



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Begrotingsscan

Ten Boer 2013



**MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
AFDELING FINANCIËEL EN INFORMATIESTELSEL**

en

**PROVINCIE GRONINGEN
BESTUUR, JURIDISCHE ZAKEN EN COMMUNICATIE**

Rapportage over de begrotingsscan Ten Boer 2013

Den Haag/Groningen, oktober 2013

Samenstellers

Provincie Groningen
Bestuur, juridische zaken en communicatie
H.G.W. Stikma, senior beleidsmedewerker Financieel Toezicht

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Financieel en Informatiestelsel
Drs. J.M. Nan, senior financieel adviseur

INHOUDSOPGAVEPAGINA

BESTUURLIJKE SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	5
Aanleiding voor de begrotingsscan	5
Niet vrijblijvend en openbaar	5
Doel van de begrotingsscan	6
Toetsingscriteria artikel 12	6
Belangrijkste bevindingen	7
Aanbevelingen	11
1 INLEIDING	13
1.1 Doel van de begrotingsscan	13
1.2 Werkwijze	13
1.3 Kenmerken	14
1.4 Leeswijzer	14
2. DE ONTWIKKELING VAN DE FINANCIËLE POSITIE VAN DE GEMEENTE	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Financieel beleid	15
2.2.1 Inrichting begroting en meerjarenraming en het BBV	15
2.2.2 Cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen	16
2.2.3 Tijdige vaststelling en inzending van begroting en jaarrekening	16
2.3 Begroting en meerjarenraming	16
2.3.1 Financiële positie in historisch perspectief	17
2.3.2 Begroting 2013 en meerjarenraming 2014-2016	18
2.3.3 Doorkijk naar begroting 2014-2017	19
2.4 Grondexploitatie	19
2.5 Weerstandsvermogen	21
2.6 Jaarrekeningen	24
2.7 Onderhoud kapitaalgoederen	24
2.8 Balans en financiële ratio's	25
2.8.1 Algemeen	25
2.8.2 Kengetallen met betrekking tot schulden van de 23 Groninger gemeenten en de drie referentiegemeenten	27
2.9 Conclusie en aanbevelingen	28
3 DE EIGEN INKOMSTEN VERGELEKEN	30
3.1 Inleiding	30
3.2 De Fvw en belastingcapaciteit	30
3.3 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen in de gemeente Ten Boer vergeleken met de normen ingevolge artikel 12 van de Fvw	31
3.4 Gemeentelijke woonlastendruk	32
3.5 Overige heffingen	33
3.6 Conclusies en aanbevelingen	34
4 DE NETTOLASTEN VAN DE GEMEENTE TEN BOER VERGELEKEN	36
4.1 Inleiding	36
4.2 De vergelijking met zichzelf	36
4.3 Toelichting op verschillen per cluster	39
4.4 Conclusies en aanbevelingen	48

5	PERSONEELSOMVANG EN –KOSTEN	50
5.1	Inleiding	50
5.2	Uitwerking	50
5.3	Onderzoek Berenschot	52
5.4	Conclusies en aanbevelingen	52
	Bijlage 1: Structuurkenmerken Ten Boer en de selectiegroep	54
	Bijlage 2: begrotingsbeeld Ten Boer	55
	Bijlage 3: Boekwaarde gronden Woldwijk	61
	Bijlage 4: Rekeningresultaten	62
	Bijlage 5: Verloop algemene reserve	64
	Bijlage 6: Onderhoud kapitaalgoederen	65
	Bijlage 7: De vergelijking van Ten Boer met zichzelf	67
	Bijlage 8: Vergelijking met 'zichzelf' van de selectiegroep	68
	Bijlage 9: Clustervergelijking op functieniveau tussen de nettolasten van Ten Boer en van de selectiegroep	69

BESTUURLIJKE SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aanleiding voor de begrotingsscan

De gemeente Ten Boer is door Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Groningen voor het jaar 2013 onder het preventieve toezicht geplaatst. De reden voor GS om preventief begrotingstoezicht in te stellen is gelegen in de problematiek rondom de grondexploitatie. GS zijn van mening dat geen sprake is van een reële begroting omdat de last van een noodzakelijk geachte afboeking als gevolg van een te hoge boekwaarde van nog niet in exploitatie genomen gronden (plan Woldwijk) en de stagnerende grondverkoop in het plan Dijkshorn nog niet in de (meerjaren)begroting vanaf 2013 is opgenomen.

De gemeente ten Boer betwist de noodzaak van de afboeking niet. In een brief van 22 november 2012 waarmee B&W van ten Boer de begroting 2013 aan GS aanbiedt, wordt de problematiek van de bouwgronden geschetst. Deze brief volgde op het overleg van 25 september 2012 van het college van Ten Boer met de gedeputeerde van de provincie, waarin het probleem en de oplossingsrichtingen op hoofdlijnen werden besproken. Ten Boer werd verzocht de situatie te beschrijven en op grond daarvan voorstellen te doen aan GS.

In de brief van 22 november 2012 geeft de gemeente Ten Boer aan dat de aankoop van de gronden Woldwijk heeft plaatsgevonden in het kader van de aanhoudende grote vraag naar bouwkvelds en de afspraken binnen de Regiovisie Groningen – Assen. De gemeente Ten Boer geeft aan dat afstemming over de aankoop heeft plaatsgevonden met de toenmalige gedeputeerde van de provincie Groningen, de heer Calon. Hierbij merkt de provincie op dat de heer Calon hierbij handelde in zijn hoedanigheid van voorzitter van de Regiovisie.

Ten Boer stelt de provincie voor om onder nader uit te werken voorwaarden, de gronden Woldwijk gedeeltelijk over te nemen ter financiering van de afboeking naar landbouwwaarde. Ten Boer kon zelf de lasten van Dijkshorn financieren met incidentele middelen alsmede door inzet van een deel van haar reserve en de verkoop van de aandelen van Enexis. Ook was Ten Boer in staat de kapitaalslasten van de resterende landbouwwaarde uit de eigen begroting te financieren door verdere, weliswaar pijnlijke bezuinigingen door te voeren.

Op dit voorstel van Ten Boer (bespreking 25 september 2012 en brief 22 november 2012) wordt afwijzend gereageerd. In de brief van 9 april 2013 schrijven GS dat de provincie niet van plan is beleid te ontwikkelen ten aanzien van het overnemen van (bouw)gronden van gemeenten en dat zij geen mogelijkheden zien de gemeente Ten Boer in financiële zin tegemoet te komen. Verwezen wordt naar de afspraken die inmiddels met het ministerie van BZK zijn gemaakt over het opstellen van een begrotingsscan, die te duiden is als een "pre artikel 12-onderzoek" (zie hierna).

Het onderzoek voor deze begrotingsscan is uitgevoerd in de periode maart 2013 tot en met juni 2013 op basis van het cijfermateriaal dat in de genoemde periode beschikbaar was. Concreet betekent dit dat gebruik is gemaakt van de begrotingen 2010 tot en met 2013 en de daarmee samenhangende meerjarenramingen en de jaarrekeningen en balansen 2010, 2011 en de conceptjaarrekening 2012. 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. In de bijlagen 2 en 4 zijn de details met betrekking tot genoemde begrotingen en jaarrekeningen opgenomen.

Niet vrijblijvend en openbaar

Deze begrotingsscan moet de raad van de gemeente Ten Boer ondersteunen in het maken van keuzes bij de vaststelling van de Kaderbrief begroting 2014, wanneer de besluiten moeten worden genomen over de begroting 2014 en de meerjarenraming 2015-2017. Omdat Ten Boer onder het preventieve toezicht van de provincie Groningen valt, zullen de conclusies en aanbevelingen tevens input zijn voor overleg tussen de gemeente en de provincie. Als follow-up van een begrotingsscan wordt van de raad of het college een schriftelijke reactie richting Gedeputeerde Staten (GS) gevraagd (in afschrift aan BZK). In dit specifieke geval zal de reactie het oordeel van de raad behelzen of voor het jaar 2014 een beroep moet worden gedaan op artikel 12 van de Financiële verhoudingswet (Fvw).

De begrotingsscan is een openbaar document en zal op de internetsite van BZK worden geplaatst.

Doel van de begrotingsscan

Vaststellen financiële problematiek Ten Boer

Een begrotingsscan geeft een oordeel over de financiële positie van de gemeente. In het kader van het reguliere begrotingstoezicht velt de toezichthouder eerst en vooral een oordeel over het begrotingsevenwicht. Van een structureel en reëel evenwicht is sprake indien de voor het begrotingsjaar geraamde structurele lasten worden gedekt door structurele baten en de incidentele lasten worden gedekt door incidentele of structurele baten. In de begrotingsscan wordt dieper ingegaan op de realiteit van de ramingen. De begroting 2013 van Ten Boer is voor wat betreft de 'normale exploitatie' sluitend. De problemen met de grondexploitatie plaatst de financiële situatie van Ten Boer in een ander, minder gunstig daglicht en hebben ertoe geleid dat de gemeente onder preventief toezicht is geplaatst. In de begrotingsscan wordt nagegaan of er naast het grondbeleid andere kwesties een rol spelen die een positieve of negatieve invloed hebben op de financiële positie van Ten Boer.

Pré artikel 12-onderzoek

Om de financiële problemen die een gevolg zijn van de afwaardering van bouwgronden het hoofd te bieden, kan de gemeente besluiten tot het doen van een aanvraag voor aanvullende steun uit het gemeentefonds. Deze begrotingsscan heeft ook tot doel beknopt inzicht te bieden in de artikel 12-procedure¹. Stil gestaan wordt bij de toetsingscriteria die bij een art. 12-aanvraag worden gehanteerd. De raad kan zo een indruk krijgen van de consequenties van een art. 12-aanvraag en het onderzoek dat de art. 12-inspecteur zal doen.

Toetsingscriteria artikel 12

Zelf verantwoordelijk, uiterste inspanning

Het uitgangspunt is en blijft, ook in een art. 12-situatie dat de gemeente zelf verantwoordelijk is voor haar financiële positie en maatregelen moet nemen als het begrotingsevenwicht ernstig verstoord is. Als de gemeente met behulp van de toezichthouder niet meer uit de problematiek kan komen, biedt artikel 12 in laatste instantie een vangnet. Dit vangnet betekent niet automatisch een extra aanvullende uitkering (en dus een afwenteling van de financiële problematiek op andere gemeenten). Er zal altijd een uiterste inspanning van de gemeente zelf worden verlangd.

Redelijk peil, extra inspanning, aanmerkelijk tekort

Zo bepaalt de Financiële verhoudingswet dat de inkomsten van een gemeente uit het belastingpakket bestaande uit OZB, reinigingsheffing en rioolheffing, wil zij in aanmerking komen voor een aanvullende uitkering, tenminste op een redelijk peil moeten zijn. In regelgeving is vastgelegd wat de norm voor dit redelijke peil is. De inkomsten van Ten Boer zullen worden vergeleken met deze norm om te bepalen of Ten Boer voldoet aan deze norm maar ook om vast te stellen of van Ten Boer een extra inspanning kan worden verwacht om de eigen inkomsten te verhogen. Verder moet er sprake zijn van een aanmerkelijk en structureel tekort dat zich in het begrotingsjaar en alle drie op het begrotingsjaar volgende jaren voordoet. In deze begrotingsscan wordt aangegeven wat de omvang van dat tekort voor Ten Boer is.

Saneringsbegroting via (netto)lastenvergelijking

Vertrekpunt bij een art. 12-onderzoek is dat een gemeente met de algemene uitkering uit het GF en de eigen inkomsten moet kunnen uitkomen. In het onderzoek naar afwijkingen/knelpunten binnen de begroting wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde vergelijking met zichzelf (of te wel met de normbedragen van het gemeentefonds) en een vergelijking met selectiegemeenten. In het art. 12-

¹ Voor een uitvoerige toelichting: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2012/06/01/handleiding-art-12-fvw-2013.html>

onderzoek is dit de opmaat voor het opstellen van een saneringsbegroting. In een begrotingscan wordt hetzelfde onderzocht. De conclusies en aanbevelingen kunnen dan aanleiding zijn om ombuigingsmaatregelen te nemen. In de onderhavige begrotingscan moet deze vergelijking een indicatie geven of Ten Boer in staat geacht moet worden extra te bezuinigen (verlagen uitgaven en/of verhogen inkomsten) zonder dat de noodzakelijke behoeften in het geding komen. In aanvang hebben de noodzakelijke behoeften betrekking op zowel het eigen beleid en alle wettelijk opgelegde taken. In de praktijk betekent het dat een artikel 12-gemeente maximaal moet kunnen doen wat vergelijkbare gemeenten gemiddeld ook kunnen met de reguliere algemene uitkering en de eigen inkomsten. Daarom dient de gemeente hard te maken waarom de algemene uitkering en de eigen inkomsten niet volstaan.

Beoordeling realiteit van de ramingen

In het art. 12-onderzoek gaat de inspecteur tevens na of de begroting een reëel beeld geeft. In dit verband beoordeelt hij de begrotingsparagrafen in relatie tot de onderliggende nota's. Bijzondere aandacht gaat dan uit naar het activa- en afschrijvingsbeleid en naar de (actualiteit) van onderhoudsplannen. Uitgangspunt daarbij is dat wordt gestreefd naar een onderhoudsniveau waarbij kapitaalvernietiging wordt voorkomen. Op de berekende normkosten voor het jaarlijkse, reguliere onderhoud van de kapitaalgoederen wordt een korting toegepast van 25%. Dit omdat er bij geen enkele gemeente in Nederland sprake is van een ideale onderhoudssituatie en een art. 12-gemeente niet in een betere uitgangspositie mag worden geplaatst dan een vergelijkbare niet art. 12 gemeente. Ook in deze scan wordt aandacht besteed aan het onderhoud van de kapitaalgoederen. Niet zo diepgravend als in een art. 12-onderzoek het geval is, maar geduid moet kunnen worden wat de relatie is tussen het onderhoud van de kapitaalgoederen en de financiële positie van de gemeente.

Verband tussen eigen beleid en de zwaarte van de eigen inspanning

Tot slot is het goed aan te geven dat een art. 12-inspecteur ook weegt of de financiële problematiek in hoofdzaak een gevolg is van eigen beleid of veroorzaakt wordt door weinig beïnvloedbare budgetoverschrijdingen. Indien de gemeente in belangrijke mate zelf verantwoordelijk is voor het ontstaan van de financiële problematiek zal op de eigen inspanning van de gemeente bij het oplossen hiervan een zwaarder accent liggen. In dat geval kan lopende het art. 12-traject een belastingvoorschrift worden opgelegd, in de regel tot een opslag van 40% zoals tot 2002 als toelatingskaartje gold voor het onderdeel OZB, maar in uitzonderingsgevallen wordt een hogere opslag niet uitgesloten. Tekorten op de grondexploitatie zijn veroorzaakt door eigen beleid omdat gemeenten in de vormgeving van hun grondbeleid een eigen keuze maken. Voor het wegwerken van een negatieve algemene reserve die is veroorzaakt door tekorten van de grondexploitatie geldt in verband met de conjunctuurgevoeligheid in de regel een periode van 10 jaar. Op grond van artikel 12-jurisprudentie is het bovendien mogelijk dat eenmaal binnen een artikel 12-procedure, de afwikkelingstermijn bepaald kan worden op bijvoorbeeld 20 jaar, met als doel de gemeente zich eerst maximaal te laten inspannen de financiële problemen zelf op te lossen in plaats van ze af te wentelen op de collectiviteit. Indien de begrotingstekorten andere oorzaken hebben dient er binnen de termijn van vier jaar weer sprake te zijn van een sluitende begroting.

Belangrijkste bevindingen

Uitgangspunt voor de begrotingscan is de volgende vraag:

Hoe moet de financiële positie van de gemeente Ten Boer worden beoordeeld en welke mogelijkheden zijn aanwezig om die positie zodanig te verbeteren dat Ten Boer in 2017 kan beschikken over een sluitende begroting?

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

1 Wat kan over de financiële positie van de gemeente Ten Boer worden gezegd aan de hand van de (meerjaren)begrotingen en de jaarrekeningen vanaf 2010 tot op heden?

- 2 Doen zich tussen de gemeente Ten Boer 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 Ten Boer zich in 2013 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld bij de gemeenten behorende tot de selectiegroep?
- 4 Hoe verhouden de personeelsomvang en -lasten van de gemeente Ten Boer zich ten opzichte van de gemeenten in de landelijke selectiegroep, de groottegroep en de groep met dezelfde sociale structuur en centrumfunctie?

Uitgangspunt van onze werkwijze is de primitieve begroting 2013 gecorrigeerd voor de effecten van de nieuwe dienstverleningsovereenkomst (DVO) met Groningen die per 1-1-2013 is ingegaan en de jaarrekeningen 2010, 2011 en de jaarrekening 2012 van de gemeente Ten Boer.

1 Wat kan aan de hand van de gemeenterekeningen vanaf 2010, de begroting 2013 en de meerjarenraming 2014 tot en met 2017 over de financiële positie van de gemeente Ten Boer worden gezegd?

De gemeente Ten Boer is voor het begrotingsjaar 2013 onder preventief toezicht van de provincie geplaatst. Naar het oordeel van GS vertoonde de begroting 2013 geen materieel begrotingsevenwicht en uit de gepresenteerde meerjarenramingen bleek niet dat dit evenwicht hersteld zou kunnen worden. Dit oordeel werd vooral ingegeven door de problematiek van de grondexploitatie in de gemeente Ten Boer en dan met name de hoge boekwaarde van de nog niet in exploitatie genomen gronden Woldwijk.

In de hieraan voorafgaande jaren gold het repressieve toezicht. De gemeente Ten Boer slaagde er in door het nemen van bezuinigingsmaatregelen en het verhogen van de OZB een sluitende begroting te presenteren. De vraag laat zich stellen of er al deze jaren sprake was van een "reëel en structureel" begrotingsevenwicht. Geconstateerd wordt dat de door Ten Boer gehanteerde systematiek (dekking tekort opnemen in een apart hoofdstuk) de gepresenteerde meerjarenramingen in eerste instantie niet het vereiste inzicht boden in de structurele doorwerking van de genomen bezuinigingsmaatregelen en dat daardoor de structurele sluitendheid van de begroting niet goed kon worden vastgesteld. Daarnaast is naar de mening van BZK onvoldoende onderzocht (door de toezichthouder en de accountant) of de begrotingsramingen realistisch waren. Geconstateerd is dat er voor alle kapitaalgoederen behoudens voor de schoolgebouwen, bruggen en straatmeubilair, onderhouds- en beheerplannen zijn waarmee kan worden beoordeeld of in de begroting opgenomen budgetten voldoende zijn. Voor het onderhoud van de wegen en de openbare verlichting zijn er plannen, maar de kosten van groot onderhoud zijn ondergebracht in het Meerjarig Investeringsplan (MIP) en worden geactiveerd. Hiertoe is de gemeente overgegaan omdat de onderhoudsbudgetten niet toereikend bleken. Het activeren is niet toegestaan en geeft een onjuist beeld van de financiële positie van Ten Boer. Onderhoudslasten komen gedurende een groot aantal jaren ten laste van de exploitatie en worden naar de toekomst doorgeschoven. Ten Boer stelt het activeren met instemming van de accountant te hebben gedaan en wijst er op dat de provincie als toezichthouder op de begroting hier tot dusver niet tegen is opgetreden.

Geconcludeerd kan worden dat financiële situatie van Ten Boer slechter is dan de gemeente aangeeft en niet alleen de grondproblematiek als oorzaak heeft. De grondproblematiek is wel de hoofdoorzaak. Na de vaststelling van de jaarrekening 2012, waarin € 6.765.000 is afgeboekt op de gronden Woldwijk en voor een bedrag van € 3.940.000 een voorziening is gevormd vanwege de tegenvallen exploitatie Dijkshoorn, ziet ten Boer zich geconfronteerd met een negatieve Algemene Reserve van € 9.033.700 en een tekort op de begroting 2013 van € 287.116 omdat er geen rente meer kan worden toegevoegd aan de boekwaarde van de gronden Woldwijk.

Kengetallen, ontleend aan de balans, bevestigen de slechte financiële positie van Ten Boer. Ten Boer heeft de op drie na hoogste netto schuldquote van alle Nederlandse gemeenten. De schuld van Ten Boer zal slechts ten dele op korte termijn kunnen worden afgelost door de verkoop van kavels, waardoor de gemeentebegroting zwaar blijft belast met rente- en aflossingsverplichting op afgesloten

(dure) leningen.

2 Doen zich tussen de gemeente Ten Boer 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?

Woonlasten 2013 voor meerpersoonshuishoudens

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een meerpersoonshuishouden in Ten Boer € 768 bedraagt. Vergeleken met de selectiegroep ligt de woonlastendruk in de gemeente Ten Boer € 28 hoger (=3,6%). De hogere woonlasten worden veroorzaakt door het relatief hoge OZB-tarief van de woningen in Ten Boer.

Gemeentelijke heffingen 2013 per inwoner vergeleken met selectiegemeenten

Op het gebied van de overige heffingen is Ten Boer gemeten per inwoner nagenoeg even duur als de selectiegroep.

Redelijk peil artikel 12 Fvw voor 2013

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2013 van de gemeente Ten Boer vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fvw voor 2013. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente een opbrengst aan OZB genereert die hoger is dan het normbedrag dat bij toelating voor artikel 12 wordt gehanteerd. Indien wordt uitgegaan van een tarief met een opslag van 40 of 50% (ipv de in het normtarief verdisconteerde 20%) is er sprake van een minderopbrengst.

Op de afvalstoffen- en rioolheffing is geen sprake van onderdekking. Dit betekent dat Ten Boer in beginsel voldoet aan het zogenaamde redelijk peil van eigen inkomsten voor de toelating tot artikel 12 Fvw. Bij een aanvraag om in aanmerking te komen voor artikel 12-steun zal wel worden onderzocht in hoeverre de gemeente alle exploitatie- en kapitaallasten inclusief BTW en kwijtscheldingen betreft in de tarieven voor de afvalstoffen en het riool. Opvallend is dat Ten Boer gemeten per inwoner € 10 minder rioolrechten ontvangt dan het gemiddelde van de selectiegemeenten. Bij deze, maar ook bij andere heffingen is het van belang dat die lastendekkendheid jaarlijks wordt vastgesteld aan de hand van de VNG-modellen voor kostenonderbouwing.

3 Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Ten Boer zich in 2013 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld bij de gemeenten behorende tot de selectiegroep.

De vergelijking met zichzelf wordt als de belangrijkste indicatie gezien voor de te nemen maatregelen om de financiële problemen te verminderen. Uit deze vergelijking van de nettolasten van de gemeente Ten Boer met de (norm)inkomsten van het gemeentefonds komt samenvattend het volgende beeld naar voren.

Clusters waar de gemeente Ten Boer <i>meer lasten</i> raamt	Verschil bedrag per inwoner Ten Boer - gemeentefonds	Toelichting
Algemene ondersteuning	€ 189	Een deel van de kosten van de unit bestuursondersteuning kan worden toegerekend aan de clusters waardoor de kosten van dit cluster dalen.
Kunst en ontspanning	€ 28	De sporthal en het openluchtwembad zijn aangewezen als veroorzakers van de overschrijding.

Clusters waar de gemeente Ten Boer <i>meer lasten</i> raamt	Vershil bedrag per inwoner Ten Boer - gemeentefonds	Toelichting
Groen	€38	Overschrijding in werkelijkheid minder groot door foutieve boeking. Wel relatief hoge nettolasten op onderhoud sportvelden

Dat kan Ten Boer zich permitteren omdat zij meer baten dan wel lagere nettolasten heeft op vooral de volgende clusters. Deze kunnen voor een deel worden veroorzaakt door het niet toerekenen van kosten van de unit bestuursondersteuning (zie hierboven).

Clusters waar de gemeente Ten Boer <i>minder lasten/hogere baten</i> raamt	Vershil bedrag per inwoner Ten Boer - gemeentefonds	Toelichting
OZB	€ 67	Tarief OZB is hoger dan het rekesttarief.
Maatschappelijke zorg	€ 35	Overschrijding past binnen beeld selectiegroep.
Educatie	€ 28	Onderwijs is op afstand gezet. Te weinig doorbelast (gymlokalen).
Openbare orde en veiligheid	€ 15	Ten Boer lift mee met Groningen en kosten bestuursondersteuning niet doorbelast.
Fysiek milieu	€ 19	Kleine gemeenten geven aan dit cluster minder uit; geen doorbelasting van kosten??
Wegen en water	€ 24	Kosten groot onderhoud worden geactiveerd.

In de scan is getoetst of de gemeenten uit de selectiegroep eenzelfde beeld laten zien. In vergelijking met de selectiegroep heeft Ten Boer hogere eigen inkomsten uit de OZB en lagere inkomsten uit de OEM. Voor wat betreft de uitgavenclusters springen de fors hogere nettolasten van Ten Boer op het cluster algemene ondersteuning het meest in het oog. De selectiegemeenten laten een wisselend beeld zien. Indien ingezoomd wordt op de functie bestuursondersteuning zien we dat Ten Boer meer dan twee keer zoveel uitgeeft dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit wordt voor een deel verklaard door het niet doorbelasten van kosten. De andere clusters met overschrijdingen zijn clusters met een hoge mate van beleidsvrijheid voor de gemeente. Ten Boer geeft op deze clusters meer uit dan de selectiegemeenten gemiddeld uitgeven. Ook de selectiegemeenten hebben op de clusters maatschappelijke zorg en educatie lagere nettolasten dan het gemeentefonds veronderstelt. Afwijkend is het beeld op de clusters openbare orde en veiligheid en fysiek milieu. De selectiegemeenten geven op deze clusters gemiddeld meer uit dan de norm van het gemeentefonds, terwijl Ten Boer onder die norm zit. Binnen het cluster wegen en water valt op dat de nettolasten wegen in ten Boer ongeveer € 0,4 miljoen lager zijn dan het gemiddelde van de selectiegroep terwijl de weglengte nagenoeg gelijk is. De verklaring hiervoor is dat Ten Boer zijn uitgaven voor groot onderhoud activeert.

Ten Boer heeft een hoog ambitieniveau. Dat komt naar voren in de hoger dan gemiddelde uitgaven op de clusters met veel beleidsvrijheid (kunst en ontspanning en groen). Voor het noodzakelijke groot onderhoud aan de wegen was er te weinig begrotingsruimte waardoor de gemeente heeft besloten tot

activering van deze lasten. Volgens de richtlijnen van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV) is de uitvoering van klein en groot onderhoud niet levensduurverlengend en mogen deze kosten niet worden geactiveerd. De overschrijding op de uitgavenclusters maatschappelijke zorg en educatie past in het landelijke beeld en doet zich ook voor bij de selectiegroep. Mogelijk waren deze overschrijdingen en die op de clusters openbare orde en veiligheid en fysiek milieu minder groot geweest als er kosten van bestuursondersteuning waren doorbelast. De overschrijding op het cluster algemene ondersteuning was dan geringer geweest, maar nog altijd aanzienlijk.

4 Hoe verhouden de personeelsomvang en –lasten van de gemeente Ten Boer zich ten opzichte van de gemeenten in de landelijke selectiegroep, de groottegroep en de groep met dezelfde sociale structuur en centrumfunctie?

Conclusies hierover moeten met de nodige voorzichtigheid worden getrokken. Gemeenten kunnen onderling verschillen in de mate van uitbesteding van taken en met de inzet van personeel van derden. Van belang is ook te vermelden dat de burgemeester, de wethouders en het brandweerpersoneel (voor zover beroeps) in de personeelsomvang zijn begrepen.

De consequentie van het model Ten Boer-Groningen is dat in Ten Boer alle uitvoerende taken zijn ondergebracht bij de gemeente Groningen. Dit verklaart de afwijkende gemiddelde bezetting per 1000 inwoners en de relatief hoge gemiddelde loonsom. Ten Boer zelf is dus een goed voorbeeld van de noodzaak om voorzichtig te zijn met het trekken van conclusies op basis van het onderzoek hiernaar.

Naar de mening van Ten Boer maakt het organisatiemodel het doen van onderzoek naar de personeelsomvang en -kosten niet mogelijk. Desalniettemin is een poging gewaagd om Ten Boer in dit opzichte te vergelijken met andere gemeenten. De grote afwijking van het cluster algemene ondersteuning ten opzicht van de norm van het gemeentefonds noodzaakt tot een nadere analyse. Deze analyse wordt bemoeilijkt door verschillen tussen gemeenten in het doorbelasten van kosten. Bij de vergelijking van de personeelsomvang en –kosten doet dit probleem zich niet voor. Daarnaast kan worden vergeleken met een substantieel aantal gemeenten in de vergelijkingsgroepen.

Op basis van informatie over de DVO is berekend dat Ten Boer 'als het ware' een formatie heeft van 44,58 fte, wat overeenkomt met 6 fte per 1000 inwoners. Dit is iets hoger dan de formatie van vergelijkbare gemeenten. De berekende gemiddelde bruto loonsom per fte komt uit op €47.274, wat ca. 5% hoger is dan bij vergelijkbare gemeenten.

Op basis van de vergelijking van de personeelsomvang en –kosten kan niet worden geconcludeerd dat de formatie, de inschaling of het in de DVO overeengekomen tarief voor loonkosten de reden is van de grote overschrijding van het cluster algemene ondersteuning en de overschrijdingen van de clusters kunst en ontspanning en groen. Dit betekent dat naar andere oorzaken zal moeten worden gezocht om de lasten binnen deze clusters naar een aanvaardbaar niveau terug te brengen.

Aanbevelingen

Hoofdstuk 2

Breng in de komende begrotingen het meerjarig verloop van de begroting en de aansluiting met voorgaande jaren duidelijker in beeld.

Stel voor de kapitaalgoederen 'Bruggen en straatmeubilair' en voor 'Schoolgebouwen' onderhoudsplannen vast; ga in de plannen uit van een onderhoudsniveau waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt (minimaal noodzakelijk) en pas de onderhoudsbudgetten hier op aan. Vorm hierbij voorzieningen voor groot onderhoud en beëindig het activeren van groot onderhoud. Ten Boer heeft onderzoek naar onderhoudsplannen van Bruggen en straatmeubilair reeds in gang

gezet; het opstellen van onderhoudsplannen voor onderwijsgebouwen kan volgens de gemeente achterwege blijven omdat onderhoudsbudgetten geheel naar het onderwijs overgaan per 2015.

Hoofdstuk 3

Verhoog de OZB tot tenminste 140% van het gemiddelde landelijke OZB-tarief als een van de maatregelen, die bijdraagt aan de aanzuivering van de algemene reserve.

Ga na of het mogelijk is meer lasten toe te rekenen aan de afvalstoffen- en rioolheffing.

Hoofdstuk 4

Ten Boer zal op zoek moeten gaan naar ruimte binnen de begroting. Het activeren van groot onderhoud is niet toegestaan wat tot gevolg heeft dat de dekking van deze lasten niet kan worden doorgeschoven naar de verre toekomst.

Ga aan de hand van de uitkomst van de verschillenanalyse per cluster na welke mogelijkheden Ten Boer heeft om bezuinigingen door te voeren, waarbij het streven erop gericht dient te zijn – zeker in een artikel 12-situatie – een lastenniveau te realiseren overeenkomstig de indicaties van het gemeentefonds.

De overschrijdingen ten opzichte het niveau van het gemeentefonds doen zich voor op de clusters algemene ondersteuning, kunst en ontspanning en groen. Om de uitgaven op deze clusters te reduceren is het nodig in overleg te treden met diverse betrokken partijen.

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 Ten Boer en het gemiddelde van de selectiegroep. En ten slotte bevat paragraaf 1.4 de leeswijzer van de begrotingsscan.

1.1 Doel van de begrotingsscan

Doel van deze scan is een oordeel te vormen over de financiële situatie van de gemeente Ten Boer en te inventariseren welke mogelijkheden Ten Boer heeft om de negatieve algemene reserve, die een gevolg is van verliezen op de grondexploitatie binnen een termijn van 10 jaar weg te werken. Omdat Ten Boer onder het preventieve toezicht van de provincie Groningen valt, zullen de conclusies en aanbevelingen van deze scan input zijn voor overleg tussen de provincie en de gemeente. De scan zal ook worden betrokken bij de besluitvorming door college en raad over het aanvragen van de artikel 12-status voor het jaar 2014.

1.2 Werkwijze

Deze begrotingsscan bestaat uit drie analyses. Als eerste kijken we naar de ontwikkeling van de financiële positie in de gemeente Ten Boer. Hiervoor onderwerpen we de begroting, de jaarrekeningen, de weerstandscapaciteit van de afgelopen jaren aan een onderzoek. Belangrijke rol hierin speelt de verliesgevende exploitatie van het plan Dijkshorn, waarvoor een voorziening moest worden getroffen en de noodzakelijke afwaardering van de nog niet in exploitatie genomen grond van het plan Woldwijk, die in de jaarrekening 2012 is verwerkt. In de tweede analyse vergelijken we de belastingdruk van de gemeente Ten Boer met de selectiegroep en wordt ingezoomd op de regels die in een art. 12 situatie gelden voor het belastingpakket. En in de derde analyse vergelijken we de nettolasten van de gemeente Ten Boer op clusterniveau met de toedeling van middelen uit het gemeentefonds. Dit zetten we daarenboven af tegen het beeld dat de selectiegroep op dit punt laat zien. De drie analyses zijn te vatten in de volgende onderzoeksvragen:

Onderzoeksvraag 1

Wat kan aan de hand van de gemeenterekeningen vanaf 2010, de begroting 2013 en de meerjarenraming 2014 tot en met 2017 over de financiële positie van de gemeente Ten Boer worden gezegd?

Onderzoeksvraag 2

Doen zich tussen de gemeente Ten Boer 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 overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Ten Boer zich in 2013 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en welk beeld laat de selectiegroep zien?

Onderzoeksvraag 4

Hoe verhouden de personeelsomvang en -lasten van de gemeente Ten Boer zich ten opzichte van de gemeenten in de landelijke selectiegroep, de groottegroep en de groep met dezelfde sociale structuur en centrumfunctie?

Basisgegevens

Uitgangspunt van onze werkwijze is de primitieve begroting 2013 gecorrigeerd voor de effecten van

de nieuwe dienstverleningsovereenkomst (DVO) met Groningen die per 1-1-2013 is ingegaan en de jaarrekeningen 2010, 2011 en 2012 van de gemeente Ten Boer.

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 Ten Boer is in overleg met de gemeente gezocht naar een groep van gemeenten die gemiddeld genomen vergelijkbaar is, verder te noemen de selectiegroep. Voor deze begrotingsscan drie gemeenten geselecteerd die qua inwoneraantal overeenkomen en qua structuurkenmerken vergelijkbaar zijn met Ten Boer. Het betreft de Zuid-Hollandse gemeenten Ouderkerk en Strijen en de Noord-Hollandse gemeente Zeevang. Daarnaast maken op verzoek van Ten Boer de gemeenten Bedum, Loppersum en Marum ook deel uit van de selectie. Zij wijken qua structuur en inwoneraantal iets meer af, maar hebben het voordeel dat een vergelijking met deze (buur)gemeenten meer tot de verbeelding spreekt. (Zie bijlage 1 voor een overzicht van de belangrijkste structuurkenmerken van Ten Boer en van de selectiegroep.)

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beantwoorden wij de eerste onderzoeksvraag door te focussen op de jaarrekeningen 2010 t/m 2012, de begroting 2013, de meerjarenraming 2014 tot en met 2017, het onderhoud van kapitaalgoederen, de grondexploitatie, de weerstandscapaciteit en de schuldpositie. In hoofdstuk 3 vergelijken wij de gemeente Ten Boer met de selectiegroep op de punten belastingen/rechten en belastingdruk. Stil gestaan wordt bij voorschriften op dit punt voor een artikel 12-gemeente. Hoofdstuk 4 bevat de vergelijking op clusterniveau met de algemene uitkering uit het gemeentefonds en het beeld dat de selectiegroep in deze vergelijking laat zien. Tot slot gaat hoofdstuk 5 over de personeelsomvang en -kosten

2. DE ONTWIKKELING VAN DE FINANCIËLE POSITIE VAN DE GEMEENTE TEN BOER

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende vraag:

'Wat kan aan de hand van de begroting 2013, de meerjarenraming 2014 tot en met 2017 en de gemeenterekeningen vanaf 2010 over de financiële positie van de gemeente Ten Boer 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 grondexploitatie (paragraaf 2.4), het weerstandsvermogen (paragraaf 2.5), de jaarrekeningen (paragraaf 2.6), onderwerpen uit de verplichte paragrafen (paragraaf 2.7) en de balans en financiële ratio's (paragraaf 2.7).

Het onderzoek voor deze begrotingsscan is uitgevoerd in de periode april – mei 2013 op basis van het cijfermateriaal dat beschikbaar was medio april 2013. Concreet betekent dit dat gebruik is gemaakt van de begrotingen 2010-2013, de tot mei 2013 door de raad vastgestelde begrotingswijzigingen, de meerjarenraming 2014-2017 en de jaarrekeningen 2010, 2011 en de concept jaarrekening 2012.

Aanleiding voor de begrotingsscan is de financiële situatie waarin de gemeente Ten Boer verzeild is geraakt. Geconstateerd is dat de boekwaarde van in 2007 gekochte gronden (gronden Woldwijk), met de bedoeling deze vanaf 2011 als bouwgrond in exploitatie te nemen, veel te hoog is en dat een substantieel deel (naar landbouwwaarde) zal moeten worden afgeboekt. Door de crisis op de woningmarkt vallen ook de verkopen in het sinds 2008 in exploitatie zijnde plan Dijkshorn erg tegen. De exploitatietermijn is verlengd tot 2024 (was t/m 2011). Het exploitatieresultaat is (op basis van een geactualiseerde exploitatieopzet per 31-12-2012) gedaald naar circa € 3,9 miljoen nadelig. Voor dit bedrag is (in de jaarrekening 2012) een voorziening getroffen.

Om de financiële positie van de gemeente Ten Boer goed te kunnen doorgronden worden de begrotingen en jaarrekeningen en de besluitvorming hierover nogmaals kritisch tegen het licht gehouden. Het kan dan zijn dat – zeker met de kennis van nu - zaken opvallen die bij de eerdere analyse geen of minder aandacht kregen.

2.2 Financieel beleid

In eerste instantie is een gemeente zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. In artikel 189 van de Gemeentewet legt de wetgever de verantwoordelijkheid voor het evenwicht in de begroting bij de gemeenteraad. Op basis van artikel 203 van de Gemeentewet toetsen GS jaarlijks of de begroting naar hun oordeel 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 GS als toezichthouder de criteria die in het gemeenschappelijk financieel toezichtkader "Zichtbaar Toezicht" zijn vastgesteld.

Bij de beoordeling van de financiële positie van een gemeente neemt de begroting een centrale plaats in. Van belang is 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 structurele baten. Het financieel beleid van een gemeente komt mede tot uitdrukking in de verplichte paragrafen op grond van het BBV. Ook kan in dit verband nog worden gewezen op verplichte verordeningen op grond van artikel 212 en 213 van de Gemeentewet waarin de kaders van het financieel beleid worden gesteld.

2.2.1 Inrichting begroting en meerjarenraming en het BBV

De Programmabegroting van Ten Boer omvat 1 boekwerk en kent de volgende basisindeling:

1. Aanbiedingsbrief;
2. Kerngegevens;
3. Programmabegroting, bestaande uit 10 programma's, de algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien;
4. Voorgescreven paragrafen + paragraaf verantwoording raadsbesluiten en projecten;
5. Financiële begroting, bestaande uit overzicht lasten en baten, toelichting en uitgangspunten, analyse resultaat 2013, incidentele lasten en baten, meerjarenramingen 2014-2017 incl. toelichting, financiële positie, meerjareninvesteringsplan en het vaststellingsbesluit;
6. De bijlagen, waaronder:
 - a. reserves en voorzieningen 2013;
 - b. producten per programma.

Geconstateerd kan worden dat opzet en inhoud van begroting en jaarrekening van de gemeente Ten Boer aan de voorschriften van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) voldoen. Vanzelfsprekend zijn altijd verbeteringen mogelijk (en wellicht wenselijk). Hiertoe wordt door de provincie in overleg met de gemeente gebruik gemaakt van een "checklist" op aanwezigheid van de in het BBV voorgeschreven onderdelen.

2.2.2 Cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen

In paragraaf 2.2.1 zijn de begroting en meerjarenraming getoetst aan het BBV. De planning- en control cyclus bestaat echter uit meer documenten die van belang 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 organisatie (artikel 212 van de Gemeentewet);
- de controle op het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie (artikel 213 van de Gemeentewet).

De nu geldende verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet (Financiële verordening gemeente Ten Boer) heeft de gemeenteraad op 25 februari 2009 vastgesteld (evenals de verordeningen ex artikel 213 de "controleverordening gemeente Ten Boer").

Geconstateerd is dat deze verordeningen voldoen aan de wettelijke eisen.

2.2.3 Tijdige vaststelling en inzending van begroting en jaarrekening

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 rekening jaar.

Overschrijding van de gestelde termijnen kan gevolgen hebben voor de vorm van het financieel toezicht op de gemeente.

In de periode 2009 tot op heden zijn alle vastgestelde begrotingen en jaarrekeningen binnen de wettelijke termijnen toegezonden aan GS. Ook de in deze jaren vastgestelde begrotingswijzigingen zijn ter kennisname toegezonden aan GS.

2.3 Begroting en meerjarenraming

De begrotingspositie van de gemeente Ten Boer 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 vanaf de begrotings situatie 2010. De uiteindelijke weerslag van de uitvoering van begrotingen in de afgelopen jaren komt in de paragraaf 2.6 (jaarrekeningen) aan de orde. In de tweede plaats wordt beoordeeld of de huidige begroting 2013 en de meerjarenraming 2014 tot en met 2017 materieel in evenwicht zijn. Dit wil zeggen, zijn de structurele lasten gedekt door structurele baten en is er sprake van reële baten en lasten.

2.3.1 Financiële positie in historisch perspectief Op basis van de (primitieve)begroting en de meerjarenbegroting over de afgelopen jaren is in onderstaande tabel het begrotingsbeeld weergegeven.

Tabel 2.1 begrotingsuitkomsten (bedragen x € 1.000)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Begroting 2010	1	-124	-178	-191				
Begroting 2011		11	-196	-383	-587			
Begroting 2012			5	-170	-133	-260		
Begroting 2013				40	27	-85	-35	-24

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de gemeente er de afgelopen jaren steeds in is geslaagd voor het volgend begrotingsjaar een sluitende begroting te kunnen overleggen. Meerjarig werden tot en met de begroting 2012 steeds (forse) tekorten geraamd. Ondanks dat gesproken werd over structurele bezuinigingsmaatregelen om deze tekorten weg te werken, blijkt uit bovenstaande tabel niet dat dit het geval was. Geconstateerd kan worden dat sprake was van een opschuivend perspectief. Gezien de beperktheid van de bedragen (in relatieve zin) en het lage risicoprofiel van de gemeente (uitgezonderd de grondexploitatie) werd dit door de toezichthouder geaccepteerd. Medio 2012 (naar aanleiding van de rekening 2011) is geconstateerd dat deze werkwijze, gezien de risico's van de grondexploitatie, niet langer acceptabel is.

Door de gemeente zijn twee bezuinigingstrajecten uitgevoerd, in 2010 en 2012. De effecten daarvan zijn verwerkt in de begroting van 2013 en de meerjarenbegroting 2014-2017. Uit de (primitieve) begroting 2013 blijkt echter niet dat sprake is van een sluitend meerjarenperspectief. De prognose voor 2017 laat een klein tekort van € 24.000 zien.

Voorgesteld is in de komende begrotingen het meerjarig verloop van de financiële positie en de aansluiting met voorgaande jaren als gevolg van mutaties duidelijker tot uitdrukking te brengen. Met ingang van begrotingsjaar 2014 zal hieraan invulling worden gegeven.

Wat ook in de begrotingen (en jaarrekeningen) tot uitdrukking komt is het activeren van groot onderhoud op de wegen. In de jaarrekeningen is hierover het volgende opgemerkt: "*Materiele vaste activa investeringen in de openbare ruimte met uitsluitend maatschappelijk nut: In overeenstemming met de nota "Waardering en afschrijving vaste activa gemeente Ten Boer worden infrastructurale werken in de openbare ruimte, zoals b.v. wegen, pleinen en bruggen geactiveerd onder aftrek van bijdragen derden en bestemmingsreserves. Er wordt lineair afgeschreven over de verwachte levensduur van het actief. De ondergrond van deze werken wordt daarbij als integraal onderdeel van het werk beschouwd (en dus ook afgeschreven). Voor zover in voorkomende gevallen een snellere budgettaire dekking mogelijk is, mag op dergelijke activa (resultaatafhankelijk) extra worden afgeschreven. De boekwaarden moeten dus nadrukkelijk als nog te dekken investeringsrestanten worden gezien. Beleid is dat vervroegde of extra afschrijvingen op investeringen met maatschappelijk nut alleen plaats vinden indien er sprake is van gewijzigde economische levensduur, buiten gebruikstelling of wettelijke maatregelen. Extra afschrijvingen op grond van het rekeningresultaat vinden niet plaats."*

Deze methodiek is volgens de gemeente op basis van het BBV (art. 59 lid 4) toegestaan. Dit is niet het geval. Groot onderhoud is volgens de richtlijnen van de commissie BBV niet levensduurverlengend en mag niet worden opgevat als een te activeren investering². Geadviseerd wordt een methodiek waarbij jaarlijks een bedrag wordt gedoteerd (op basis van door de raad vastgestelde beheerplannen) aan een onderhoudsvoorziening. De gemeente activeert echter omdat de begrotingen niet de ruimte bieden dergelijke bedragen jaarlijks hierin op te nemen (waardoor de gemeente niet in staat zou zijn bepaalde investeringen in de openbare ruimte te doen). Achteraf kan dan ook worden geconstateerd dat de gemeente niet een juist beeld gaf van de werkelijke financiële positie door het ontbreken van toereikende budgetten voor wegenonderhoud.

² Notitie Verkrijging en/of vervaardiging van kapitaalgoederen van mei 2007

Door de gemeente wordt aangegeven dat bovenstaande systematiek in de afgelopen jaren getolereerd is door zowel de accountant als de toezichthouder van de provincie en dat de gemeente over informatie beschikt dat zij in deze wijze van werken niet alleen staat.

Aanbevolen wordt de bestaande methodiek te veranderen, immers op deze manier komen de lasten gedurende een groot aantal jaren ten laste van de exploitatie en worden de lasten naar de toekomst doorgeschoven.

In bijlage 2 wordt het beeld van de begrotingen over de afgelopen jaren nader geanalyseerd.

2.3.2 Begroting 2013 en meerjarenraming 2014-2016

De raad van de gemeente Ten Boer stelde op 8 november 2012 de begroting 2013 vast. Besloten werd om het (primitief) berekende tekort 2013 ad € 245.000 door bezuinigingsmaatregelen op te vangen. Basis voor de bezuinigingsmaatregelen zijn de uitkomsten van de bezuinigingsenquête onder de inwoners.

De bezuinigingen zijn als volgt te specificeren (lasten en baten als stelpost en taakstellend opgenomen):

Lasten:

Raad en raadsgriffie	€ 5.000	
Gemeentelijk groenonderhoud	- 35.900	
Minder beleidsuren OCSW gem. Groningen	- 6.500	
Minder uren onderhoud RO/EZ gem. Groningen	- 10.000	} <i>in DVO verwerkt</i>
Minder uren (o.a. gem. Groningen) t.b.v. sport	- 6.500	
Inkomensondersteuningsbeleid, participatie	- 11.000	
Ouderenwerk, klussendienst	- 7.500	
Minder uren bouw- en woningtoezicht	- 26.000	
		€ 108.400
<u>Baten:</u> verhoging opbrengsten OZB (10%) m.i.v. 2013		- 112.000
Molens en peuterspeelzaal (functioneel verwerkt)		- 24.500
Totaal		<u>€ 244.900</u>

Daardoor kon een "sluitende" begroting 2013 worden vastgesteld met een batig saldo van € 40.000. Het tekort in de laatste jaarschijf van de meerjarenraming (2017) werd berekend op € 24.000, voor B&W reden te concluderen dat de "normale" exploitatie van de gemeente Ten Boer er redelijk gezond uitziet. Melding werd gemaakt van de verwachte rijksbezuinigingen. Negatieve effecten daarvan (vooral in de algemene uitkering) worden verwacht voor de jaren na 2013. Tenslotte merkten B&W op dat voor de grootste zorg, de effecten van de grote grondvoorraad in Ten Boer, nog geen adequate oplossing was gevonden. De noodzakelijk geachte afboeking overstijgt de beschikbare reserves en ook binnen de begroting worden geen mogelijkheden gezien kapitaallasten van een verwacht tekort te kunnen dekken. In de begroting en meerjarenraming zijn hiervoor dan ook geen ramingen opgenomen.

Op 18 december 2012 besloten Gedeputeerde Staten (GS) de gemeente Ten Boer voor begrotingsjaar 2013 onder het preventieve begrotingstoezicht te plaatsen.

De door de raad van de gemeente en Boer op 8 november 2012 vastgestelde begroting 2013 sloot weliswaar met een batig saldo maar na het eerste fase onderzoek, een onderzoek op hoofdlijnen naar de meerjarige financiële positie van de gemeente Ten Boer, bleek dat de jaarschijf 2013 naar het oordeel van GS geen materieel begrotingsevenwicht vertoonde. Ook uit de gepresenteerde meerjarenbegroting bleek dat dit evenwicht de eerstkomende jaren niet hersteld zal kunnen worden. Dit oordeel werd vooral bepaald door de problematiek van de grondexploitatie in de gemeente Ten Boer (zie 2.4).

Zoals al is opgemerkt is de grondexploitatie de belangrijkste oorzaak van de slechte financiële positie. De consequentie van preventief toezicht is dat de begroting 2013 en de begrotingswijzigingen de goedkeuring van GS behoeven. De beslissing van GS betreffende de begroting 2013 van Ten Boer werd op grond van artikel 10:31 van de Awb verdaagd tot 8 mei 2013.

Na ambtelijk- en bestuurlijk overleg is op 7 mei 2013 door GS besloten de goedkeuring aan de begroting 2013 van de gemeente Ten Boer te onthouden. GS kunnen slechts goedkeuring aan de begroting (en begrotingswijzigingen) onthouden wegens strijd met het recht of met het algemene financiële belang (art. 206 Gemeentewet). Naar de mening van GS is sprake van strijd met het algemene financiële belang. De ramingen en/of aangegeven verplichtingen zijn van dusdanige omvang dat zij de draagkracht van de gemeente te boven gaan. Hierdoor moet wellicht een beroep worden gedaan op middelen van de collectiviteit van gemeenten ofwel aanvullende uitkeringen uit het gemeentefonds op basis van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet.

Het actuele beeld van de begroting 2013 is als volgt weer te geven:

Saldo primitieve begroting (november 2012)	€ 39.743
Voordeel a.g.v. geactualiseerde Dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de gem. Groningen m.i.v. 2013	- 43.515
saldo 2013	€ 83.258
schrappen nieuw beleid 2013	- 45.000
rentelast gronden Woldwijk	- 415.374 -/-
actueel saldo (nadelig)	<u>€ 287.116</u>

De "last" van het wegwerken van de negatieve algemene reserve in 4 jaar is nog niet in de (meerjaren)begroting opgenomen, de jaarrekening 2012 is in juni 2013 door de raad behandeld. Ambtelijk is afgesproken voor 2013 uit te gaan van de laatst vastgestelde begroting (2012) en die te bewerken tot (nieuwe) werkbegroting 2013. Omdat al sprake was van een begroting zonder veel veranderingen ten opzichte van 2012 is door de gemeente (ambtelijk) in concept een nieuwe werkbegroting samengesteld, uitgaande van 2012 met als mutaties alleen loonstijgingen en eventueel verhoogde kosten van verplichte uitgaven (zoals gemeenschappelijke regelingen) maar wel op basis van de geraamde algemene uitkering 2013 en de actuele belastingopbrengsten. Het nieuwe beleid voor 2013 is geschrapt (€ 45.000) en de rentelast van de gronden Woldwijk zijn nu in de exploitatie opgenomen. Tot en met 2012 werd de rente aan de boekwaarde toegevoegd. Hierdoor ontstaat een geprognosticeerd nadelig saldo 2013 van € 287.116. Na vaststelling van de jaarrekening 2012 is ook de last van de negatieve algemene reserve door middel van een begrotingswijziging in de begroting 2013 opgenomen.

2.3.3 Doorkijk naar begroting 2014-2017

Voor de actuele meerjarenbegroting 2014-2017 wordt verwezen naar de door de raad op 26 juni 2013 besproken perspectiefnota. De meerjarenbegroting vertoont forse tekorten. De tekorten worden vooral veroorzaakt door de gevolgen van de afwaardering gronden Woldwijk (jaarrekening 2012). De rentekosten komen nu ten laste van de exploitatie en vanaf 2013 is een jaarlijkse afschrijving geraamd van € 2,3 miljoen om de negatieve algemene reserve weg te werken.

2.4 Grondexploitatie

Het financiële probleem in de gemeente Ten Boer wordt mede veroorzaakt door problemen bij de grondexploitatie.

De grondexploitatie in de gemeente Ten Boer betreft de volgende plannen:

<u>In exploitatie:</u>	<u>Nog niet in exploitatie:</u>
- Centrumplan	- Woldwijk
- Dijkshorn	

Centrumplan

In de raadsvergadering van 27 maart 2013 is een slotcalculatie vastgesteld voor het Centrumplan met als peildatum 31-12-2012.

Uit deze slotcalculatie blijkt dat de exploitatie is afgesloten met een verlies van € 960.000. Dit tekort is afgedekt door middel van een daartoe ingestelde "voorziening negatieve exploitatieplannen".

Twee kavels uit dit plan (kavel Cluster 4 en Veld 1) worden in de jaarrekening 2012 op de balans verantwoord als niet in exploitatie genomen gronden. De boekwaarde van deze kavels per 31-12-2012 is te stellen op € 325.000. In de slotcalculatie is aangegeven dat er nog kosten moeten worden gemaakt (o.a. woonrijp maken) en dat er opbrengsten zijn (verkoop van de kavels en subsidies). Verwacht wordt dat het saldo van de boekwaarde plus de kosten minus de opbrengsten uiteindelijk zal leiden tot een neutrale uitkomst.

Indien de verkoop van de kavels vertraging oploopt levert dit extra rentelasten op. Voor de ISV-subsidie is een eindafrekening opgesteld.

Dijkshorn

In de raadsvergadering van 27 maart 2013 is een herziene exploitatiebegroting Dijkshorn vastgesteld met als peildatum 31-12-2012.

De uitbreidingswijk Dijkshorn biedt ruimte aan circa 3,2 hectare bedrijventerrein en er worden ongeveer 160 woningen gebouwd in drie fasen. Eind 2006 is het terrein grotendeels bouwrijp opgeleverd en in 2009 is ook het laatste stuk bouwrijp gemaakt. Het bedrijventerrein is volledig verkocht en woonrijp gemaakt, behalve het terrein (ca. 4.000 m²) dat gereserveerd was als transferium (in 2012 besloot de raad geen transferium aan te leggen, de gereserveerde oppervlakte is toegevoegd aan de te verkopen bedrijvenskavels en in de grondexploitatie is rekening gehouden met kosten voor bouw- en woonrijp maken van de kavel en grondopbrengsten).

De woningbouwkavels in fase 1 en 2 zijn deels verkocht en woonrijp gemaakt. In het afgelopen paar jaar is de verkoop van het gebied gestagneerd als gevolg van de economische en financiële crisis. In een poging de verkoop vlot te trekken is in 2012 gestart met de verkoop van fase 3. Er zijn echter geen kavels verkocht. Daarom is besloten dat in de aangepaste fasering fase 3 niet eerder aan bod komt dan in 2018. De kavels in fase 3 zijn dan ook weer uit de verkoop gehaald om te voorkomen dat bij verkoop van één verkochte kavel fase 3 woonrijp moet worden gemaakt.

In de herziene exploitatie is de looptijd van de exploitatie verlengd tot en met 2024. Het exploitatieresultaat is per 31-12-2012 daardoor van budgettair neutraal naar circa € 3.940.000 nadelig gedaald. Gezien de huidige economische situatie is het niet ondenkbeeldig dat in de nabije toekomst wederom verliezen op dit plan moeten worden genomen.

Ten laste van 2012 is in de jaarrekening 2012 een voorziening getroffen van € 3.940.000.

De aantallen geplande- en verkochte kavels zijn als volgt weer te geven:

	totaal	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	totaal
Fase 1	63	10	28	19	0	0	0	0	57
Fase 2	52	-	9	26	1	2	1	0	38
Fase 3	47	-	-	-	-	-	-	-	-
	162	10	37	45	1	2	1	0	95

Woldwijk

De raad van de gemeente Ten Boer besloot in 2007 tot aankoop van de gronden Woldwijk met een totale oppervlakte van 39,5 hectare. De gronden zijn destijds aangekocht met als doel om in de toekomst woningbouw te realiseren. De aankoop heeft plaatsgevonden in de context van een toen aanhoudende grote vraag naar bouwkavels en hoge verwachtingen op de nieuwbouwmarkt. Vanuit de Regiovisie Groningen-Assen werden gemeenten in het algemeen en gebaseerd op de toenmalige situatie op de woningmarkt, gestimuleerd zelf gronden aan te kopen en in eigen beheer te ontwikkelen.

Sinds 2008 bevindt Nederland zich in een economische crisis en de woningmarkt is ingestort. Sindsdien zijn er bijna geen bouwkavels meer verkocht. De optimistische verwachtingen van destijds om gronden sluitend te kunnen exploiteren kunnen helaas niet bewaarheid worden.

Het gemeentebestuur van Ten Boer zag ook aankomen dat de exploitatie van de aangekochte gronden zeer problematisch zou gaan worden. Er zijn in 2010 tentatieve berekeningen gemaakt voor exploitatie van de gronden Woldwijk in twee fasen. Hieruit bleek toen dat een bedrag van € 910.000 op de boekwaarde moest worden afgeboekt.

Door de afspraken die gemaakt zijn in de regio Groningen-Assen over de omvang van te bouwen woningen tot 2030 zijn de berekeningen van 2010 geactualiseerd en bleek het noodzakelijk te zijn om nogmaals een bedrag af te boeken op de boekwaarde (op basis van een op 25-4-2012 door de raad vastgestelde en geactualiseerde exploitatieopzet). In de jaarrekening van 2011 is een afboeking van € 29.000 op de gronden Woldwijk fase 2 verwerkt.

In de jaarrekening 2011 kwam de accountant tot de conclusie dat de gronden in relatie tot de werkelijke (landbouw)waarde te hoog waren gewaardeerd. De accountant gaf bij de jaarrekening 2011 dan ook een verklaring met beperking (zie 2.6 jaarrekeningen).

Het verloop van de boekwaarde van de gronden Woldwijk van 2007 tot en met 2012 is in bijlage 4 weergegeven.

Naar aanleiding van het 2^e fase onderzoek naar de begroting 2012 van de gemeente Ten Boer (voorjaar 2012) constateerde de provincie als toezichthouder dat in de gemeente een financieel probleem bestaat als gevolg van een te hoge boekwaarde op niet in exploitatie genomen (bouw)gronden in het plan Woldwijk.

Deze constatering werd mede ingegeven door het oordeel van de accountant (Ernst & Young) met betrekking tot de jaarrekening 2011. Ten tijde van het 2^e fase onderzoek 2012 was de jaarrekening 2011 en het verslag van bevindingen in concept gereed. De accountant heeft bij de jaarrekening 2011 een controleverklaring met beperking gegeven. De geconstateerde onzekerheden zijn groter dan de door de raad vastgestelde controletolerantie. Deze onzekerheid wordt volgens de accountant voornamelijk veroorzaakt door een onzekerheid in de waardering van de niet in exploitatie genomen bouwgronden.

In overleg met de accountant is in de rekening 2012 een afboeking ad € 7,3 verwerkt naar landbouwwaarde tot € 1 miljoen op de nog niet in exploitatie genomen gronden Woldwijk (Boekwaarde 31-12-2011 € 8,3 miljoen).

2.5 Weerstandsvermogen

Voor het vormen van een goed beeld van de financiële positie van een gemeente dient inzicht te bestaan in de omvang en de achtergronden van de gemeentelijke risico's. In de paragraaf weerstandsvermogen wordt een relatie gelegd tussen deze risico's en de weerstandscapaciteit.

Situatie gemeente Ten Boer.

In de gemeentelijke verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet is met betrekking tot het vorenstaande het volgende geregeld:

Artikel 14. Weerstandsvermogen

1. Het college biedt aan het begin van een nieuwe raadsperiode de nota weerstandsvermogen en risicomanagement aan. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. In de nota wordt tevens de gewenste weerstandscapaciteit bepaald.
2. Het college geeft in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de Jaarstukken de actuele risico's van materieel belang aan en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Tevens wordt jaarlijks de gewenste weerstandscapaciteit bepaald en opgenomen in de paragraaf.

In de begroting en jaarrekening is een overzicht van het weerstandsvermogen weergegeven. De meest actuele versie is weergegeven in de (concept) jaarrekening 2012.

	<u>B 2012</u>	<u>B 2013</u>	<u>R 2011</u>	<u>R 2012</u>
<u>beschikbare weerstandscapaciteit:</u>				
algemene reserve	€ 1.100.000	€ 1.300.000	€ 1.479.000	€ 1.269.000
claims op algemene reserve	incl	incl	€ (732.000)	€ (280.000)
rekeningsaldo	n.v.t.	n.v.t.	€ 201.000	€ (10.303.000)
onvoorzien	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000
begrotingsruimte	€ -	€ -	€ -	€ -
bestemmingsreserves	€ 275.000	€ 167.000	€ 268.000	€ 228.000
stille reserves	€ -	€ -	€ -	€ -
resterende belastingcapaciteit	€ -	€ -	€ -	€ -
totaal weerstandscapaciteit	€ 1.395.000	€ 1.487.000	€ 1.236.000	€ (9.066.000)
risico's vertaald in geld	€ 1.000.000	€ 4.133.000	€ 1.000.000	€ 241.000
weerstandsvermogen	€ 395.000	€ (2.646.000)	€ 236.000	€ (9.307.000)

Door de gevolgen van afwaardering gronden Woldwijk en het treffen van een voorziening voor het tekort Dijkshorn komt het weerstandsvermogen in de jaarrekening 2012 uit op € 9,3 miljoen negatief. Rekening houdend met de wens (en noodzaak om een buffer te hebben) om de minimale omvang van de algemene reserve op € 1 miljoen te hebben, betekent bovenstaande dat de weerstandscapaciteit € 10 miljoen negatief is.

Geconstateerd kan worden dat er geen weerstandsvermogen in de gemeente Ten Boer (meer) aanwezig is!

Ter toelichting is het verloop van de algemene reserve in bijlage 4 weergegeven.

Uit informatie van de gemeente is gebleken dat de raad in het verleden een aantal besluiten heeft genomen waarbij beslag is gelegd (claims) op de algemene reserve. Het betreffen de volgende bedragen:

Actualisering bestemmingsplannen in 2014/2015	€ 130.000
Kasschuif NUP 2015	- 49.200
Onderhoud sportvelden in 2013	- 20.000
Inhuur eigen bijdrageregeling WMO-voorzieningen 2013	- 21.326
Totaal	<u>€ 220.526</u>

In bovenstaande opstelling is de claim op de algemene reserve ad € 60.000 ten behoeve van de herstructurering van (werkvoorzieningsschap) Fivelingo 2013-2018 vervallen. Bij de berekening van het weerstandsvermogen in de jaarrekening 2012 is nog uitgegaan van een claim ad € 280.000.

Naar de mening van de provincie betreft het hier bedragen waaraan door de raad een bepaalde bestemming is gegeven en dienen deze te worden opgenomen onder de bestemmingsreserves (zie definities nota reserves en voorzieningen 2010).

Aanbevolen is om na te gaan of bovenstaande bestemmingen en bedragen nog actueel zijn en dan voor deze bedragen alsnog bestemmingsreserves in te stellen (*uit de perspectiefnota 2013 blijkt dat de raad 26 juni 2013 heeft besloten bovenvermelde bestemmingsreserves in te stellen*).

Met betrekking tot het overzicht "verloop van de algemene reserve" wordt nog het volgende opgemerkt. Uit het overzicht blijkt dat de afgelopen jaren aan de algemene reserve rente over eigen financieringsmiddelen (bespaarde rente) is toegevoegd. Uiteindelijk zijn deze bedragen mede gebruikt om een aantal uitgaven te dekken. Doordat de afgelopen jaren rente werd toegevoegd aan de boekwaarde gronden Woldwijk waren toevoegingen aan de algemene reserve mogelijk. Achteraf kan gesteld worden dat de gemeente zich hierdoor "rijker" heeft gerekend dan dat men feitelijk was.

Stille reserves zijn activa die onder de opbrengstwaarde of tegen nul zijn gewaardeerd. In andere woorden: de boekhoudkundige waarde is lager dan de reële waarde. De activa moeten direct verkoopbaar zijn als men dat zou willen. De winst bij verkoop is eenmalig vrij inzetbaar. De stille reserves van de gemeente Ten Boer zijn (door de gemeente) niet meegenomen bij het bepalen van de

weerstandscapaciteit omdat ze moeilijk kwantificeerbaar zijn en omdat de meeste activa niet verkoopbaar zijn. Ze worden gebruikt voor gemeentelijke activiteiten. Ook bij financiële activa kan sprake zijn van stille reserves. Bij de financiële activa is sprake van aandelen en deelnemingen. Op de balans van de gemeente Ten Boer zijn de volgende aandelen en deelnemingen opgenomen.

Enexis Holding (35.529 aandelen)	€ 35.527,00
Essent Milieu	€ 1,00
PBE BV	€ 1,00
Vordering Enexis BV	€ 5,00
Verkoop vennootschap BV	€ 5,00
CBL vennootschap BV	€ 5,00
Claim staat vennootschap BV	€ 5,00
Waterleidingbedrijf	€ 1.361,34
Bank Nederlandse Gemeenten	€ 8.775,20
	<u>€ 45.685,54</u>

Bij een eventuele verkoop van de aandelen/deelnemingen kan winst ontstaan. Het is niet in te schatten of er bij verkoop winst gaat ontstaan. Daarom is er geen bedrag meegenomen in de bepaling omvang weerstandscapaciteit. Niet duidelijk is in hoeverre en voor hoeveel hier sprake is van een directe opbrengstwaarde. De aandelen Enexis en Bank Nederlandse Gemeenten zijn niet vrij verhandelbaar. De aandelen van Enexis Holding en Bank Nederlandse Gemeenten genereren (structureel) een jaarlijkse dividendopbrengst van € 30.000.

Resterende belastingcapaciteit

Bij de resterende belastingcapaciteit dient gedacht te worden aan de ruimte die beschikbaar is binnen het belastinggebied van een gemeente. We hebben het in zijn algemeenheid dan over structurele ruimte. Er kan sprake zijn van een incidenteel voordeel indien in een bepaald jaar door bijvoorbeeld een groot project extra bouwleges worden ontvangen. In het kader van de bepaling van de weerstandscapaciteit wordt geen rekening gehouden met incidentele ruimte.

De resterende belastingcapaciteit geeft inzicht in de mogelijkheden van een gemeentebestuur voor nog te heffen lokale lasten. Hierbij wordt rekening gehouden met OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing.

Rioolheffing

Voor de bepaling van de hoogte van de rioolheffing worden in Ten Boer de kosten voor 100% meegenomen.

Afvalstoffenheffing

De opbrengsten afvalstoffenheffing in Ten Boer dekken de kosten inzameling en verwerking van het huishoudelijk afval voor 100%.

Ten aanzien van de riool- en afvalstoffenheffing zou nagegaan kunnen worden of nog bepaalde kosten kunnen worden toegerekend en zodoende in de tarieven kunnen worden opgenomen.

Onroerende zaakbelasting

De totale opbrengst OZB in de begroting 2013 van Ten Boer bedraagt bijna € 1,3 miljoen. Een verhoging van het tarief met 1% geeft € 13.000 structurele ruimte binnen de begroting.

Voor de heffing van de OZB bestaan geen maximale tarieven. Wel is er een Macronorm die de stijging van de landelijke OZB opbrengsten limiteert. Het Rijk behoudt zich het recht voor gemeenten te korten via het gemeentefonds indien zij gezamenlijk de Macronorm (in 2013: 3%) overschrijden.

De Macronorm wordt jaarlijks in de meicirculaire van het gemeentefonds bekend gemaakt.

In geval van een aanvraag op grond van artikel 12 kan zeker indien het tekort wordt veroorzaakt door eigen beleid een belastingvoorschrift worden opgelegd, in de regel tot een opslag van 40% op het gemiddelde OZB- tarief in Nederland, maar in uitzonderingsgevallen wordt een hogere opslag niet

uitgesloten. In het volgende hoofdstuk wordt de OZB-opbrengst in ten Boer afgezet tegen het rekentarief en het gemiddelde tarief.

Voor een vergelijking van de woonlasten in Ten Boer met de regiogemeenten wordt verwezen naar tabel 3.3. op pag. 33.

2.6 Jaarrekeningen

Met betrekking tot de uitkomsten van de jaarrekeningen van de gemeente Ten Boer over de afgelopen jaren kan het volgende overzicht worden verstrekt.

In deze paragraaf wordt in het kort een beeld gegeven van de ontwikkeling van de resultaten van de jaarrekeningen over 2006 t/m 2012. De in onderstaande tabel opgenomen cijfers bestaan uit de volgende componenten:

- Jaarrekeningresultaat gepresenteerd door gemeente;
- Incidentele zaken;
- grondexploitatie.

jaar	Gepresenteerd saldo	Incidentele zaken	Grondexploitatie
2006	€ 443.000		
2007	€ 37.000 -/-	€ 431.000	
2008	€ 367.000		
2009	€ 117.000		
2010	€ 385.000 -/-		€ 1.710.000
2011	€ 201.000		
2012	€ 10.303.000 -/-		€ 10.705.000

Geconstateerd kan worden dat in de gemeente Ten Boer de laatste jaren uit de "normale" exploitatie positieve rekeningresultaten heeft behaald door het toevoegen van rente aan de grondexploitatie. Uit deze tabel blijkt vooral de invloed van de saldi van de grondexploitatie en een aantal incidentele zaken op het uiteindelijke resultaat.

Bijlage 5 geeft een nadere toelichting op de rekeningresultaten van de afgelopen jaren.

2.7 Onderhoud kapitaalgoederen

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen worden de kaders weergegeven voor de inrichting van het onderhoud en het beoogde onderhoudsniveau voor het openbaar groen, water, wegen, bruggen en straatmeubilair, riolering en gebouwen. Daarbij is de normkostensystematiek en het meerjarig budgettaire beslag aangegeven. Op basis van de meest recente informatie (jaarrekening 2012) is onderstaande tabel samengesteld, waarin wordt aangegeven of er onderhouds/beheerplannen zijn, hoe actueel deze plannen zijn of er voldoende budget is om de plannen uit te voeren. Een toelichting op de tabel treft u aan in bijlage 6.

Overzicht beheerplannen

	Plan aanwezig?	Wanneer vastgesteld?	Loopt tot en met	Ramingen reëel?	Achterstallig onderhoud?	Onderhoudsvoorziening?	Onderhoudsreserve?
Groen	Ja	Jaarlijkse actualisatie	PM	Ja	Nee	Nee	Nee
Wegen	Ja	2011	PM	Ja	Nee	Nee	Nee
Riolering	Ja	2010, jaarlijkse actualisatie	2032	Ja	Nee	Nee	Nee, wel reserve egalisatie rioolrecht
Gebouwen gemeentehuis en buitendienst	Ja	2010 Jaarlijkse actualisatie	2022	Ja	In 2011 weggewerkt	Ja	Nee
Schoolgebouwen	Nee	Afspraak: ligt bij schoolbesturen		Jaarlijks € 20.000 beschikbaar	Nee	Nee	Ja
Gebouwen sportaccommodaties	Ja	2011 Jaarlijkse actualisatie	2022	Ja	Nee	Nee	Nee
Sportvelden	Ja	2013	2022	Ja	Nee	Nee	Nee
Speelvoorzieningen	Nee			Ja, voor dagelijks onderhoud	Nee	Nee	Nee
Kunstwerken (o.a. bruggen en kunstwerken)	Nee	Planning 2014		Ja, voor dagelijks onderhoud	Nee	Nee	Nee
Openbare verlichting	Ja	2009	2016	Ja	Nee	Nee	Nee

2.8 Balans en financiële ratio's

2.8.1 Algemeen

Op basis van balansgegevens per 31-12-2012 en in 2012 gedane aflossingen en afschrijvingen zijn in onderstaande tabel een aantal financiële ratio's in beeld gebracht van Ten Boer.

Tabel 2.11 Financiële ratio's

omschrijving	Ten Boer
netto schuld in % van exploitatie	118%
financieringssaldo (* € 1.000) (VA-LVV-EV)	-13.974
gouden balansregel (VP/VA)	0,85
solvabiliteit (EV/LVV)	-0,27
Investeringsratio (BW/AFS)	26,19
financieringsratio (AFS/AFL)	0,59
investeringen per inwoner (BW/inw)	€ 3.348,36
afschrijvingslast per inw. (AFS/inw)	€ 121,74

VA = vaste activa

VP = vaste passiva

AFL = aflossingen

EV = eigen vermogen

AFS = afschrijvingen

INW = inwoners

LVV = lang vreemd vermogen BW = boekwaarde investeringen

Netto schuld in % van de exploitatie

De opgenomen leningen verminderd met de verstrekte geldleningen in een percentage van de jaaromzet.

Zoals bekend heeft de gemeente Ten Boer een hoge schuldpositie. Reden hiervan is de aangetrokken (vaste) geldleningen (bij de BNG) voor de financiering van de in 2007 aangekochte gronden Woldwijk en de in de loop van de jaren geactiveerde kosten van groot onderhoud.

Financieringssaldo

Het saldo van de investeringen minus de aangetrokken lange geldleningen en minus het eigen vermogen. Positief saldo betekent dat vaste activa met kort vermogen zijn gefinancierd. Duidelijk is dat de gemeente de investeringen heeft gefinancierd met lang vermogen.

Gouden balansregel

De vaste passiva gedeeld door de vaste activa. Een waarde kleiner dan 1 geeft een disbalans aan. Hiervan is in Ten Boer sprake.

Solvabiliteit

Het eigen vermogen gedeeld door het vreemde vermogen. De mate waarin een onderneming of gemeente is staat is om op lange termijn aan zijn verplichtingen te voldoen. Bij gemeenten is het lastig een oordeel over de hoogte te geven, omdat de vaste activa voor een deel niet op de balans (kunnen of mogen) staan tegen de economische waarde.

De solvabiliteit van de gemeente Ten Boer is als zwak te kwalificeren ($> 0,50$ goed, $< 0,50 - > 0,35$ redelijk en $< 0,35$ zwak).

Investeringsratio

De boekwaarde van de activa gedeeld door de (reguliere) afschrijving. Dit is de gemiddelde afschrijvingstermijn van alle activa. Waarden rond, maar vooral net onder de 20 zijn gebruikelijk.

Financieringsratio

De jaarlijkse afschrijving gedeeld door jaarlijkse aflossing. In het bedrijfsleven zou dit 1 moeten zijn. De afschrijving (wel een last, geen feitelijke uitgave) maakt ruimte vrij om af te lossen. Omdat een (groot) deel van de leningen en aflossingen betrekking heeft op de grondexploitatie ligt bij gemeenten de waarde vaak lager dan 1, zo ook in Ten Boer.

De diverse ratio's zeggen vooral iets over het evenwicht in de balans. Bij Ten Boer, dat in feite (vanaf 2013) een negatief eigen vermogen heeft is dit evenwicht bij een aantal ratio's (ernstig) verstoord.

De cijfers in de tabel geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

- De gemeente Ten Boer heeft een negatief eigen vermogen (saldo Algemene Reserve, overige bestemmingsreserves en rekeningresultaat voor bestemming). Bij het financieringssaldo en de solvabiliteit is dit gegeven van (grote) invloed op de uitkomsten.
- De afschrijvingslast van de gemeente is relatief hoog.
- De gemiddelde afschrijvingstermijn (Investeringsratio) ligt met 26 jaar op een hoog niveau.
- De lage financieringsratio wordt veroorzaakt door de hoge aflossingsverplichtingen van de hoge schuldenlast. Dit heeft te maken met het hoge bedrag aan opgenomen geldleningen.

De gemeente Ten Boer heeft een hoge schuld. Dat is niet vreemd als je de boekwaarde van de grondexploitatieprojecten bekijkt (c.q. het negatieve eigen vermogen), die met vreemd vermogen zijn gefinancierd. De rentelast wordt daardoor voor de gemeente erg hoog. In de balans 2012 werd een netto schuld gepresenteerd van € 29,7 miljoen. Bij een rente van ca. 3% betekent dit een jaarlast van € 0,9 miljoen. In werkelijkheid (jaarrekening 2012) is aan rente voor de vaste geldleningen € 1,4 miljoen betaald. Geconstateerd kan worden dat de gemeente relatief dure geldleningen heeft. Aanbevolen wordt na te gaan in hoeverre herfinanciering mogelijk is.

2.8.2 Kengetallen met betrekking tot schulden van de 23 Groninger gemeenten en de drie referentiegemeenten

(Brongegevens: Centraal Bureau Statistiek, Statline, balansen individuele gemeenten 2011 & 2010 van 26 april 2013, publicatie VNG 23 mei 2013)

In onderstaande tabel zijn enige kengetallen met betrekking tot schulden van de 23 Groninger gemeenten en de drie referentiegemeenten buiten de provincie (zie ook hfd. 3) opgenomen.

Het betreft de volgende kengetallen:

Rang

Rangnummer gemeente op lijst gemeenten gerangschikt naar netto schuld als aandeel van de inkomsten (= **netto schuldquote**).

Netto schuld

Som van onderhandse leningen, overige vaste schuld, kortlopende schuld en overlopende passiva minus langlopende uitzettingen, kortlopende vorderingen en uitzettingen, liquide middelen (kas, bank, giro) en overlopende activa (negatief teken is geen schuld).

Inkomsten

Inkomsten voor bestemming reserves en bestemming exploitatieresultaat.

Inwonertal

Aantal inwoners in de gemeente op 31 december 2011.

Voorraadquote

Som van voorraden bouwgrond, voorraden onderhanden werk en overige voorraden uitgedrukt als aandeel van de inkomsten.

Debratio

Som van onderhandse leningen, overige vaste schuld, kortlopende schuld en overlopende passiva uitgedrukt als aandeel van het balanstotaal.

Volgens de VNG (factsheet Financiële ruimte en schuldpositie) zijn de debratio en de netto schuldquote goede kengetallen voor het beoordelen van de schuld. Een debratio van meer dan 75% geeft volgens de VNG aan dat de gemeente zijn bezit wel met zeer veel schulden heeft belast. Voor wat betreft de netto schuldquote is 130% volgens de VNG een kritische grens. Deze grens is vergelijkbaar met het schuldenplafond van 60% bbp dat de Europese Unie aan de landen oplegt.

De VNG tekent hierbij aan dat bij het beoordelen van de kengetallen rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat een gemeente veel geld heeft uitgeleend en/of grote voorraden bouwgrond in bezit heeft. Bij verkoop van de kavels kunnen de schulden worden afgelost en de betaalde rentelasten worden goedgeemaakt. Indien de verkoop binnen redelijke termijn in het verschiet ligt mag de voorraadquote worden gebruikt om de netto schuldquote te corrigeren.

Geconstateerd moet worden dat de gemeente Ten Boer zich op basis van de uitgangspunten van de VNG in de gevarenzone bevindt. Te hoge schulden verdrücken andere noodzakelijke uitgaven van de gemeente. Bij een gelijkblijvend niveau van de inkomsten heeft Ten Boer geen capaciteit voor het doen van nieuwe investeringen.

Rang	Naam gemeente	Netto schuld	Debratio	Netto schuld	Voorraad-	
		/ inkomsten		/ inwonertal	quote	
		2011	2011	2011	2011	
		%	%	€	%	
26	Vlagtwedde	-19	15	-696	5	
68	Veendam	9	33	363	30	
77	Winsum	11	39	242	1	
119	Stadskanaal	30	40	902	10	
120	Pekela	30	49	972	7	
132	Appingedam	37	56	1.171	7	
143	Loppersum	41	49	1.107	9	*
202	Menterwolde	60	60	1.523	9	
205	Bellingwedde	61	87	1.745	3	
208	Oldambt (m.i.v. 1-1-2010)	61	60	2.049	10	
224	Hoogezand-Sappemeer	64	72	2.137	21	
241	Eemsum	69	48	2.272	15	
278	Zuidhorn	80	60	1.600	19	
305	Slochteren	88	69	2.137	12	
308	Bedum	89	64	1.905	24	*
320	De Marne	92	63	2.793	21	
322	Delfzijl	93	80	3.109	19	
325	Groningen	94	74	4.242	17	
327	Marum	94	64	1.971	37	*
354	Grootegeest	110	81	2.299	16	
407	Leek	188	90	4.748	88	
408	Haren	189	91	4.045	41	
414	Ten Boer	215	89	4.187	83	
11	Ouderkerk (ZH)	-42	31	-907	0	**
324	Strijen (ZH)	94	64	2.041	25	**
15	Zeevang (NH)	-28	20	-608	12	**

Referentiegemeenten in de provincie Groningen** Idem buiten de provincie Groningen *

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de gemeente Ten Boer van de Groninger gemeenten op de laagste plaats staat wat betekent dat ze de hoogste netto schuldquote heeft. Van alle Nederlandse gemeenten hebben alleen de gemeenten Hendrik-Ido-Ambacht, Barneveld en Gemert-Bakel een hogere netto schuldquote. Oorzaken zijn de eerdergenoemde hoge netto schuld veroorzaakt door ondermeer de aankoop van dure gronden en het (ten onrechte en teveel) activeren van groot onderhoud waardoor relatief veel (en hoge) vaste geldleningen moesten worden aangegaan.

Op basis van de balanscijfers per 31-12-2012 is in paragraaf 2.8.1 een en ander nader toegelicht. Het daarin geschetste beeld wordt in bovenstaande tabel bevestigd.

2.9 Conclusies en aanbevelingen

Op de vraag 'Wat kan over de financiële positie van de gemeente Ten Boer worden gezegd aan de hand van de (meerjaren)begrotingen en de jaarrekeningen vanaf 2010 tot op heden?' kan het volgende worden geantwoord.

De gemeente Ten Boer is voor het begrotingsjaar 2013 onder preventief toezicht van de provincie geplaatst. Naar het oordeel van GS vertoonde de begroting 2013 geen materieel begrotingsevenwicht en uit de gepresenteerde meerjarenramingen bleek niet dat dit evenwicht hersteld zou kunnen worden. Dit oordeel werd vooral ingegeven door de problematiek van de grondexploitatie in de gemeente Ten Boer en dan vooral de hoge boekwaarde van de nog niet in exploitatie genomen gronden Woldwijk. In de hieraan voorafgaande jaren gold het repressieve toezicht. De gemeente Ten Boer slaagde er in door het nemen van bezuinigingsmaatregelen en het verhogen van de OZB een sluitende begroting te presenteren. De vraag laat zich stellen of er al deze jaren sprake was van een "reëel en structureel" begrotingsevenwicht. Geconstateerd wordt door de wijze van presenteren meerjarenramingen niet het vereiste inzicht boden in de structurele doorwerking van de genomen bezuinigingsmaatregelen en dat daardoor de structurele sluitendheid van de begroting niet goed kon worden vastgesteld. Daarnaast is onvoldoende onderzocht of de begrotingsramingen realistisch waren. Geconstateerd is dat er niet voor alle kapitaalgoederen onderhouds- en beheerplannen zijn en dus niet kan worden beoordeeld of in de begroting opgenomen budgetten voldoende zijn. Voor het onderhoud van de wegen en de openbare verlichting zijn wel plannen, maar de kosten van groot onderhoud zijn ondergebracht in het Meerjarig Investeringsplan (MIP) en worden geactiveerd. Hiertoe is de gemeente overgegaan omdat de onderhoudsbudgetten niet toereikend bleken. Het activeren is niet toegestaan en geeft een onjuist beeld van de financiële positie van Ten Boer. Onderhoudslasten komen gedurende een groot aantal jaren ten laste van de exploitatie en worden naar de toekomst doorgeschoven.

Geconcludeerd kan worden dat financiële situatie van Ten Boer slechter is dan de gemeente aangeeft en niet alleen de grondproblematiek als oorzaak heeft. De grondproblematiek is wel de hoofdoorzaak. Na de vaststelling van de jaarrekening 2012, waarin € 6.765.000 is afgeboekt op de gronden Woldwijk en voor een bedrag van € 3.940.000 een voorziening is gevormd vanwege de tegenvallen exploitatie Dijkshoorn, ziet ten Boer zich geconfronteerd met een negatieve Algemene Reserve van € 8.961.513 en een tekort op de begroting 2013 van € 287.116 omdat er geen rente meer kan worden toegevoegd aan de boekwaarde van de gronden Woldwijk.

Kengetallen ontleend aan de balans bevestigen de slechte financiële positie van Ten Boer. Ten Boer heeft de op drie na hoogste netto schuldquote van alle Nederlandse gemeenten. De schuld van Ten Boer zal slechts ten dele op korte termijn kunnen worden afgelost door de verkoop van kavels, waardoor de gemeentebegroting zwaar blijft belast met rente- en aflossingsverplichting op afgesloten (dure) leningen.

Aanbevelingen

Breng in de komende begrotingen het meerjarig verloop van de begroting en de aansluiting met voorgaande jaren duidelijker in beeld.

Stel voor de kapitaalgoederen 'Bruggen en straatmeubilair' en voor 'Schoolgebouwen' onderhoudsplannen vast; ga in de plannen uit van een onderhoudsniveau waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt (minimaal noodzakelijk) en pas de onderhoudsbudgetten hier op aan. Vorm hierbij voorzieningen voor groot onderhoud en beëindig het activeren van groot onderhoud. Ten Boer heeft onderzoek naar onderhoudsplannen van Bruggen en straatmeubilair reeds in gang gezet; het opstellen van onderhoudsplannen voor onderwijsgebouwen kan volgens de gemeente achterwege blijven omdat onderhoudsbudgetten geheel naar het onderwijs overgaan per 2015.

3 DE EIGEN INKOMSTEN VERGELEKEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk willen we de volgende vraag beantwoorden:

Doen zich tussen de gemeente Ten Boer 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 hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds hangt ook af van de belastingcapaciteit van die gemeente. Het idee daarachter is eenvoudig: hoe meer geld een gemeente aan onroerende zaakbelastingen kan binnenhalen, des te minder geld uit het gemeentefonds nodig is. Met het betrekken van de belastingcapaciteit in de verdeling van het gemeentefonds wordt als het ware het draagkrachtprincipe geïntroduceerd.

De belastingcapaciteit is afhankelijk van de waarde van de onroerende zaken in een gemeente. Hoe hoger de waarde, hoe hoger de belastingcapaciteit, hoe hoger de 'OZB-aftrekpost' in de algemene uitkering. Bij de berekening van de 'OZB-aftrekpost' wordt een voor alle gemeenten gelijk rekestatarief gebruikt. Door de tarieven van Ten Boer in 2013 af te zetten tegen het rekestatarief kan worden bepaald in hoeverre de gemeente meer of minder inkomsten genereert.

Het rekestatarief wordt bepaald op basis van een uniform percentage van de WOZ-waarde. Voor het jaar 2013 bedraagt dit percentage 0,1005% voor eigenaren van woningen, 0,1083% voor gebruikers van niet-woningen en 0,1343% voor eigenaren van niet-woningen (zie mei-circulaire 2012 GF).

Voor 2013 is het percentage dat Ten Boer voor eigenaren van woningen hanteert 0,1577%, wat hoger is dan het rekestatarief van 0,1005%. Het percentage voor niet-woningen bedroeg in Ten Boer 0,2819 en dat is hoger dan het rekestatarief van 0,1343%. Dat leidt ertoe dat Ten Boer in 2013 per saldo bijna € 580.000 meer inkomsten via de OZB binnenhaalt dan wanneer de rekestatarieven worden gehanteerd.

Tabel 3.1 Vergelijking van tarieven gemeente met rekestarief en normtarief artikel 12 van de Fvw en de daarbij behorende opbrengsten 2013

Ten Boer	woningen	niet-woningen gebruikers	niet-woningen eigenaren	totaal
Waarde onroerende zaken ¹	522.345.000	104.761.500	119.656.500	746.763.000
Tarief als percentage van de WOZ-waarde ²	0,1577	0,2077	0,2819	
Opbrengst op basis van waarde gemeentefonds	823.738	217.590	337.312	1.378.639
Rekestarieven gemeentefonds als percentage van de WOZ-waarde	0,1005	0,1083	0,1343	
Opbrengst bij rekestarieven	524.957	113.457	160.699	799.112
Meeropbrengst ten opzichte van de rekestarieven	298.781	104.133	176.613	579.527
Gemiddeld tarief OZB gemeente als percentage van de WOZ-waarde				0,1846
Normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw als percentage van de WOZ-waarde				0,1540
Correctie normtarief voor onderdekking reiniging				0,0000
Correctie normtarief voor onderdekking riolering				0,0000
Gecorrigeerd normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw				0,1540
Normopbrengst OZB op basis van gecorrigeerd normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw				1.150.015
Opbrengst OZB volgens begroting ³				1.279.000
Meeropbrengst ten opzichte van normopbrengst				128.985

1. gegevens algemene uitkering gemeentefonds

2. gegevens website COELO-atlas gemeentelijke woonlasten

3. geraamd op functies 931 en 932

3.3 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen in de gemeente Ten Boer vergeleken met de normen ingevolge artikel 12 van de Fvw

In geval van artikel 12 van de Fvw (gemeenten met een structureel tekort die onder curatele van het rijk staan) 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 wordt een percentage van de WOZ-waarde van de OZB-capaciteit gehanteerd. Voor 2013 bedraagt die 0,1540%. Dit tarief komt tot stand door een opslag van 20% toe te passen op het werkelijk gewogen landelijk gemiddelde 'OZB-tarief' in het jaar t-1. Bij de onderdelen riolering en reiniging wordt uitgegaan van 100% lastendekkendheid. Op de onderdelen reiniging en riolering is in Ten Boer op basis van de begroting 2013 sprake van ten minste 100% lastendekkendheid.

Geconcludeerd kan worden dat Ten Boer een meeropbrengst van € 128.985 (tabel 3.1) heeft ten opzichte van de artikel 12-norm van het redelijk peil.

Indien de art. 12 status een gevolg is van eigen beleid kan de gemeente lopende het art. 12-traject een belastingvoorschrift worden opgelegd. In de regel tot een opslag van 40% op het landelijk gemiddelde OZB-tarief, maar in uitzonderingsgevallen wordt een hogere opslag niet uitgesloten (blz. 11 Handleiding Artikel 12 Fvw). Indien het normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van 0,1540 wordt opgehoogd met 20% naar 0,1797 ontstaat een tekort ten opzichte van de normopbrengst van € 63.000. Indien een opslag van 150% ten opzichte van het landelijke gemiddelde wordt gehanteerd, is het tekort ten opzichte van de normopbrengst € 158.000.

In 2013 heeft Ten Boer een extra tariefsstijging OZB doorgevoerd van 10% als onderdeel van een ombuigingspakket om tot een sluitende begroting te komen. Indien de grondexploitatie in het kader van het artikel 12-onderzoek als oorzaak van de financiële problematiek van Ten Boer wordt aangewezen dan is er voldoende aanleiding om een OZB-verhoging tot 150% aanvaardbaar te achten en daarvoor een bijzonder voorschrift voor te stellen. De eigen verantwoordelijkheid van de gemeente om maatregelen te nemen gericht op financiële gezondmaking en de uiterste inspanning die van een gemeente mag worden verlangd, rechtvaardigen deze eventueel door te voeren verdere OZB-stijging.

Het percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 voor het jaar 2014 is in de mei-circulaire van het gemeentefonds vastgesteld op 0,1651. Uitgaande van dit percentage is de normopbrengst voor toelating tot artikel 12 € 1.232.906. De meeropbrengst ten opzichte van de normopbrengst bedraagt bij dit percentage € 47.000. Ook zonder verdere verhoging van de OZB voldoet Ten Boer bij een aanvraag voor artikel 12-steun voor het jaar 2014 aan het redelijk peil van de eigen inkomsten. Het zal duidelijk zijn dat dit niet wordt aanbevolen.

3.4 Gemeentelijke woonlastendruk

In het kader van de Atlas van de lokale lasten verzamelt het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) jaarlijks per gemeente de gegevens met betrekking tot de totale opbrengst van de OZB, op basis van de gemiddelde waarde van een woning, reinigingsrecht/afvalstoffenheffing en rioolrecht, op basis van een meerpersoonshuishouden, uitgedrukt in een bedrag per huishouden. De gemeenten worden vervolgens gerankt naar woonlasten per meerpersoonshuishouden.

Tabel 3.2 Gemeentelijke lastendruk vergeleken met de selectiegroep 2013

Gemeenten	Reinigingsrecht meerpersoons huishouden* (1)	Rioolrecht meerpersoons huishouden* (3)	Rioolrecht eigenaren* (5)	Gemiddelde OZB opbrengst w oningen** (6x7=8)	Woonlasten meerpersoons huishouden (1+3+5+8)	Landelijke rangorde meerpersoons huishouden***
Bedum	250	0	212	201	663	134
Loppersum	285	0	295	227	807	367
Marum	245	0	286	226	757	314
Ouderkerk	252	230	0	304	786	346
Strijen	186	141	94	174	595	42
Zeevang	268	0	287	279	834	379
Gemiddelde selectiegroep	248	62	196	235	740	264
Ten Boer	243	0	260	265	768	327
Hoogste w aarneming					1124	408
Laagste w aarneming					500	1
Gemiddelde w aarneming					702	205
Duurst gemeente					Blaricum	
Goedkoopste gemeente					Bunschoten	

* Bron: Digitale COELO-atlas van de lokale lasten

** Berekend via OZB-waarde op basis van gemeentefonds en aantal woningen op basis van gegevens CBS

*** Nummer 1 heeft de laagste woonlasten

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat de woonlastendruk (gemeten aan een optelling van de OZB, de afvalstoffenheffing en het rioolrecht) in Ten Boer in 2013 € 28 per meerpersoonshuishouden boven het gemiddelde van de selectiegroep ligt. De gemiddelde WOZ opbrengst per woning ligt € 30 hoger; voor wat betreft de in rekening gebrachte rioolheffing is Ten Boer iets duurder (€ 260 versus € 258) en voor wat betreft de afvalstoffenheffing € 5 'goedkoper' dan het gemiddelde van de selectiegroep.

De gemeente Ten Boer neemt in de woonlastenranking van de begrotingsanalyse van BZK (tabel 3.2) plaats 327 in; in het COELO-overzicht van gemeentelijke woonlasten 2013 is dit plaats 351. De wijze waarop COELO de totale woonlasten berekent wijkt voor het onderdeel OZB af van de berekeningswijze in de begrotingsanalyse van BZK. Dit verklaart de verschillen in ranking en in de

totalen van de gemeentelijke woonlasten. In de programmabegroting van Ten Boer wordt op basis van de COELO-gegevens een overzicht gepresenteerd van de lastendruk voor de burger in Ten Boer en in de regiogemeenten. In onderstaande tabel worden de woonlasten 2012 vergeleken met die van 2013. De bron hiervoor is de digitale atlas van COELO.

Tabel 3.3 Woonlasten (in €) Ten Boer en regiogemeenten 2012 en 2013

Gemeente	woonlasten 2012	woonlasten 2013	stijging /daling
Loppersum	807	830	3%
Winsum	797	749	-6%
Delfzijl	762	768	1%
Ten Boer	753	786	4%
Appingedam	744	764	3%
Groningen	744	747	0%
Slochteren	703	690	-2%
Zuidhorn	683	726	6%
Bedum	680	694	2%

Geconcludeerd kan worden dat door de doorgevoerde daling (van de afvalstoffenheffing en de rioolheffing) van de woonlasten in Winsum en de geringe stijging van de woonlasten in Delfzijl Ten Boer nu alleen artikel 12-gemeente Loppersum boven zich heeft in dit overzicht van totale gemeentelijk woonlasten.

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 3.4 Gemeentelijke heffingen per inwoner vergeleken met de selectiegroep 2013

	Bedum per inwoner (x € 1)	Loppersum per inwoner (x € 1)	Marum per inwoner (x € 1)	Ouderkerk per inwoner (x € 1)	Strijen per inwoner (x € 1)	Zeevang per inwoner (x € 1)	gemiddelde selectiegroep per inwoner (x € 1)	Ten Boer per inwoner (x € 1)	Vershil per inwoner (x € 1)
Secretarieleges	12	11	11	12	11	11	11	11	-1
Leges bouwvergunningen	16	12	13	29	19	15	17	23	6
Hondenbelasting	6	8	0	6	7	0	5	0	-5
Parkeerbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toeristenbelasting	0	0	0	0	3	11	2	0	-2
Forensenbelasting	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Precariobelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reclamebelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subtotaal overige heffingen	35	32	24	47	40	37	35	34	-1
Reinigingsrechten/afvalstoffenheffing	108	118	94	92	0	104	87	110	23
Rioolrecht	94	123	128	109	109	120	114	104	-10
Onroerendezaakbelastingen	135	150	142	201	144	144	152	171	20
Subtotaal belastingpakket	337	391	364	403	254	368	352	385	33
Totaal-generaal	372	423	389	449	294	405	387	419	32

Bij de opbrengst in tabel 3.3 is geen rekening gehouden met eventuele bijdragen uit tariefegaliseringsreserves 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, onderdeel overige heffingen, in de gemeente Ten Boer

en de selectiegroep, dan moet worden geconstateerd dat de gemeente Ten Boer hieruit gemiddeld € 1 per inwoner minder aan inkomsten genereert. Evenals de Groningse 'buur'gemeenten heft Ten Boer geen toeristenbelasting. Ten Boer heft ook geen hondenbelasting, vier van de zes selectiegemeenten doen dit wel. Door de geplande bouwactiviteiten raamt Ten Boer meer leges bouwvergunningen per inwoner dan de selectiegroep.

Bij de heffingen die tot het belastingpakket worden gerekend is er sprake van een positief verschil van € 33 per inwoner. Loppersum en Ouderkerk zijn 'duurder' dan Ten Boer; in de andere gemeenten vallen deze heffingen per inwoner lager uit dan de € 385 van Ten Boer. Aan OZB brengen de selectiegemeenten per inwoner € 20 minder op. Voor wat betreft de rioolheffing zit Ten Boer € 10 onder het gemiddelde van de selectiegroep en voor de afvalstoffenheffing € 23 boven het gemiddelde.

3.6 Conclusies en aanbevelingen

Op de vraag '*Doen zich tussen de gemeente Ten Boer 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.

Woonlasten 2013 voor meerpersoonshuishoudens

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een meerpersoonshuishouden in Ten Boer € 768 bedraagt. Vergeleken met de selectiegroep ligt de woonlastendruk in de gemeente Ten Boer € 28 hoger (=3,6%). De hogere woonlasten worden veroorzaakt door het relatief hoge OZB-tarief van de woningen in Ten Boer.

Gemeentelijke heffingen 2013 per inwoner vergeleken met selectiegemeenten

Op het gebied van de overige heffingen is Ten Boer gemeten per inwoner nagenoeg even duur als de selectiegroep.

Redelijk peil artikel 12 Fvw voor 2013

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2013 van de gemeente Ten Boer vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fvw voor 2013. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente een opbrengst aan OZB genereert die hoger is dan het normbedrag dat bij toelating voor art. 12 wordt gehanteerd. Indien wordt uitgegaan van een tarief met een opslag van 40 of 50% (ipv de in het normtarief verdisconteerde 20%) is er sprake van een minderopbrengst.

Op de afvalstoffen- en rioolheffing is geen sprake van onderdekking. Dit betekent dat Ten Boer in beginsel voldoet aan het zogenaamde redelijk peil van eigen inkomsten voor de toelating tot art. 12 Fvw. Bij een aanvraag om in aanmerking te komen voor artikel 12-steun zal wel worden onderzocht in hoeverre de gemeente alle exploitatie- en kapitaallasten inclusief BTW en kwijtscheldingen betreft in de tarieven voor de afvalstoffen en het riool. Opvallend is dat Ten Boer gemeten per inwoner € 10 minder rioolrechten ontvangt dan het gemiddelde van de selectiegemeenten. Bij deze, maar ook bij andere heffingen is het van belang dat die lastendekkendheid jaarlijks wordt vastgesteld aan de hand van de VNG-modellen voor kostenonderbouwing.

Aanbevelingen

In het geval dat Ten Boer een aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds aanvraagt zal de art. 12 inspecteur kritisch kijken naar de eigen inkomsten. Dit betreft in ieder geval de inkomsten uit het eigen belastingpakket (OZB, afvalstoffen- en rioolheffing) omdat deze moeten voldoen aan het redelijk peil. De inspecteur kan een belastingvoorschrift opleggen als de oorzaak van het tekort op grond waarvan de aanvraag wordt gedaan gelegen is in het eigen beleid van de gemeente. Bij tekorten als gevolg van grondbeleid is dit het geval.

Dit in achtnemend worden de volgende aanbevelingen gedaan.

Verhoog de OZB tot tenminste 140% van het gemiddelde landelijke OZB-tarief als een van de maatregelen die bijdraagt aan de aanzuivering van de algemene reserve.

Ga na of het mogelijk is meer lasten toe te rekenen aan de afvalstoffen- en rioolheffing.

Het volgende hoofdstuk laat zien hoe de nettolasten van de gemeente Ten Boer zich verhouden tot de clusters van de algemene uitkering en hoe dat beeld is bij de selectiegroep.

4 DE NETTOLASTEN VAN DE GEMEENTE TEN BOER VERGELEKEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vragen:

Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Ten Boer zich in 2013 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 Financiële verhoudingswet (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 een onvoldoende of geen 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 in deze begrotingscan op het niveau van clusters (zie paragraaf 4.2) geanalyseerd.

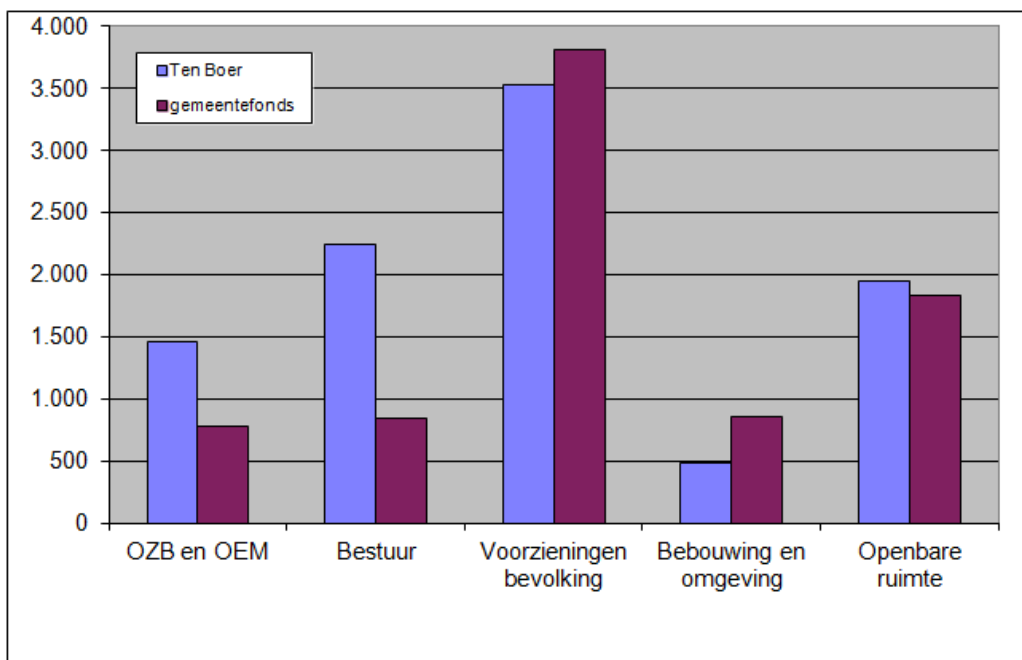
Om inzicht te kunnen krijgen in de begrotingspositie van de gemeente Ten Boer worden de inkomsten van het gemeentefonds vergeleken met de werkelijke nettolasten van de gemeente. Op deze wijze kan worden vastgesteld welke positieve en negatieve afwijkingen zich voordoen in de begrotingspositie van de gemeente. Hier wordt de gemeente eigenlijk vergeleken 'met zichzelf'. Een dergelijke vergelijking wordt ook gemaakt voor de selectiegroep. In deze vergelijkingen wordt voor wat betreft de algemene uitkering gebruik gemaakt van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van de algemene uitkering over de februari 2013.

4.2 De vergelijking met zichzelf

Eén van de uitgangspunten van het verdeelstelsel is dat er een goede aansluiting bestaat tussen de wijze van verdelen en de verschillen in kostenstructuren van gemeenten. De uitkomst van de onderscheidene 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 baten en lasten van de gemeente vergeleken met de opbrengst van de verdeelmaatstaven.

In bijlage 7 is een overzicht gegeven van de verschillende inkomsten- en uitgavenclusters voor de gemeente Ten Boer voor het jaar 2013. In grafiek 4.1 zijn de bestaande uitgavenclusters samengevoegd tot zogenaamde metaclusters.

Grafiek 4.1: Vergelijking van de gemeente Ten Boer met het gemeentefonds op metaclusterniveau (bedragen x € 1.000)



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

Voorzieningencapaciteit

Uit bijlage 7 blijkt dat de uitgavenclusters van Ten Boer optellen tot € 8.189 miljoen aan lasten. De systematiek van het gemeentefonds geeft een minimum aan van € 7.493 miljoen. Dit betekent dat de gemeente Ten Boer een hoger lastenniveau (en waarschijnlijk dus ook een hoger voorzieningenniveau) heeft dan de systematiek van het gemeentefonds als minimum oplevert.

Ten Boer kan zich dit veroorloven doordat de gemeente meer OZB int dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

Toelichting metaclusters grafiek 4.1

Voor het overzicht van de metaclusters en de clusters waaruit zij zijn opgebouwd wordt verwezen naar bijlage 7. In het oog springt dat de nettolasten van het metacluster 'bestuur' aanmerkelijk hoger liggen dan de inkomsten volgens het gemeentefonds en dat dit wordt veroorzaakt door het cluster algemene ondersteuning. Op de metaclusters 'voorzieningen bevolking' en 'bebouwing en omgeving' geeft Ten Boer minder uit dan het gemeentefonds veronderstelt. Op het metacluster 'openbare ruimte' geeft Ten Boer meer uit dan het bedrag waar het gemeentefonds van uitgaat.

Ten Boer geeft op het metacluster *bestuur* bijna € 1,4 miljoen meer uit dan de veronderstelde uitgaven in het gemeentefonds. Dit komt volledig voor rekening van het cluster algemene ondersteuning.

Op het metacluster *Voorzieningen bevolking* liggen de uitgaven € 0,282 miljoen lager (€ 38 per inwoner). Dit wordt veroorzaakt door lagere uitgaven op de clusters werk en inkomen, maatschappelijke zorg en educatie en hogere uitgaven op het cluster kunst en

ontspanning.

Ook op het metacluster *Bebouwing en omgeving* liggen de nettolasten lager (€ 50 per inwoner) dan er volgens het gemeentefonds wordt ontvangen. Op alle tot dit metacluster behorende clusters is dit het geval.

Ten slotte is er binnen het metacluster *Openbare ruimte* op het cluster groen sprake van fors hogere nettolasten dan die waar het gemeentefonds rekening mee houdt. De nettolasten van dit metacluster zijn € 0,116 miljoen oftewel €16 per inwoner hoger en het aandeel van de cluster groen hierin is € 38.

Tabel 4.1 geeft weer wat de grootste afwijkingen (\geq € 15 per inwoner) per cluster zijn. Deze worden hieronder toegelicht, waarbij waar relevant wordt aangegeven wat het macrobeeld landelijk is van het desbetreffende cluster op basis van het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2013 (POR2013).

Tabel 4.1 Overzicht grootste afwijkingen bij de vergelijking van de gemeente Ten Boer met 'zichzelf' (bedragen x € 1 per inwoner)

Clusters	Hogere lasten	Lagere baten	Lagere lasten	Hogere baten
	dan het gemeentefonds		dan het gemeentefonds	
Inkomstencusters				
OZB				67
Algemene uitkering				18
OEM				24
Uitgavencusters				
Algemene ondersteuning	189			
Maatschappelijke zorg			35	
Educatie			28	
Kunst en ontspanning	28			
Openbare orde en veiligheid			15	
Fysiek milieu			19	
Groen	38			
Wegen en water			24	

Toelichting inkomstencusters

Cluster OZB

In het gemeentefonds wordt de OZB verevend op basis van rekkentarieven (zie paragraaf 3.2). Het gemiddelde OZB-tarief in Ten Boer is hoger dan het gemiddelde van de rekkentarieven en dit verklaart waarom Ten Boer € 0,500 miljoen (€ 67 per inwoner) meer raamt op dit onderdeel dan waar het gemeentefonds rekening mee houdt.

Cluster Overige eigen middelen

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 7 blijkt dat de gemeente Ten Boer in 2013 een bedrag van € 24 per inwoner meer aan OEM heeft dan het gemeentefonds aangeeft. Voor wat betreft de OEM geeft deze constatering wel 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 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 5% lager wordt ingeschat dan zij in feite zijn.

De feitelijke OEM komt in de gemeente Ten Boer in 2013 uit op een bedrag van € 179.000. Indien de 5% op de huidige omvang van de uitgavenclusters (€ 7,493 miljoen) zou worden toegepast, zou de in de uitkering uit het gemeentefonds betrokken OEM voor de gemeente Ten Boer uitkomen op een bedrag van € 372.000. Dit betekent dat de gemeente Ten Boer in 2013 € 26 per inwoner minder OEM (exclusief mutaties reserves) genereert dan het gemeentefonds veronderstelt.

Uit het POR2013 blijkt dat gemeenten gemiddeld 7% aan OEM (exclusief mutaties reserves) genereren in plaats van de veronderstelde 5%. Uit bijlage 7 blijkt dat de groep selectiegemeenten gemiddeld € 71 per inwoner aan OEM (exclusief mutaties reserves) genereren. Op de gemeente Marum na ontvangen alle selectiegemeenten meer aan OEM dan Ten Boer.

Algemene uitkering

Ten Boer ontvangt volgens bijlage 7 (stand januari 2013) in 2013 € 0,132 miljoen minder aan algemene uitkering dan de primitieve begroting aangeeft.

Totaal inkomstenclusters (minus algemene uitkering) van Ten Boer en van de selectiegroep

Tabel 4.1 gaf aan op welke inkomsten- en uitgavenclusters de vergelijking van Ten Boer met 'zichzelf' afwijkingen te zien gaf. Onderstaande tabel laat zien hoe de inkomstenclusters van de selectiegroep in dit opzicht afwijken en hoe zich dit verhoudt tot de voor Ten Boer geconstateerde verschillen.

Tabel 4.2; bedragen per inwoner x € 1

	Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Ten Boer
Inwoners	10.058	10.366	10.413	8.049	8.848	6.344	7.477
OZB	27	44	18	67	-	4	67
OEM	40	59	17	151	117	59	24
Mutaties reserves	31	-43	55	104	24	20	-4

+ betekent hogere nettobaten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent lagere nettobaten dan gemeentefonds aangeeft

Alle gemeenten uit de selectiegroep beschikken over meer inkomsten dan het gemeentefonds aangeeft. Onttrekkingen aan de reserves worden als baten gerekend, maar het interen op eigen vermogen kan feitelijk niet worden beschouwd als eigen inkomst. Ten Boer voegt € 4 per inwoner meer aan de reserves toe dan het gemeentefonds aangeeft, waarbij wordt aangetekend dat ook de geraamde mutatie in de reserves niet kan worden afgezet tegen een ijkpunt. Ook Loppersum voegt een bedrag toe aan de reserves, de andere selectiegemeenten ramen in hun begroting per saldo een onttrekking aan de reserves.

4.3 Toelichting op verschillen uitgavenclusters

Tabel 4.1 geeft weer waar in de clusters substantiële afwijkingen (> € 15 per inwoner) worden gevonden in de vergelijking met zichzelf. Hieronder wordt dit voor de betreffende uitgavenclusters

nader geduid, waarbij ook wordt gekeken of de gemeenten uit de selectiegroep eenzelfde beeld laten zien (zie hiervoor bijlage 8). Het POR 2013 wordt erbij betrokken om te zien of het landelijke beeld mogelijk een verklaring vormt voor de geconstateerde verschillen ten opzichte van het gemeentefonds.

Cluster algemene ondersteuning

Het feitelijk nettolastenniveau van de gemeente Ten Boer op het cluster algemene ondersteuning ligt € 1.411.000, ofwel € 189 per inwoner boven het niveau van de verdeelmaatstaven. Onderstaande tabel laat zien hoe dit is bij de selectiegroep.

Tabel 4.3.1; bedragen per inwoner x € 1

	Bedum	Lopper-sum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Ten Boer
Inwoners	10.058	10.366	10.413	8.049	8.848	6.344	7.477
Algemene ondersteuning	-27	28	-65	5	-64	-123	-200 ³

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Voor de omvang van het cluster Algemene ondersteuning zijn in het verdeelstelsel globale normen ontwikkeld op basis van het aantal inwoners, het aantal woonruimten en een vast bedrag. De feitelijke lasten in de sfeer van de algemene ondersteuning zijn daarbij voor een belangrijk deel toegerekend aan diverse taakgebieden. Het gaat daarbij voornamelijk om lasten met betrekking tot huisvesting en personeel. Onverdeelde lasten die hier verband mee houden horen hier dus niet thuis. Een ander deel van de lasten in deze sfeer is echter algemeen van aard en daarom niet toegerekend aan de clusters, zoals juridische zaken, gemeentesecretaris, voorlichting, onderzoek en statistiek etcetera. Deze lasten zijn samen ondergebracht in het cluster Algemene ondersteuning.

De op dit cluster geconstateerde verschillen tussen gemeenten kunnen verband houden met de toerekening van lasten aan de clusters. Indien de lasten niet of slechts ten dele worden toegerekend kan dit leiden tot hogere lasten dan waarmee het gemeentefonds rekening houdt.

Het grillige beeld dat tabel 4.3.1 laat zien, kan worden veroorzaakt door de verschillende manieren waarop gemeenten de kosten van algemene ondersteuning toerekenen. Daarnaast vallen onder dit cluster- zie bijlage 9 - de functies 922 (algemene baten en lasten) en 960 (saldo kostenplaatsen) die ook bijdragen aan lastig te verklaren verschillen. Om deze reden ook geeft het POR geen beeld van de afwijkingen ten opzichte van het ijkpunt van het gemeentefonds op dit cluster.

De nettolasten van de selectiegroep zijn op dit cluster gemiddeld € 36 per inwoner hoger dan het gemeentefonds veronderstelt. Bijlage 8 geeft aan dat de selectiegroep gemiddeld € 84 per inwoner uitgeeft aan bestuursondersteuning (functie 002); voor de gemeente ten Boer is dit € 202 per inwoner. Gevraagd om een verklaring voor de afwijking ten opzichte van het gemeentefonds en het verschil met de selectiegemeenten wijst Ten Boer op de verschillende manieren waarop gemeenten met doorbelasting van algemene kosten omgaan. Als gevolg van het model Ten Boer – Groningen rusten op functie 002 de kosten van de unit bestuursondersteuning welke niet zijn doorbelast. Dit geeft een vertekend beeld volgens de gemeente.

Ten Boer heeft gekozen voor een model waarbij de ambtelijke organisatie bestaat uit een raadsgriffier en de unit bestuursondersteuning. De gemeentesecretaris staat aan het hoofd van deze unit. De uitvoerende taken zijn belegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de gemeente Groningen.

³ Bij de vergelijking met de selectiegroep (zie bijlage 3) wordt het saldo van de begroting toegerekend aan dit cluster; dit verklaart het verschil tussen tabel 4.1 (-189) en dit bedrag.

De unit bestuursondersteuning bestaat volgens het organisatieschema op de site van Ten Boer uit financiën, interne zaken, voorlichting, bestuurlijk juridische zaken, bestuur- en managementondersteuning (BMO) en de regisseurs, die de schakel vormen tussen het gemeentebestuur van Ten Boer en Groningen.

De unit bestuursondersteuning houdt zich in hoofdzaak bezig met activiteiten die zijn te scharen onder bestuursondersteuning en dus niet moeten worden toegerekend aan de clusters. Gegeven de reactie van de gemeente is gevraagd welke deel van de kosten van de unit bestuursondersteuning wel zou kunnen worden doorbelast. Het gaat hierbij om 2,5 (van de 3) fte regisseurs en een bedrag van € 162.000 dat is gereserveerd voor algemene beleidsuren Groningen; in totaal is hiermee een bedrag € 434.000 gemoeid. Dit zou leiden tot een correctie van € 58 per inwoner op de kosten van bestuursondersteuning. Ten Boer geeft dan aan bestuursondersteuning per inwoner € 144 uit wat € 60 meer is dan het bedrag dat de selectiegroep gemiddeld hieraan uit geeft. Dit komt neer op een bedrag van bijna € 450.000.

Hoofdstuk 5 gaat in op de personeelsomvang. Daarbij wordt ingegaan op de kosten van het 'eigen' personeel en de personeelslasten die opgesloten zitten in de DVO. Dit om Ten Boer te kunnen vergelijken met andere gemeenten. De analyse van de personeelsomvang geeft een verdere duiding van de kosten van het model Ten Boer-Groningen als mogelijke veroorzaker van deze overschrijding.

Cluster maatschappelijke zorg

Ten laste van dit cluster geeft Ten Boer € 35 per inwoner minder uit dan het gemeentefonds indiceert. Ook de gemeenten binnen de selectiegroep geven minder uit; gemiddeld is dit € 39 per inwoner.

Tabel 4.3.2; bedragen per inwoner x € 1

	Bedum	Lopper-sum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Ten Boer
Inwoners	10.058	10.366	10.413	8.049	8.848	6.344	7.477
Maatschappelijke zorg	58	57	12	28	33	45	35

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Het cluster Maatschappelijke zorg is het grootste van de binnen het gemeentefonds te onderscheiden beleidsterreinen. Het 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. Het is een cluster waarin de gemeente een hoge mate van beleidsvrijheid heeft, wat leidt tot grote verschillen per gemeente.

Uit hert POR 2013 komt naar voren dat gemeenten met minder dan 20.000 inwoners gemiddeld € 2,40 per inwoner minder uitgeven dan het gemeentefonds veronderstelt. Het beeld voor Ten Boer en de selectiegroep wijkt dus sterk af van het landelijke beeld.

Indien wordt ingezoomd op het niveau van de functies blijkt dat in vergelijking met de selectiegemeenten Ten Boer hogere nettolasten heeft op de functies jeugdgezondheidszorg en lagere nettolasten heeft voor de functies maatschappelijke begeleiding en advies en voorzieningen gehandicapten. Dit zou goed kunnen worden verklaard door de enigszins afwijkende bevolkingsopbouw van ten Boer. De inwoners van ten Boer zijn gemiddeld jonger, zie de tabel in bijlage 1.

Cluster Educatie

Op het cluster educatie geeft de gemeente Ten Boer € 28 minder uit dan het gemeentefonds aangeeft. Dit past in het beeld dat uit het POR 2013 naar voren komt waarin wordt geconstateerd dat de gemeenten gezamenlijk minder uitgeven dan het ijkpunt. Voor gemeenten tot 20.000 inwoners is dit € 7,80 per inwoner. De selectie groep geeft gemiddeld € 1 per inwoner minder uit dan het gemeentefonds veronderstelt.

Tabel 4.3.3; bedragen per inwoner x € 1

	Bedum	Lopper-sum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Ten Boer
Inwoners	10.058	10.366	10.413	8.049	8.848	6.344	7.477
Educatie	12	14	-4	-11	-6	-2	28

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Het verschil tussen ten Boer en de selectiegemeenten doet zich voor op de functies openbaar en bijzonder basisonderwijs (420 en 422). De nettolasten per inwoner zijn in Ten Boer beduidend lager dan in de Groningse (buur)gemeenten. De verklaring hiervoor is dat in de DVO met Groningen weinig uren onderwijs zijn opgenomen omdat het basisonderwijs op afstand is gezet.

Cluster Kunst en ontspanning

Op dit cluster geeft Ten Boer € 28 per inwoner meer uit dan de indicatie op grond van het gemeentefonds; voor de selectiegroep is dit gemiddeld € 12 per inwoner meer. Het POR2013 laat zien dat kleine gemeenten (tot 20.000 inwoners) op dit cluster gemiddeld € 1,10 per inwoner meer uitgeven dan het gemeentefonds veronderstelt.

Tabel 4.3.4; bedragen per inwoner x € 1

	Bedum	Lopper-sum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Ten Boer
Inwoners	10.058	10.366	10.413	8.049	8.848	6.344	7.477
Kunst en ontspanning	-37	5	-4	-14	-21	5	-28

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

De lasten voor dit cluster worden in het algemeen bepaald door lasten voor schouwburgen en theaters, subsidies aan personen en instellingen gerelateerd aan dit cluster, bibliotheken, muziek- en vormingsonderwijs, binnensportaccommodaties en zwembaden. De hoogte van de 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 hoge mate bepaald door het eigen beleid van de gemeente. Het is niet toevallig dat de artikel 12 gemeente Loppersum relatief lage nettolasten heeft op dit cluster. Een opgelegde saneringstaakstelling werd voor een belangrijke deel ingevuld met de overdracht van gemeentelijke taken binnen dit cluster aan de inwoners van de gemeente. Indien Ten Boer de keuze maakt voor het aanvragen van de artikel12 status zullen de uitgaven binnen dit cluster kritisch tegen het licht moeten worden gehouden. Uit bijlage 8 blijkt dat het verschil tussen Ten Boer en de selectiegemeenten in hoofdzaak voor rekening komt van de sport. De nettolasten van de selectiegemeenten bedragen gemiddeld € 37 per inwoner terwijl Ten Boer € 63 per inwoner uitgeeft, een verschil van € 26 per inwoner wat neerkomt op € 194.000. Volgens informatie van de gemeente zijn kosten ten laste van de functie sport gebracht die ergens anders thuishoren en andersom. Per

saldo blijft een verschil te verklaren van € 25 per inwoner. Volgens de gemeente worden de relatief hoge lasten verklaard door de uitgaven voor de sporthal en het openluchtzwembad.

Cluster Openbare orde en veiligheid

Het cluster Openbare orde en veiligheid (OOV) 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 bezetting. 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 aan voormalig personeel. Voorts kan van belang zijn in welke mate er een relatie is met de regionale samenwerking.

Onderstaande tabel laat de verschillen zien tussen Ten Boer en de selectiegemeenten. Waar de selectiegemeenten op dit cluster gemiddeld € 24 meer uitgeven dan het gemeentefonds veronderstelt (wat overeenkomstig de vaststelling in het POR2013 is voor kleine gemeenten), heeft Ten Boer lagere nettolasten dan het fonds indiceert. Volgens de gemeente is deze onderschrijding een gevolg van het feit dat Ten Boer lift kosteloos meelift met Groningen voor wat betreft de brandweercommandant en een deel van de rampenbestrijding. Door de regionalisering van de brandweer die per 2014 ingaat zal Ten Boer een bedrag van ongeveer € 40.000 in rekening gebracht gaan krijgen. Daarnaast is de medewerker van de unit bestuursondersteuning die belast is met brandweer en rampenbestrijding niet toegerekend aan deze post. Doorbelast kan worden een bedrag van afgerond € 50.000 (incl. overhead). Met in achtneming van deze mutaties zijn de nettolasten van ten Boer € 3 lager dan het gemeentefonds aangeeft.

Tabel 4.3.5; bedragen per inwoner x € 1

	Bedum	Lopper-sum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Ten Boer
Inwoners	10.058	10.366	10.413	8.049	8.848	6.344	7.477
Openbare orde en veiligheid	-1	-23	-11	-48	-34	-37	15

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

Cluster Fysiek milieu

Het cluster Fysiek milieu bestaat uit één functie: milieubeheer. Binnen het cluster zijn de onderdelen omgevingsbeheer, bodem, luchtkwaliteit, geluidhinder, duurzaamheid en energie, ongediertebestrijding en overige milieutaken te onderscheiden.

Op dit cluster geeft Ten Boer € 19 per inwoner minder uit dan het gemeentefonds aangeeft. Volgens het POR 2013 geven kleine gemeenten op dit cluster gemiddeld € 7,60 per inwoner minder uit dan het gemeentefonds aangeeft.

Het beeld voor de selectiegroep is als volgt.

Tabel 4.3.6; bedragen per inwoner x € 1

	Bedum	Lopper-sum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Ten Boer
Inwoners	10.058	10.366	10.413	8.049	8.848	6.344	7.477
Fysiek milieu	6	-18	-3	-150	7	8	19

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

Cluster Groen

Het cluster Groen heeft betrekking op groene sportvelden, natuurbescherming, openbaar groen en lijkbezorging (grafrechten, begraafrechten, onderhoud). De beleidsvrijheid van gemeenten komt zowel tot uitdrukking in de organisatie van het beheer (uitbesteden of zelf doen, gekozen onderhoudsfrequentie) als in de keuzes rond de hoeveelheid en het type areaal aan groen. Zo blijkt dat gemeenten met een grote oppervlakte aan openbaar groen vaak relatief goedkoop groen beheren (extensief onderhoud), terwijl gemeente met een beperkt areaal groen veelal duurder groen hebben (intensief onderhoud). Binnen het gemeentefonds wordt een gemiddeld nettolastenniveau gehonoreerd voor alle gemeenten. Kleine gemeenten geven binnen dit cluster gemiddeld € 14,70 meer uit dan het gemeentefonds aangeeft. De selectiegemeenten geven per inwoner gemiddeld € 24 meer uit.

Tabel 4.3.7; bedragen per inwoner x € 1

	Bedum	Lopper-sum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Ten Boer
Inwoners	10.058	10.366	10.413	8.049	8.848	6.344	7.477
Groen	-15	-61	1	-54	-1	-14	-38

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Bestudering van bijlage 9 laat zien dat het verschil tussen Ten Boer en de selectiegemeenten zit op de functie openbaar groen en openluchtrecreatie. De nettolasten per inwoner zijn in Ten Boer € 80; voor de selectiegroep is dit gemiddeld € 63. Toch klagen de inwoners van ten Boer blijkens de programmabegroting 2013 over de kwaliteit van het openbaar groen. Een verdere intensivering van het groenonderhoud door de gemeente is in een artikel 12-situatie niet aan de orde. Integendeel: aangetoond zal moeten worden waarom de gemeente niet kan uitkomen met het bedrag dat er volgens de normen van het gemeentefonds voor staat. Dit onderstreept het belang van het afstemmen van de verwachtingen in dit opzicht tussen de gemeente en haar inwoners. De relatief hoge nettoplasten van Ten Boer op de functie openbaar groen en openluchtrecreatie zijn het gevolg van de verantwoording van het openlucht zwembad op deze functie in plaats van op de functie sport. Het onderhoud van de sportvelden (€ 17 per inwoner) is abusievelijk niet op de betreffende functie geboekt. Dit betekent dat Ten Boer op deze functie geen € 13 maar € 30 per inwoner uitgeeft. De selectiegroep geeft op deze functie gemiddeld € 17 per inwoner uit.

Cluster wegen en water

Het cluster Wegen en water omvat de gemeentelijke nettolasten en baten voor wegen (onderhoud, verkeersmaatregelen, straatreiniging, parkeerexploitatie, openbare verlichting, bruggen) en water (vaarwegen, binnenhavens).

In de verdeelmaatstaven zijn vooral de volgende factoren gehonoreerd:

- aan structuurkenmerken gerelateerde verschillen in hoeveelheid areaal (onder andere door oppervlakte bebouwing, oppervlakte land en meerkernigheid);
- effecten van gebruikersintensiteit: dichtheid van de bebouwing van gemeenten en centrumfunctie;
- effecten van (slechte) bodemgesteldheid op de onderhoudskosten;
- aanwezigheid van een grote historische kern (> 40 hectare);
- aanwezigheid van historisch water.

Bij de feitelijke nettolasten hebben gemeenten keuzevrijheden in de sfeer van het voorzieningenniveau en de organisatie van het onderhoud (bijvoorbeeld zelf doen of uitbesteden, frequentie van straatvegen). Verder kunnen er ook (indirecte) effecten uitgaan van keuzes die zijn gemaakt bij de aanleg van wegen (relatie met de grondexploitatie, kwaliteit van aangelegde voorzieningen).

Gemeenten met meer dan 50 000 inwoners geven € 27 meer uit dan het ijkpunt verondersteld. Dit

wordt gecompenseerd door de uitgaven van kleine gemeenten. Zij geven € 9 per inwoner minder uit dan het veronderstelde ijkpunt. De selectiegemeenten geven gemiddeld € 16 per inwoner minder uit, voor Ten Boer is dat € 24.

Tabel 4.3.8; bedragen per inwoner x € 1

	Bedum	Lopper-sum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Ten Boer
Inwoners	10.058	10.366	10.413	8.049	8.848	6.344	7.477
Wegen en water	-63	1	38	28	30	104	24

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

De gemeente Ten Boer beschikt over een geactualiseerd beheerplan wegen. Het kleinschalig onderhoud is ondergebracht in de DVO met Groningen. Voor het grootschalig onderhoud is in het meerjarige investeringsprogramma (MIP) jaarlijks een bedrag opgenomen van € 475.000. Daarnaast is een investeringsbudget beschikbaar van € 60.000 voor aanvullende investeringen wegen (denk aan:aanpassing groen, beperkte herinrichting openbare ruimte). Deze investeringen worden geactiveerd en in 25 jaar afgeschreven.

Er kunnen drie vergelijkingen worden gemaakt waardoor eventuele verschillen in (netto)lasten op het subcluster Wegen verder verklaard kunnen worden:

1. Er is een sterke samenhang tussen de nettolasten van het subcluster Wegen enerzijds en de omgevingsadressendichtheid (OAD) en kilometer weglengte (inclusief rekenfactor bodem) anderzijds. De bedragen per eenheid zijn € 8.691 per kilometer weglengte en € 93 per eenheid OAD.
2. Op basis van een drietal verdeelmaatstaven van het gemeentefonds (hectare land, oppervlakte bebouwd en aantal kernen) is het mogelijk een schatting te maken van het aantal kilometers weg in een gemeente. De eenheden zijn $0,015 \cdot$ het aantal hectaren land, $0,83 \cdot$ per 1000 vierkante meter totale oppervlakte bebouwd en $1,20 \cdot$ het aantal kernen.
3. Op basis van de CROW⁴-systematiek is berekend dat voor het beheer en onderhoud van wegen inclusief rehabilitatie⁵ gemiddeld tussen € 8.000 en € 10.000 per kilometer weglengte (inclusief bodemfactor) per jaar nodig is. Exclusief rehabilitatie is dat tussen de € 4.000 en € 6.000 per jaar.

⁴ CROW: kennisplatform voor infrastructuur, verkeer en openbare ruimte.

⁵ Onder rehabilitatie van een weg wordt verstaan maatregelen om de kwaliteit van de verharding weer op het gewenste niveau te brengen zonder de inrichting van de weg aan te passen, en waarbij de levensduur wordt verlengd.

Tabel 4.3.9 Vergelijking wegen 2013

Gemeente	Ten Boer	Gemiddelde selectiegroep
Nettolasten Wegen (duizenden euro's)*	1.169	1.588
Weglengte in km**	95	97
OAD woonruimten/1000	1.056	1.669
Weglengte in km (incl. rekenfactor bodem)	114	115
Landhectare bftot	5.437	6.983
Oppervlakte bebouwd kom en niet kom	63	81
Kernen aantal	8	8
Ad 1:		
Geschatte nettolasten Wegen (duizenden euro's)***	1.559	1.616
Ad 2:		
Geschatte weglengte****	107	137
Ad 3:		
Geschatte nettolasten Wegen CROW-systematiek (duizenden euro's)*****	1.140	1.147

* Geboekt op de functies 210, 211, 214, 215 en 50% van 936

** Gegevens CBS

*** Berekend via regressie (met OAD woonruimten/1000 en weglengte inclusie)

**** Berekend via regressie (met landhectare bftot, oppervlakte bebouwd kom en niet kom)

***** Berekend via $10.000 \times$ weglengte in km (inclusief rekenfactor bodem)

Tabel 4.6 geeft de resultaten weer van bovengenoemde drie vergelijkingen. Hieruit blijkt dat Ten Boer minder nettolasten op het cluster Wegen heeft dan verwacht mag worden op basis van OAD en kilometers weglengte (ad 1). De geschatte nettolasten Wegen op basis van de CROW-systematiek (ad 3) benaderen de daadwerkelijke lasten. Het aantal kilometers weglengte is met 95 kilometer lager dan wat verwacht mag worden op basis van hectare land, oppervlakte bebouwd en aantal kernen (ad 2). Bij de selectiegemeenten komen de daadwerkelijke nettolasten nagenoeg overeen met de geraamde lasten op basis van OAD en kilometers weglengte. Ze zijn hoger dan de ramingen op basis van de CROW-systematiek. Het aantal kilometers weglengte is bij de selectiegroep hoger dan wat geschat is.

De nettolasten voor het onderhoud van de wegen zijn in Ten Boer beduidend lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit wordt niet veroorzaakt door de te onderhouden kilometers weglengte. Deze komen nagenoeg overeen. Ten Boer heeft het onderhoud van de wegen op orde. De oorzaak van het verschil is waarschijnlijk gelegen in het feit dat in Ten Boer het groot onderhoud wordt geactiveerd. Het BBV staat het activeren van groot onderhoud niet toe. Op basis van een onderhouds- en beheerplan dient een voorziening voor groot onderhoud te worden getroffen waaraan jaarlijks middelen worden toegevoegd en middelen worden onttrokken op het moment dat het groot onderhoud moet worden uitgevoerd. De gemeente geeft aan dat het vormen van een voorziening de voorkeur heeft maar dat de begroting hiervoor de ruimte niet biedt.

4.4 Conclusies en aanbevelingen

De vergelijking met zichzelf wordt als de belangrijkste indicatie gezien voor de te nemen maatregelen om de financiële problemen te verminderen. Uit deze vergelijking van de nettolasten van de gemeente Ten Boer met de (norm)inkomsten van het gemeentefonds komt samenvattende het volgende beeld naar voren.

Clusters waar de de gemeente Ten Boer <i>meer lasten</i> raamt	Verschil bedrag per inwoner Ten Boer - gemeentefonds	Toelichting
Algemene ondersteuning	€ 189	Een deel van de kosten van de unit bestuursondersteuning kan worden toegerekend aan de clusters.
Kunst en ontspanning	€ 28	De sporthal en het openluchtwembad zijn aangewezen als veroorzakers van de overschrijding.
Groen	€38	Overschrijding in werkelijkheid minder groot door foutieve boeking. Wel relatief hoge nettolasten op onderhoud sportvelden

Dat kan Ten Boer zich permitteren omdat zij meer baten dan wel lagere nettolasten heeft op vooral de volgende clusters. Deze kunnen voor een deel worden veroorzaakt door het niet toerekenen van kosten van de unit bestuursondersteuning (zie hierboven).

Clusters waar de gemeente Ten Boer <i>minder lasten/hogere baten</i> raamt	Verschil bedrag per inwoner Ten Boer - gemeentefonds	Toelichting
OZB	€ 67	Tarief OZB is hoger dan het rekestarief.
Maatschappelijke zorg	€ 35	Onderschrijding past binnen beeld selectiegroep.
Educatie	€ 28	Onderwijs is op afstand gezet. Te weinig doorbelast (gymlokalen).
Openbare orde en veiligheid	€ 15	Ten Boer lift mee met Groningen en kosten bestuursondersteuning niet doorbelast.
Fysiek milieu	€ 19	Kleine gemeenten geven aan dit cluster minder uit; geen doorbelasting van kosten??
Wegen en water	€ 24	Kosten groot onderhoud worden geactiveerd.

In de scan is getoetst of de gemeenten uit de selectiegroep eenzelfde beeld laten zien. In vergelijking met de selectiegroep heeft Ten Boer hogere eigen inkomsten uit de OZB en lagere inkomsten uit de OEM. Voor wat betreft de uitgavenclusters springen de fors hogere nettolasten van Ten Boer op het cluster algemene ondersteuning het meest in het oog. De selectiegemeenten laten een wisselend beeld zien. Indien ingezoomd wordt op de functie bestuursondersteuning zien we dat Ten Boer meer

dan twee keer zoveel uitgeeft dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit wordt voor een deel verklaard door het niet doorbelasten van kosten. De andere clusters met overschrijdingen zijn clusters met een hoge mate van beleidsvrijheid voor de gemeente. Ten Boer geeft op deze clusters meer uit dan de selectiegemeenten gemiddeld uitgeven. Ook de selectiegemeenten hebben op de clusters maatschappelijke zorg en educatie lagere nettolasten dan het gemeentefonds veronderstelt. Afwijkend is het beeld op de clusters openbare orde en veiligheid en fysiek milieu. De selectiegemeenten geven op deze clusters gemiddeld meer uit dan de norm van het gemeentefonds, terwijl Ten Boer onder die norm zit. Binnen het cluster wegen en water valt op dat de nettolasten wegen in ten Boer ongeveer € 0,4 miljoen lager zijn dan het gemiddelde van de selectiegroep terwijl de weglengte nagenoeg gelijk is. De verklaring hiervoor is dat Ten Boer zijn uitgaven voor groot onderhoud activeert.

Ten Boer heeft een hoog ambitieniveau. Dat komt naar voren in de hoger dan gemiddelde uitgaven op de clusters met veel beleidsvrijheid (kunst en ontspanning en groen). Voor het noodzakelijke groot onderhoud aan de wegen was er te weinig begrotingsruimte waardoor de gemeente heeft besloten tot activering van deze lasten. De onderschrijding op de uitgavenclusters maatschappelijke zorg en educatie past in het landelijke beeld en doet zich ook voor bij de selectiegroep. Mogelijk waren deze onderschrijdingen en die op de clusters openbare orde en veiligheid en fysiek milieu minder groot geweest als er kosten van bestuursondersteuning waren doorbelast. De overschrijding op het cluster algemene ondersteuning was dan geringer geweest, maar nog altijd aanzienlijk.

Aanbeveling

Ten Boer zal op zoek moeten gaan naar ruimte binnen de begroting. Het activeren van groot onderhoud is niet toegestaan wat tot gevolg heeft dat de dekking van deze lasten niet kan worden doorgeschoven naar de verre toekomst.

Ga aan de hand van de uitkomst van de verschillenanalyse per cluster na welke mogelijkheden Ten Boer heeft om bezuinigingen door te voeren, waarbij het streven erop gericht dient te zijn – zeker in een artikel 12-situatie – een lastenniveau te realiseren overeenkomstig de indicaties van het gemeentefonds.

De overschrijdingen ten opzichte het niveau van het gemeentefonds doen zich voor op de clusters algemene ondersteuning, kunst en ontspanning en groen. Om de uitgaven op deze clusters te reduceren is het nodig in overleg te treden met diverse betrokken partijen.

5 PERSONEELSOMVANG EN –KOSTEN

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de personeelsomvang van de gemeente Ten Boer. Daarbij geven we antwoord op de vraag:

Hoe verhouden de personeelsomvang en –lasten van de gemeente Ten Boer zich ten opzichte van de gemeenten in de landelijke selectiegroep, de groottegroep en de groep met dezelfde sociale structuur en centrumfunctie?

Bij dit onderzoek worden de verschillen van de formatie weergegeven tussen de gemeente Ten Boer en de groottegroep waartoe Ten Boer behoort, de selectiegroep en de groep gemeenten met een zelfde sociale structuur en centrumfunctie.

De organisatieopbouw en personeelsformatie van een sector en/of afdeling wordt, naast het gebruikelijke gemeentelijke takenpakket, voor een belangrijk deel bepaald door de bestuurlijke aandacht en gewenste prioriteiten op een bepaald beleidsterrein. Voor een overzicht en analyse van de verschillen tussen de verschillende sectoren en/of afdelingen is een diepgaander onderzoek noodzakelijk. Een dergelijk (organisatie) onderzoek valt evenwel buiten de doelstelling van deze scan.

5.2 Uitwerking

Gemeenten kennen ieder hun eigen organisatie-model. Hoewel er in de meeste gemeenten sprake is van een sectorenmodel zijn er verschillen tussen de afdelingen die tot een bepaalde sector worden gerekend. Daarnaast zijn er verschillen in taakuitvoering tussen de verschillende afdelingen.

Model Ten Boer-Groningen

Ten Boer heeft haar uitvoerende taken uitbesteed aan Groningen, maar is zelf verantwoordelijk voor beleid en regie. De uitvoerende taken zijn belegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de gemeente Groningen. Beleid en regie zijn ondergebracht bij een unit bestuursondersteuning.

Voor wat betreft de formatiegegevens voor de vergelijkingsgroepen is in eerste instantie uitgegaan van de gegevens zoals ze bekend waren bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) per eind 2011.

Het vergelijkende onderzoek levert de volgende resultaten op:

Tabel 5.1 Formatieplaatsen en –kosten

Groep	gemiddeld aantal fte's per 1.000 inwoners	standaard deviatie*	laagste waarneming	hoogste waarneming	gemiddelde loonsom per fte	laagste waarneming	hoogste waarneming
gemeente: Ten Boer	2,4				52.230		
selectiegroep	5,7	0,4	5,1	6,1	45.206	44.191	46.797
groottegroep: 5.000 - 10.000	5,7	2,1	0,4	9,2	45.407	43.364	76.913
sociale structuur - centrumfunctie: goed - zonder	5,9	1,8	0,3	9,2	45.916	42.499	76.913

Het aantal fte's is inclusief burgemeester en wethouders en exclusief vrijwillige brandweer, raad en onderwyzend personeel. Overigens bestaat de personele bezetting van een gemeente niet altijd alleen maar uit eigen personeel. Ook de deelname aan gemeenschappelijke regelingen en inhuur van personeel van derden of het inhuren van complete diensten komt bij gemeenten veelvuldig voor. Vanuit de door de gemeenten aangeleverde begrotingen kan helaas niet goed en zeker niet eenvoudig worden nagegaan in hoeverre de ene gemeente ten opzichte van de andere gemeente voor de uitvoering van haar taken meer of minder gebruik maakt van de diensten van andere bedrijven. Dat maakt het goed vergelijken van de personele bezetting van een gemeente uitermate moeilijk. Indien bijvoorbeeld niet bekend zou zijn hoe Ten Boer de werkzaamheden heeft georganiseerd, zouden op basis van tabel 5.1 de verkeerde conclusie kunnen worden getrokken, namelijk dat Ten Boer ten opzichte van de vergelijkingsgroepen wel een erg kleine bezetting heeft.

Met in achtneming van het gemaakte voorbehoud wordt in deze scan aandacht besteed aan de personeelsomvang en -kosten van Ten Boer.

Formatie Ten Boer

De personele bezetting inclusief het college van B&W is in 2013 16,66 fte. Dit is 2,2 fte per 1000 inwoners (vergelijk 2,4 fte per 1000 inwoners in tabel 5.1 per eind 2011). Voor de uitvoerende taken is, zoals hierboven opgemerkt, een DVO met Groningen afgesloten. Voor 2013 gaat het om 36.854 uren, die overeenkomen met 27,92 fte.⁶

In totaal kan de personeelsomvang van Ten Boer dus gelijk worden gesteld met 44,58 fte wat overeenkomt met 6 fte per 1000 inwoners, wat iets hoger is dan de selectiegroep en groottegroep.

Volgens de gemeente is het onwenselijk om op basis van de afgesloten DVO uitspraken te doen over wat de personeelskosten (formatie en loonsom) zouden zijn geweest. Er is een totaalpakket van werk/productie overgeheveld naar Groningen. Groningen voert deze werkzaamheden uit in eigen beheer of besteedt dit weer uit aan een derde partij. Het contract met Groningen is niets anders dan bijvoorbeeld een plaatselijke aannemer te vragen om de begraafplaats te onderhouden. De kosten van de overeenkomst met Groningen worden, net als de aannemer die werkzaamheden voor de begraafplaats verricht, verdeeld over de clusters. Per cluster vindt beoordeling plaats of Ten Boer in de pas loopt of niet.

Het vorige hoofdstuk bevat die clusteranalyse. Clusters waar Ten Boer € 15 per inwoner meer of minder uitgeeft dan het gemeentefonds veronderstelt zijn nader toegelicht. De grote afwijking op het cluster algemene ondersteuning is opvallend en vraagt om een nadere duiding. Het heeft te maken met het model Ten Boer-Groningen, maar aan de overschrijding ten opzichte van het ijkpunt van het gemeentefonds zijn volgens de gemeente geen conclusies te verbinden vanwege het niet doorbelasten van kosten.

De beoordeling van de personeelsomvang en -kosten wordt niet bemoeilijkt door het al dan niet doorbelasten van kosten. Wel zoals hierboven reeds opgemerkt door zaken als het inhuren van derden of het uitbesteden van taken. De groottegroep waarmee in tabel 5.1 wordt vergeleken bevat 27 gemeenten en in de groep 'goede sociale structuur – geen centrumfunctie' zitten 63 gemeenten. Dit rechtvaardigt dat voorzichtig conclusies worden getrokken.

Ten aanzien van de personeelsomvang is de conclusie dat de optelsom van het 'eigen' personeel en de personele inzet via de DVO redelijk overeenkomt met wat gebruikelijk is in vergelijkbare gemeenten. Gelet op deze uitkomst lijkt het verantwoord de DVO en de daarin begrepen uren en loonsom te gebruiken om Ten Boer te vergelijken met andere gemeenten. Een voordeel van deze vergelijking is dat de wijze van doorbelasten aan de clusters geen rol speelt.

De bedrijfsvoering van een gemeente is een belangrijk punt van onderzoek in een artikel 12-situatie. De inspecteur wil kunnen vaststellen of de gemeente 'in control' is maar ook is inzicht nodig in de daarmee samenhangende kosten die een aanzienlijk beslag leggen op de gemeentebegroting. Ten Boer heeft in 2006 gekozen voor de samenwerking met Groningen. Dit is een uniek model, waardoor vergelijken moeilijk is. Toch moet het worden geprobeerd. Een ook in omvang belangrijk deel van de gemeentebegroting kan niet 'buiten haken' worden gezet.

Loonsom Ten Boer

De gemiddelde loonsom van het 'eigen' personeel van Ten Boer is aanzienlijk hoger dan die van de vergelijkingsgroepen. Dit wordt veroorzaakt door relatief hoge inschaling van de medewerkers van de unit bestuursondersteuning. De normaliter lager ingeschaalde uitvoerende taken (de buitendienst bijvoorbeeld) zijn ondergebracht in de DVO.

In de DVO is voor 2013 een uurtarief overeengekomen van € 63,92. Dit tarief bestaat voor 73% uit

⁶ = 36.854 uren : 1320 productieve uren

loonkosten en voor 27% uit kosten voor coördinatie en overhead. Dit betekent dat de loonkosten voortvloeiend uit de DVO € 1.718.502 (36.854 uren x € 46,63) bedragen en de gemiddelde bruto loonsom per fte € 61.550 is (waarbij de DVO is gelijk gesteld met 27,92 fte, zie boven). Het in de DVO gehanteerde tarief is een tarief waarin de werkgeverslasten (27%) zijn verdisconteerd. In de gebruikte gegevens van het ABP is dit niet het geval. Indien hiermee rekening wordt gehouden bedraagt de vergelijkbare bruto loonsom € 44.316.

Indien we uitgaan van het totaal van 'eigen' personeel en de personeelsuren binnen de DVO bedraagt de gemiddelde bruto loonsom in Ten Boer € 47.274. De gemiddelde bruto loonkosten in de vergelijkingsgroepen variëren van € 45.206 tot € 45.916. Uitgaande van een berekende formatie van 44,58 fte is Ten Boer ongeveer € 70.000 meer kwijt dan vergelijkbare gemeenten.

5.3 Onderzoek Berenschot

De bevindingen in de begrotingsscan inzake de kostenoverschrijding van het cluster algemene ondersteuning vormde aanleiding Berenschot te vragen nader onderzoek te doen naar de personele kosten van Ten Boer. Deze kosten beslaan zowel de DVO met Groningen als de aanwezige formatie en de daaraan verbonden kosten.

De benchmark van Berenschot maakt gebruik van een uitgebreide database op het gebied van formatie en kosten, die het mogelijk maakt Ten Boer te vergelijken met gemeenten die geen samenwerkingsmodel hanteren. Vanuit die database zijn 13 gemeenten geselecteerd waarvan de gemiddelde gegevens met betrekking tot loonsom en formatie onder andere zijn gebruikt om een fictieve gemeente X te creëren van 7.500 inwoners die kan worden vergeleken met Ten Boer.

Berenschot stelt vast dat de gemeente Ten Boer circa 3,5% minder inzet aan totale loonsom dan de fictieve gemeente X. De gemiddelde loonsom per fte ligt bij Ten Boer wel hoger dan bij gemeente X. Dit wordt gecompenseerd doordat Ten Boer een lagere formatie heeft dan gemeente X.

Volgende de begrotingsanalyse van BZK is de formatie van Ten Boer iets groter dan die van de selectiegroep en groottegroep. BZK corrigeert de formatie niet voor het college van B&W omdat ook voor de andere gemeenten in de BZK selectie deze formatieplaatsen meetellen. De gemiddelde bruto loonsom is in Ten Boer € 47.274, wat 4,5% hoger is dan die van de selectiegroep die in de scan wordt gebruikt. Ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegemeenten uit het onderzoek van Berenschot is de gemiddelde bruto loonsom in Ten Boer 5,8% hoger.

5.4 Conclusies en aanbevelingen

De vraag *'Hoe verhouden de personeelsomvang en -lasten van de gemeente Ten Boer zich ten opzichte van de gemeenten in de landelijke selectiegroep, de groottegroep en de groep met dezelfde sociale structuur en centrumfunctie?'* wordt als volgt beantwoord.

Conclusies in dit hoofdstuk moeten met de nodige voorzichtigheid worden getrokken. Gemeenten kunnen onderling verschillen in de mate van uitbesteding van taken en met de inzet van personeel van derden. Van belang is ook te vermelden dat de burgemeester, de wethouders en het brandweerpersoneel (voor zover beroeps) in de personeelsomvang zijn begrepen.

De consequentie van het model Ten Boer-Groningen is dat in Ten Boer alle uitvoerende taken zijn ondergebracht bij de gemeente Groningen. Dit verklaart de afwijkende gemiddelde bezetting per 1000 inwoners en de relatief hoge gemiddelde loonsom in tabel 5.1. Ten Boer zelf is dus een goed voorbeeld van de noodzaak om voorzichtig te zijn met het trekken van conclusies op basis van het onderzoek in dit hoofdstuk.

Het organisatiemodel dat Ten Boer heeft gekozen maakt het doen van vergelijkend onderzoek naar de

personeelsomvang en –kosten lastig. Mede daarom is Berenschot gevraagd aanvullend onderzoek te doen naar de totale personele kosten van Ten Boer. De grote afwijking van het cluster algemene ondersteuning ten opzicht van de norm van het gemeentefonds noodzaakt tot een nadere analyse. Deze analyse wordt bemoeilijkt door verschillen tussen gemeenten in het doorbelasten van kosten. Bij de vergelijking van de personeelsomvang en –kosten doet dit probleem zich niet voor. Daarnaast kan worden vergeleken met een substantieel aantal gemeenten in de vergelijkingsgroepen. Dit geldt zowel voor de analyse van BZK als de benchmark van Berenschot.

Op basis van informatie over de DVO is berekend dat Ten Boer 'als het ware' een formatie heeft van 44,58 fte, wat overeenkomt met 6 fte per 1000 inwoners. Dit is iets hoger dan de formatie van vergelijkbare gemeenten. Berenschot gaat uit van een formatie exclusief B&W van 42,6 fte, die 4,1 fte lager is dan die van de fictieve gemeente X met een gelijk aantal inwoners. De berekende gemiddelde brutoloonsum per fte is in Ten Boer enige procenten hoger dan in de vergelijkingsgroepen dan wel gemeente X.

Op basis van de vergelijking van de personeelsomvang en –kosten kan niet worden geconcludeerd dat de formatie, de inschaling of het in de DVO overeengekomen tarief voor loonkosten de reden is van de grote overschrijding van het cluster algemene ondersteuning en de overschrijdingen van de clusters kunst en ontspanning en groen. Dit betekent dat naar andere oorzaken zal moeten worden gezocht om de lasten binnen deze clusters naar een aanvaardbaar niveau terug te brengen. In een artikel 12-situatie is het uitgangspunt dat de gemeente maximaal moet kunnen doen wat vergelijkbare gemeenten gemiddeld ook kunnen met de reguliere algemene uitkering en de eigen inkomsten. Het doel moet zijn een lastenniveau te realiseren overeenkomstig de indicaties van het gemeentefonds.

Bijlage 1: Vergelijking volumina structuurkenmerken met de selectiegroep

Structuurkenmerken	Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde Selectiegroep	Ten Boer	Afwijking
Aantal inwoners	10.508	10.366	10.413	8.049	8.848	6.344	9.088	7.477	-18%
Onroerende zaak belastingen									
OZB-capaciteit woningen	609.489.200	556.800.000	715.776.000	633.868.800	707.997.600	581.921.200	634.308.800	417.876.000	-34%
OZB-capaciteit niet-woningen	104.828.500	109.822.300	125.367.200	105.924.000	139.195.000	61.600.000	107.789.500	73.333.050	-32%
Waarde woningen (x € 1 mln.)	762	696	895	792	885	727	793	522	-34%
Waarde niet-woningen (x € 1 mln.)	150	157	179	151	199	88	154	105	-32%
Waarde totaal (x € 1 mln.)	912	853	1.074	944	1.084	815	947	627	-34%
Aandeel woningen in waarde totaal	84%	82%	83%	84%	82%	89%	84%	83%	-1%
Waarde totaal per inwoner (x € 1)	86.755	82.278	103.123	117.239	122.496	128.531	106.737	83.871	-21%
volumina sociale structuur per 1000 inwoners									
Huishoudens met een laag inkomen	127	144	114	96	114	79	112	110	-2%
Bijstandontvangers	10	18	13	5	7	7	10	7	-25%
Uitkeringsontvangers	80	76	70	35	44	54	60	44	-26%
Minderheden	8	12	9	12	14	17	12	11	-10%
volumina bevolkingsopbouw per 1000 inwoners									
Inwoners < 20 jaar	244	238	257	260	222	248	245	269	10%
Inwoners > 64 jaar	171	169	154	170	171	173	168	154	-8%
Inwoners 75 - 85 jaar	49	48	46	54	47	39	47	47	0%
volumina centrumfunctie per 1000 inwoners									
Lokaal klantenpotentieel	830	725	892	534	740	511	705	705	0%
Regionaal klantenpotentieel	174	48	246	16	60	14	93	75	-20%
volumina bebouwingsstructuur per 1000 inwoners									
Oppervlakte land	424	1.071	619	336	568	601	603	606	0%
Oppervlakte bebouwd kom	6	6	5	9	8	6	7	6	-18%
Oppervlakte bebouwd niet-kom	4	7	6	2	3	4	4	5	9%
Oppervlakte bebouwd totaal	8	11	11	7	8	8	9	8	-3%
Woonruimten	455	447	411	403	449	405	428	416	-3%
Omgevingsadressendichtheid	282	83	124	238	265	100	182	141	-22%
Kernen	0	2	1	1	1	2	1	1	19%
Kernen > 500 adressen	0	0	0	0	0	0	0	0	-20%
Bedrijfsvestigingen	50	63	63	68	73	76	66	56	-14%
volumina Leerlingen per 1000 inwoners									
Leerlingen speciaal onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Leerlingen voortgezet onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Extra groei jongeren	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Extra groei leerlingen voortgezet onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0	0%

Bijlage 2: begrotingsbeeld Ten Boer door de jaren heen

Begroting 2010 en meerjarenbegroting 2011-2013

De gemeente presenteerde voor 2010, na een aantal ombuigingsmaatregelen, een sluitende begroting met een voordelig saldo van afgerond € 1.000 en € 37.500 voor onvoorzien.

De kaderbrief 2010 (juni 2009) liet voor de jaren 2010 tot en met 2013 forse tekorten zien. Tekorten die volgens B&W vooral zijn ontstaan door de bezuinigingen die het rijk heeft doorgevoerd op de algemene uitkering.

De raad gaf B&W, naar aanleiding van de behandeling van de kaderbrief, de opdracht om in ieder geval voor 2010 een sluitende begroting voor te leggen. Voor de jaren 2011 en volgende zou daarna een werkgroep uit de raad zich buigen over mogelijke bezuinigingen.

Het sluitend maken van de begroting 2010 is gelukt door een aantal bezuinigingen door te voeren, beleid te wijzigen, correcties door te voeren binnen de bestaande cijfers en een klein voordeel binnen de algemene uitkering. Hiermee werd een eerste stap gezet om te komen tot een structureel sluitende meerjarenbegroting voor de jaren 2011 en volgende.

Uit tabel 2.1 blijkt echter niet dat in 2011 en volgende jaren (in de primitieve begrotingen) al over een sluitende meerjarenbegroting kon worden beschikt.

Hiernavolgend is weergegeven hoe een sluitende begroting 2010 tot stand is gekomen:

Tekort primitieve begroting 2010		€	136.801	
<u>Volledigheid van posten:</u>				
- WMO-beleidsplan		€	22.260	
<u>Noodzakelijke investeringen:</u>				
- Huisvesting brandweer		€	6.750	
- Renovatie tennisbanen		€	11.250	
<u>Noodzakelijke uitzetting van budgetten:</u>				
- WMO: huishoudelijke hulp en vervoers- en leefvoorzieningen		€	54.426	
- Post onvoorzien voor o.a. risico WMO		€	17.500	
- Decentralisatie-uitkering peuterspeelzaalwerk		€	30.248	
- Toezicht en handhaving kwaliteit gastouderopvang		€	2.750	
- Toezicht en handhaving kwaliteit peuterspeelzaalwerk		€	535	
<u>Gevolgen septembercirculaire:</u>				
- Hogere algemene uitkering	€	73.964		
- Correctie inwoners en woningen	€	-16.266	€	57.698
<u>Structurele bezuinigingen:</u>				
- Godsdienstonderwijs, afschaffing subsidie	€	3.584		
- Onderwijsbegeleiding, 50%	€	12.500		
- Gladheidsbestrijding: op declaratiebasis	€	9.500		
- Wegen: elementenverhardingen minder onderhoud *	€	16.700		
- Bestemmingsplannen: geen kosten meer	€	7.219		
- Minder uren dienstverlening personeelszorg	€	12.496		
- Fietsenstalling: minder onderhoud	€	2.650		
- ELO (Elektronische Overheid)	€	25.000		
- Lidmaatschap GovUnited opzeggen	€	10.000		
- Jaarlijkse stortingen in reserves stoppen *	€	59.186		
- Stortingen in de voorzieningen stoppen *	€	28.851		
- Regioraad, gevolgen opheffing	€	17.356		
- Pand Stadsweg, wegvallende kapitaallasten	€	20.639	€	225.681
Subtotaal			€	283.379
Saldo begroting				€
Totaal			€	283.379
			€	283.379

* Toelichting op enkele bezuinigingen:

Het budget voor onderhoud elementenverharding is met ingang van 2010 gehalveerd. Er worden vooraf geen inspecties meer uitgevoerd. Alleen klachtenonderhoud.

In de begroting 2010 stonden een aantal structurele stortingen (ten laste van de exploitatie) in reserves ad € 69.186.

Besloten is om deze post te schrappen en de vulling daarvan (voor zover nodig) te doen vanuit de rente die wordt gecalculeerd over de reserves en voorzieningen. In de begroting 2010 is deze (bespaarde) rente € 162.500. Hiervan komt € 60.000 structureel t.g.v. de exploitatie. Het verschil ad € 102.500 wordt toegevoegd aan de algemene reserve. Deze € 102.500 kan jaarlijks worden gebruikt om de reserves op peil te houden.

Per saldo geeft bovenstaande een voordeel van € 69.186 minus een bedrag van € 10.000. Dit bedrag is toegevoegd aan de post onvoorzien, waardoor het budget onvoorzien uitkomt op € 20.000.

Jaarlijks werd als storting in een drietal voorzieningen € 48.851 opgenomen. Besloten is om de stortingen in de voorzieningen onderwijs te verlagen en voor zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs een bedrag van € 10.000 te laten staan. Het verschil ad € 23.851 kan dan worden aangemerkt als bezuiniging.

De voorziening dubieuze debiteuren wordt jaarlijks beoordeeld. Een jaarlijkse beoordeling en daarbij ook de juiste voeding geven aan of de voorziening voldoende is. Daarbij is geen (structurele) storting ad € 5.000 meer nodig.

Uit het begrotingsonderzoek (in eerste fase) bleek dat de gemeente Ten Boer - na het treffen van een aantal bezuinigingsmaatregelen- in 2010 met een materieel begrotingsevenwicht zou kunnen werken. Op basis daarvan werd de gemeente door GS voor begrotingsjaar 2010 onder het repressieve begrotingstoezicht geplaatst.

Voor de uitkomsten van de jaarrekening 2010 wordt verwezen naar hoofdstuk 2.6.

Begroting 2011 en meerjarenbegroting 2012-2014

De primitieve begroting 2011 sloot met een tekort van € 114.000. De raad stelde bezuinigingsvoorstellen vast tot een bedrag van € 62.000. Daarnaast heeft de raad besloten om de OZB-tarieven voor 2011 met 2% extra te verhogen en de leges op huwelijken en bouwvergunningen eveneens te verhogen.

Voor nieuw beleid werd in de begroting € 50.000 opgenomen. Hiervan is € 25.000 ingezet voor de dekking van het bovengenoemde tekort. Voorts valt een structureel bedrag van ca. € 13.000 vrij (bezuiniging) aan onderwijsbegeleiding.

Hierdoor resteerde per saldo voor 2011 een overschot van € 11.000. Op grond hiervan werd de gemeente Ten Boer voor begrotingsjaar 2011 onder het repressieve begrotingstoezicht geplaatst. In onderstaande tabel is weergegeven hoe een sluitende begroting 2011 tot stand is gekomen.

Tekort primitieve begroting 2011		€ 114.000
- Inzet 50% raming nieuw beleid ter dekking begrotingstekort	€ 25.000	
- Vrijval schoolbegeleidingsmiddelen (was gereserveerd)	€ 13.000	
<u>Structureel hogere opbrengsten:</u>		
- Extra verhoging OZB met 2%	€ 20.000	
- leges huwelijken en bouwvergunningen	€ 5.300	
<u>Structurele bezuinigingen:</u>		
- Subsidies sport en recreatie	€ 12.000	
- Schoolspordag	€ 2.000	
- Sportterreinen	€ 10.000	
- Monumentendag	€ 3.000	
- Bijdrage Molenstichting	€ 3.500	
- Regionaal cultuurplan en gebiedsgericht werken	€ 4.500	
- Bijdragen kinderopvang	€ 4.000	
- Sociale werkvoorziening	€ 7.000	
- Subsidies jeugd- en jongerenwerk	€ 3.000	
- Milieu (kadavers)	€ 3.000	
- Begraafpark Ten Boer en begraafrechten	€ 10.000	
Subtotaal	€ 125.300	€ 114.000
Saldo begroting		€ 11.300
Totaal	€ 125.300	€ 125.300

In de begroting werden de kapitaallasten opgenomen van het investeringsprogramma 2011. Dit programma resulteerde in een jaarlast van ca. € 120.000 zijnde de kapitaallasten van een totaal investeringsbedrag van € 1.165.000. Er werd wat betreft nieuwe investeringen geraamd op basis van 50% onderuitputting; in de begroting 2011 werd voor nieuw beleid ca. € 60.000 opgenomen. Van het investeringsprogramma maakt een stelpost voor nieuw beleid en uitvoering meerjarige onderhoudsplannen van € 550.000 deel uit. Hiervan is € 500.000 voor onderhoud van wegen en € 50.000 voor nieuw beleid. De bijbehorende jaarlast voor 2011 bedraagt € 49.500.

Uit de paragraaf "Kapitaalgoederen" bleek dat er wat betreft wegenonderhoud, openbare verlichting, openbaar groen en sportvelden sprake is van actuele beheerplannen en niet van achterstallig onderhoud.

In het MIP 2011-2014 zijn nog geen ramingen opgenomen m.b.t. het gemeentelijke water- en rioleringsplan. In december 2010 heeft de raad dit GWRP vastgesteld. De lasten uit het GWRP worden gedekt uit de opbrengst rioolrechten.

Wat betreft het gebouwenonderhoud is gewerkt aan een nieuw Meerjarig Investerings- en Onderhoudsplan (MIOP) voor sportvoorzieningen en een MIOP voor het gemeentehuis en de gemeentewerf. Deze zijn eind 2010 vastgesteld door de raad. De financiële gevolgen van de nieuwe MIOP's waren niet verwerkt in de begroting. De beschikbare budgetten waren niet toereikend en door de raad diende een aanvullend budget beschikbaar te worden gesteld.

Vooruitlopend hierop werd € 20.000 structureel toegevoegd aan de begroting (€ 15.000 voor het gemeentehuis en € 5.000 voor het gebouw buitendienst).

Nader bezien is of er nieuwe onderhoudsplannen voor de schoolgebouwen moeten worden opgesteld. Er is gekozen voor de systematiek van de gemeente Groningen waarbij er geen meerjarenonderhoudsplan is. De lasten uit het onderwijs huisvestingsplan worden zo nodig gedekt uit de reserve onderwijshuisvesting (per 31-12-'11 € 20.000) en uit de reguliere onderhoudsbudgetten waarvoor (structureel) in de begroting € 20.000 is opgenomen. Gelden die niet worden besteed, worden in de reserve gestort. Gezien de keuze voor de systematiek van de gemeente Groningen kan in verband met het aantal schoolgebouwen in de gemeente (8) de vraag gesteld worden of sprake kan zijn van een zogenaamd ideaalcomplex met betrekking tot het onderhoud van schoolgebouwen.

Uit de jaarrekening 2011 blijkt overigens dat de in de begroting opgenomen investeringen (investeringsprogramma 2011-2014) in 2011 niet allemaal zijn uitgevoerd.

Begroting 2012 en meerjarenbegroting 2013-2015

Omdat voor begrotingsjaar 2012, na een aantal maatregelen, sprake was van een sluitende begroting werd de gemeente Ten Boer onder het repressieve begrotingstoezicht geplaatst.

Op basis van de meicirculaire 2011 werd voor 2012 nog een voordelig begrotingsresultaat verwacht. Na verwerking van de septembercirculaire 2011 werd door de gemeente echter voor 2012 een "tekort" geconstateerd van € 75.000.

Dit tekort werd als volgt gedekt:

Berekend tekort 2012	€ 75.027 -/-
Lagere kosten DVO Groningen (0,25% van € 3.760.000) afgerond	- 10.000
Aanpassing % algemene prijsstijging, nadeel op belastingopbrengsten-	2.500 -/-
Idem lagere loonkostenstijging	- 2.500
Inzet gedeelte stelpost nieuw beleid voor dekking tekort 2011	- 20.000
Nieuw beleid 2011 (voor kapitaallasten)	- 6.000
4% extra OZB ter compensatie afschaffing hondenbelasting	- 43.500
Begrotingssaldo	<u>€ 4.473</u>

In de primitieve begroting was als opbrengst hondenbelasting € 40.800 geraamd, de raad besloot bij amendement de hondenbelasting vanaf 2012 af te schaffen en ter compensatie de OZB met 4% extra te verhogen. De opbrengst OZB was in de primitieve begroting ook al met 4% verhoogd.

De gemeente Ten Boer zag geen mogelijkheden meer om aan de lastenkant nog verder te bezuinigen. Alle daartoe door de raads werkgroep aangegeven mogelijkheden zijn -waar mogelijk- in de (meerjaren)begroting verwerkt. De raad besloot een kerntakendiscussie te starten die moet leiden tot politieke keuzes. Op 14 december 2011 is in dat verband het "plan van aanpak De Toekomst van Ten Boer" door de raad behandeld (zie volgende pagina).

Met betrekking tot de meerjarenraming 2013-2015 constateerde de provincie voor alle jaarschijven aanzienlijke, nog ongedekte tekorten. Op basis van de uitkomsten van de eerdergenoemde kerntakendiscussie zal een dekkingsplan voor de jaren na 2012 tot stand moeten komen.

Een belangrijk punt van zorg en aandacht achtte de provincie de risico's met betrekking tot de grondexploitatie, zoals beschreven in de paragraaf Weerstandsvermogen. Duidelijk was dat het weerstandsvermogen van de gemeente Ten Boer onvoldoende is om mogelijk noodzakelijke verdere afwaarderingen van de gronden Woldwijk te kunnen opvangen. In een overleg op 9 december 2011 werd de zorg van de provincie met betrekking tot de risico's op de grondexploitatie met de wethouder financiën besproken. De provincie achtte het gewenst in 2012 regelmatig ambtelijk en zo nodig bestuurlijk overleg te hebben.

In het voorjaar 2012 werd door de provincie het 2^e fase onderzoek (een meer gedetailleerd begrotingsonderzoek) gehouden.

Hierin werd onder andere het volgende geconstateerd.

Verplichte paragrafen

In de begroting zijn de (7) verplichte paragrafen opgenomen. Aan de begroting is een extra paragraaf toegevoegd: "verantwoording raadsbesluiten en projecten". Geconstateerd werd dat de verplichte paragrafen aan de daaraan te stellen eisen (BBV) voldoen. Hierbij werd het volgende opgemerkt.

Paragraaf weerstandsvermogen:

In de paragraaf is een berekening van het weerstandsvermogen opgenomen. In de jaarrekeningen 2011 en 2012 is het weerstandsvermogen geactualiseerd (zie 2.5).

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen:

Voor het onderhoud van schoolgebouwen zijn geen onderhoudsplannen vastgesteld. De gemeente is (wettelijk) verplicht voor de bekostiging van groot onderhoud zorg te dragen. De schoolbesturen voor het klein- en dagelijks onderhoud. In Ten Boer is afgesproken dat bekostiging van groot onderhoud plaatsvindt uit de reserve onderwijshuisvesting en/of uit de reguliere onderhoudsbudgetten. Eventuele verzoeken hiertoe van schoolbesturen worden jaarlijks beoordeeld conform de systematiek van de gemeente Groningen.

Voor bruggen en straatmeubilair is binnen de begroting budget beschikbaar waaruit reparatie kan worden bekostigd. Voor grootschalige vervangingen (en groot onderhoud) dient door de raad extra krediet beschikbaar te worden gesteld (zie ook het gestelde onder 2.3.1).

Er zijn geen beheerplannen voor schoolgebouwen en bruggen. Omdat de begraafplaats nieuw is en er op dit moment enkele verbeteringen worden gerealiseerd, is een beheerplan vooralsnog niet noodzakelijk.

Volgens de gemeente is geen sprake van achterstallig onderhoud op de kapitaalgoederen.

"Extra" paragraaf verantwoording raadsbesluiten en projecten:

Dit betreft (n.a.v. een motie in 2004) kort weergegeven de volgende projecten in 2012:

Exploitatieplannen grondexploitatie: 2x per jaar verantwoording in paragraaf grondbeleid in begroting en jaarrekening en jaarlijks in de raad aan de orde i.v.m. actualisatie en bij een voortgangsrapportage in het najaar;

Onderhoud/reconstructie wegen: in de begroting 2012 is een investering van € 375.000 opgenomen voor groot onderhoud / reconstructie wegen. De uitvoering is gebaseerd op het in 2011 volledig geactualiseerde beheerplan wegen;

Riolering en water: op 15-12-2010 stelde de raad het nieuwe Gemeentelijk Water- en Rioleringsplan 2011-2015 (GWRP) vast. Uitvoering in 2012 e.v.j.;

Overige projecten: zie meerjareninvesteringsplan 2012-2015 (blz. 101 begroting 2012).

Kerntakendiscussie "plan van aanpak De Toekomst van Ten Boer"

Op 14 december 2011 is in verband de voorgenomen (en aangekondigde) kerntakendiscussie het "plan van aanpak De Toekomst van Ten Boer" door de raad behandeld.

Dit geheel moet leiden tot een raadsvoorstel met bezuinigingen 2012-2015. De geplande datum waarop een en ander gereed moet zijn is 1 juni 2012.

Daartoe is onder andere in april 2012 een enquête onder de inwoners van de gemeente gehouden waarin de inwoners hebben kunnen aangeven waarop wel of niet kan/moet worden bezuinigd.

Op grond van een bezuinigingsenquête is een aantal bezuinigingsmogelijkheden samengesteld waaraan de raad (in juni 2012) fiat heeft gegeven om bij de begrotingsbehandeling in november concrete maatregelen te nemen en daarmee het meerjarenbeeld sluitend te maken.

Mogelijkheden hiertoe zijn o.a. een verhoging van de OZB met 10%, kostenreductie van het ambtelijk- en bestuurlijk apparaat, besparingen op onderhoud openbaar groen, sport en recreatie, niet-wettelijke taken programma milieu en taken bouw- en woningtoezicht.

In de begroting 2013 zijn deze voorstellen verwerkt (zie 2.3.2).

In latere jaren wordt nog € 80.000 extra aan bezuinigingen geëffectueerd.

Samenwerking Ten Boer - Groningen

Raad en college hebben als toekomstscenario gekozen voor een verlenging van de samenwerking met de stad voor een periode van 6 jaar. Na evaluatie is besloten met ingang van 1-1-2013 een geactualiseerde Dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de gemeente Groningen aan te gaan voor een periode van 6 jaar (2013-2018).

Conclusie 2^e fase onderzoek 2012

Geconcludeerd werd dat de "normale" exploitatie van de gemeente redelijk verloopt, een groot probleem is echter de hoge boekwaarde van de gronden Woldwijk. Indien wordt uitgegaan van de werkelijke waarde moet een zeer fors bedrag worden afgeboekt, een negatieve reserve dreigt dan te ontstaan waardoor de gemeente voor langere tijd in de financiële problemen komt. Er werd door B&W gewerkt aan een alternatief voor de gronden maar erg optimistisch was men daar niet over.

De financiële situatie in Ten Boer was aanleiding een bestuurlijk overleg te houden op 25-9-2012. Hierbij werd vooral ingegaan op de financiële situatie als gevolg van de problematiek van de bouwgronden. Van de zijde van de provincie werd aangegeven dat de gemeente maatregelen moet treffen om aan het financieel probleem iets te gaan doen. Door de gemeente werd aangegeven dat nog steeds gewerkt c.q. gedacht wordt aan een aantal alternatieven.

Duidelijk is dat de werkelijke waarde van de gronden aanzienlijk lager is dan de boekwaarde. Er zal hoe dan ook een substantieel gedeelte moeten worden afgeboekt.

De gemeente heeft aangegeven de financiële strop niet alleen te kunnen dragen om dat daartoe de financiële middelen ontbreken.

Van de zijde van de provincie is aangegeven dat voor 2013 (en volgende jaren) geen sprake kan zijn van een reëel sluitende (meerjaren)begroting indien geen maatregelen genomen worden. Preventief toezicht kan hiervan de consequentie zijn. Hiertoe zal echter eerst de begroting (2013) beoordeeld moeten worden.

Perspectiefnota 2012 (raad 27-6-2012)

In de perspectiefnota is opgenomen de voorjaarsnota 2012, de kadernota 2013 t/m 2016 en bezuinigingsvoorstellen.

De aanpassingen (medio 2012) in de begroting geven per saldo een positief resultaat van € 60.700, de aanpassingen werken structureel door naar 2013 en volgende jaren voor € 13.914. De aanpassingen zijn in de perspectiefnota uitgebreid toegelicht.

Het meerjarenbeeld geeft voor 2013 een tekort te zien van € 215.000 dat oploopt tot € 417.000 in 2016. In dit beeld zijn de effecten van het Lente akkoord niet opgenomen omdat deze nog niet zijn uitgewerkt en de verkiezingsuitslag van september 2012 kan leiden tot koerswijzigingen op het akkoord.

Voor 2013 moet dus minimaal een bezuinigingstaakstelling worden gerealiseerd van € 215.000.

In de perspectiefnota is de meerjarenraming 2013-2016 (op basis van de kadernota) gespecificeerd opgenomen. Deze uitkomsten vormen de basis voor de begroting 2013 e.v.j.

Bijlage 3: Boekwaarde gronden Woldwijk

Verloop boekwaarde gronden Woldwijk 2007 tot en met 2012

Boekwaarde 31-12-2007 (Aankoop gronden medio 2007)		€ 7.550.034
<u>Vermeerderingen:</u>		
Inhuur personeel Gem. Groningen	€ 9.875	
Aankoop (rest)gronden	- 356.033	
Belastingen / verzekeringen	- 2.995	
Bijgeboekte rente	- 386.650	- 755.553
Boekwaarde 31-12-2008		€ 8.305.587
<u>Vermeerderingen / verminderingen:</u>		
Inhuur personeel Gem. Groningen	€ 15.108	
Bijgeboekte rente	- 415.482	
Ontvangen pachten	-/- - 21.261	
Overboeking gronden naar Dijkshorn	-/- - 198.628	
Belastingen / verzekeringen	-/- - 136	- 210.565
Boekwaarde 31-12-2009		€ 8.516.152
<u>vermeerderingen:</u> bijgeboekte rente	- 475.297	
<u>verminderingen:</u> afboekingskort op fase 2	€ 918.000	
ontvangen pachten	- 7.087	- 925.087
Boekwaarde 31-12-2010		€ 8.066.361
<u>vermeerderingen:</u> bijgeboekte rente		- 486.293
<u>verminderingen:</u> pacht, huur Innersdijk en afboeking op de boekwaarde ad € 29.000		- 245.177
Boekwaarde 31-12-2011		€ 8.307.477
<u>Vermeerderingen:</u>		
Rente	€ 413.146	
Kosten RO/EZ gem. Groningen	- 28.742	
Diverse kosten	- 35.730	- 477.618
<u>Verminderingen:</u>		
Overboeking naar gebouwen	€ 484.000	
Afwaardering naar agrarische waarde	- 6.764.955	
Overboeking naar gronden en landerijen	- 1.307.373	
Terugontvangst waterschapslasten	- 22.100	
Huuropbrengst Innersdijk	- 206.667	- 8.785.095
Boekwaarde op 31-12-2012		€ 0

Bijlage 4: Rekeningresultaten

Jaarrekening 2007

De incidentele zaken betreffen in 2007 de volgende posten.

In 2007 is een bedrag van € 250.000 ontvangen uit de extra dividenduitkering Essent. Dit bedrag is in 2007 toegevoegd aan de algemene reserve. De begroting 2007 sloot met een positief saldo van € 181.000. Dit bedrag is ten gunste van de algemene reserve geboekt ten behoeve van incidentele kosten van het model Ten Boer (de samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Groningen).

Jaarrekening 2010

Met betrekking tot de grondexploitatie zijn in 2010 de volgende correcties te specificeren.

Uit een tentatieve exploitatieberekening van het nog te ontwikkelen plan Woldwijk bleek een voorlopig tekort van € 918.000. Dit tekort is in 2010 afgeboekt van de boekwaarde van de gronden en ten laste van het rekeningresultaat 2010 gebracht.

Op het in exploitatie zijnde Centrumplan werd per 1-1-2010 een tekort van € 696.000 berekend. Ter grootte van dit tekort was al een "voorziening negatieve exploitatieplannen" getroffen. De herziening per 1-1-2011 resulteerde in een tekort van € 949.000. Dit betekende dat de voorziening met € 253.000 diende te worden aangevuld. Bij de vaststelling van de jaarrekening 2010 is deze aanvulling ten laste van het rekeningresultaat gebracht.

Het saldo ad € 786.000 is ontstaan door:

Lagere lasten	€ 532.000
Hogere baten	- 241.000
Diverse kleine afwijkingen	- 13.000
Totaal	<u>€ 786.000</u>

Van de lagere lasten is € 308.000 ontstaan door niet gebruikte budgetten. Besteding van deze budgetten heeft in 2011 plaatsgevonden. De overige posten betreffen onder andere lagere WWB-uitkeringen en inkomensondersteuning € 72.000, lagere kapitaallasten € 20.000, saldi kostenplaatsen € 85.000 en mutaties reserves € 68.000.

De hogere baten betreffen opbrengsten bouwleges van drie grote projecten in 2010.

Bovenstaande afwijkingen zijn van incidentele aard.

Jaarrekening 2011

Ten aanzien van het gepresenteerde voordelig saldo ad € 201.000 wordt opgemerkt dat een deel van dit saldo, € 345.500, is ontstaan doordat budgetten in 2011 niet volledig zijn gebruikt en werden doorgeschoven naar 2012 (gespecificeerd op pag. 75/77 van de jaarrekening).

Ten laste van het resultaat is een voorziening wethouderspensionen ingesteld ad € 363.000. Hiermee zijn toekomstige pensioenverplichtingen afgedekt.

De afwijkingen ten opzichte van de begroting zijn van incidentele aard.

Door de externe accountant werd een controleverklaring met beperking afgegeven.

In het rapport van bevindingen is door de accountant uitgebreid ingegaan op de redenen die aan dit oordeel ten grondslag liggen.

Ter informatie onderstaande tekst uit het rapport van bevindingen.

"Wij hebben bij de jaarrekening van de gemeente Ten Boer een controleverklaring met beperking afgegeven met betrekking tot de getrouwheid en rechtmatigheid. De geconstateerde onzekerheden van € 1.279.000 (2010: € 293.000) zijn groter dan de door u vastgestelde controletolerantie van € 477.000 voor onzekerheden. Deze onzekerheid wordt voornamelijk veroorzaakt door een onzekerheid in de waardering van de niet in exploitatie genomen bouwgronden voor een bedrag van € 1,2 miljoen (zie hoofdstuk 5.1). De geconstateerde onzekerheden ad € 1.279.000 blijven binnen de door de raad vastgestelde tolerantie voor een verklaring met beperking (€ 1.590.000 [< 10% lasten]). Omdat bij een dergelijke onzekerheid in de getrouwheid ook altijd sprake is van een onzekerheid in de rechtmatigheid (niet naleven BBV), hebben wij voor beide oordelen een beperking opgenomen."

Jaarrekening 2012

Medio april 2013 werd de concept jaarrekening 2012 ontvangen. Accountantscontrole heeft vanaf eind april plaatsgevonden en de raad stelde de rekening vast op 26 juni 2013.

B&W concluderen dat de gevolgen van de economische crisis stevig doorwerken in de grondexploitatie. De "normale" exploitatie is naar de mening van B&W gezond en sluit in 2012 met een positief resultaat van € 402.000. Uit nader onderzoek, zoals uit de scan blijkt, wordt vooral de nadruk door de gemeente gelegd op de problematiek van de grondexploitatie. Achteraf gezien kan ook geconstateerd worden dat ten onrechte en teveel werd geactiveerd met betrekking tot groot onderhoud (groot onderhoud werd automatisch gekwalificeerd als investering). In de toekomst zal door gemeente en provincie kritischer naar deze materie gekeken moeten worden. Aanbevolen is voldoende onderhoudsbudgetten in de komende begrotingen te ramen.

Het gepresenteerde rekeningsaldo geeft een negatief saldo te zien van € 10.303.000, als volgt te specificeren (afgerond):

Afboeking op de gronden Woldwijk	€ 6.765.000 -/-
Voorziening tekort exploitatie Dijkshorn	- 3.940.000 -/-
Tekort a.g.v. verliezen grondexploitatie	€ 10.705.000 -/-
Reguliere exploitatie 2012	- 402.000
Totaal	<u>€ 10.303.000 -/-</u>

Zoals al was voorzien en waarop door de provincie was aangedrongen, heeft afboeking van de gronden Woldwijk plaatsgevonden (zie 2.4).

De reguliere exploitatie 2012 geeft (exclusief de negatieve effecten van afboeking Woldwijk en de voorziening Dijkshorn) een positief resultaat van afgerond € 402.000. Dit is fors hoger dan verwacht bij de opstelling van de najaarsnota 2012. Voor een bedrag van € 243.500 heeft dit te maken met posten die in 2012 niet (helemaal) besteed zijn en moeten worden doorgeschoven naar 2013.

Het betreffen de volgende posten:

Nationaal uitvoeringsprogramma (NUP)	€ 20.000
Portofoons brandweer	- 7.000
Lichtmasten	- 24.200
Combinatiefuncties Sport en Onderwijs	- 10.300
Onderhoud sportterreinen	- 45.000
Middelen Wet OKE	- 30.000
Transitiemiddelen AWBZ en jeugdzorg	- 17.000
De Deel	- 30.000
Frictiekosten afbouw WMO-loket i.v.m. komst De Deel	- 30.000
Imago Ten Boer	- 30.000
Totaal	<u>€ 243.500</u>

Er resteert dan nog een saldo van € 158.500. Een tweetal grote posten die opvallen zijn de overschotten op het budget Nationaal uitvoeringsprogramma (NUP: verbetering van de digitale dienstverlening) en de onttrekking reserve GRP (riolering) voor respectievelijk € 58.000 en € 45.000. Het restant dat daarna overblijft (ca. € 55.500) is ontstaan uit diverse posten. Het overschot op de exploitatie 2012 is hoofdzakelijk ontstaan door incidentele afwijkingen.

Bijlage 5: Verloop algemene reserve

Het verloop van de algemene reserve (op basis van de jaarrekeningen) is als volgt weer te geven:

	saldo 31-12-2009 € 2.265.437
motie speelruimtebeleid	€ -11.238
aktualisering bestemmingsplannen	€ -20.794
besteding rekeningsaldo 2009	€ -109.376
tekort voorjaarsnota 2010	€ -89.498
huisvestingsplan onderwijs 2010	€ -35.017
vorstschade (voorjaarsnota)	€ -40.000
naar reserve monumenten en reserve leader	€ -29.171
opheffing reserve K.I.I.A.	€ 27.356
opheffing reserve sportfonds	€ 37.500
opheffing reserve eigentijds onderwijs	€ 27.695
opheffing reserve dorpshuizen	€ 18.563
saldo rekening 2009	€ 117.422
rente eigen financiering begroting 2010 primitief	€ 92.500
surplus rente eigen financiering minus kapitaallasten aandelen Essent	€ 37.905
	saldo 31-12-2010 € 2.289.284
rekeningsaldo 2010	€ -385.224
huisvestingsplan onderwijs 2011	€ -73.688
dubieuze debiteuren	€ -50.000
regiovisie	€ -40.000
MIOP's sport	€ -82.840
overheveling niet bestede posten 2010	€ -308.000
aktualisering bestemmingsplannen 2011	€ -7.607
motie speelruimtebeleid 2011	€ 177
rente eigen financiering 2011	€ 136.636
	saldo 31-12-2011 € 1.478.738
rekeningsaldo 2011	€ 200.678
rente eigen financiering 2012	€ 139.900
saldo perspectiefnota 2012 (voorjaarsnota)	€ 60.751
saldo najaarsnota	€ 18.000
huisvestingsplan onderwijs 2012	€ -26.000
regiovisie	€ -47.000
overheveling niet bestede posten 2012	€ -345.500
aktualisering bestemmingsplannen 2012	€ -81.599
realisering speelvoorzieningen (motie van de raad)	€ -128.939
	saldo 31-12-2012 € 1.269.029
rekeningsaldo 2012	€ -10.302.729
	actueel saldo algemene reserve (juni 2013) € -9.033.700

Bijlage 6: Onderhoud kapitaalgoederen

Openbaar groen

Het beheer van het openbaar groen is vastgelegd in een groenbeheerplan. De budgetten worden jaarlijks geactualiseerd op basis van werkelijk uit te voeren beheer en de te beheren oppervlakten (de jaarlijkse onderhoudskosten zijn blijkbaar niet gebaseerd op het *-meerjarig-* groenbeheerplan). Het onderhoud van het openbaar groen is een onderdeel van het Model Groningen – Ten Boer. De dienst RO/EZ van de gemeente Groningen verzorgt het onderhoud. Er is een dienstverleningsovereenkomst (DVO) met deze dienst vastgesteld waarin omvang en bedragen zijn vastgelegd. Voor 2012 is uitgegeven een bedrag van € 239.944 aan loonkosten en een bedrag van € 119.023 aan uitvoeringskosten (o.a. personeel derden). Bedragen conform de DVO. Bij de behandeling van de begroting 2013 is besloten om voor een bedrag van € 35.900 te bezuinigen op groen (incl. begraafpark).

Wegen

Voor het wegenonderhoud wordt gebruik gemaakt van een geautomatiseerd beheerpakket. De reguliere onderhoudswerkzaamheden zijn in 2012 uitgevoerd binnen het beschikbare budget en het afgesproken onderhoudsniveau.

Het groot onderhoud 2012, waarvoor een krediet van € 375.000 beschikbaar is gesteld, is voor een gedeelte uitgevoerd. Het restant krediet per 31-12-2012 bedraagt € 226.000. Afronding vindt plaats in 2013.

Voor het kleinschalig onderhoud is in de begroting 2012 (na wijziging) een budget opgenomen van € 434.000. Dit budget bestaat uit € 184.000 voor uitvoeringskosten Groningen en € 250.000 aan inzet uren (binnen- en buitendienst) Groningen. Dit bedrag is in 2012 uitbetaald aan Groningen.

In het meerjarig investeringsplan (MIP) zijn de budgetten opgenomen voor groot onderhoud. In de raadsvergadering van 29 juni 2011 is besloten om voor 2011 en 2012 het jaarlijks krediet van € 500.000 te verlagen met € 100.000 naar € 400.000. Voor 2012 is dit bedrag gesplitst in € 375.000 groot onderhoud en € 25.000 voor vervanging openbaar groen en herinrichting openbare ruimte.

In het investeringsprogramma in de begroting 2013 is tot en met 2016 jaarlijks een investering voor wegen opgenomen van € 475.000 en een aanvullende investering wegen van € 60.000.

Naar de mening van de toezichthouder dient het onderhoudsbudget ten laste van de "normale" exploitatie gebracht te worden en dient dit niet geactiveerd te worden.

Openbare verlichting

In 2009 is een nieuw beleidsplan openbare verlichting opgesteld. Om uitwisselen van de versleten masten verspreid over de verschillende jaren uit te voeren is een tot en met 2016 investeringsbudget van € 20.000 beschikbaar binnen het meerjarig investeringsplan.

In 2012 is het budget niet besteed. Voor 2013 staat uitvoering op het programma waarbij de restant van de budgetten 2011 en 2012 worden ingezet.

Naar de mening van de toezichthouder dient het onderhoudsbudget ten laste van de "normale" exploitatie gebracht te worden en dient dit niet geactiveerd te worden.

Bruggen en straatmeubilair

Er is een budget beschikbaar binnen de begroting van € 28.500 waaruit reparatie van bovenstaande onderwerpen wordt gerealiseerd. Voor grootschalige vervangingen dient extra krediet beschikbaar te worden gesteld door de raad. Hiervoor is geen meerjarig investeringsplan beschikbaar (en dus ook geen meerjarig onderhoudsbudget).

Gemeentelijk Water- en Riolerings Plan (GWRP)

De raad stelde op 15 december 2010 is het nieuwe Gemeentelijk Water- en Riolerings Plan 2011 t/m 2015 (GWRP) vast.

De volgende onderdelen zijn opgenomen in het nieuwe GWRP:

- actualisatie beheergegevens;
- vervangingsplanning riolering;
- onderhouds- en reparatieplan riolering;
- Waterplan geïntegreerd in het GRP;
- ambities van het Waterplan.

Kosten GWRP en rioolheffing

De kosten zijn vertaald in een nieuwe exploitatie voor de planperiode 2013 t/m 2017. Uitgangspunt is dat er sprake moet zijn van een kostendekkend tarief. De kostentoerekening vindt in overeenstemming met de 'Handreiking kostentoerekening leges en tarieven' en de geldende wet en regelgeving plaats. De rioolheffing in 2012 bedroeg € 255,11.

De opgebouwde reserve riolering wordt ingezet bij de bepaling van de hoogte van het tarief. De omvang van de reserve per 31-12-2012 bedraagt € 156.000.

De geplande investeringen 2012 zijn gedeeltelijk uitgevoerd. Het restant is doorgeschoven naar 2013.

Gemeentelijke gebouwen

De gemeentelijke gebouwen bestaan uit (basis)scholen (4 openbaar en 4 bijzonder), een sporthal, een gymnastiekzaal, een zwembad, het gemeentehuis en de gemeentewerf.

Daarnaast is de gemeente eigenaar van een boerderij met bijbehorende arbeiderswoning gelegen in het plan Woldwijk. Beide panden staan te koop.

Het onderhoud van de gebouwen is opgenomen in meerjarige investerings- en onderhoudsplannen (MIOP).

Het MIOP voor het gemeentehuis en de gemeentewerf is in de raadsvergadering van december 2010 en januari 2011 vastgesteld. De benodigde budgetten zijn structureel beschikbaar gesteld. Het onderhoud 2012 heeft binnen de vastgestelde budgetten plaatsgevonden.

Het MIOP voor de sportvoorzieningen is vastgesteld in de raadsvergadering van 27 april 2011. De benodigde budgetten voor 2012 zijn in de begroting 2012 opgenomen. Jaarlijks wordt beoordeeld of uitvoering conform de jaarschijf moet plaatsvinden of dat het verantwoord is onderhoud door te schuiven. Uitgangspunt is en blijft dat uitvoering binnen de door de raad vastgestelde budgetten moet plaatsvinden.

Op grond van de wet is de gemeente verantwoordelijk voor de bekostiging van het groot onderhoud schoolgebouwen en zijn de schoolbesturen verantwoordelijk voor het kleine en dagelijks onderhoud. Verzoeken van schoolbesturen om bekostiging van groot onderhoud worden jaarlijks beoordeeld conform de systematiek die de gemeente Groningen hanteert. Dekking uit de reserve onderwijshuisvesting en uit de reguliere onderhoudsbudgetten.

Jaarlijks wordt bij de voorjaarsnota hiervoor zo nodig aanvullend budget in de begroting opgenomen. Geconcludeerd kan worden dat voor gemeentelijke schoolgebouwen geen onderhoudsbeheersplan is vastgesteld omdat de afspraak is dat de scholen het onderhoudsbeheersplan zelf opstellen.

Speelvoorzieningen

In de begroting is een budget beschikbaar van € 20.000 voor onderhoud (uren en materialen) van speelvoorzieningen. Dit bedrag is in 2012 conform raming uitbetaald.

Door het nieuwe speeltuinbeleid wordt verwacht dat dit budget de komende jaren opgehoogd dient te worden. In de bezuinigingsvoorstellen is het voorstel opgenomen om na afronding van het speeltuinbeleid in 2013 € 5.500 extra toe te voegen aan het onderhoudsbudget. In de begroting 2013 is deze uitzetting opgenomen.

Voor uitvoering speeltuinbeleid is € 200.000 beschikbaar gesteld. Hiervan is tot en met 2012 een bedrag van € 142.000 besteed. Het restant van het krediet is bestemd voor verdere uitvoering van het speeltuinbeleid.

Er zijn geen beheerplannen voor schoolgebouwen en bruggen en straatmeubilair.

Volgens de gemeente is geen sprake van achterstallig onderhoud op de kapitaalgoederen.

Omdat er niet voor alle onderdelen vastgestelde beheerplannen zijn is deze conclusie voor de provincie niet aantoonbaar.

Voor wat betreft de mening van de provincie over de methodiek van het (wegen)onderhoud in de gemeente (activeren e.d.) wordt verwezen naar het gestelde onder 2.3.1.

Bijlage 7: De vergelijking met zichzelf



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Gemeente	Ten Boer
Jaar	2013
Inwoners	7.477

Cluster	Netto lasten (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering (x € 1.000)	Verschil (x € 1.000)	Verschil per inw. (x € 1)
<u>Inkomstencusters</u>	8.272	-7.493	779	104
Onroerendezaakbelastingen	1.279	-779	500	67
Algemene uitkering	6.846	-6.714	132	18
Overige eigen middelen (OEM)	179	0	179	24
Mutaties reserves	-32	0	-32	-4
<u>Uitgavenclusters</u>	-8.189	7.493	-696	-93
Bestuur	-2.237	845	-1.392	-186
Bestuursorganen	-412	431	19	3
Algemene ondersteuning	-1.825	414	-1.411	-189
Voorzieningen bevolking	-3.526	3.808	282	38
Werk en inkomen	-322	410	88	12
Maatschappelijke zorg	-1.722	1.981	259	35
Educatie	-546	752	206	28
Kunsten en ontspanning	-757	545	-212	-28
Oudheid	-10	3	-7	-1
Bevolkingszaken	-169	117	-52	-7
Bebouwing en omgeving	-481	856	375	50
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	-182	277	95	13
Reiniging	146	-118	28	4
Openbare orde en veiligheid	-317	430	113	15
Fysiek milieu	-128	267	139	19
Openbare ruimte	-1.945	1.829	-116	-16
Riolering	49	-63	-14	-2
Groen	-821	540	-281	-38
Wegen en water	-1.173	1.352	179	24
Overigen	0	155	155	21
Herindeling		0	0	0
Suppletie OZB		90	90	12
Diversen	0	65	65	9
Saldo na bestemming	83	0	83	11

Bijlage 8: vergelijking met zichzelf van de selectiegroep

	Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Ten Boer	Ten Boer	
	verschil nettolasten met au per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met au per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met au per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met au per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met au per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met au per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met au per inwoner (x € 1)	nettolasten (x € 1000)	algemene uitkering (x € 1000)	verschil nettolasten met au per inwoner (x € 1)	Vershil per inwoner (x € 1)
Inwoners	10.508	10.366	10.413	8.049	8.848	6.344				7.477	
Inkomstenclusters	90	3	92	298	145	84	113	8.272	-7.493	104	-8
Onroerendezaakbelastingen	27	44	18	67	0	4	27	1.279	-779	67	40
Algemene uitkering	-8	-58	1	-24	4	1	-15	6.846	-6.714	18	33
Overige eigen middelen (OEM)	40	59	17	151	117	59	71	179	0	24	-47
Mutaties reserves	31	-43	55	104	24	20	30	-32	0	-4	-34
Uitgavenclusters	-90	-3	-92	-298	-145	-84	-113	-8.272	7.493	-104	8
Bestuursorganen	-19	-16	-27	-31	-71	-52	-34	-412	431	3	37
Algemene ondersteuning	-27	28	-65	5	-64	-123	-36	-1.908	414	-200	-164
Werk en inkomen	1	11	-11	-22	-7	12	-3	-322	410	12	14
Maatschappelijke zorg	58	57	12	28	33	45	39	-1.722	1.981	35	-5
Educatie	12	14	-4	-11	-6	-2	1	-546	752	28	26
Kunst en ontspanning	-37	5	-4	-14	-21	5	-12	-757	545	-28	-16
Oudheid	-1	-7	-1	-4	-5	-10	-4	-10	3	-1	3
Bevolkingszaken	0	-23	-9	-17	-3	-15	-11	-169	117	-7	4
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening	-34	-20	-25	-36	-5	-30	-25	-182	277	13	37
Reiniging	1	11	5	-3	-16	3	1	146	-118	4	3
Openbare orde en veiligheid	-1	-23	-11	-48	-34	-37	-24	-317	430	15	39
Fysiek milieu	6	-18	-3	-150	7	8	-23	-128	267	19	42
Riolering	15	-5	3	11	16	13	8	49	-63	-2	-10
Groen	-15	-61	1	-54	-1	-14	-24	-821	540	-38	-13
Wegen en water	-63	1	38	28	30	104	16	-1.173	1.352	24	7
Herindeling	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Suppletie OZB	4	10	1	11	-4	-1	4	0	90	12	8
Diversen	10	32	6	8	7	10	13	0	65	9	-4
Saldo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

-/- is hogere nettolasten dan de algemene uitkering

Let op: saldo van de begroting (functie 990) is in dit overzicht toegerekend aan het cluster algemene ondersteuning

Bijlage 9: Clustervergelijking 2013 op functieniveau tussen de nettolasten van Ten Boer en van de selectiegroep

Functies cluster Onroerendzaakbelastingen		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Vershil
931	baten onroerendzaakbelasting gebruikers	19	19	20	34	27	12	22	21	-1
932	baten onroerendzaakbelastingen eigenaren	116	132	122	167	117	132	130	150	20
941	lastenverlichting Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal		135	150	142	201	144	144	152	171	19

Functies cluster Algemene uitkering		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Vershil
921	algemene uitkering gemeentefonds	889	1115	865	841	860	882	915	916	1
Totaal		889	1115	865	841	860	882	915	916	1

Functies cluster Overige Eigen Inkomsten (OEM)		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Vershil
212	openbaar vervoer	0	0	0	-3	0	0	-1	0	1
220	zeehavens	0	0	0	0	0	0	0	0	0
230	luchtvaart	0	0	0	0	0	0	0	0	0
310	handel en ambacht	-2	-16	0	0	-1	-2	-4	-1	3
311	baten marktgeden	1	1	0	0	0	0	0	1	1
320	industrie	0	-5	-3	-7	0	0	-2	0	2
330	nutsbedrijven	10	7	5	26	34	6	14	1	-13
340	agrarische productie en ontginning	0	0	0	0	0	0	0	0	0
341	overige agrarische zaken, jacht en visserij	0	0	0	0	0	0	0	0	0
830	bouwgrondexploitatie	-15	-6	0	90	-4	2	9	-1	-10
911	geldleningen en uitzettingen korter dan één jaar	0	9	0	0	79	0	15	0	-15
913	overige financiële middelen	0	2	1	2	1	0	1	1	0
914	geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan één jaar	41	58	16	36	0	48	33	23	-10
933	baten roerende woon- en bedrijfsruimtebelastingen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
934	baten baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
935	baten forensenbelasting	0	1	0	0	0	0	0	0	0
936	baten toeristenbelasting 50%	0	0	0	0	2	6	1	0	-1
937	baten hondenbelasting	6	8	0	6	7	0	5	0	-5
938	baten reclamebelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
939	baten precariobelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal		40	59	17	151	117	59	71	24	-47

Functies Mutaties reserves		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschil
980	mutaties reserves	31	-43	55	104	24	20	30	-4	-34
Totaal		31	-43	55	104	24	20	30	-4	-34

Functies cluster Bestuursorganen		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschil
001	bestuursorganen	-56	-55	-52	-59	-67	-51	-57	-43	14
006	bestuursondersteuning raad en rekenkamer	-14	-13	-27	-25	-58	-82	-31	-13	18
Totaal		-70	-68	-78	-84	-125	-113	-88	-56	32

Functies cluster Algemene ondersteuning		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschil
002	bestuursondersteuning college van burgemeester en Wethouders	-43	-100	-48	-99	-93	-155	-84	-202	-118
005	bestuurlijke samenwerking	-5	0	-7	-16	-22	-5	-9	-11	-2
922	algemene baten en lasten	-17	23	-20	0	0	-5	-3	-18	-15
930	uitvoering Wet WOZ	-14	-13	-32	-7	0	-11	-14	0	14
940	lasten heffing en invordering belastingen	-6	-13	-15	-5	-12	-7	-10	-13	-3
960	saldo kostenplaatsen	0	-17	2	76	1	0	9	0	-9
990	saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming	0	0	0	0	0	1	0	-11	-11
Totaal		-85	-119	-120	-52	-126	-182	-111	-255	-144

Functies cluster Werk en inkomen		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschil
610	bijstandsverlening	-25	-68	-49	-24	-54	-18	-41	-24	17
611	werkgelegenheid	-14	-7	-15	-22	0	-6	-11	-7	4
612	inkomensvoorziening vanuit het Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0
613	overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0
614	gemeentelijk minimabeleid	-24	-14	-30	-14	-2	-12	-17	-7	10
623	participatiebudget	-6	-8	0	-4	0	0	-3	-6	-3
Totaal		-69	-97	-93	-64	-57	-36	-72	-44	28

		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschil
Functies cluster Maatschappelijke zorg										
620	maatschappelijke begeleiding en advies	-15	-13	-21	-25	-13	-32	-19	-7	12
621	vreemdelingen	-2	0	0	-1	-1	-11	-2	0	2
622	huishoudelijke verzorging	-70	-105	-86	-69	-104	-43	-82	-89	-7
630	sociaal-cultureel werk	-5	-12	-22	-21	-23	-10	-15	-12	3
641	tehuizen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
650	kinderdagopvang	-15	-17	-16	-15	-13	-15	-15	-18	-3
651	dagopvang gehandicapten	0	0	-4	0	0	0	-1	0	1
652	voorzieningen gehandicapten	-69	-61	-61	-44	-45	-40	-55	-45	10
711	ambulancevervoer	0	0	0	0	0	0	0	0	0
712	verpleeginrichtingen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
714	openbare gezondheidszorg	-22	-18	-18	-17	-21	-12	-18	-18	0
715	jeugdgezondheidszorg, uniform deel	-32	-14	-16	-23	-13	-29	-21	0	21
716	jeugdgezondheidszorg, maatwerk deel	0	-8	-8	-4	-1	0	-4	-42	-38
Totaal		-229	-249	-253	-219	-234	-192	-232	-231	1

		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschil
Functies subcluster Onderwijshuisvesting										
421	openbaar onderwijs, huisvesting	-12	-20	-20	-24	-10	-65	-23	-21	2
423	bijzonder basisonderwijs, huisvesting	-25	-17	-19	-22	-26	0	-19	-19	0
431	openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
433	bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
441	openbaar voortgezet onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
443	bijzonder voortgezet onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal		-36	-37	-39	-46	-36	-65	-42	-40	2

		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschil
Functies cluster Overige educatie										
420	openbaar basisonderwijs	-9	-16	-19	-1	-3	0	-9	-2	7
422	bijzonder basisonderwijs	-10	-7	-8	-1	-34	0	-11	-2	9
430	openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0	0
432	bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0	0
440	openbaar voortgezet onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0	0
442	bijzonder voortgezet onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0	0
480	gemeenschappelijke baten en lasten	-21	-29	-32	-56	-19	-32	-31	-30	1
482	volwasseneneducatie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal		-40	-52	-59	-58	-56	-33	-51	-34	17

		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschil
Functies subcluster Kunst										
540	kunst	-3	0	-7	-2	-4	-4	-3	0	3
Totaal		-3	0	-7	-2	-4	-4	-3	0	3

Functies subcluster Ontspanning		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschil
510	openbaar bibliotheekwerk	-20	-17	-21	-18	-25	-9	-19	-23	-4
511	vormings- en ontwikkelingswerk	-40	-16	-4	0	-7	-15	-14	-9	5
530	sport	-51	-26	-52	-18	-53	-7	-37	-63	-26
580	overige recreatieve voorzieningen	-4	-9	-3	-39	-8	-23	-13	-6	7
Totaal		-115	-68	-81	-75	-92	-54	-83	-101	-18

Functies cluster Oudheid		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschil
541	oudheidkunde/musea	-4	-7	-1	-9	-8	-10	-6	-1	5
Totaal		-4	-7	-1	-9	-8	-10	-6	-1	5

Functies cluster Bevolkingszaken		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschil
003	burgerzaken	-27	-49	-35	-44	-29	-42	-37	-33	4
004	baten secretarieleges burgerzaken	12	11	11	12	11	11	11	11	0
Totaal		-14	-38	-24	-33	-18	-31	-26	-22	4

Functies subcluster Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschil
810	ruimtelijke ordening	-41	-24	-23	-27	-17	-11	-25	-7	18
821	stads- en dorpsvernieuwing	-6	-11	-11	0	0	-1	-6	-3	3
Totaal		-47	-35	-34	-27	-17	-12	-31	-10	21

Functies subcluster Volkshuisvesting		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschil
820	woningexploitatie/woningbouw	0	-6	-1	-3	-1	-2	-2	0	2
822	overige volkshuisvesting	-42	-33	-39	-70	-47	-65	-47	-38	9
823	bouwvergunningen	16	12	13	29	19	15	17	23	6
Totaal		-27	-27	-27	-44	-28	-52	-32	-15	17

Functies cluster Reiniging		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschil
721	afvalverwijdering en verwerking	-91	-90	-73	-79	0	-85	-70	-90	-20
725	baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	108	118	94	92	0	104	87	110	23
Totaal		17	28	21	13	0	19	17	20	3

		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Vershil
<u>Functies cluster Openbare orde en veiligheid</u>										
120	brandweer en rampenbestrijding	-46	-72	-52	-85	-69	-91	-67	-39	28
140	openbare orde en veiligheid	-11	-14	-17	-25	-26	-9	-17	-3	14
160	opsporing en ruiming conventionele explosieven	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal		-57	-85	-70	-110	-96	-100	-84	-42	42

		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Vershil
<u>Functies cluster Fysiek milieu</u>										
723	milieubeheer	-27	-60	-41	-184	-31	-29	-60	-17	43
Totaal		-27	-60	-41	-184	-31	-29	-60	-17	43

		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Vershil
<u>Functies subcluster Wegen</u>										
210	wegen, straten en pleinen	-196	-224	-114	-161	-150	-123	-165	-146	19
211	verkeersmaatregelen te land	-18	-13	-5	-7	-11	-10	-11	-10	1
214	parkeren	0	0	0	-2	0	-1	0	0	0
215	baten parkeerbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
936	baten toeristenbelasting 50%	0	0	0	0	2	6	1	0	-1
Totaal		-214	-237	-119	-170	-158	-128	-175	-156	19

		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Vershil
<u>Functies cluster Riolering</u>										
722	riolering en waterzuivering	-75	-117	-111	-109	-87	-104	-100	-97	3
726	baten rioolrechten	94	123	128	109	109	120	114	104	-10
727	baten rioolheffing huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater	0	0	0	0	0	0	0	0	0
728	baten rioolheffing grond- en hemelwater	0	0	0	0	0	0	0	0	0
729	huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater	0	0	0	0	0	0	0	0	0
730	hemelwater	0	0	0	0	0	0	0	0	0
731	grondwater	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal		19	6	17	0	22	16	14	7	7

Functies subcluster Water		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschil
221	binnenhavens en waterwegen	-2	0	0	0	0	0	-1	-1	0
223	veerdiensten	0	0	0	-5	0	0	-1	0	1
240	waterkering, afwatering en landaanwinning	0	0	0	-3	-5	-14	-3	0	3
Totaal		-2	0	0	-9	-5	-14	-5	-1	4

Functies cluster Groen		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschil
531	groene sportvelden en terreinen	-22	-10	-19	-20	-13	-17	-17	-13	4
550	natuurbescherming	-1	0	-2	-3	-2	0	-1	0	1
560	openbaar groen en openluchtrecreatie	-59	-95	-41	-65	-56	-63	-63	-80	-17
724	lijkbezorging	-22	-39	-15	-58	-17	-16	-28	-22	6
732	baten begraafplaatsrechten	13	8	6	23	11	10	12	5	-7
Totaal		-91	-136	-71	-125	-76	-85	-97	-110	-13



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Bestuur, Democratie en Financiën
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

© Oktober 2013 | B-20903