3.2 De Fvw en belastingcapaciteit

De Fvw heeft als doel de algemene uitkering uit het gemeentefonds zo goed mogelijk te verdelen over de gemeenten, rekening houdend met kostenverschillen. Het belangrijkste principiële uitgangspunt hierbij is gelijke voorzieningencapaciteit bij gelijke OZB-tarieven. Om die reden is als onderdeel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds een zogenaamde 'inkomensmaatstaf' ingevoerd. Deze inkomensmaatstaf houdt grosso modo in dat de waarde van de onroerende zaken in elke gemeente gedeeltelijk wordt verrekend (in mindering worden gebracht op de algemene uitkering) tegen een uniform percentage⁹ van de WOZ-waarde. Voor het jaar 2010 bedraagt dit percentage 0,0901 voor eigenaren van woningen, 0,0988 voor gebruikers van niet-woningen en 0,1226 voor eigenaren van niet-woningen.

In dit verband merken wij nog het volgende op. Gemeenten met een relatief hoge OZB-capaciteit (door óf gemiddeld dure woningen en/of veel respectievelijk dure bedrijfsgebouwen) ontvangen daardoor een lagere uitkering uit het gemeentefonds. Het effect hiervan is dat een gemeente met gemiddeld dure woningen vanuit het perspectief van de burger hogere woonlasten heeft, maar dit wil niet zeggen dat de gemeente er per saldo na de verevening op basis van de belastingcapaciteit veel aan 'overhoudt'. Als de gemeente globaal gezien tarieven hanteert die boven de rekentarieven uitstijgen, dan pas houdt ook een gemeente met veel dure woningen en/of veel bedrijfsgebouwen er aan over.

Dit laatste is in Millingen aan de Rijn het geval. Dit blijkt als bedoelde rekentarieven worden afgezet tegen de door de gemeente Millingen aan de Rijn voor het jaar 2010 gehanteerde tarieven van 0,1281 voor eigenaren van woningen, 0,1859 voor gebruikers van niet-woningen en 0,2322 eigenaren van niet-woningen. Uit tabel 3.1 blijkt dat de gemeente Millingen aan de Rijn daardoor € 306.000 (afgerond) meer aan inkomsten genereert dan wanneer de rekentarieven waren gehanteerd.

⁹ De negatieve eigen inkomstenmaatstaf wordt berekend op basis van 80% respectievelijk 70% van de waarde van woningen en niet-woningen, aangevuld met een bedrag van € 36,56 per woonruimte.

Door de berekeningswijze van de negatieve inkomstenmaatstaf (zie voetnoot 1) resteert volgens bijlage 1 per saldo € 263.000 meer aan OZB-inkomsten dan waarmee het gemeentefonds rekening houdt. Dit is een fractie lager dan de meeropbrengst ten opzichte van het rekestarief van € 306.000 waarmee in tabel 3.2.1 wordt rekening gehouden.

Tabel 3.2.1 Vergelijking OZB-opbrengst 2010 op basis van tarief gemeente, rekestarief en normtarief artikel 12.

Millingen aan de Rijn	woningen	niet-woningen	totaal
Waarde onroerende zaken ¹	562.500.000	47.000.000	609.500.000
Tarief als percentage van de WOZ-waarde ²	0,1281	0,4181	
Opbrengst op basis van waarde gemeentefonds	720.563	196.507	917.070
Rekestarieven gemeentefonds als percentage van de WOZ-waarde	0,0901	0,2214	
Opbrengst bij rekestarieven	506.813	104.058	610.871
Meeropbrengst ten opzichte van de rekestarieven	213.750	92.449	306.199
Gemiddeld tarief OZB gemeente als percentage van de WOZ-waarde			0,1397
Normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fwv als percentage van de WOZ-waarde			0,1164
Correctie normtarief voor onderdekking reiniging			0,0000
Correctie normtarief voor onderdekking riolering			0,0000
Correctie normtarief doordat bij de riolering niet tenminste het minimumtarief per aansluiting geheven wordt ³			0,0039
Gecorrigeerd normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fwv			0,1203
Normopbrengst OZB op basis van gecorrigeerd normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fwv			789.988
Opbrengst OZB volgens beaorofing ⁴			869.000
Meeropbrengst ten opzichte van normopbrengst			79.012

1. gegevens algemene uitkering gemeentefonds
2. gegevens website COELO-atlas gemeentelijke woonlasten
3. minimumtarief riool per aansluiting: € 167
4. geraamd op functies 931 en 932

3.3 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen in de gemeente Millingen aan de Rijn vergeleken met de normen ingevolge artikel 12 van de Fwv

In geval van artikel 12 van de Fwv (gemeenten met een structureel tekort die onder curatele van het rijk staan, wat hier niet aan de orde is) dienen de eigen heffingen uit het belastingpakket te voldoen aan het redelijk peil. Het belastingpakket bestaat uit de OZB en de riool- en afvalstoffenheffing. In het kader van het artikel 12-beleid stellen de beheerders van het gemeentefonds via de meicirculaire jaarlijks het redelijk peil vast. Bij het onderdeel OZB geldt een percentage van 0,1164. Bij de onderdelen riolering en reiniging wordt uitgegaan van 100% lastendeckendheid. Bij het onderdeel riolering wordt daarnaast uitgegaan van de zogenaamde nettolasten. Daaronder wordt verstaan de nettolasten verminderd met de inkomsten uit het cluster riolering, waaronder het bedrag van de tijdelijke verdeelmaatstaf riolering. Ten slotte geldt daarbij een minimumbedrag per aansluiting van € 167 voor 2010.

Op het onderdeel reiniging was in Millingen aan de Rijn op basis van de begroting 2010 sprake van ten minste 100% lastendeckendheid.

Bij het onderdeel riolering is er sprake van een onderdekking van € 26.000 (afgerond), vanwege het feit dat de gemeente Millingen aan de Rijn niet voldoet aan het minimumbedrag per rioolaansluiting van € 167 in 2010. Met een tarief van € 164,25 per aansluiting is er in de gemeente Millingen aan de Rijn sprake van een kostendeckend tarief.

Dat betekent dat het percentage voor het redelijk peil van 0,1164 met 0,0039 moet worden opgehoogd tot 0,1203. Voor Millingen aan de Rijn ligt het gewogen gemiddelde tarief op 0,1397%.

Op grond van deze gegevens zou de gemeente Millingen aan de Rijn in 2010 zijn toegelaten tot artikel 12 van de Fwv. Er is een meeropbrengst van

afgerond bijna € 79.000 (tabel 3.2.1) ten opzichte van de artikel 12-norm van het redelijk peil.

3.4 Gemeentelijke woonlastendruk

In de Atlas van de lokale lasten 2010 samengesteld door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) wordt onder andere een overzicht gegeven van de woonlasten, in Euro's 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), reinigingsrecht/afvalstoffenheffing en rioolrecht, op basis van een meerpersoonshuishouden, uitgedrukt in een bedrag per huishouden.

De gegevens in tabel 3.4.1 zijn uit de Atlas van de lokale lasten 2010 overgenomen. Het gaat daarbij om de in de Atlas van de lokale lasten 2010 opgenomen bedragen van de gemeente Millingen aan de Rijn en die van de selectiegroep (internetsite april 2010).

Tabel 3.4.1

Gemeentelijke lastendruk vergeleken met de selectiegroep

2010

Gemeenten	Reinigingsrecht meerpersoons huishouden* (1)	Rioolrecht meerpersoons huishouden* (3)	Rioolrecht eigenaren* (5)	Gemiddelde OZB opbrengst woningen** (6)	Woonlasten meerpersoons huishouden (1+3+5+6)	Landelijke rangorde meerpersoons huishouden***
Andijk	329	195	0	174	698	281
Bellingwedde	184	0	233	211	628	117
Leeuwarderadeel	245	203	0	326	774	389
Onderbanken	242	234	0	271	747	364
Ubbergen	200	0	184	270	654	186
Gemiddelde selectiegroep	240	126	83	250	700	
Millingen aan de Rijn	254	164	0	282	700	289
Hoogste waaneming					1168	457
Laagste waaneming					474	1
Duurste gemeente					Blaricum	
Goedkoopste gemeente					Zevenaar	

* Bron: Digitale COELO-atlas van de lokale lasten

** Berekend via OZB-waarde op basis van de gemiddelde belastingaanslag voor de burger

*** Nummer 1 heeft de laagste woonlasten

De gemiddelde gewogen lastendruk van een meerpersoonshuishouden in de gemeente Millingen aan de Rijn van in totaal € 700 ligt op het gemiddelde van de selectiegroep. In het COELO-rapport neemt de gemeente Millingen aan de Rijn (stand april 2010) plaats 289 in. Vergeleken met het gemiddelde van de selectiegroep ligt het tarief van de afvalstoffenheffing/reinigingsrecht en de gemiddelde OZB-aanslag hoger in Millingen aan de Rijn, terwijl het rioolrecht lager is (€ 164 voor Millingen t.o.v. € 209 (=€ 126 + € 83) voor de selectiegroep).

3.5 Overige heffingen

Voor wat betreft de heffingen kunnen naast de heffingen behorend tot het belastingpakket ook andere heffingen worden genoemd. De heffingen zijn op basis van gegevens van het CBS vergeleken met het gemiddelde van de selectiegroep.

Tabel 3.5.1: Heffingen vergeleken

Gemeentelijke heffingen per inwoner vergeleken met de selectiegroep		2010						
	Andijk per inwoner (x € 1)	Bellingwedde per inwoner (x € 1)	Leeuwardad eel per inwoner (x € 1)	Onderbanken per inwoner (x € 1)	Ubbergen per inwoner (x € 1)	gemiddelde selectiegroep per inwoner (x € 1)	Millingen aan de Rijn per inwoner (x € 1)	Verskil per inwoner (x € 1)
Secretarieleges	11	8	11	11	12	11	10	0
Leges bouwvergunningen	25	25	14	11	11	17	12	-5
Hondenbelasting	0	0	4	7	4	3	7	3
Parkeerbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
Toeristenbelasting	29	8	0	1	7	8	2	-6
Forensenbelasting	5	1	0	0	0	1	0	-1
Baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
Precariobelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
Reclamebelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
Subtotaal overige heffingen	71	42	30	31	33	40	30	-9
Reinigingsrechten/afvalstoffenheffing	118	92	93	108	82	97	85	-12
Rioolrecht	88	115	68	104	83	91	64	-27
Onroerendezaakbelastingen	147	115	158	133	187	149	148	0
Subtotaal belastingpakket	353	322	319	345	353	337	297	-40
Totaal-generaal	424	364	349	376	386	376	327	-49

Bij de opbrengst in tabel 3.3 is geen rekening gehouden met eventuele bijdragen uit tariefegalisatiereserve of andere mogelijke baten, het gaat uitsluitend om de heffing van belastingen en rechten. De totale opbrengst wordt uitgedrukt in een bedrag per inwoner.

Als we kijken naar het totaal van de heffingen in de gemeente Millingen aan de Rijn en de selectiegroep, dan moet worden geconstateerd dat de gemeente Millingen aan de Rijn hieruit gemiddeld € 49 per inwoner minder aan inkomsten genereert. Dit komt omdat de gemeente Millingen aan de Rijn minder opbrengsten uit het reinigingsrecht/afvalstoffenheffing en het rioolrecht heft van respectievelijk € 12 en € 27 per inwoner. Overigens is er in Millingen aan de Rijn op beide onderdelen sprake van 100% lastendeckendheid. Meer inkomsten genereren is in dit verband derhalve niet mogelijk. Overigens betekent dit dat de gemiddelde lasten van de gemeenten behorende tot de selectiegroep hoger is dan die in Millingen aan de Rijn.

Bij de heffingen, die behoren tot de overige heffingen in Millingen aan de Rijn, springen de lage opbrengsten bouwleges en toeristenbelasting er uit (van respectievelijk € 5 en € 6 per inwoner). De gemeente geeft aan dat zij de raming van de opbrengst bouwleges over 2010 benedenwaarts heeft bijgesteld van € 190.000 in 2009 tot € 69.000 over 2010. Tot nu toe blijft de feitelijke opbrengst uit de leges ver achter op de bijgestelde lagere raming. Over het eerste kwartaal 2010 is een bedrag van € 12.000 ontvangen. Als reden hiervoor geeft de gemeente de geringe bouwactiviteiten. De opbrengst toeristenbelasting is gebaseerd op een tarief van € 0,69 per persoon per nacht. Ten opzichte van de regio is dit een concurrerend tarief, aldus de gemeente.

3.6 Conclusies

Op de vraag 'Doen zich tussen de gemeente Millingen aan de Rijn en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren? kan het volgende worden geantwoord.

COELO woonlasten 2010 voor meerpersoonshuishoudens

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers op basis van het COELO blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een meerpersoonshuishouden in Millingen aan de Rijn € 700 bedraagt. Dit is overeenkomstig het gemiddelde van de selectiegemeenten. In de COELO - atlas neemt de gemeente plaats 289 in, waarbij de hoogste waarneming plaats 457 is. De laagste woonlasten bedragen € 474 per meerpersoonshuishouden, de hoogste € 1.168 per meerpersoonshuishouden.

Gemeentelijke heffingen 2010 per inwoner vergeleken met selectiegemeenten

Op grond van de gegevens van de gemeentebegrotingen 2010 van het CBS blijkt dat de feitelijke opbrengst van de heffingen € 49 per inwoner lager is dan die van de selectiegroep. De heffingen die tot het belastingpakket worden gerekend (OZB-woningen en niet-woningen, rioolrecht en afvalstoffenheffing/reinigingsrecht) liggen in Millingen aan de Rijn € 39 per inwoner onder het gemiddelde van de selectiegemeenten. Dit komt omdat de gemeente Millingen aan de Rijn minder opbrengsten uit het reinigingsrecht/afvalstoffenheffing en het rioolrecht heft van respectievelijk € 12 en € 27 per inwoner. Overigens is er in Millingen aan de Rijn op beide onderdelen sprake van 100%

De overige heffingen liggen in Millingen aan de Rijn € 9 per inwoner onder het gemiddelde van de selectiegemeenten. Dit komt onder andere door een lagere opbrengst uit de bouwleges van € 5 per inwoner en een lage opbrengst uit de toeristenbelasting van € 6 per inwoner. Daarnaast genereert de gemeente uit de hondenbelasting € 3 per inwoner meer inkomsten dan de selectiegemeenten.

Redelijk peil artikel 12 Fvw voor 2010

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2010 van de gemeente Millingen aan de Rijn vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fvw voor 2010. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente, in het theoretische geval dat zij in 2010 een aanvraag zou hebben ingediend, zou zijn toegelaten tot artikel 12. Het tarief ligt 0,0194% boven dat van het(gecorrigeerde) normtarief. Dit komt overeen met een bedrag van € 79.000.

4 De nettolasten van de gemeente Millingen aan de Rijn vergeleken

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vragen:

Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en OEM) en de nettolasten van de gemeente Millingen aan de Rijn zich in 2010 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld bij de gemeenten behorende tot de selectiegroep.

Het referentiekader op basis waarvan de begrotingsanalyse plaatsvindt, is gebaseerd op de Fvw. De belangrijkste uitgangspunten bij de Fvw: globaal, kostengeoriënteerd, rekening houdend met structuurkenmerken en de mogelijkheid zelf inkomsten te verwerven, zijn ook toegepast in dit referentiekader.

De verdeling is kostengeoriënteerd en globaal, dat wil zeggen dat de verdeling aansluit bij de kostenverschillen tussen (groepen van) gemeenten. Op individueel niveau kunnen er verschillen zijn. Deze verschillen kunnen enerzijds ontstaan doordat er sprake is van specifieke omstandigheden, omstandigheden die geen of onvoldoende een rol spelen in de verdeling van het gemeentefonds. Anderzijds kan er sprake zijn van bewuste politieke beleidskeuzen om op onderdelen een hoger of lager nettolastenniveau te hebben. Ten slotte kunnen verschillen ook worden veroorzaakt door het financiële beleid van gemeenten (hoe is in het verleden bijvoorbeeld omgegaan met investeringen; zijn er investeringen direct afgeboekt van reserves). Daarom worden de vergelijkingen dan ook gemaakt op een hoger aggregatieniveau, namelijk op dat van de clusters (zie paragraaf 4.2).

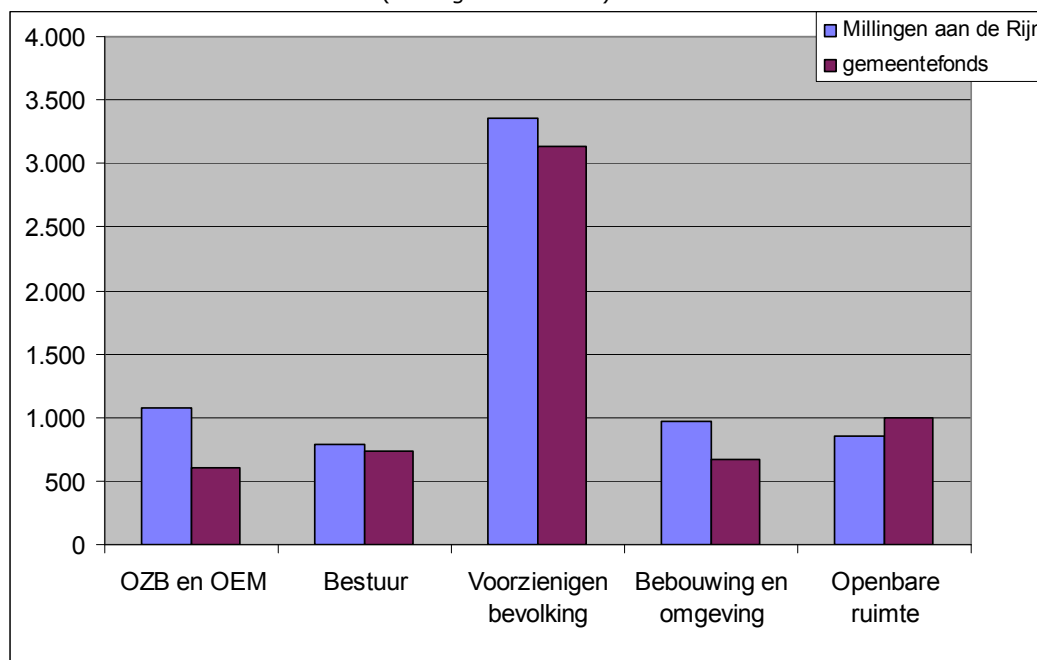
Om inzicht te kunnen krijgen in de begrotingspositie van Millingen aan de Rijn worden de inkomsten van het gemeentefonds vergeleken met de geraamde nettolasten (= lasten minus de baten) van de gemeente. Op deze wijze is vast te stellen welke positieve en negatieve afwijkingen zich voordoen in het budget van de gemeente Millingen aan de Rijn. Dit wordt de gemeente vergeleken 'met zichzelf' genoemd. Een dergelijke vergelijking is ook gemaakt voor de selectiegroep. In de vergelijking met zichzelf wordt voor wat betreft de algemene uitkering gebruikt gemaakt van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van de algemene uitkering over de betaalmaand januari 2010.

4.2 De vergelijking met zichzelf

Eén van de uitgangspunten van het verdeelstelsel is dat er een goede aansluiting is tussen de verdeling en de verschillen in kostenstructuren van gemeenten. De uitkomst van de verschillende verdeelmaatstaven sluit globaal aan bij de nettolasten van de gemeentelijke taakgebieden, in de gemeentefondsterminologie clusters genoemd. De begrotingsfuncties worden toebedeeld aan clusters. Op deze wijze worden de nettolasten van de gemeente vergeleken met de opbrengst van de verdeelmaatstaven.

In de bijlage 1 is een overzicht gegeven van de verschillende inkomsten- en uitgavenclusters voor de gemeente Millingen aan de Rijn. In grafiek 4.2.1 zijn de bestaande uitgavenclusters uit bijlage 1 samengevoegd tot zogenaamde metaclusters. Voor de eigen inkomsten zijn in deze grafiek de inkomsten van zowel de OZB als de overige eigen middelen (OEM) opgenomen.

Grafiek 4.2.1 Vergelijking van Millingen aan de Rijn met het gemeentefonds op metaclusterniveau (bedragen x € 1.000)



Hieronder wordt eerst gekeken naar de voorzieningencapaciteit. Daarna worden de afwijkingen per metacluster toegelicht. Vervolgens wordt kort ingegaan op de belangrijkste afwijkingen per cluster.

Voorzieningencapaciteit

Als we naar het totaal van de uitgavenclusters kijken zien we dat Millingen aan de Rijn € 0,3 miljoen ofwel bijna 6% meer raamt dan waarmee het gemeentefonds rekening houdt (€ 5,9 tegenover € 5,6 miljoen). Geredeneerd vanuit de gedachte van het gemeentefonds en uitgaande van een sluitende exploitatie zou dit betekenen dat de voorzieningencapaciteit in Millingen aan de Rijn een hoger kan zijn dan waarvan het gemeentefonds uitgaat. In Millingen aan de Rijn komt dit omdat de gemeente met name een hogere opbrengst heeft uit de OZB.

Toelichting metaclusters grafiek 4.2.1

Voor het overzicht van de metaclusters en de clusters waaruit zij zijn opgebouwd wordt verwezen naar bijlage 1. Daaruit blijkt dat op het metacluster *Bestuur* de nettolasten hoger liggen (€ 52.000 ofwel € 9 per inwoner) dan de inkomsten volgens het gemeentefonds. Dit wordt veroorzaakt door hogere nettolasten op het cluster **Bestuursorganen** (€ 5 per inwoner) en op het cluster **Algemene ondersteuning** (€ 4 per inwoner).

Op het metacluster *Voorzieningen bevolking* liggen de nettolasten € 216.000 ofwel € 37 per inwoner hoger dan het niveau van de inkomsten volgens het gemeentefonds. Dit komt vooral door het saldo van hogere nettolasten op de clusters **Werk en inkomen**, **Maatschappelijke zorg** en **Bevolkingszaken** (€ 45 respectievelijk € 18 en € 17 per inwoner) en lagere nettolasten op het cluster **Kunst en ontspanning** (€ 38 per inwoner).

Op het metacluster *Bebouwing en omgeving* liggen de nettolasten € 304.000 ofwel € 52 per inwoner fors hoger dan er volgens het gemeentefonds wordt ontvangen. Met name op de clusters **Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing** (€ 39 per inwoner) en **Openbare orde en veiligheid** (€ 18 per inwoner) is er sprake van hogere nettolasten.

Ten slotte is er op het metacluster *Openbare ruimte* sprake van lagere nettolasten dan er wordt ontvangen volgens het gemeentefonds (€ 144.000 ofwel € 25 per inwoner). Dit komt vooral door de lagere nettolasten op het cluster **Groen** (€ 17 per inwoner).

Hierna ga ik in op de belangrijkste afwijkingen op de clusters zoals die naar voren komen uit bijlage 1.

De grootste verschillen (\geq € 15 per inwoner) tussen de nettolasten van Millingen aan de Rijn en de inkomsten volgens het gemeentefonds worden waargenomen op de clusters:

Tabel 4.2.2 Overzicht grootste afwijkingen gemeente Millingen aan de Rijn vergeleken met zichzelf

Cluster	Hogere lasten/ lagere baten dan het gemeentefonds	Lagere lasten/ hogere baten dan het gemeentefonds
Inkomstenclusters		
OZB		45
OEM		34
Mutaties reserves	22	
Uitgavenclusters		
Werk en inkomen	45	
Kunst en ontspanning		38
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	39	
Openbare orde en veiligheid	18	
Groen		17
Maatschappelijke zorg	18	
Bevolkingszaken	17	

Toelichting inkomstenclusters

Cluster OZB

In het gemeentefonds wordt de OZB verevend op basis van rekentarieven (zie paragraaf 3.2). Het gemiddelde OZB-tarief in Millingen aan de Rijn is hoger dan het gemiddelde van de rekentarieven en dit verklaart waarom Millingen aan de Rijn € 263.000 ofwel € 45 per inwoner meer raamt op dit onderdeel dan waar het gemeentefonds rekening mee houdt. Zoals hieronder op het onderdeel OEM zal blijken zal de gemeente de hogere opbrengst OZB moeten gebruiken om de lagere OEM te kunnen compenseren.

Cluster Overige eigen middelen (OEM)

Tot het cluster OEM behoort een groot aantal functies. Deze functies hebben veelal betrekking op baten. Het gaat bijvoorbeeld om de overige gemeentelijke belastingen, maar ook om ontvangen dividenden en mutaties grondexploitaties. Uit bijlage 1 blijkt dat Millingen aan de Rijn een bedrag van € 34 per inwoner meer aan OEM heeft dan het gemeentefonds verondersteld.

Voor wat betreft de OEM geeft deze constatering overigens een vertekend beeld. Dat komt omdat we de feitelijke bedragen niet kunnen afzetten tegen een ijkpunt. Bij de totstandkoming van de verdeling van het gemeentefonds in 1997 is er vanuit gegaan dat gemeenten een zeker bedrag aan OEM genereren. Deze OEM bedroeg circa 5% van de uitgavenmaatstaven. Deze OEM is indertijd, via een verlaging van de bedragen per eenheid van de verdeelmaatstaven, betrokken bij de verdeling. Dit betekent dat het totaal van de genormeerde nettolasten circa 5% lager wordt geschat dan dat zij in feite zijn.

De feitelijke OEM komt in Millingen aan de Rijn uit op een bedrag van € 201.000, ofwel € 34 per inwoner. Dit is circa 4% van de algemene uitkering. Dit betekent dat Millingen aan de Rijn thans circa 1% van de algemene uitkering minder OEM genereert dan het gemeentefonds zou veronderstellen. Dit kan vooral verklaard worden door een relatief hoge bijdrage in de bouwgrondexploitatie die de gemeente ten laste van de exploitatie brengt van per saldo € 110.000, ofwel € 19 per inwoner. Het lagere bedrag aan OEM maakt de gemeente goed door een hogere opbrengst uit de OZB (hoger dan rekentarief).

Mutaties reserves

De mutaties reserves worden in deze analyse als een aparte cluster beschouwd. Veelal betreft het onttrekkingen aan de reserves die als baten worden gerekend, maar het interen op eigen vermogen kan feitelijk niet beschouwd worden als een eigen inkomst.

Millingen aan de Rijn stort € 0,1 miljoen ofwel € 34 per inwoner meer in de reserves dan het gemeentefonds aangeeft, waarbij wordt aangetekend dat ook hier de geraamde storting niet kan worden afgezet tegen een ijkpunt. Voor een deel heeft de storting (incidenteel) betrekking op de voeding van de onderhoudsfondsen. Overigens geeft de gemeente aan dat deze voeding verre van toereikend is. In de clustervergelijking wordt hier zonodig op teruggekomen. Verder stort de gemeente de bespaarde rente in de reserves. Dit is in strijd met het BBV.

Totaal inkomstenclusters (minus Algemene uitkering)

In tabel 4.2.3 worden de afwijkingen getoond tussen de nettolasten van de selectiegroep en de gemeente Millingen aan de Rijn en de opbrengst uit de verdeelmaatstaven. Het betreft hier de inkomstenclusters. De verschillen lopen uit een van minimaal - € 66 per inwoner in de gemeente Bellingwedde naar maximaal € 263 per inwoner in de gemeente Onderbanken. Op grond van deze cijfers kunnen alle gemeenten (met uitzondering van de gemeente Bellingwedde) in meer dan wel mindere mate beschikken over een hogere voorzieningencapaciteit. De gemeente Millingen aan de Rijn neemt met € 57 per inwoner- m.u.v. de gemeente Bellingwedde- de laagste positie in. Rekeninghoudend met de circa 5% aan OEM waar het gemeentefonds mee rekent is er in Millingen aan de Rijn een marginale financiële ruimte beschikbaar om een hogere voorzieningencapaciteit te kunnen realiseren.

Tabel 4.2.3 Overzicht afwijkingen van de vergelijking met zichzelf van de selectiegroep en van de gemeente Millingen aan de Rijn. Bedragen x € 1.

	Andijk	Bellingwedde	Leeuwarde- radeel	Onderbanken	Ubbergen	Millingen aan de Rijn
Inwoners	6.495	9.270	10.358	8.147	9.366	5.857
OZB	8	7	65	35	45	45
OEM	46	-73	31	241	90	34
Mutaties reserves	13	0	6	-13	4	-22
Totaal	67	-66	102	263	139	57

+ betekent hogere nettobaten dan gemeentefonds aangeeft
 -/- betekent lagere nettobaten dan gemeentefonds aangeeft

Toelichting uitgavenclusters

Cluster Werk en inkomen

Sinds de inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand (WWB) per 1 januari 2004 is de gemeente volledig verantwoordelijk voor de bijstandsuitkeringen. De WWB kent twee budgetten: een budget voor uitkeringen (het inkomensdeel) en een budget voor re-integratie (voorheen het werkdeel, nu onderdeel van het participatiebudget). Als het de gemeente lukt om mensen met een bijstandsuitkering aan een baan te helpen, dan houdt de gemeente geld over dat ze vrij kan besteden. Het geld dat de gemeente daarvoor ontvangt maar niet besteedt moet, met inachtneming van de zogenaamde meeneemregeling, worden teruggegeven. Bij de zogenaamde meeneemregeling kan 75% van het jaarbedrag worden doorgeschoven naar het volgende jaar, maar cumulatie is niet toegestaan.

Het feitelijk nettolastenniveau van de gemeente Millingen aan de Rijn op het cluster Werk en inkomen ligt € 266.000, ofwel € 45 per inwoner boven het niveau van de verdeelmaatstaven. Tabel 4.2.4 laat zien hoe dit is bij de selectiegroep.

Tabel 4.2.4: Cluster Werk en inkomen
 Hogere/lagere nettolasten 2010 dan gemeentefonds aangeeft x € 1
 van de selectiegroep en van de gemeente Millingen aan de Rijn.

	Andijk	Bellingwedde	Leeuwarde- radeel	Onderbanken	Ubbergen	Millingen aan de Rijn
Inwoners	6.495	9.270	10.358	8.147	9.366	5.857
Werk en inkomen	-9	-17	-37	16	-34	-45

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft
 -/- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Uit tabel 4.2.4 blijkt dat in bijna alle selectiegemeenten de nettolasten hoger zijn dan het gemeentefonds veronderstelt. De gemeente Onderbanken neemt op dit terrein een uitzonderingspositie in. Deze gemeente houdt aan de middelen uit het gemeentefonds over. De afwijkingen in de gemeente Millingen aan de Rijn is het hoogst. Het lastenniveau wordt in sterke mate

beïnvloed door de relatief hoge lasten aan bijstandsverlening. De gemeente noemt als een van de oorzaken de forse toename van het aantal cliënten. Het bestand is gestegen met 16%. De verwachting is dat de komende periode het aantal verder zal stijgen. Het overschot op het werkdeel (zie tabel 4.2.5) kan worden verklaard door een door de gemeente gevoerd terughoudend beleid. Momenteel wordt een re-integratieplan 2010/2011 opgesteld waarbij een aanzienlijk groter beslag op het werkdeel zal worden gedaan.

De Wet werk en bijstand (WWB) biedt gemeenten de mogelijkheid om eigen beleid te ontwikkelen op het terrein van re-integratie/activering en bijstandsuitkeringen. Het is de raad die de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid in een beleidskader vastlegt en daarbinnen de prioriteiten bepaalt. Vervolgens controleert de raad of het college dit beleid in de praktijk goed uitvoert. Om deze belangrijke rol van de raad te ondersteunen, publiceert het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid per gemeente een overzicht van de bereikte resultaten. Dat gebeurt door middel van de zogenoemde Kernkaart Werk en Bijstand¹⁰.

Tabel 4.2.5 Bijstandsuitkeringen en re-integratie: budgetten en uitgaven vergeleken

Bijstandsuitkeringen en Reïntegratie: budget en uitgaven vergeleken				
gemeenten	Bijstandsuitkeringen gemeente		Reïntegratie gemeente	
	overschot/tekort (-)		overschot/tekort (-)	
Andijk	-80.000	-21%	145.000	54%
Bellingwedde	-394.000	-26%	250.000	26%
Leeuwarderadeel	-191.000	-20%	587.000	58%
Onderbanken	-78.000	-6%	221.000	32%
Ubbergen	21.000	2%	41.200	35%
Millingen aan de Rijn	-142000	-20%	147.000	27%

Uit deze Kernkaart blijkt dat met uitzondering van de gemeente Ubbergen alle gemeenten op basis van de gegevens in 2008 een tekort hadden op de bijstandsuitkeringen. Alle gemeente hielden over aan het re-integratiebudget. Het is wellicht nuttig nader onderzoek te doen naar de oorzaken van de overbesteding bij de bijstandsuitkeringen en de onderbesteding bij het integratiebudget.

Per 1 januari 2010 zijn er wijzigingen opgetreden in het WWB-budget. Het inkomensdeel van het WWB-budget is in 2009 nog gesplitst in een deel voor mensen van 65 jaar en ouder en een deel voor mensen jonger dan 65 jaar. Per 1 januari 2010 worden de WWB65+ uitkeringen verstrekt door de Sociale Verzekeringsbank, deze maken dus vanaf 2010 geen deel meer uit van het budget voor gemeenten.

Voor het inkomensdeel krijgen individuele gemeenten een aandeel uit het macro-budget zoals vastgesteld voor dat jaar. Het aandeel dat een gemeente van het macrobudget krijgt wordt voor gemeenten in verschillende grootteklassen verschillend vastgesteld.

Kleine gemeenten (maximaal 25.000 inwoners) krijgen een aandeel dat wordt vastgesteld op basis van de WWB-uitgaven twee jaren voorheen (t-2) (historische verdeling).

Grote gemeenten (meer dan 40.000 inwoners) krijgen een aandeel dat wordt

¹⁰ Zie <http://gemeenteloket.szw.nl/kernkaart>

vastgesteld op basis van objectieve gegevens van de betreffende gemeente (objectieve verdeling). Middelgrote gemeenten (25.000 tot 40.000 inwoners) krijgen een aandeel dat deels is vastgesteld op basis van historische verdeling en deels op basis van objectieve verdeling.

Alle zes de gemeenten vallen in de categorie 'kleine gemeenten'.

In ieder geval geldt dat het verschil tussen het objectief berekende budget en het historisch vastgestelde budget wordt beperkt tot maximaal 7,5%. Mocht objectieve berekening voor 2011 dus leiden tot een budget dat 7,5% lager dan wel hoger is dan een historisch vastgesteld budget, dan zal dit verschil worden teruggebracht tot een maximum van 7,5% ('ex ante inperking').

Cluster Maatschappelijke zorg

Voor het cluster Maatschappelijke zorg ligt het feitelijk nettolastenniveau per saldo bijna € 0,1 miljoen ofwel € 18 per inwoner hoger dan het niveau van de verdeelmaatstaven. Tabel 4.2.6 laat zien hoe dit is bij de selectiegroep. Vermoedelijk is de afwijking in de gemeente Millingen aan de Rijn het gevolg van hoge nettolasten op het onderdeel sociaal cultureel-werk (functie 630).

De hoogte van het nettolastenniveau van het cluster Maatschappelijke zorg wordt voor een belangrijk deel bepaald door eigen gemeentelijk beleid. Dit cluster behoort tot de grotere nettolastenposten voor gemeenten. Dit met ingang van 2006 in werking getreden cluster omvat onder meer de onderdelen sociaal-cultureel en maatschappelijk werk, jeugd en jongerenwerk, gezondheidszorg, voorzieningen gehandicapten en kinderopvang. Daarnaast maken de nettolasten van de, met ingang van 2007 naar het gemeentefonds overgehevelde middelen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) deel uit van dit cluster. Door de WMO is de thuiszorg overgegaan van de zorgkantoren (AWBZ) naar de gemeenten. De thuiszorg maakt dus nu ook deel uit van het takenpakket van de gemeenten, dat ook al de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) en de Welzijnswet uitvoeren (woningaanpassingen, aangepast vervoer, vrijwilligerswerk, buurthuizen enzovoort). Deze wetten zijn nu allemaal samengevoegd in de WMO. De geldstroom voor de WMO loopt via het gemeentefonds via een zogenaamde integratie-uitkering met een looptijd van twintig jaar (geleidelijke overgang van historische verdeling naar de algemene uitkering op grond van objectieve verdeelmaatstaven). Op basis van de Meicirculaire 2009 ontvangt de gemeenten Millingen aan de Rijn een WMO-uitkering voor 2009 van afgerond € 541.000 ofwel € 92 per inwoner. De gemeente kan zelf tot op zekere hoogte de eigen bijdrage van de WMO-cliënten bepalen.

Tabel 4.2.6 laat zien de vergelijking op dit cluster van de selectiegemeenten en het gemeentefonds.

Tabel 4.2.6 Hogere/lagere nettolasten 2010 dan gemeentefonds aangeeft x € 1 van de selectiegroep en van de gemeente Millingen aan de Rijn.

	Andijk	Bellingwedde	Leeuwarde-radeel	Onderbanken	Ubbergen	Millingen aan de Rijn
Inwoners	6.495	9.270	10.358	8.147	9.366	5.857
Maatschappelijke zorg	24	-21	93	-44	36	-18

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Uit tabel 4.2.6 blijkt dat de lasten per gemeente sterk uiteenlopen. Waarmee is aangegeven dat het hier gaat om een zeer beleidsgevoelig cluster.

Cluster Kunst en ontspanning

Het feitelijk nettolastenniveau van de gemeente Millingen aan de Rijn op het cluster Kunst en ontspanning ligt € 221.000, ofwel € 38 per inwoner onder het niveau van de verdeelmaatstaven. Tabel 4.2.6 laat zien hoe dit is bij de selectiegroep.

De lasten voor dit cluster worden in het algemeen voornamelijk bepaald door lasten voor schouwburgen en theaters, subsidies aan betreffende personen en instellingen, bibliotheken, muziek- en vormingsonderwijs, binnensportaccommodaties en zwembaden. De hoogte van deze nettolasten hangt mede samen met de omvang/licging van een gemeente ten opzichte van andere gemeenten. Kleine gemeenten geven in het algemeen relatief minder uit op dit taakgebied, grote gemeenten (met centrumfunctie) relatief meer. Dit aspect wordt in de verdeelmaatstaven gehonoreerd. De omvang van dit cluster wordt in belangrijke mate ook bepaald door het eigen beleid van de gemeente. Daarnaast kan er sprake zijn van samenhang met de clusters Oudheid (musea) en Groen (buitensporten). Opvallend zijn de grote verschillen tussen de selectiegemeenten. De forse afwijking in de gemeente Leeuwarderadeel is het gevolg van de hoge nettolasten op het onderdeel sport. Als oorzaken van de lage lasten op deze functie noemt de gemeente Millingen aan de Rijn:

1. Veel verenigingen hebben een eigen accommodatie, die deze verenigingen middels inzet van veel vrijwilligerswerk, zonder steun van de gemeente in stand houden.
2. De gemeente voert een sober beleid ten aanzien van de subsidies aan de verenigingen.

Tabel 4.2.6: Cluster Kunst en ontspanning
Hogere/lagere nettolasten 2010 dan gemeentefonds aangeeft x € 1
van de selectiegroep en van de gemeente Millingen aan de Rijn.

	Andijk	Bellingwedde	Leeuwarderadeel	Onderbanken	Ubbergen	Millingen aan de Rijn
Inwoners	6.495	9.270	10.358	8.147	9.366	5.857
Kunst en ontspanning	-17	25	-104	-1	14	43

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Cluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing (VHROSV)

Voor het cluster VHROSV ligt het feitelijke nettolastenniveau per saldo € 230.000 ofwel € 39 per inwoner hoger dan het niveau van de verdeelmaatstaven. Alle selectiegemeenten geven in meer en mindere mate meer uit dan het gemeentefonds indiceert. De afwijking in Millingen aan de Rijn is meer dan gemiddeld. Zie hiervoor tabel 4.2.7

Het cluster VHROSV bevat de nettolasten van onder meer de bestemmingsplannen en structuurplannen, de stads- en dorpsvernieuwing en de woningexploitatie.

Tabel 4.2.7: Cluster VHROSV

Hogere/lagere nettolasten 2010 dan gemeentefonds aangeeft x € 1 van de selectiegroep en van de gemeente Millingen aan de Rijn.

	Andijk	Bellingwedde	Leeuwarde- radeel	Onderbanken	Ubbergen	Millingen aan de Rijn
Inwoners	6.495	9.270	10.358	8.147	9.366	5.857
VHROSV	-32	-17	-12	-29	-58	-39

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

De afwijking in Millingen aan de Rijn is in belangrijke mate het gevolg van het hoge lastenniveau op het onderdeel "overige huisvesting". Als verklaring voor het verschil noemt de gemeente een inhaalslag die er op dit terrein wordt gepleegd hetgeen resulteert in een hogere urenafname vanuit de gemeente Groesbeek. Overigens gaat het hier om incidentele lasten.

Cluster Openbare orde en veiligheid (OOV)

Het cluster Openbare orde en veiligheid omvat de gemeentelijke lasten en baten voor brandweerzorg en rampenbestrijding alsmede openbare orde en veiligheid. Tussen de feitelijke nettolasten van individuele gemeenten komen relatief grote verschillen voor afhankelijk van de personele invulling. Het werken met relatief veel vrijwilligers is relatief goedkoper dan het werken met relatief veel beroepspersoneel. Ook kunnen verschillen optreden in de sfeer van lasten voor voormalig personeel. Voorts kan van belang zijn in welke mate er een relatie is met de regionale samenwerking en in hoeverre er nog inspanningen zijn te verrichten in het kader van de versterking van de brandweer en de rampenbestrijding.

Tabel 4.2.8: Cluster Openbare orde en veiligheid

Hogere/lagere nettolasten 2010 dan gemeentefonds aangeeft x € 1

	Andijk	Bellingwedde	Leeuwarde- radeel	Onderbanken	Ubbergen	Millingen aan de Rijn
Inwoners	6.495	9.270	10.358	8.147	9.366	5.857
Openbare orde en veiligheid	3	27	5	-8	-14	-18

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Het feitelijke lastenniveau van Millingen aan de Rijn op het cluster OOV ligt € 107.000 (€ 18 per inwoner) hoger dan het niveau van de verdeelmaatstaven. Uit Tabel 4.2.8 blijkt dat de ramingen ten opzichte van het gemeentefonds van de selectiegroep sterk uiteenlopen. Daarbij valt op dat de afwijking in Millingen aan de Rijn met € 18 per inwoner het hoogst is.

De gemeente werkt op dit terrein samen met de gemeente Groesbeek en Ubbergen. Van de totale lasten neemt de gemeente Millingen aan de Rijn 20% voor haar rekening. Dit is een hoger percentage dan wanneer zou zijn uitgegaan van het aantal inwoners.

Cluster Groen

Het cluster Groen heeft betrekking op groene sportvelden, natuurbescherming, openbaar groen en lijkbezorging. Op dit cluster wordt bij Millingen aan de Rijn € 100.000 ofwel € 17 per inwoner minder aan nettolasten geraamd dan waarvan het gemeentefonds uitgaat.

Tabel 4.2.10: Cluster Groen
Hogere/lagere nettolasten 2010 dan gemeentefonds aangeeft x € 1

	Andijk	Bellingwedde	Leeuwarde- radeel	Onderbanken	Ubbergen	Millingen aan de Rijn
Inwoners	6.495	9.270	10.358	8.147	9.366	5.857
Groen	-22	-75	-13	-35	+7	+17

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

De gemeente heeft een sportpark waar een tweetal grote verenigingen met een bloeiend ledenbestand gebruik van maken. Jarenlang was er sprake van uitplaatsing van het sportpark in verband met geplande woningbouw. Door bijgestelde prognoses gaat de uitplaatsing van het sportpark niet door. Gezien de eerdere ontwikkelingen heeft de gemeente afgezien van het plegen van onderhoud. Dit verklaart het positieve verschil op dit cluster. De gemeente wordt de komende jaren geconfronteerd met het plegen van groot onderhoud. Dit betekent dat het positieve geschil zal verdwijnen.

4.3 Conclusies en aanbevelingen

De begrotingsanalyse is gemaakt op basis van de begroting 2010. De belangrijkste over- en onderschrijdingen (> dan € 15 per inwoner) op de uitgavenclusters zijn hieronder weergegeven.

Clusters waar de gemeente Millingen aan de Rijn <i>meer</i> raamt	Vershil bedrag per inwoner Millingen aan de Rijn - gemeentefonds	Toelichting
Werk en inkomen	€ 45	Sterke groei van het aantal cliënten; hoge doorbelasting van apparaatskosten vanuit de gemeente Groesbeek
Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	€ 39	Vanwege een inhaalslag van bouwvergunningen vindt er een grote urenbesteding plaats. Dit is overigens van incidentele aard

Clusters waar de gemeente Millingen aan de Rijn <i>meer</i> raamt	Verschil bedrag per inwoner Millingen aan de Rijn - gemeentefonds	Toelichting
Openbare orde en veiligheid	€ 18	Met de gemeenten Groesbeek en Ubbergen voert de gemeente Millingen aan de Rijn een gemeenschappelijk beleid. De gekozen verdeelsleutel gaat uit van een bijdrage van Millingen van 20% in de totale kosten. Dit is hoger dan wanneer als basis voor het aantal inwoners zou zijn gekozen.
Maatschappelijke zorg	€ 18	Hoge lasten tbv Sociaal cultureel werk.
Bevolkingszaken	€ 17	

Er zijn minder lasten op de clusters:

Cluster waar de gemeente Millingen aan de Rijn <i>minder</i> raamt	Verschil bedrag per inwoner Millingen aan de Rijn - gemeentefonds	Toelichting
Kunst en ontspanning	€ 38	Met het verstrekken van subsidies is de gemeente zeer terughoudend, er kan gesproken worden van een sober beleid. Veel accommodaties zijn in handen van de verenigingen.
Groen	€ 17	Ontbreken van actueel onderhoudsplan, lage lasten exploitatie sportpark.

Aanbevelingen

- Ga na of de geconstateerde relatief hoge dan wel lage nettolasten bij verschillende (sub)clusters aansluiten bij de prioriteiten van de gemeente en/of beoordeel in hoeverre er een relatie kan worden gelegd met eventuele bezuinigingstaakstellingen.
- Ga over tot het maken dan wel actualiseren van onderhoudsplannen. In het bijzonder bij het onderdeel infrastructuur.
- Breng de bespaarde rente conform het BBV ten gunste van de exploitatie en voeg deze niet toe aan de reserve.
- Verantwoord het exploitatietekort van de sporthal op het cluster Kunst en ontspanning en niet op het cluster maatschappelijke zorg

Bijlage 1 De vergelijking met 'zichzelf

Gemeente				
Jaar	Millingen aan de Rijn			
Inwoners	2010			
	5.857			

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties				
Cluster	Netto lasten (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering (x € 1.000)	Verschil (x € 1.000)	Verschil per inw. (x € 1)
<u>Inkomstenclusters</u>	5.953	-5.611	342	58
Onroerendezaakbelastingen	869	-606	263	45
Algemene uitkering	5.009	-5.005	4	1
Overige eigen middelen (OEM)	201	0	201	34
Mutaties reserves	-126	0	-126	-22
<u>Uitgavenclusters</u>	-5.953	5.612	-341	-58
Bestuur	-781	729	-52	-9
Bestuursorganen	-427	398	-29	-5
Algemene ondersteuning	-354	331	-23	-4
Voorzienigen bevolking	-3.352	3.136	-216	-37
Werk en inkomen	-756	490	-266	-45
Maatschappelijke zorg	-1.617	1.514	-103	-18
Educatie	-524	535	11	2
Kunst en ontspanning	-257	478	221	38
Oudheid	-10	28	18	3
Bevolkingszaken	-188	91	-97	-17
Bebouwing en omgeving	-971	667	-304	-52
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	-467	237	-230	-39
Reiniging	126	-98	28	5
Openbare orde en veiligheid	-460	353	-107	-18
Fysiek milieu	-170	175	5	1
Openbare ruimte	-849	993	144	25
Riolering	92	-75	17	3
Groen	-351	451	100	17
Wegen en water	-590	617	27	5
Overigen	0	87	87	15
Herindeling		0	0	0
Suppletie OZB		18	18	3
Diversen	0	69	69	12
Saldo na bestemming	0	1	1	0

© BZK

Bijlage 2 Vergelijking nettolasten per cluster tussen de gemeente Millingen aan de Rijn en de selectiegroep

		Andijk	Bellingwedde	Leeuwardera deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Verskil
<u>Funcities cluster Onroerendzaakbelastingen</u>									
931	baten onroerendzaakbelasting gebruikers	32	8	12	6	30	17	12	-5
932	baten onroerendzaakbelastingen eigenaren	115	107	146	127	157	132	137	5
941	lastenverlichting Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal		147	115	158	133	187	149	149	0

		Andijk	Bellingwedde	Leeuwardera deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Verskil
<u>Funcities cluster Algemene uitkering</u>									
921	algemene uitkering gemeentefonds	872	1154	884	897	960	958	855	-103
Totaal		872	1154	884	897	960	958	855	-103

		Andijk	Bellingwedde	Leeuwardera deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Verskil
<u>Funcities cluster Overige Eigen Inkomsten (OEM)</u>									
212	openbaar vervoer	0	0	0	-2	0	0	-1	-1
220	zeehavens	0	0	0	0	0	0	0	0
230	luchtvaart	0	0	0	0	0	0	0	0
310	handel en ambacht	-6	-10	-4	7	0	-3	-2	1
311	baten marktgeden	1	0	0	0	0	0	1	1
320	industrie	0	0	0	0	0	0	-2	-2
330	nutsbedrijven	11	-1	0	152	1	30	3	-27
340	agrarische productie en ontginning	0	0	-6	-5	0	-2	0	2
341	overige agrarische zaken, jacht en visserij	0	0	0	0	0	0	0	0
830	bougrondexploitatie	0	0	9	25	0	7	-19	-26
911	geldeningen en uitzettingen korter dan één jaar	0	-2	0	-4	-8	-3	14	17
913	overige financiële middelen	1	9	13	60	2	17	2	-15
914	geldeningen en uitzettingen langer of gelijk aan één jaar	19	-75	12	0	88	9	30	21
933	baten roerende woon- en bedrijfsruimtebelastingen	0	0	0	0	0	0	0	0
934	baten baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
935	baten forensenbelasting	5	1	0	0	0	1	0	-1
936	baten toeristenbelasting 50%	14	4	0	1	3	4	1	-3
937	baten hondenbelasting	0	0	4	7	4	3	7	4
938	baten reclamebelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
939	baten precariobelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal		46	-73	31	241	90	63	34	-29

		Andijk	Bellingwedde	Leeuwardera deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Verskil
<u>Funcities Mutaties reserves</u>									
980	mutaties reserves	13	0	6	-13	4	2	-22	-24
Totaal		13	0	6	-13	4	2	-22	-24

		Andijk	Bellingwedde	Leeuwardera deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Verschil
<u>Funcities cluster Bestuursorganen</u>									
001	bestuursorganen	-51	-45	-51	-59	-45	-50	-72	-22
006	bestuursondersteuning raad en rekenkamer	-17	-8	-7	-16	-33	-16	-1	15
Totaal		-68	-53	-59	-75	-78	-66	-73	-7

		Andijk	Bellingwedde	Leeuwardera deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Verschil
<u>Funcities cluster Algemene ondersteuning</u>									
002	bestuursondersteuning college van burgemeester en Wethouders	-39	-93	-72	-108	-116	-88	-74	14
005	bestuurlijke samenwerking	-23	-3	-10	-17	-7	-11	-4	7
922	algemene baten en lasten	-8	20	-14	-19	-15	-7	43	50
930	uitvoering Wet WOZ	-4	-5	-25	-1	-26	-13	-19	-6
940	lasten heffing en invordering belastingen	-5	-20	-5	-23	-5	-11	-6	5
960	saldo kostenplaatsen	-7	137	0	27	9	35	-1	-36
990	saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming	0	-4	-3	36	0	5	0	-5
Totaal		-86	33	-129	-105	-160	-90	-61	29

		Andijk	Bellingwedde	Leeuwardera deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Verschil
<u>Funcities cluster Werk en inkomen</u>									
610	bijstandsverlening	-34	-21	-74	-58	-50	-49	-77	-28
611	werkgelegenheid	-5	0	-2	-4	-4	-3	-2	1
612	inkomensvoorziening vanuit het Rijk	-1	-2	0	0	-1	-1	-3	-2
613	overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0
614	gemeentelijk minimabeleid	-22	-88	-22	-17	-27	-36	-37	-1
623	participatiebudget	0	-16	-3	0	-29	-10	-10	0
Totaal		-61	-126	-102	-79	-109	-99	-129	-30

Functies cluster Maatschappelijke zorg		Andijk	Bellingwedde	Leeuwarder deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Verschil
620	maatschappelijke begeleiding en advies	-31	-17	-13	-45	-20	-24	-20	4
621	vreemdelingen	-11	0	-1	-10	0	-4	-5	-1
622	huishoudelijke verzorging	-105	-161	-68	-148	-133	-122	-95	27
630	sociaal-cultureel werk	-9	-87	-3	-48	-29	-36	-68	-32
641	tehuizen	0	0	0	0	0	0	0	0
650	kinderdagopvang	-12	-25	0	-15	-12	-13	-11	2
651	dagopvang gehandicapten	0	0	0	0	0	0	0	0
652	voorzieningen gehandicapten	-22	-66	-44	-50	-37	-45	-54	-9
711	ambulancevervoer	-1	0	0	0	0	0	0	0
712	verpleeginrichtingen	0	0	0	0	0	0	0	0
714	openbare gezondheidszorg	-12	-15	-19	-16	-18	-16	-22	-6
715	jeugdgezondheidszorg, uniform deel	-11	0	1	0	-4	-2	0	2
716	jeugdgezondheidszorg, maatwerk deel	0	0	-2	-4	0	-1	-2	-1
Totaal		-213	-371	-149	-336	-252	-263	-277	-14

Functies subcluster Onderwijshuisvesting		Andijk	Bellingwedde	Leeuwarder deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Verschil
421	openbaar onderwijs, huisvesting	-15	-26	-30	-3	0	-15	0	15
423	bijzonder basisonderwijs, huisvesting	-37	-14	-17	-70	-34	-33	-60	-27
431	openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	0	0	0	0
433	bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	-34	-7	0	7
441	openbaar voortgezet onderwijs, huisvesting	0	-8	0	0	0	-2	0	2
443	bijzonder voortgezet onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	-18	-4	0	4
Totaal		-52	-48	-46	-73	-87	-61	-60	1

Functies cluster Overige educatie		Andijk	Bellingwedde	Leeuwarder deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Verschil
420	openbaar basisonderwijs	0	-2	-5	-1	0	-2	0	2
422	bijzonder basisonderwijs	-2	0	-1	-9	-7	-4	0	4
430	openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0
432	bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs	0	0	0	0	-7	-2	0	2
440	openbaar voortgezet onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0
442	bijzonder voortgezet onderwijs	0	0	0	0	-1	0	0	0
480	gemeenschappelijke baten en lasten	-35	-39	-29	-32	-29	-33	-27	6
482	volwasseneneducatie	0	0	0	0	0	0	-3	-3
Totaal		-38	-41	-35	-41	-44	-41	-30	11

Functies subcluster Kunst		Andijk	Bellingwedde	Leeuwarder deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Vershil
540	kunst	-4	-13	-9	-7	-6	-8	-5	3
Totaal		-4	-13	-9	-7	-6	-8	-5	3

Functies subcluster Ontspanning		Andijk	Bellingwedde	Leeuwarder deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Vershil
510	openbaar bibliotheekwerk	-12	-22	-22	-21	-24	-21	-25	-4
511	vormings- en ontwikkelingswerk	-11	-7	0	-2	-6	-5	-1	4
530	sport	-68	-11	-110	-35	-9	-47	-9	38
580	overige recreatieve voorzieningen	-10	-5	-54	-6	-9	-18	-4	14
Totaal		-101	-45	-187	-65	-48	-91	-39	52

Functies cluster Oudheid		Andijk	Bellingwedde	Leeuwarder deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Vershil
541	oudheidkunde/musea	0	-26	-7	-4	-14	-11	-2	9
Totaal		0	-26	-7	-4	-14	-11	-2	9

Functies cluster Bevolkingszaken		Andijk	Bellingwedde	Leeuwarder deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Vershil
003	burgerzaken	-79	-34	-39	-50	-32	-45	-42	3
004	baten secretarieleges burgerzaken	11	8	11	11	12	11	10	-1
Totaal		-68	-26	-27	-39	-20	-34	-32	2

<u>Funcies subcluster Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing</u>		Andijk	Bellingwedde	Leeuwardera deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Verschil
810	ruimtelijke ordening	-50	-43	-19	-38	-65	-42	-37	5
821	stads- en dorpsvernieuwing	-1	-10	-7	-2	0	-4	0	4
Totaal		-51	-53	-26	-40	-65	-46	-37	9

<u>Funcies subcluster Volkshuisvesting</u>		Andijk	Bellingwedde	Leeuwardera deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Verschil
820	woningexploitatie/woningbouw	0	-2	-1	-5	0	-2	-3	-1
822	overige volkshuisvesting	-48	-35	-38	-35	-46	-40	-52	-12
823	bouwvergunningen	25	25	14	11	11	17	12	5
Totaal		-24	-12	-25	-29	-36	-25	-43	-18

<u>Funcies cluster Reiniging</u>		Andijk	Bellingwedde	Leeuwardera deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Verschil
721	afvalverwijdering en verwerking	-98	-81	-83	-95	-75	-86	-63	23
725	baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	118	92	93	108	82	97	85	-12
Totaal		20	11	10	13	8	11	22	11

<u>Funcies cluster Openbare orde en veiligheid</u>		Andijk	Bellingwedde	Leeuwardera deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Verschil
120	brandweer en rampenbestrijding	-50	-45	-43	-48	-76	-53	-61	-8
140	openbare orde en veiligheid	-21	-1	-7	-21	-8	-11	-18	-7
Totaal		-71	-46	-50	-69	-85	-64	-79	-15

<u>Funcies cluster Fysiek milieu</u>		Andijk	Bellingwedde	Leeuwardera deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Verschil
723	milieubeheer	-36	-45	-24	-24	-26	-31	-29	2
Totaal		-36	-45	-24	-24	-26	-31	-29	2

		Andijk	Bellingwedde	Leeuwarder deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Vershil
<u>Funcities subcluster Wegen</u>									
210	wegen, straten en pleinen	-128	-184	-101	-154	-126	-138	-94	44
211	verkeersmaatregelen te land	-7	-8	-5	-7	-22	-10	-7	3
214	parkeren	0	-1	0	0	0	0	0	0
215	baten parkeerbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
936	baten toeristenbelasting 50%	14	4	0	1	3	4	1	-3
Totaal		-121	-188	-106	-160	-145	-144	-100	44

		Andijk	Bellingwedde	Leeuwarder deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Vershil
<u>Funcities cluster Riolering</u>									
722	riolering en waterzuivering	-75	-106	-67	-111	-78	-87	-48	39
726	baten rioolrechten	0	115	68	104	83	78	64	-14
727	baten rioolheffing huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater	88	0	0	0	0	13	0	-13
728	baten rioolheffing grond- en hemelwater	0	0	0	0	0	0	0	0
729	huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater	0	0	0	0	0	0	0	0
730	hemelwater	0	0	0	0	0	0	0	0
731	grondwater	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal		13	9	1	-7	5	4	16	-12

		Andijk	Bellingwedde	Leeuwarder deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Vershil
<u>Funcities subcluster Water</u>									
221	binnenhavens en waterwegen	0	0	-16	0	0	-4	1	5
223	veerdiensten	0	0	0	0	0	0	0	0
240	waterkering, afwatering en landaanwinning	-12	0	0	-1	-4	-3	-1	2
Totaal		-12	0	-16	-1	-4	-7	0	7

		Andijk	Bellingwedde	Leeuwarder deel	Onderbanken	Ubbergen	Gemiddelde selectiegroep	Millingen aan de Rijn	Vershil
<u>Funcities cluster Groen</u>									
531	groene sportvelden en terreinen	8	-63	-13	-8	-26	-22	1	23
550	natuurbescherming	-1	0	0	-2	-8	-2	0	2
560	openbaar groen en openluchtrecreatie	-112	-91	-78	-99	-42	-82	-61	21
724	lijkbezorging	-11	-2	0	-7	-1	-3	-3	0
732	baten begraafplaatsrechten	12	0	0	1	0	2	3	1
Totaal		-105	-156	-91	-115	-76	-107	-60	47

Bijlage 3 Indeling functies naar clusters

Gemeentefonds cluster	Basiscluster	Begrotingsfuncties
Inkomstencusters		
Eigen inkomsten	OZB	931, baten onroerende-zaakbelasting gebruikers 932, baten onroerende-zaakbelasting eigenaren
	Overige eigen middelen *	212, openbaar vervoer 220, zeehavens 230, luchtvaart 310, handel en ambacht 320, industrie 330, nutsbedrijven 340, agrarische productie en ontginning 341, overige agrarische zaken, jacht en visserij 830, bouwgrondexploitatie 911, geldleningen en uitzettingen korter dan 1 jaar 913, overige financiële middelen 914, geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar 933, baten roerende woon- en bedrijfsruimtenbelastingen 934, baten baatbelasting 935, baten forensenbelasting 936, baten toeristenbelasting (voor 50%) 937, baten hondenbelasting 938, baten reclamebelasting 939, baten precariobelasting 980, mutaties reserves die verband houden met de hoofdfuncties 0 tot en met 9 921, algemene uitkering gemeentefonds
	nvt Algemene uitkering	
Uitgavencusters		
Werk en inkomen	Werk en inkomen	610, bijstandsverlening 611, werkgelegenheid 612, inkomensvoorzieningen vanuit het Rijk 613, overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk 614, gemeentelijk minimaalbeleid
Educatie	Educatie	420, openbaar basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting 421, openbaar basisonderwijs, onderwijshuisvesting 422, bijzonder basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting 423, bijzonder basisonderwijs, onderwijshuisvesting 430, openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting 431, openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting 432, bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting 433, bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting 440, openbaar voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting 441, openbaar voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting 442, bijzonder voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting 443, bijzonder voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting 480, gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs 482, volwasseneneducatie
Maatschappelijke zorg	Maatschappelijke zorg	620, maatschappelijke begeleiding en advies 621, vreemdelingen 630, sociaal/cultureel werk 641, tehuisen 650, kinderdagopvang 651, dagopvang gehandicapten 652, voorzieningen gehandicapten 711, ambulancevervoer 712, verpleeginrichtingen 714, openbare gezondheidszorg 715, jeugdgezondheidszorg, uniform deel 716, jeugdgezondheidszorg, maatwerkdeel
Kunst en ontspanning	Kunst Ontspanning	540, kunst 510, openbaar bibliotheekwerk 511, vormings- en ontwikkelingswerk 530, sport 580, overige recreatieve voorzieningen
Oudheid	Oudheid	541, oudheidkunde/musea
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	Volkshuisvesting	820, woningexploitatie/woningbouw 822, overige volkshuisvesting 823, bouwvergunningen
	Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	810, ruimtelijke ordening 821, stads- en dorpsvernieuwing

Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	Volkshuisvesting	820, woningexploitatie/woningbouw
		822, overige volkshuisvesting
		823, bouwvergunningen
	Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	810, ruimtelijke ordening
		821, stads- en dorpsvernieuwing
Reiniging	Reiniging	721, afvalverwijdering en verwerking
		725, baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing
Riolering	Riolering	722, riolering gecombineerd
		726, baten rioolrechten
		727, baten rioolheffing huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater
		728, baten rioolheffing grond- en hemelwater
		729, huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater
		730, hemelwater
731, grondwater		
Groen	Groen	531, groene sportvelden en terreinen
		550, natuurbescherming
		560, openbaar groen en openluchtrecreatie
		724, lijkbezorging
		732, baten begraafplaatsrechten
Wegen en water	Wegen	210, wegen, straten en pleinen
		211, verkeersmaatregelen te land
		214, parkeren
		215, baten parkeerbelasting
		936, baten toeristenbelasting (voor 50%)
	Water	221, binnenhavens en waterwegen
		223, veerdiensten
		240, waterkering, afwatering en landaanwinning
Openbare orde en veiligheid	Openbare orde en veiligheid	120, brandweer en rampenbestrijding
		140, openbare orde en veiligheid
Fysiek milieu	Fysiek milieu	723, milieubeheer
Bevolkingszaken	Bevolkingszaken	003, burgerzaken
		004, baten secretarieleges burgerzaken
Bestuursorganen	Bestuursorganen	001, bestuursorganen
		006, bestuursondersteuning raad en rekenkamer(funcie)
Algemene ondersteuning	Algemene ondersteuning	002, bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders
		005, bestuurlijke samenwerking
		922, algemene baten en lasten
		930, uitvoering Wet WOZ
		940, lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen
		960, saldo van kostenplaatsen
		990, saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming

Bijlage 4 Nettolasten en baten per begrotingsfunctie voor Millingen aan de Rijn plus mutaties reserves

x € 1.000,-

x € 1.000,-

Functie	Omschrijving	Lasten waarmee gerekend wordt	Baten waarmee gerekend wordt	Saldo
001	Bestuursorganen	420	0	-420
002	Bestuursondersteuning college van burgemeester en Wethouders	434	0	-434
003	Burgerzaken	248	0	-248
004	Baten secretarieleges burgerzaken	33	93	60
005	Bestuurlijke samenwerking	21	0	-21
006	Bestuursondersteuning raad en rekenkamer	7	0	-7
	TOTAAL hoofdfunctie 0	1.163	93	-1.070
120	Brandweer en rampenbestrijding	356	0	-356
140	Openbare orde en veiligheid	106	2	-104
	TOTAAL hoofdfunctie 1	462	2	-460
210	Wegen, straten en pleinen	566	14	-552
211	Verkeersmaatregelen te land	45	4	-41
212	Openbaar vervoer	7	2	-5
214	Parkeren	0	0	0
215	Baten parkeerbelasting	0	0	0
220	Zeehavens	0	0	0
221	Binnenhavens en waterwegen	6	10	4
223	Veerdiensten	0	0	0
230	Luchtvaart	0	0	0
240	Waterkering, afwatering en landaanwinning	6	0	-6
	TOTAAL hoofdfunctie 2	630	30	-600
310	Handel en ambacht	11	0	-11
311	Baten marktgelden	0	8	8
320	Industrie	10	0	-10
330	Nutsbedrijven	0	15	15
340	Agrarische productie en ontginning	0	0	0
341	Overige agrarische zaken, jacht en visserij	0	0	0
	TOTAAL hoofdfunctie 3	21	23	2
420	Openbaar basisonderwijs	0	0	0
421	Openbaar basisonderwijs, huisvesting	0	0	0
422	Bijzonder basisonderwijs	0	0	0
423	Bijzonder basisonderwijs, huisvesting	351	0	-351
430	Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs	0	0	0
431	Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	0	0	0
432	Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs	0	0	0
433	Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	0	0	0
440	Openbaar voortgezet onderwijs	0	0	0
441	Openbaar voortgezet onderwijs, huisvesting	0	0	0
442	Bijzonder voortgezet onderwijs	0	0	0
443	Bijzonder voortgezet onderwijs, huisvesting	0	0	0
480	Gemeensch. Baten en lasten van het onderwijs	181	24	-157
482	Volwasseneneducatie	16	0	-16
	TOTAAL hoofdfunctie 4	548	24	-524
510	Openbaar bibliotheekwerk	145	0	-145
511	Vormings- en ontwikkelingswerk	6	0	-6
530	Sport	52	0	-52
531	Groene sportvelden en terreinen	10	15	5
540	Kunst	29	0	-29
541	Oudheidkunde/musea	10	0	-10
550	Natuurbescherming	0	0	0
560	Openbaar groen en openlucht recreatie	398	42	-356
580	Overige recreatieve voorzieningen	25	0	-25
	TOTAAL hoofdfunctie 5	675	57	-618

610	Bijstandsverlening	1.269	817	-452
611	Werkgelegenheid	1.032	1.019	-13
612	Inkomensvoorzieningen vanuit het Rijk	53	37	-16
613	Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk	0	0	0
614	Gemeentelijk minimabeleid	225	10	-215
620	Maatschappelijke begeleiding en advies	115	0	-115
621	Vreemdelingen	27	0	-27
622	Huishoudelijke verzorging	596	40	-556
623	Participatiebudget	397	337	-60
630	Sociaal-cultureel werk	400	0	-400
641	Tehuizen	0	0	0
650	Kinderdagopvang	90	28	-62
651	Dagopvang gehandicapten	0	0	0
652	Voorzieningen gehandicapten	329	14	-315
TOTAAL hoofdfunctie 6		4.533	2.302	-2.231
711	Ambulancevervoer	-2	0	-2
712	Verpleeginrichtingen	0	0	0
714	Openbare gezondheidszorg	128	0	-128
715	Jeugdgezondheidszorg, uniform deel	80	78	-2
716	Jeugdgezondheidszorg, maatwerkdeel	47	37	-10
721	Atfalverwijdering en -verwerking	432	62	-370
722	Riolering en waterzuivering	294	14	-280
723	Milieubeheer	170	0	-170
724	Lijkbezorging	25	10	-15
725	Baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	0	496	496
726	Baten rioolrechten	0	372	372
727	Baten rioolheffing huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater	0	0	0
728	Baten rioolheffing grond- en hemelwater	0	0	0
729	Huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater	0	0	0
730	Hemelwater	0	0	0
731	Grondwater	0	0	0
732	Baten begraafplaatsrechten	0	15	15
TOTAAL hoofdfunctie 7		1.178	1.084	-94
810	Ruimtelijke ordening	238	21	-217
820	Woningexploitatie/woningbouw	15	0	-15
821	Stads- en dorpsvernieuwing	29	29	0
822	Overige volkshuisvesting	311	7	-304
823	Bouwvergunningen	0	69	69
830	Bouwgroendexploitatie	121	11	-110
TOTAAL hoofdfunctie 8		714	137	-577
911	Geldleningen en uitzettingen korter dan één jaar	-83	0	83
913	Overige financiële middelen	1	15	14
914	Geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan één jaar	47	220	173
921	Algemene uitkering gemeentefonds	0	5.009	5.009
922	Algemene baten en lasten	-249	0	249
930	Uitvoering Wet WOZ	109	0	-109
931	Baten onroerendezaakbelasting gebruikers	0	68	68
932	Baten onroerendezaakbelasting eigenaren	0	801	801
933	Baten roerende woon- en bedrijfsruimtenbelastingen	0	0	0
934	Baten baatbelasting	0	0	0
935	Baten forensenbelasting	0	0	0
936	Baten toeristenbelasting	0	10	10
937	Baten hondenbelasting	0	39	39
938	Baten reclamebelasting	0	0	0
939	Baten precarioelasting	0	0	0
940	Lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen	33	0	-33
941	Lastenverlichting Rijk	0	0	0
950	Saldo kostenplaatsen	19	13	-6
970	Saldo van de rekening voor bestemming	342	0	-342
TOTAAL hoofdfunctie 9 (voor bestemming)		219	6.175	5.956
980	Mutaties reserves	245	119	-126
990	Saldo van de rekening na bestemming	0	0	0
TOTAAL hoofdfunctie 9 (na bestemming)		122	6.294	6.172
Totaal begrotingsaldo		10.046	10.046	0
		10.046	10.046	0
Totaal clusters				0

**BIJLAGE 5 RELEVANTE BBV-VOORSCHRIFTEN MET BETREKKING TOT DE
BEGROTING EN DE MEERJARENRAMING**

Hoofdstuk II. De begroting en de toelichting

Titel 2.1 Algemeen

Artikel 7

1. De begroting bestaat ten minste uit:
 - a. de beleidsbegroting;
 - b. de financiële begroting.
2. De beleidsbegroting bestaat ten minste uit:
 - a. het programmaplan;
 - b. de paragrafen.
3. De financiële begroting bestaat ten minste uit:
 - a. het overzicht van baten en lasten en de toelichting;
 - b. de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting.

Titel 2.2 Het programmaplan

Artikel 8

1. Het programmaplan bevat de te realiseren programma's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien.
2. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten.
3. Het programmaplan bevat per programma:
 - a. de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten;
 - b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken;
 - c. de raming van baten en lasten.
4. De provincie onderscheidenlijk gemeente kan de baten en lasten per programma verdelen in de onderdelen baten en lasten voor prioriteiten en voor overig.
5. Het overzicht algemene dekkingsmiddelen bevat ten minste:
 - a. lokale heffingen, waarvan de besteding niet gebonden is;
 - b. algemene uitkeringen;
 - c. dividend;
 - d. saldo van de financieringsfunctie;
 - e. saldo tussen de compensabele BTW en de uitkering uit het BTW-compensatiefonds;
 - f. overige algemene dekkingsmiddelen.
6. Het bedrag voor onvoorzien wordt geraamd voor de begroting in zijn geheel of per programma.

Titel 2.3 De paragrafen

Artikel 9

1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.
2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:

- a. lokale heffingen;
- b. weerstandsvermogen;
- c. onderhoud kapitaalgoederen;
- d. financiering;
- e. bedrijfsvoering;
- f. verbonden partijen;
- g. grondbeleid.

Artikel 10

De paragraaf betreffende de lokale heffingen bevat ten minste:

- a. de geraamde inkomsten;
- b. het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;
- c. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen;
- d. een aanduiding van de lokale lastendruk;
- e. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

Artikel 11

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
- b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste:

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Artikel 12

1. De paragraaf betreffende het onderhoud van kapitaalgoederen bevat ten minste de volgende kapitaalgoederen:

- a. wegen;
- b. riolering;
- c. water;
- d. groen;
- e. gebouwen.

2. Van de kapitaalgoederen, bedoeld in het eerste lid, wordt aangegeven:

- a. het beleidskader;
- b. de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties;
- c. de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

Artikel 13

De paragraaf betreffende de financiering bevat in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.

Artikel 14

De paragraaf betreffende de bedrijfsvoering geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

Artikel 15

De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:

- a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

Artikel 16

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de

- programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Titel 2.4 Het overzicht van baten en lasten en de toelichting

Artikel 17

Het overzicht van baten en lasten bevat:

- a. per programma, of per programmaonderdeel, de raming van de baten en lasten en het saldo;
- b. het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien;
- c. het geraamde resultaat voor bestemming, volgend uit de onderdelen a en b;
- d. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
- e. het geraamde resultaat na bestemming, volgend uit de onderdelen c en d.

Artikel 18

In de besluiten tot wijziging van de begroting wordt per programma en, indien aanwezig, per programmaonderdeel, de mutatie en het nieuwe geraamde bedrag vastgesteld.

Artikel 19

De toelichting op het overzicht van baten en lasten bevat ten minste:

- a. het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar;
- b. de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en, in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voorvorig, begrotingsjaar de oorzaken van het verschil;
- c. een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten.

Titel 2.5 De uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting

Artikel 20

1. De uiteenzetting van de financiële positie bevat een raming voor het begrotingsjaar van de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen.

2. Afzonderlijke aandacht wordt ten minste besteed aan:

- a. de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;
- b. de investeringen; onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut;
- c. de financiering;
- d. de stand en het verloop van de reserves;
- e. de stand en het verloop van de voorzieningen.

Artikel 21

De toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie bevat ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar.

Hoofdstuk III. De meerjarenraming en de toelichting

Artikel 22

1. De meerjarenraming bevat een raming van de financiële gevolgen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar, waaronder de baten en de lasten van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen.
2. Artikel 20, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 23

De toelichting op de meerjarenraming bevat ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de meerjarenraming van het vorig begrotingsjaar.

**BIJLAGE 6: CHECKLIST BEGROTING 2010 OP AANWEZIGHEID VIA
BBV VOORGESCHREVEN ONDERDELEN**

Gemeente Millingen aan de Rijn					
art	omschrijving	onderwerp	sub-onderwerp	j/n	eventuele actie
8	programmabegroting				
		programmaplannen 3 w's		j	
	overzicht dekkingsmiddelen				
		lokale heffingen (waarvan besteding niet gebonden)		j	
		algemene uitkering		j	
		dividend		j	
		saldo financieringsfunctie		j	
		saldo BTW-compensatiefonds		j	
		overige algemene dekkingsmiddelen		j	
10	paragraaf	lokale heffingen			
			geraamde inkomsten	j	
			beleid	j	
			overzicht diverse heffingen	j	
			lastendruk	j	
			kwijtscheldingsbeleid	j	
11	paragraaf	weerstandvermogen			
			weerstandscapaciteit	j	
			risico's	j	
			beleid	n	
12	paragraaf	onderhoud kapitaalgoederen			
			wegen	j	
			riolering	j	
			water	j	
			groen	j	
			gebouwen	j	
			beleidskader plannen	n	
			financiële vertaling	n	
13	paragraaf	financiering			
			conform Wet fido (zie handreiking)	j	
14	paragraaf	bedrijfsvoering			
			beleidsvoornemens	n	
15	paragraaf	verbonden partijen			
			visie op partijen in relatie tot programma's	n	
			beleidsvoornemens	n	

16	paragraaf	grondbeleid			
			visie in relatie tot doelstellingen programma's	j	
			uitvoering grondbeleid	j	
			actuele prognose resultaten	n.v. t.	
			onderbouwing geraamde winstnemingen	n.v. t.	
			reserves grondexploitatie in relatie tot risico's	n.v. t.	
17	overzicht baten/lasten				
		per programma de raming van de baten/lasten en het saldo		j	
		overzicht van geraamde algemene dekkingsmiddelen		j	
		bedrag voor onvoorzien		j	
		resultaat voor bestemming		j	
		toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen		j	
		geraamde resultaat na bestemming			
19	toelichting overzicht baten/lasten				
		overzicht van geraamde incidentele baten en lasten		n	
20	uiteenzetting van de financiële positie				
		gevolgen financiële positie van bestaand en nieuw beleid		j	
		arbeidskosten		j	
		investeringen gesplitst in economisch en maatschappelijk nut in openbare ruimte		n	
		de financiering		j	
		verloop van reserves en voorzieningen		j	
21	toelichting uiteenzetting van de financiële positie				
		grondslag ramingen		j	
		ontwikkelingen t.o.v. vorig begrotingsjaar		j	
22	meerjarenraming				
		gevolgen 3 jaren		j	
		gevolgen financiële positie van bestaand en nieuw beleid		j	
		arbeidskosten		j	
		investeringen gesplitst in economisch en maatschappelijk nut		n	
		de financiering		j	
		verloop van reserves en voorzieningen		n	

23	toelichting MJB				
		grondslag ramingen		j	
		ontwikkelingen t.o.v. vorige MJB		j	
66	productramingen				
		uitwerking programma's in producten		j	
		per product de lasten/baten en het saldo		j	
		verdelingsprincipe		j	
		totalen sluiten aan met programma's		j	
67	toelichting productramingen				
68		overzicht kapitaallasten		j	
			afschrijvingen	j	
			rente	j	
71	informatie van derden				
		conversietabel producten-programma's		n	
		conversietabel producten-functies		n	
		gegevens voor 15-11 bij GS		j	