



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Artikel 12-rapport

Ten Boer 2014



MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
DIRECTORAAT-GENERAAL BESTUUR EN KONINKRIJKSRELATIES
DIRECTIE BESTUUR, DEMOCRATIE EN FINANCIËN
AFDELING FINANCIËEL EN INFORMATIESTELSEL

Rapport naar aanleiding van het verzoek van de gemeente Ten Boer voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds over het begrotingsjaar 2014

Den Haag, januari 2015

Inhoudsopgave	Pagina
Samenvatting	5
1 Inleiding	8
1.1 De aanvraag	9
1.2 Selectiegroep en kerngegevens	9
1.3 Algemene karakteristiek en achtergrondinformatie	10
1.4 Begrotingsscan 2013	11
1.5 Verslag provincie Groningen	12
1.6 Tussenrapport	12
1.7 Reactie provincie op Tussenrapport	13
1.8 De aanpak	14
2 Algemene en bijzondere voorschriften	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Algemene voorschriften	15
2.3 Bijzondere voorschriften	15
2.4 Conclusie	15
3 Financiële resultaten	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Uitkomsten jaarrekeningen 2010 tot en met 2013	17
3.3 Conclusie	19
4 Reserves en voorzieningen	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Verloop van de reserves en voorzieningen	21
4.3 Vrij aanwendbare reserves/algemene reserve	21
4.4 Niet-aanwendbare reserves en voorzieningen	22
4.5 Conclusie	24
5 Eigen inkomsten	25
5.1 Inleiding	25
5.2 Belastingpakket 2011	25
5.3 Overige heffingen	26
5.4 Belastingdruk	27
5.5 Kwijtschelding	29
5.6 Conclusie	29
6 De nettolasten vergeleken	30
6.1 Inleiding	30
6.2 Referentiekader	30
6.3 De vergelijking met zichzelf	30
6.4 Conclusie	39
7. Het begrotingstekort	40
7.1 Inleiding	40
7.2 Geaccepteerd begrotingstekort 2014	40

7.3	Relevant begrotingstekort 2014	40
7.4	Bijzondere voorschriften	44
7.5	Conclusie	44
8	Conclusie en advies	46
Bijlagen:		
1	Clustervergelijking tussen de nettolasten van Ten Boer conform de werkbegroting 2014 per 1 juli en de inkomsten uit het gemeentefonds	48
2	Clustervergelijking tussen de nettolasten van de selectiegroep ten opzichte van de inkomsten uit gemeentefonds en van Ten Boer ten opzichte van de inkomsten uit gemeentefonds	49
3	Clustervergelijking op functieniveau tussen de nettolasten van Ten Boer en van de landelijke selectiegroep	50

Bestuurlijke samenvatting

Inleiding

Dit rapport heeft tot doel de beheerders van het gemeentefonds naar aanleiding van de artikel 12-aanvraag van de gemeente Ten Boer te adviseren over de hoogte van de te verstrekken aanvullende uitkering voor het jaar 2014. Een gemeente kan op grond van artikel 12, eerste lid, van de Financiële verhoudingswet (Fvw) om een aanvullende uitkering verzoeken. De beheerders van het gemeentefonds kunnen voor één of meer uitkeringsjaren een aanvullende uitkering toekennen.

Aanvraag en aanleiding

De gemeente Ten Boer heeft voor het jaar 2014 voor de eerste keer een artikel 12-aanvraag ingediend. Dit nadat de gemeente in 2013 onder het preventieve toezicht van de provincie was geplaatst. In dat jaar is ook een begrotingsscan uitgevoerd die uitwees dat de noodzakelijke afwaardering van bouwgrond weliswaar de belangrijkste maar niet de enige oorzaak was van de verslechterde financiële positie van Ten Boer.

Toelatingsvoorschriften

Ten Boer voldoet aan de eisen voor toelating tot artikel 12. Dit is al in het provinciaal verslag en de tussenrapportage geconstateerd: de aanvraag is tijdig ingediend, de eigen inkomsten behorende tot het zogenaamde belastingpakket liggen boven het voorgeschreven redelijk peil en er is sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort.

Financiële resultaten

Het is Ten Boer lang gelukt dankzij het nemen van bezuinigingsmaatregelen en het activeren van uitgaven voor groot onderhoud sluitende begrotingen te hebben. De jaarrekening 2010 sloot met een negatief saldo van bijna € 0,4 miljoen door tegenvallende resultaten van ruim € 1 miljoen op 2 van de 3 grondexploitatieplannen. In de jaarrekening 2012 viel de noodzakelijke bijstelling op de grondexploitatie veel hoger uit. De gronden Woldwijk werden afgewaardeerd naar landbouwwaarde en er werd een voorziening getroffen voor het verwachte negatieve exploitatieresultaat van het plan Dijkshorn. Dit resulteerde in een negatieve reserve van bijna € 10 miljoen wat het aanvragen van een artikel 12-status onvermijdelijk maakte.

Reserves en voorzieningen

Ten Boer heeft een negatieve algemene reserve en kan van daaruit niets inbrengen ter reductie van het begrotingstekort. De aanwezige bestemmingsreserves en voorzieningen zijn beoordeeld. Een bedrag van € 18.000 valt vrij in 2014 en wordt in mindering gebracht op het relevant tekort.

Nog geen onderzoek is gedaan naar het bezit van mogelijke stille reserves. Dit zal in het onderzoek 2015 worden betrokken.

Eigen inkomsten

Vast is komen te staan dat Ten Boer in 2014 weliswaar een OZB-tarief hanteert van 0,1985 en dat dit tarief boven de 140% van het landelijke gemiddelde ligt (=0,1926), maar dat de opbrengst die op grond daarvan mag worden verwacht niet wordt gerealiseerd. Hiervoor zijn oorzaken genoemd. De vraag ligt voor of Ten Boer deze oorzaken kan en/of wil aanpakken teneinde een hogere opbrengst te genereren. De mogelijkheid van inkomstenverhoging zal moeten worden afgewogen tegen de wenselijkheid van nog meer bezuinigingen op de uitgaven. De raad van Ten Boer heeft bij de vaststelling van de begroting 2015 wel ingestemd met een verhoging van de OZB-opbrengst met € 93.000 teneinde die opbrengst in

lijn te brengen met de opbrengst die bij een tarief van 140% van het landelijk gemiddelde wordt verwacht.

In 2015 zal worden onderzocht of er meer kosten aan de riool- en afvalstoffenheffing kunnen worden toegerekend.

De nettolasten vergeleken

De gemeente Ten Boer geeft meer uit dan het gemeentefonds veronderstelt op de clusters algemene ondersteuning, kunst en ontspanning, groen en bevolkingszaken. Dit beeld komt grotendeels overeen met de begrotingscan 2013. De toerekening van de kosten van de unit bestuursondersteuning aan de functies brengt wel enige nuance aan, maar geconcludeerd moet worden dat de noodzakelijke terugdringing van de lasten op basis van de analyse nog steeds moet worden gezocht bij de betreffende functies binnen deze clusters. De analyse kan richting geven aan de saneringsbegroting die Ten Boer in het tweede jaar van het artikel 12-traject zal gaan opstellen.

Begrotingstekort

De door de raad van Ten Boer op 7 november 2013 vastgestelde begroting 2014 had een tekort van € 2.564.360. Deze begroting is getoetst op "beleidsintensiveringen" ten opzichte van de in 2013 door de provincie Groningen goedgekeurde begroting 2013 (Werkbegroting 2013, Voorjaarsnota 2013 en de Najaarsnota 2013). Daarnaast is de termijn van de saneringsperiode van de negatieve reserve verlengd van 4 naar 10 jaar. Dit leidde tot een werkbegroting 2014 die op 23 april 2014 door de raad is vastgesteld. Het saldo van deze werkbegroting van - € 1.163.150 is het geaccepteerde begrotingstekort 2014.

Berekening relevant tekort en voorstel voor aanvullende uitkering

Met het geaccepteerde begrotingstekort als vertrekpunt zijn vervolgens mutaties doorgevoerd in verband met de Voor- en Najaarsnota. De begrotingsmutaties die in deze nota's zijn samengebracht zijn getoetst op de criteria 'onvermijdelijk en onuitstelbaar' en hebben altijd de instemming van de inspecteur. In de Najaarsnota is de uitkomst verwerkt van het onderzoek naar de ten onrechte geactiveerde activa; een bedrag van € 2.656.400 moet in 2014 worden afgeboekt en de geraamde afschrijving van € 124.500 valt vrij.

De Voor- en Najaarsnota leiden tot een verhoging van het tekort met € 1.575.100. De mogelijk inbreng ter reductie van het tekort vanuit de reserves is in de Najaarsnota verwerkt. Hiermee wordt het relevant tekort voor 2014 bepaald op € 2.738.250. Voorgesteld wordt dit bedrag als aanvullende uitkering 2014 te verstrekken.

Bijzondere voorschriften

Vergezeld van dit voorstel voor een aanvullende uitkering wordt voorgesteld dat de gemeente Ten Boer in 2015 een saneringsbegroting opstelt die ertoe leidt dat de financiële positie van Ten Boer in 2018 zodanig is verbeterd dat de gemeente een passende bijdrage kan leveren aan het wegwerken van de negatieve reserve in de daarop volgende 10 jaar.

Conclusie en advies

In dit rapport wordt een aanvullende steun voorgesteld voor het jaar 2014 van €2.738.250. Hieraan wordt het volgende bijzondere voorschrift verbonden:

- het opstellen van een saneringsbegroting 2015-2018 die de gemeente in staat stelt in 2018 te beginnen met het leveren van een passende bijdrage aan het wegwerken van de negatieve reserve in een periode van 10 jaar.

1 Inleiding

1.1 De aanvraag

De gemeente Ten Boer heeft bij brief van 12 november 2013 voor het jaar 2014 voor het eerst een beroep gedaan op artikel 12 Financiële-verhoudingswet (Fvw).

Oorzaken tekort

De gemeente Ten Boer heeft een negatieve reserve van afgerond € 10 miljoen. Deze is in de jaarrekening 2012 ontstaan doordat de boekwaarde van nog niet in exploitatie genomen gronden Woldwijk moest worden afgewaardeerd en een voorziening moest worden getroffen in verband met een tekort op het exploitatieplan Dijkshorn. De vastgestelde begroting laat een tekort zien van € 2.565.000 dat wordt veroorzaakt door het wegwerken van de negatieve reserve in 4 jaar tijd. Volgens de gemeente Ten Boer zou de begroting 2014 zonder deze opgave sluitend zijn. Inmiddels is gebleken dat de financiële problemen groter zijn (zie ook paragraaf 1.4).

In de voorafgaande jaren kon Ten Boer steeds sluitende begrotingen presenteren door het treffen van bezuinigingsmaatregelen en het verhogen van de belastingen. De verliezen op de grondexploitatie confronteren Ten Boer nu met een tekort op de begroting.

Omvang tekort

Indien de negatieve stand is ontstaan door verliezen op de grondexploitatie, kan de toezichthouder de gemeente toestemming geven dit tekort in een langere periode dan 4 jaar tot maximaal 10 jaar te saneren. Hoe lang die periode is, is afhankelijk van de oorzaak en de grootte van het tekort. De provincie heeft Ten Boer geadviseerd de negatieve algemene reserve in 10 jaar te saneren. Hierdoor ontstaat een kapitaallast van

€ 1.300.320 in plaats van de in de begroting berekende € 2.680.000. Op basis hiervan kent de begroting 2014 en de meerjarenraming de volgende tekorten:

Tabel 1.1 Begrotingstekorten ten Boer 2014-2017

	2014	2015	2016	2017
saldo vastgestelde begroting	€ 2.565.000	€ 2.910.535	€ 2.872.088	€ 2.817.544
correctie 4>10 jr	€ 1.379.680	€ 1.379.680	€ 1.379.680	€ 1.379.680
bijgesteld saldo	€ 1.185.320	€ 1.530.855	€ 1.492.408	€ 1.437.864

Genomen maatregelen

Ten Boer heeft in 2012 intensief overleg gevoerd met de provincie Groningen om een oplossing te zoeken voor de (eerst dreigende en later reële) verliezen op de grondexploitatie. Voorgesteld werd onder andere dat de provincie de gronden Woldwijk zou overnemen. De gemeente zag hierin een verantwoordelijkheid weggelegd voor de provincie omdat de toenmalige gedeputeerde volgens de gemeente had aangedrongen op de aankoop van de gronden in verband met de grote vraag naar bouw kavels en de afspraken over woningbouwtaakstellingen die binnen de Regiovisie Groningen – Assen waren gemaakt. Dit overleg heeft geen resultaat opgeleverd. In een 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 begrotingscan, die te duiden is als een "pre artikel 12-onderzoek".

1.2 Selectiegroep en kerngegevens

Bij een artikel 12-onderzoek wordt gebruik gemaakt van een selectiegroep van gemeenten die over vergelijkbare kenmerken beschikken als de artikel 12-gemeente. In overleg met de gemeente is besloten dezelfde selectiegroep aan te houden als in de begrotingscan 2013. Ten Boer behoort evenals de gemeenten Ouderkerk, Strijen en Zeevang tot de groep gemeenten met een 'goede sociale structuur' en 'zonder centrumfunctie'. Daarnaast maken de gemeenten Bedum, Loppersum en Marum 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 aanspreekt en aanleiding kan geven conclusies te verbinden aan de uitkomst van de vergelijking.

Tabel 1.2 Kerngegevens Ten Boer en selectiegroep 2014

Structuurkenmerk	Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Geweerdlike Selectiegroep	Ten Boer
Aantal inwoners	13.551	10.237	10.330	6.147	8.771	6.317	9.874	7.508
Ondersteunende woonvoorzieningen								
OVB-opstap/woning	408.883.800	526.028.000	674.880.000	601.400.000	462.500.000	552.800.000	602.732.323	298.400.000
OVB-opstap/woning	108.183.800	101.268.000	116.980.000	102.200.000	136.500.000	61.260.000	103.483.323	74.900.000
Wastevoorziening (x€ 1 mil.)	760	653	694	784	630	692	753	498
Wastevoorziening (x€ 1 mil.)	143	149	152	146	195	88	148	107
Wastevoorziening (x€ 1 mil.)	833	798	1.013	862	1.025	798	901	605
Aandelen woningen en wastevoorziening	84%	87%	87%	84%	81%	80%	84%	82%
Wastevoorziening per inwoner (x€ 1)	84.620	77.585	97.320	110.854	116.256	122.330	101.719	88.667
Volumen sociale structuur per 1000 inwoners								
Huishoudens met een laag inkomen	126	133	133	92	113	90	112	111
Bijstandsvangers	10	17	16	6	7	6	10	9
Uitkeringsvangers	30	24	21	24	40	50	68	45
Minderbedarft	8	8	7	12	14	12	11	12
Volumen bevolkingsopbouw per 1000 inwoners								
Inwoners < 20 jaar	241	230	226	261	216	246	241	267
Inwoners 20-40 jaar	190	173	172	177	181	170	177	165
Inwoners 25-45 jaar	51	53	46	51	48	47	48	49
Volumen centrumfunctie per 1000 inwoners								
Lokaal kleinhandelcentrum	600	274	601	580	740	611	704	705
Regionaal kleinhandelcentrum	120	40	240	16	60	14	52	26
Volumen bebouwingstructuur								
Oppervlakte land	4.454	31.183	6.496	2.751	6.027	2.812	6.581	4.632
Oppervlakte bebouwd land	95	65	58	22	69	46	62	42
Oppervlakte bebouwd met horeca	39	74	56	28	28	28	41	36
Oppervlakte bebouwd totaal	54	117	113	48	70	48	82	63
Woonwoningen	4.760	48.377	4.296	2.264	2.977	2.668	3.915	3.107
Bewoonde oppervlakte	678	3	1	722	526	1	323	0
Omgevingsadressen/dichtheid	2.964	872	1.220	1.302	2.323	635	1.676	1.807
Huizen	2	16	2	5	5	11	0	0
Huizen > 500 adressen	1	2	2	2	1	1	2	1
Bedrijfsvoorzieningen	570	230	700	224	696	534	652	465
Nieuwcomplexe	0	0	0	0	0	0	0	0

1.3 Algemene karakteristiek en achtergrondinformatie

Ligging

De gemeente Ten Boer ligt op circa tien kilometer ten noordoosten van de stad Groningen aan de N360, de wegverbinding Groningen-Delfzijl. In de loop van de twintigste eeuw is het steeds meer een forensenplaats geworden. Ten Boer heeft 7500 inwoners (per februari 2014) en bestaat uit de volgende dorpen: Garmerwolde, Lellens, Sint Annen, Thesinge, Ten Boer, Ten Post, Winneweer, Wittewierum en Woltersum.

De gemeente Ten Boer ligt samen met de gemeenten Slochteren, Delfzijl, Appingedam, Loppersum, Bedum, Winsum, Eemsmond en De Marne in het gaswinningsgebied, dat bekend is als het 'Groningenveld'. Hierdoor worden ook de inwoners van de gemeente Ten Boer geconfronteerd met aardbevings schade.

Het gemeentehuis is gevestigd in het dorp Ten Boer. De gemeenteraad bestaat uit 13 raadsleden; na de verkiezingen van maart 2014 zijn de zetels als volgt verdeeld; Algemeen Belang 3, CDA 3, Christen Unie 3, Groen Links 2 en PvdA 2. Het College van B&W bestaat uit de wethouders P. Heidema (CDA) en A. Postma (Groen Links) en burgemeester A. van de Nadort. Aan het college van CDA en GroenLinks wordt gedoogsteun verleend door de PvdA.

Ambtelijke samenwerking met Groningen

De gemeente Ten Boer is met ingang van 1 januari 2007 een vergaande vorm van ambtelijke samenwerking aangegaan met de gemeente Groningen. Gekozen is 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.

Het gemeentehuis van Ten Boer beschikt over een publieksbalie. Hier kunnen de inwoners voor de meest voorkomende zaken terecht. Er is een loket Burgerzaken, een loket De Deel (voor alle aanvragen op het terrein van opvoeden, welzijn en zorg) en een loket Bouwen en Wonen.

Herindeling

De provincie Groningen en de Groninger gemeenten zijn begin 2013 een traject gestart richting een gemeentelijke herindeling in de hele provincie. Hierbij gaan de bestaande 23 gemeenten per 1 januari 2018 op in 5 of 6 nieuwe gemeenten. De voorgenomen herindeling voorziet in een samenvoeging van Ten Boer met Haren en Groningen.



De raad van Ten Boer wil geen besluiten over herindeling nemen zo lang niet duidelijk is hoe de financiële problematiek van Ten Boer zal worden opgelost. De raad van de gemeente Haren heeft op 12 januari 2015 besloten dat een fusie met de Drentse gemeente Tynaarlo zal worden verkend.

1.4 Begrotingsscan 2013

Uit de scan blijkt 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. De financiële positie van Ten Boer is geflatteerd door het activeren van groot onderhoud. Ten Boer geeft minder uit aan het cluster wegen en water dan het gemeentefonds veronderstelt en minder dan vergelijkbare gemeenten hieraan uitgeven, maar dit verschil wordt veroorzaakt door het naar de toekomst doorschuiven van de onderhoudslasten. Hierdoor kan Ten Boer een kwaliteitsniveau handhaven hoewel daar feitelijk de middelen niet voor aanwezig zijn. Zowel de toezichthouder (provincie) als de accountant van de gemeente hebben deze wijze van werken van Ten Boer getolereerd.

Ook op de clusters Kunst en ontspanning en Groen is sprake van een hoog ambitieniveau. Ten Boer geeft op deze clusters in totaal € 66 per inwoner meer uit dan de normuitgaven van het gemeentefonds, wat neerkomt op een bedrag van bijna € 0,5 miljoen. Een opvallende uitkomst van de scan was de grote overschrijding (€ 189 per inwoner) van het cluster Algemene ondersteuning. Ook na correctie voor niet doorberekende kosten van de unit bestuursondersteuning resteert een overschrijding op de kosten voor bestuursondersteuning die om een nadere duiding vraagt.

Aan Berenschot werd daarom gevraagd onderzoek te doen naar de personele kosten van Ten Boer. Vanaf 2007 heeft Ten Boer een uniek samenwerkingsmodel met de gemeente Groningen. De ambtelijke organisatie van Ten Boer bestaat uit een raadsgriffier en de unit bestuursondersteuning. De gemeentesecretaris staat aan het hoofd van de unit. De uitvoerende taken zijn belegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de Groningen. De unit bestuursondersteuning (14,68 fte) bestaat 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. Op basis van het Berenschot-onderzoek kon niet worden geconcludeerd dat de formatie, de inschaling of het in de DVO overeengekomen tarief voor loonkosten de reden is van de geconstateerde overschrijdingen op de clusters. Dit betekent dat in het artikel 12-traject naar andere oorzaken zal moeten worden gezocht om de lasten binnen deze clusters naar een aanvaardbaar niveau terug te brengen.

In de begrotingsscan zijn de eigen inkomsten van Ten Boer vergeleken met die van een selectiegroep en de normen van het gemeentefonds. Hieruit bleek dat Ten Boer op het gebied van de overige heffingen (voornamelijk secretarie- en bouwleges, hondenbelasting en toeristenbelasting) gemeten per inwoner even duur was als de selectiegroep. De woonlasten van een meerpersoonshuishouden (de optelsom van de OZB en het reinigings- en rioolrecht) waren in Ten Boer € 28 hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. Het verschil werd veroorzaakt door de hogere OZB.

Het gemiddelde OZB-tarief (woningen en niet-woningen) als percentage van de WOZ-waarde was in Ten Boer 0,1846%, wat hoger was dan het normtarief voor toelating tot artikel 12. Dit tarief, dat overeenkomt met 120% van het landelijk gemiddelde OZB-tarief, bedroeg 0,1540% in 2013 en in 2014 0,1651%. In de scan werd de aanbeveling gedaan de OZB in 2014 te verhogen tot tenminste 140% van het landelijke gemiddelde. Omdat, zoals de gemeente zelf aangaf, de tekorten in hoofdzaak zijn veroorzaakt door de grondexploitatie, wordt in het kader van artikel 12 een grote eigen inspanning van de gemeente verwacht om de financiële problematiek op te lossen. Het verhogen van de OZB is dan één van de maatregelen die bijdraagt aan het aanzuiveren van de negatieve algemene reserve.

1.5 Verslag provincie Groningen

Naar aanleiding van de aanvraag voor de aanvullende uitkering hebben Gedeputeerde Staten van Groningen vanuit hun toezichhoudende verantwoordelijkheid een provinciaal verslag opgesteld. Het provinciaal verslag is op 26 maart 2014 verzonden aan de beheerders van het gemeentefonds, de Raad voor de financiële verhoudingen en de gemeente Ten Boer. Het provinciaal verslag is gebruikt als achtergrondinformatie bij het opstellen van het Tussenrapport en bij hoofdstuk 3 van dit rapport.

1.6 Tussenrapport

In het tussenrapport worden de eerste resultaten van het artikel 12-onderzoek aangegeven. Het richt zich onder meer op de vraag of de gemeente voldoet aan de toelatingsnormen van artikel 12 en of er bepaalde gegevens ontbreken die voor de behandeling van het artikel 12-verzoek noodzakelijk zijn en welke zaken nog nader dienen te worden uitgezocht. Voorts bevat het tussenrapport een oordeel over de kwaliteit van het door de toezichthouder uitgevoerde toezicht.

De tussenrapportage is uitgebracht op 23 mei 2014. Daarin worden de volgende conclusies getrokken:

- de gemeente voldoet aan de algemene voorschriften voor toelating tot artikel 12; de aanvraag is tijdig ingediend; er is sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort; er wordt voldaan aan het redelijk peil;
- omdat de grondexploitatie de hoofdoorzaak is van het ontstane tekort dient de gemeente zich maximaal zelf in te spannen om het tekort te reduceren en is de tijdsspanne hiervoor 10 jaar;
- de verhoging van het gemiddelde OZB-tarief naar 140% van het landelijk gemiddelde is – zoals in de begrotingsscan is geadviseerd – ook een logische consequentie van deze constatering. In de begroting 2014 is dit advies niet opgevolgd. Aan de fondsbeheerders wordt gevraagd hun opvatting hierover aan de raad van Ten Boer kenbaar te maken;
- de aankoop in 2007 van de gronden Woldwijk in het kader van de Regiovisie Groningen – Assen was te ambitieus voor een kleine gemeente als Ten Boer. Vooral omdat de gemeente met het Centrumplan en Dijkshorn al actief grondbeleid voerde en daarmee risico's liep;
- het toezicht door de provincie Groningen op de financiële positie van Ten Boer was te beperkt van karakter.

1.7 Reactie provincie op Tussenrapport

Bij brief van 16 juli 2014 geeft de provincie een reactie waarin de laatstgenoemde conclusie wordt bestreden. Het oordeel over het uitgeoefende toezicht is mede gebaseerd op het Provinciaal Verslag, waarin wordt geconstateerd dat de bemoeienis van de provincie met de "repressieve" gemeenten vanuit financieel toezicht marginaal was. Over het toezicht op Ten Boer is in het provinciaal verslag het volgende opgenomen: "Achteraf kan geconstateerd worden dat door de toezichthouder onvoldoende onderzocht is of alle begrotingsramingen realistisch waren en of er inderdaad wel sprake was van reëel en structureel begrotingsevenwicht". Mede op grond van deze vaststelling is in het tussenrapport de zinsnede opgenomen dat Ten Boer door de provincie werd beschouwd als een kleine gemeente met een laag risicoprofiel die de daarbij passende marginale beoordeling kreeg.

In de brief van 16 juli geeft de provincie aan dat het toezicht wel toereikend was en dat er in het bijzonder voldoende aandacht is besteed aan de risico's van de grondexploitaties. Het Tussenrapport vermeldt de waarschuwingen van de provincie. Kritiek is er op het toestaan van het toerekenen van rente op de grondexploitatie (tot en met het begrotingsjaar 2012) waardoor de boekwaarde van de grond opliep en de begroting een te optimistisch beeld gaf. Dit had de toezichthouder niet moeten laten passeren. Dit geldt ook voor het activeren van het groot onderhoud. Door het beperkte toezicht van de provincie werd de vinger niet op de zere plek gelegd en verslechterde de financiële positie van Ten Boer.

Wijsheid achteraf?

De provincie stelt nu in haar brief dat de ramingen te positief en het toezicht te beperkt was "met de kennis van nu" en dat het minder strenge toezichtregiem voldeed aan de toen geldende normen. Het kritische oordeel van de inspecteur over het toezicht door de provincie kan niet worden afgedaan als wijsheid achteraf. Waar het gaat om mogelijke resultaten van de grondexploitatie zijn meerdere betrokkenen te lang te optimistisch geweest. De kleine gemeente Ten Boer liep met 3 grondexploitatieprojecten een groot risico. Dit had aanleiding moeten zijn voor een scherper toezicht. Mogelijk was het dan ook opgevallen dat Ten Boer het uitvoeren van groot onderhoud activeerde. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (Bbv) is hierover duidelijk en de door de commissie Bbv in mei 2007 uitgebrachte notitie over verkrijging/vervaardiging en

onderhoud van kapitaalgoederen zeer expliciet: de kosten van (klein en groot) onderhoud zijn niet levensduurverlengend en mogen niet worden geactiveerd. Het feit dat EY als accountant hierover bij zijn controle geen opmerkingen heeft gemaakt ontslaat de toezichthouder niet van de verantwoordelijkheid toe te zien op naleving van het Bbv en te handelen als de regels worden genegeerd.

1.8 De aanpak

Voor 2014 doet de gemeente Ten Boer voor de eerste maal een beroep op de toepassing van artikel 12. In 2013 stond de gemeente onder preventief toezicht van de provincie Groningen en hebben de provincie en BZK een begrotingsscan gemaakt. Dit betekende dat bij aanvang van het artikel 12 onderzoek al veel bekend was over de oorzaken van de slechte financiële situatie van Ten Boer. Het Tussenrapport beschrijft in hoofdstuk 4 de nadere onderzoeken die noodzakelijk werden geacht.

In 2014 is hiermee een goede voortgang gemaakt. In dit rapport is opnieuw een clusteranalyse opgenomen, waarbij extra aandacht is besteed aan de manier waarop de kosten van bestuursondersteuning zijn doorbelast. De beheer- en onderhoudsplannen voor de kapitaalgoederen zijn gecompleteerd en gebaseerd op een onderhoudsniveau passend bij een artikel 12 gemeente (het hoogst noodzakelijk onderhoud om kapitaalvernietiging te voorkomen). Dit onderzoek zal begin 2015 worden afgerond en de uitkomsten zullen onderdeel vormen van het artikel12-rapport 2015.

De uitkomsten van het onderzoek naar ten onrechte geactiveerde groot onderhoud, dat in 2014 werd uitgevoerd, worden in dit rapport meegenomen. Het interne onderzoek van de gemeente Ten Boer leidde tot een notitie "Ten onrechte geactiveerde activa gemeente ten Boer". Aan Deloitte Accountants B.V. (een ander accountantsbureau dan de 'huis'accountant EY) is vervolgens gevraagd een verificatie-onderzoek uit te voeren op de voorgestelde afboekingen van materiële vaste activa. De notitie en het accountantsrapport vormden voldoende basis voor besluitvorming in het TPO van 25 november 2014. In de Najaarsnota 2014 zijn de financiële consequenties verwerkt.

2 Algemene en bijzondere voorschriften

2.1 Inleiding

Om in aanmerking te kunnen komen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds moet een gemeente aan een aantal algemene voorschriften voldoen. Bovendien moet de gemeente voldoen aan eventuele bijzondere voorschriften. Hierna wordt nagegaan of, en in hoeverre, de gemeente Ten Boer aan deze algemene (paragraaf 2.2) en bijzondere (paragraaf 2.3) voorschriften voldoet. Paragraaf 2.4 bevat de conclusie op dit onderdeel.

2.2 Algemene voorschriften

De algemene voorschriften betreffen een drietal voorwaarden voor toelating tot de artikel 12-procedure. Deze hebben betrekking op de termijnen, het aanmerkelijk én structureel tekort en het redelijk peil van de eigen inkomsten.

In het tussenrapport is in hoofdstuk 3 geconcludeerd dat ten Boer voldeed aan de voorwaarden om te worden toegelaten tot de artikel 12-procedure.

2.3 Bijzondere voorschriften

Eventuele aan de aanvullende uitkering verbonden bijzondere voorschriften gelden voor de tijd dat een gemeente is aangewezen op aanvullende steun uit het gemeentefonds. Bijzondere voorschriften blijven van kracht, zonodig ook bij terugkeer na een afgeronde aanvullende uitkeringsperiode. Het verzoek van Ten Boer voor een aanvullende uitkering voor het jaar 2014 betreft een eerste aanvraag, daarom zijn er in 2014 geen bijzondere voorschriften van kracht.

2.4 Conclusie

Zoals ook al in het tussenrapport is geconstateerd, is de aanvraag tijdig ingediend, liggen de eigen inkomsten behorende tot het belastingpakket boven het niveau van het redelijk peil en is er sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat Ten Boer voldoet aan de vereisten voor toelating tot artikel 12.

3 Financiële resultaten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan of er bij Ten Boer sprake is geweest van sluitende rekeningen. Daartoe wordt een overzicht gegeven van de rekeningsresultaten over vier jaar voorafgaande aan het jaar van de artikel 12-aanvraag (in casu 2014) gevolgd door een korte toelichting per jaar. Hierbij is onder meer gebruik gemaakt van de informatie uit de begrotingsscan 2013. Ook wordt ingegaan op de administratieve organisatie en informatievoorziening en eventuele bemerkingen die de accountant hierover bij zijn controlewerkzaamheden heeft gemaakt

3.2 Uitkomsten jaarrekeningen 2010 tot en met 2013

Onderstaande tabel 3.2 brengt de ontwikkeling van de saldi van rekening voor en na bestemming van de reserves over de jaren 2010 tot en met 2013 in beeld. De tabel is aangevuld met de geraamde begrotingssaldi voor de betreffende jaren.

Tabel 3.2 Ontwikkeling saldo begroting en rekening in Ten Boer (x €)

Jaar	2010	2011	2012	2013
Begrotingssaldo na bestemming				
- Primitief	859	10.850	25.133	82.984
- Na wijziging	0	-600	0	-2.703.458
Rekeningsaldo				
- Voor bestemming	-806.525	42.981	-10.900.222	-363.092
- Mutaties reserves	421.301	157.698	597.493	506.016
- Na bestemming	-385.224	200.679	-10.302.729	142.924

Begrotingssaldo is inclusief het bedrag voor onvoorzien

- = **tekort**

Begrotingsbeeld 2010-2013

In de jaren voorafgaand aan het instellen van preventieve toezicht in 2013 slaagde de gemeente er in door het nemen van bezuinigingsmaatregelen en het verhogen van de OZB sluitende begrotingen te presenteren. Eind 2012 werd de ingediende begroting 2013 door de provincie afgekeurd omdat geen rekening was gehouden met de noodzakelijke afwaardering van bouwgronden. De gewijzigde begroting 2013 houdt wel rekening met een negatieve algemene reserve veroorzaakt door in de jaarrekening 2012 opgenomen afboeking van de gronden Woldwijk ad € 6.765.000 en het vormen van een voorziening van € 3.940.000 voor de verwachte tegenvallende resultaten op de grondexploitatie Dijkshorn. De grondproblematiek is de hoofdoorzaak voor het slechte begrotingsbeeld in 2013. In de begrotingsscan is echter geconstateerd dat het begrotingsbeeld in de daaraan voorafgaande jaren geflatteerd is geweest. Omdat de onderhoudsbudgetten ontoereikend waren ging de gemeente over tot het activeren van groot onderhoud van de wegen. Lasten werden daarmee naar de toekomst geschoven. Het toerekenen van rente aan de grondexploitatie (dat gebeurde t/m 2012) droeg daarnaast bij aan de positieve begrotingssaldi.

Jaarrekening 2010

Het rekeningresultaat werd in 2010 negatief beïnvloed door een berekend voorlopig tekort van € 918.000 op het plan Woldwijk en een noodzakelijke ophoging met

€ 253.000 van de voorziening "negatieve exploitatieplannen" vanwege het berekende tekort op het Centrumplan.

Het negatieve saldo ad € 385.000 is ontstaan door:

Afboeking Woldwijk	918.000 (-)
Voorziening Dijkshorn	253.000 (-)
Lagere lasten	532.000
Hogere baten	241.000
Diverse kleine afwijkingen	<u>13.000</u>
Totaal	€ <u>385.000</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 vrijval reserves € 68.000. De hogere baten betreffen opbrengsten bouwleges van drie grote projecten in 2010. De afwijkingen ten opzichte van de begroting zijn van incidentele aard.

Jaarrekening 2011

De jaarrekening 2011 sluit met een batig saldo van € 201.000. Dit is de resultante van meevallende baten en een onderschrijving van de uitgaven voor een bedrag van € 648.000 en financiële tegenvallers voor een totaal van € 447.000. Een belangrijk deel van de niet tot besteding gekomen begrotingsposten (namelijk € 345.500) werd ook dit keer weer doorgeschoven naar het volgende begrotingsjaar. Daadwerkelijke incidentele meevallers deden zich voor bij bestuursondersteuning, personeelskosten brandweer, uitvoering Bijstandsbesluit Zelfstandigen, de afrekening onderwijsbegeleiding en de verkoop van grond. Ten laste van het resultaat is een voorziening wethouderspensioenen ingesteld ad € 363.000. Hiermee zijn toekomstige pensioenverplichtingen afgedekt.

Jaarrekening 2012

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	<u>3.940.000</u> (-)
Tekort a.g.v. verliezen grondexploitatie	10.705.000 (-)
Reguliere exploitatie 2012	<u>402.000</u>
Totaal	€ <u>10.303.000</u> (-)

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

Jaarrekening 2013

De grote afwijking tussen begroting en rekening is vooral ontstaan doordat in de begroting nog een aanvulling van de negatieve algemene reserve met € 2,3 miljoen werd geraamd ervan uitgaande dat de negatieve reserve in vier jaar tijd diende te worden weggewerkt. Het resultaat over 2013 van € 143.000 was niet toereikend om de algemene reserve aan te vullen, waardoor de jaarrekening een afwijking ten opzichte van de begroting laat zien van € 2,3 miljoen voordelig.

De jaarrekening 2013 is besproken in het TPO van 27 mei 2014. Evenals in de voorafgaande jaren bevatte de jaarrekening overhevelingsvoorstellen voor budgetten die in het begrotingsjaar niet tot besteding waren gekomen. Het artikel 12 regiem bracht met zich mee dat deze voorstellen getoetst zijn op het criterium 'O en O'. Met het overhevelen van budgetten werd ingestemd als er sprake was

van een 'verplichting' tot het doen van de uitgaven in het volgende jaar. Als dat niet het geval was dan waren de uitgaven niet onvermijdelijk en onuitstelbaar en kon het niet bestede bedrag vrijvallen en ten gunste komen van het rekeningresultaat en het eigen vermogen van Ten Boer.

Het resultaat 2013 is positief beïnvloed door incidentele posten voor een bedrag van € 601.000. Deze meevaller bestaat uit o.a.: meeropbrengst OZB, algemene uitkering en restant onvoorzien, samen € 105.000; grondexploitatie Dijkshorn en Woldwijk € 156.000; brandweer € 43.000; openbare verlichting € 45.000; onderhoud sportvelden € 30.000; bijstandsverlening en Bijstandsbesluit zelfstandigen € 54.000 en huishoudelijk hulp € 25.000. Het in omvang belangrijkste nadelige verschil betrof het bedrag van € 536.000 aan onderhoud van wegen dat ten laste van de exploitatie werd gebracht terwijl in de begroting rekening was gehouden met het activeren van dit bedrag.

Administratieve organisatie en informatievoorziening

Ten Boer heeft sinds 1 januari 2007 een bestuursmodel waarbij de uitvoerende taken via een dienstverleningsovereenkomst (DVO) zijn ondergebracht bij de stad Groningen. In het gemeentehuis van Ten Boer opereert een unit bestuursondersteuning, waarvan de financiële controller en een financieel medewerker deel uitmaakt.

De accountant van Ten Boer merkt in het accountantsverslag 2013 op dat de beheersorganisatie van goed niveau is. Ten aanzien van de interne controles die de gemeente Groningen voor de Ten Boerster taken moet uitvoeren wordt opgemerkt dat deze eerder in het boekjaar moeten worden gedaan om in het geval van bevindingen (bijvoorbeeld onrechtmatigheden) op tijd bij te kunnen sturen. Medio 2014 heeft de gemeente Groningen de gewenste verbeterstappen gezet.

Bij de jaarrekening 2011 werd door de externe accountant een controleverklaring met beperking afgegeven vanwege een onzekerheid in de waardering van de niet in exploitatie genomen bouwgronden Woldwijk die de door de raad vastgestelde controle tolerantie te boven ging. De voortdurende economische crisis leidde ertoe dat afwaardering van die bouwgronden in de jaarrekening 2012 onafwendbaar was.

Het in april 2012 uitgebrachte accountantsrapport bij de jaarrekening 2011 werd betrokken bij het zogenaamde 2^e fase onderzoek van de provincie naar de begroting 2012. De provincie drong aan op maatregelen omdat de welhaast onvermijdelijke afwaardering van de bouwgrond het hebben van een sluitende begroting in de weg stond. In december 2012 werd Ten Boer onder het preventieve toezicht geplaatst omdat de naar het oordeel van de provincie noodzakelijke afwaardering nog niet in de begroting 2013 was verwerkt en de begroting daarmee geen reëel beeld gaf van de meerjarige financiële positie van de gemeente. Besloten werd tot het uitvoeren van een begrotingsscan. De scan liet – zoals hierboven opgemerkt – zien dat er meer aan de hand was dan de pech van het in bezit hebben van te dure bouwgrond in economisch slechte tijden. Opgemerkt werd dat de accountant nooit kanttekeningen had geplaatst bij het activeren van groot onderhoud.

3.3 Conclusie

Het is Ten Boer lang gelukt dankzij het nemen van bezuinigingsmaatregelen en het activeren van uitgaven voor groot onderhoud sluitende begrotingen te hebben. In de jaarrekening 2012 werden de gronden Woldwijk afgewaardeerd naar landbouwwaarde en werd een voorziening getroffen voor het verwachte negatieve exploitatieresultaat van het plan Dijkshorn. Dit resulteerde in een negatieve

reserve van bijna € 10 miljoen en maakte het aanvragen van een artikel 12-status onvermijdelijk. Het heeft tijd genomen voordat de Ten Boer onder ogen zag welke consequenties de teruglopende belangstelling voor nieuwbouwhuizen als gevolg van de economische crisis had voor de financiële huishouding van de gemeente. Er werd onvoldoende geanticipeerd op de grote risico's die de drie grondexploitaties (Centrumplan, uitbreidingswijk Dijkshorn en Woldwijk) met zich mee brachten. Het vormen van een risicoreserve was verstandig geweest. Daarvoor ontbrak het echter aan ruimte binnen de begroting.

4 Reserves en voorzieningen

4.1 Inleiding

Om te kunnen beoordelen of de gemeente nog een bijdrage kan leveren aan de vermindering van het tekort, wordt de vermogenspositie van de gemeente beschouwd. Daarbij wordt bepaald wat de vrij aanwendbare reserves zijn. Hierbij kan onderscheid bij worden gemaakt tussen de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 4.2 het verloop van de reserves en voorzieningen geschetst, waarna in paragraaf 4.3 wordt beoordeeld of er vanuit de algemene reserve nog een bijdrage kan worden geleverd in het aanvaardbaar begrotingstekort. In paragraaf 4.4 komen de niet-aanwendbare reserves en de voorzieningen aan de orde. Paragraaf 4.5 sluit dit hoofdstuk af met conclusies.

4.2 Verloop van de reserves en voorzieningen

Om te kunnen bepalen of reserves en voorzieningen kunnen bijdragen aan de vermindering van het tekort is allereerst de stand van die gemeentelijke reserves, in het bijzonder de algemene reserve, van belang. Uit tabel 4.2 blijkt dat een gestage daling van de reservepositie deed zich voordeed vanaf 2009. In de jaarrekening 2012 werd een voorziening gevormd voor het verwachte negatieve resultaat op de exploitatie van het plan Dijkshorn¹ en vond een afboeking plaats van € 6.765.000 op de gronden Woldwijk, wat tot de negatieve algemene reserve leidde.

Tabel 4.2 Ontwikkeling reserves en voorzieningen in Ten Boer per 31/12 op rekeningbasis (x € 1.000)

Jaar	2009	2010	2011	2012	2013
Algemene reserve	2.265	2.289	1.479	1.269	-9.473
Bestemmingsreserves	1.324	1.029	988	801	734
Totaal reserves	3.589	3.318	2.467	2.070	-8.739
Voorzieningen	239	251	570	665	709
Totaal res. en vz.	3.828	3.569	3.037	2.735	-8.030
Voorziening neg. Grex	696	949	960	3940	3815

Vrij aanwendbare reserves/algemene reserve

Uitgangspunt is dat een artikel 12-gemeente, onder normale omstandigheden, een redelijk deel van de vrij aanwendbare reserves gebruikt om het begrotingstekort te verminderen. Ten behoeve van tegenvallers dient een zekere buffer in stand te worden gehouden. Deze buffer is gelijk aan het drempelbedrag voor het aanmerkelijk én structureel tekort en bedraagt voor Ten Boer € 150.000.

Volgens de artikel 12-handleiding zijn vrij-aanwendbare reserves al die reserves waarvan niet onomstotelijk vaststaat dat ze niet-aanwendbaar zijn. Van belang hierbij is in ieder geval ook of zij zijn gevoed door specifieke uitkeringen, algemene middelen of bijdragen van derden.

¹ In onderstaande tabel is deze voorziening apart vermeld omdat het een voorziening is (op de actiefzijde van de balans) om een verwacht verlies af te dekken.

Ten Boer kan vanuit de algemene reserve geen bijdrage leveren aan de reductie van het begrotingstekort.

De nota Reserves en Voorzieningen is besproken in het TPO van 30 september. Bij die gelegenheid heeft de inspecteur zich een oordeel gevormd of het aanhouden van bestemmingsreserves en voorzieningen, evenals de hoogte, strikt noodzakelijk is. Een en ander dient door de gemeente te worden aangetoond en gebaseerd te zijn op een aantoonbare verplichting, realistische bestedingsplannen dan wel risicoraming.

4.4 Niet-aanwendbare reserves en voorzieningen

Conform de Handleiding Artikel 12 Fvw gaat het bij niet-aanwendbare reserves en voorzieningen om bestemmingsreserves en voorzieningen voor zover ze zijn geaccepteerd.

Hieronder volgt het oordeel over de bestemmingsreserves en voorzieningen. Het saldo betreft de stand per 1-1-2014.

Reserve actualisering bestemmingsplannen 2012 € 21.228
Vanuit deze reserve worden de kosten gedekt die worden gemaakt voor het actualiseren van de bestemmingsplannen bebouwde kom. Deze werkzaamheden zijn nog niet afgerond.
Oordeel: aanhouden

Reserve monumenten € 3.214
Deze reserve was ingesteld voor het verstrekken van subsidies voor het in stand houden van monumenten. Met ingang van 2014 is hiervoor een post opgenomen binnen de begroting.
Oordeel: opheffen

Reserve onderhoud sportvelden 2013 € 20.000
Deze reserve was gevormd vanwege een overschot in het budget 2013. In 2014 zijn de als 'O en O' beoordeelde kosten van vervanging van dug-outs en een bijdrage aan de renovatie van de sportzaal van Ten Post ten laste van deze reserve gebracht. Het resterende bedrag van € 5.500 kan vrijvallen. Het onderhoud van sportvelden vormt onderdeel van de beheer en onderhoudsplannen die in het kader van het onderzoek artikel 12 worden doorgelicht.
Oordeel: opheffen

Reserve kasschuif NUP € 66.700
Deze reserve is gevormd om de middelen die de gemeente van het rijk ontvangt voor het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en E-overheid over de jaren heen te egaliseren.
Oordeel: aanhouden

Reserve actualisering bestemmingsplannen 2014/2015 buitengebied € 116.149
Uit deze reserve moeten de kosten van de noodzakelijke actualisering van bestemmingsplannen voor het buitengebied worden bekostigd
Oordeel: aanhouden

Reserve Leader plus en POP-projecten € 16.311
Deze reserve is ingesteld om bijdragen te kunnen verstrekken aan derden voor de realisering van landschapsbepalende projecten. Op deze reserve rust nog één claim, verdere verplichtingen zijn er niet. Een bedrag van € 9.300 kan vrijvallen
Oordeel: afwickelen van laatste bijdrage en daarna opheffen.

<i>Reserve Inkomensdeel Wet Werk en Bijstand</i>	€ 37.441
Deze reserve heeft een bufferfunctie om hogere bijstandslasten dan de bijdragen vanuit het Rijk te kunnen dekken.	
Oordeel: aanhouden	
<i>Reserve realisering speelvoorzieningen</i>	€ 21.991
Door de raad is in 2011 besloten € 200.000 beschikbaar te stellen voor de aanleg van speelvoorzieningen. Het restant bedrag zal worden gebruikt voor de afronding van het in 2011 ingezette beleid.	
Oordeel: opheffen na afwikkeling	
<i>Reserve GWRP (gemeentelijk water- en rioleringsplan)</i>	€ 147.246
De lasten en baten van het GWRP worden via deze reserve geëgaliseerd.	
Oordeel: aanhouden	
<i>Reserve onderwijshuisvesting basisonderwijs</i>	€ 29.501
Deze reserve is ingesteld om fluctuaties in de kosten groot onderhoud huisvesting basisonderwijs op te kunnen vangen. De hoogte van de reserve is gebaseerd op afgegeven beschikkingen aan schoolbesturen.	
Oordeel: aanhouden (kan in 2015 worden opgeheven omdat het onderhoud wordt overgedragen aan de schoolbesturen)	
<i>Reserve aandelen Essent (Enexis)</i>	€ 225.438
Tegenover deze reserve staat een vordering in verband met verstrekte leningen in het kader van de aandelenverkoop. De reserve valt vrij als de leningen in 2016 en 2019 worden afgelost. Gemeenten zijn destijds door de accountant geadviseerd de lening op deze wijze te administreren.	
Oordeel: aanhouden	
<i>Reserve inzameling afval</i>	€ 28.915
Het betreft een egalisatiereserve.	
Oordeel: aanhouden	
<i>Voorziening negatieve exploitatieplannen</i>	€ 3.815.000
Het is een voorziening voor het verwachte negatieve resultaat op het exploitatieplan Dijkshorn. Ieder jaar wordt de grondexploitatie geactualiseerd.	
Oordeel: aanhouden	
<i>Voorziening dubieuze debiteuren</i>	€ 151.038
Bij de beoordeling van de jaarrekening vindt met de accountant overleg plaats over de noodzakelijke hoogte van de voorziening.	
Oordeel: aanhouden	
<i>Voorziening wethouderspensioen</i>	€ 389.136
Is voor de dekking pensioenen voormalige wethouders. De noodzakelijke hoogte van deze voorziening wordt ieder jaar bepaald.	
Oordeel: aanhouden	
<i>Voorziening claims Escrow en CBL</i>	€ 130.189
Koper RWE en de verkopers van de aandelen Essent hebben een Escrow-overeenkomst van in totaal € 800 miljoen gesloten ter afdekking van risico's van de koper. Voor het aandeel hierin van de gemeente Ten Boer is op de balans een vordering opgenomen en een voorziening gecreëerd van dezelfde omvang. Indien de risico's meevallen zal een deel van de € 800 miljoen tot uitkering aan de aandeelhouders komen. De voorziening is dan vrij besteedbaar.	
Oordeel: aanhouden	

Groot Onderhoud Sportvoorzieningen

€ 38.728

Voorziening is ingesteld voor het afdekken van het groot onderhoud van het in Ten Boer gelegen zwembad en de sporthal en het gymlokaal in Garmerwolde. Ieder jaar wordt er € 35.000 gedoteerd. De gewenste omvang van de voorziening wordt betrokken bij het onderzoek naar de actualiteit van de onderhouds- en beheerplannen.

Oordeel: aanhouden

Als gevolg van de beoordeling van de nota reserves en voorzieningen valt een bedrag van € 18.000 vrij. Dit bedrag is als meevallende incidentele baat opgenomen in de Najaarsnota 2014 en is daarmee betrokken in de bepaling van de aanvullende uitkering voor 2014.

In het kader van het artikel 12-traject is in 2014 onderzoek gedaan naar de actualiteit van de beheer- en onderhoudsplannen en naar het onderhoudsniveau. Doel is het maken van reële onderhoudsramingen. Verwerking vindt plaats in de exploitatiebegroting en door middel van het instellen of ophogen van onderhoudsvoorzieningen. De uitkomsten van dit onderzoek zullen onderdeel vormen van het artikel 12-rapport 2015. De nota Reserves en Voorzieningen zal hierop worden aangepast en in 2015 aan de raad van ten Boer worden voorgelegd.

Stille reserves

Naar de omvang van eventuele stille reserves is nog geen nader onderzoek gedaan. Stille reserves zijn activa waarvan de boekhoudkundige waarde lager is dan de reële waarde. De activa moeten direct verkoopbaar zijn als men dat zou willen.

In de begrotingsscan is geconstateerd dat de gemeente Ten Boer de stille reserves niet meeneemt bij het bepalen van de weerstandscapaciteit omdat ze moeilijk kwantificeerbaar zijn en omdat de meeste activa worden gebruikt voor gemeentelijke activiteiten en dus niet verkoopbaar zijn.

Het rapport 2015 zal ingaan op de stille reserves. Het betreft daarbij zowel de materiële vaste activa met economisch nut als de financiële vaste activa (aandelen en deelnemingen). Tijdens dit onderzoek naar de waardering van deze activa kan ook naar voren komen dat er gemeentelijk bezit is dat nog te hoog is gewaardeerd.

4.5 Conclusie

Ten Boer heeft een negatieve algemene reserve en kan van daaruit niets inbrengen ter reductie van het begrotingstekort. De aanwezige bestemmingsreserves en voorzieningen zijn beoordeeld. € 18.000 valt vrij in 2014. Daarbij moet worden aangetekend dat het onderzoek naar de beheer- en onderhoudsplannen zal leiden tot ophoging en instelling van onderhoudsvoorzieningen. Hiervoor zal in het artikel 12-rapport 2015 een voorstel worden gedaan. Ook zal in 2015 onderzoek worden gedaan naar de waardering van de activa om vast te kunnen stellen of Ten Boer stille reserves bezit die kunnen worden ingezet ter reductie van het begrotingstekort. Tijdens dit onderzoek zal niet voorbij worden gegaan aan de mogelijkheid van een te hoge waardering.

5 Eigen inkomsten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente aan de orde. Allereerst wordt in paragraaf 5.2 kort ingegaan op het belastingpakket 2014 en de eisen die daaraan in een artikel 12 traject worden gesteld. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de overige heffingen (paragraaf 5.3) en de belastingdruk (paragraaf 5.4). Paragraaf 5.5 sluit vervolgens af met enkele conclusies.

5.2 Belastingpakket 2014

Een van de vereisten om in aanmerking te komen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Fvw is dat de eigen heffingen uit het belastingpakket voldoen aan het redelijk peil, zoals voorgeschreven door de beheerders van het gemeentefonds in de zogenaamde meicirculaire. Bij het onderdeel OZB van het redelijk peil geldt een percentage van de WOZ-waarde. Hiermee wordt aangesloten bij het verdeelsysteem van het gemeentefonds. Bij de onderdelen reiniging en riolering geldt een norm van 100% lastendeckendheid. Bij de berekening daarvan voor het onderdeel riolering zijn de zogenaamde nettolasten het uitgangspunt. Nettolasten zijn hierbij de brutolasten verminderd met zowel het bedrag van de tijdelijke maatstaf riolering als de eventuele overige inkomsten uit het cluster riolering.

In het tussenrapport is geconstateerd dat Ten Boer voldoet aan de eisen van een redelijk peil.

Onroerende-zaakbelastingen

Het gemiddelde OZB-percentage in Ten Boer van 0,1985 ligt 140% boven het landelijke gemiddelde en genereert een meeropbrengst ten opzicht van de artikel 12 norm van 120% van het landelijk gemiddelde (= 0,1651% in 2014) van € 117.247.

In de begrotingsscan 2013 is de aanbeveling gedaan de OZB te verhogen tot tenminste 140% van het landelijke gemiddelde OZB-tarief als een van de maatregelen die bijdraagt aan de aanzuivering van de algemene reserve. Ten Boer zit dus reeds op de norm voor de OZB die aan gemeenten via een belastingvoorschrift kan worden opgelegd indien de artikel 12-status de gemeente valt te verwijten. De OZB-opbrengst, die in 2014 op € 1.320.000 is geraamd is echter ruim € 100.000 lager dan bij dit tarief van 0,1985 en op grond van de bij het CBS bekende WOZ-waarden mag worden verwacht. De verklaring hiervoor is volgens de gemeente Ten Boer gelegen in verleende vrijstellingen, leegstand van met name niet-woningen en het verzorgingshuis Bloemhof met een taxatiewaarde van € 11.963.000 dat een aanslag krijgt als woning terwijl het CBS het verzorgingshuis als niet-woning beschouwt.

Ten Boer zal zich moeten inspannen de geconstateerde kloof tussen de gerealiseerde OZB-opbrengst en de verwachte OZB-opbrengst te verkleinen. Een artikel 12-gemeente kan zich niet permitteren potentiële inkomsten te laten liggen. Deze derving van inkomsten wordt niet gehonoreerd in het gemeentefonds; de negatieve OZB-maatstaf gaat uit van de mogelijke opbrengsten op basis van de CBS-gegevens en niet van de daadwerkelijk ontvangen OZB.

Riool- en afvalstoffenheffing

In het tussenrapport is geconstateerd dat de lasten verbonden aan de verwijdering van de afvalstoffen en de lasten van de riolering voor 100% worden gedekt uit de tarieven die bij burgers en bedrijven in rekening worden gebracht en ook daarmee werd voldaan aan de toelatingseis. Aangekondigd werd dat er nog nader onderzoek nodig was naar de wijze waarop de kosten werden toegerekend. Dit onderzoek zal in 2015 plaatsvinden.

5.3 Overige heffingen

Naast OZB, riool- en afvalstoffenheffing is er bij gemeenten sprake van andere heffingen. Deze heffingen zijn, samen met die van het belastingpakket, voor Ten Boer in tabel 5.3.1a vergeleken met het gemiddelde van de selectiegroep in tabel 5.3.1.

Bij de opbrengsten in deze tabel is geen rekening gehouden met eventuele bijdragen uit tariefsegalisatievoorzieningen en/of andere mogelijke inkomsten. Het gaat uitsluitend om de heffingsopbrengst van belastingen en rechten. De diverse opbrengsten zijn uitgedrukt in een bedrag per inwoner.

Tabel 5.3.1 Gemeentelijke heffingen Ten Boer per inwoner vergeleken met de selectiegroep in 2014

	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	16	10	12	13	8	11	12	11	-1
Leges bouwvergunningen	16	13	8	29	21	16	17	13	-3
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	9	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	38	33	19	48	39	35	35	24	-11
Reinigingsrechten/afvalstoffenheffing	101	110	93	81	0	104	82	105	23
Rioolrecht	94	128	126	108	103	122	113	110	-3
Onroerendezaakbelastingen	141	155	147	202	160	146	158	176	19
Subtotaal belastingpakket	336	394	365	391	263	373	353	391	38
Totaal-generaal	374	426	385	439	302	408	388	415	28

Conclusie overige heffingen

Het totaal van de heffingen in Ten Boer ligt € 28 per inwoner hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit komt door de hogere opbrengsten bij het belastingpakket van € 38 per inwoner; de overige heffingen zijn in Ten Boer € 11 per inwoner lager. Deze lagere opbrengst wordt voor in totaal € 8 per inwoner veroorzaakt door de bouwleges en de hondenbelasting, die Ten Boer evenals Marum en Zeevang niet heft.

Conclusie belastingpakket

Bij de heffingen die tot het belastingpakket worden gerekend is er sprake van een positief verschil van € 38 per inwoner. Loppersum en Ouderkerk (twee voormalige artikel 12-gemeenten) zijn nagenoeg even duur als Ten Boer. In de andere gemeenten vallen deze heffingen per inwoner lager uit dan de € 391 van Ten Boer. Aan OZB brengen de selectiegemeenten per inwoner € 19 minder op. Voor wat betreft de rioolheffing zit Ten Boer € 3 onder het gemiddelde van de selectiegroep en voor de afvalstoffenheffing € 23 boven het gemiddelde.

5.4 Belastingdruk

In de Atlas van de lokale lasten, samengesteld door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), wordt jaarlijks onder andere een overzicht gegeven van de woonlasten per gemeente (in euro's per jaar per huishouden). Het overzicht laat zien hoeveel een meerpersoonshuishouden betaalt aan OZB, op basis van de gemiddelde waarde van een woning (in de betreffende gemeente), de afvalstoffenheffing en de rioolrechten.

De navolgende gegevens zijn uit de Atlas van de lokale lasten 2014 overgenomen. Het gaat daarbij om de in de (digitale) Atlas van de lokale lasten 2014 opgenomen bedragen (in euro's) van Ten Boer en de selectiegemeenten.

Selectiegroep

Uit tabel 5.4.1 blijkt dat de lokale lasten voor meerpersoonshuishoudens met € 777 in Ten Boer bijna 5% hoger liggen dan het gemiddelde van de selectiegroep (€ 742). Het positieve verschil doet zich voor bij zowel de afvalstoffenheffing en rioolrecht als bij de OZB.

Landelijk gemiddelde

Ten opzichte van het gemiddelde niveau van de lokale lasten in Nederland van € 710 is de lastendruk in Ten Boer ruim 9% hoger. Het gemiddelde van de selectiegroep ligt met € 742 4% boven het landelijk gemiddelde.

Tabel 5.4.1 Lastendruk in Ten Boer vergeleken met de selectiegroep in 2014 (in euro's per huishouden)

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)
Bedum	235	0	212	217	664
Loppersum	276	0	306	230	812
Marum	243	0	286	226	755
Ouderkerk	223	230	0	311	764
Strijen	180	144	97	184	605
Zeevang	279	0	289	286	854
Gemiddelde selectiegroep	239	62	198	242	742
Ten Boer	243	0	265	269	777
Hoogste w aaneming					1141
Laagste w aarneming					507
Gemiddelde w aarneming					710
Duurste gemeente					Wassenaar
Goedkoopste gemeente					Bunschoten

* Bron: Digitale COELO-atlas van de lokale lasten

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

*** Nummer 1 heeft de laagste w onlasten

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 2014 toegevoegd

aan de eerder in de begrotingsscan 2013 gepresenteerde tabel. 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 de totalen van de gemeentelijke woonlasten (voor Ten Boer: € 777 bij BZK en € 800 op basis van COELO).

Tabel 5.4.2 Vergelijking woonlasten (in €) Ten Boer en regiogemeenten 2012, 2013 en 2014 en tarieven OZB 2014

Gemeente	woonlasten 2012	woonlasten 2013	woonlasten 2014	OZB- tarief 2014 (gem)	OZB-tarief 2014 woningen
Loppersum	807	830	836	0,1679	0,1638
Winsum	797	749	755	0,1817	0,1791
Delfzijl	762	768	776	0,2721	0,1830
Ten Boer	753	786	800	0,1985	0,1679
Appingedam	744	764	793	0,2434	0,2300
Groningen	744	747	731	0,2521	0,1631
Slochteren	703	690	694	0,1414	0,1300
Zuidhorn	683	726	709	0,1847	0,1646
Bedum	680	694	692	0,1545	0,1380

Gemiddeld bedragen de woonlasten in deze Groningse gemeenten € 754 voor een meerpersoonshuishouden. Ten Boer zit daar 6% boven.

Opvallend is dat van deze 9 gemeenten alleen Slochteren en Bedum een gemiddeld OZB-tarief hebben dat ligt onder de artikel 12 norm voor 2014 van 0,1651%. Indien het gemiddelde tarief erg afwijkt van het tarief voor woningen wordt dit veroorzaakt doordat deze gemeenten een hoog OZB-tarief heffen voor de 'niet woningen' binnen hun gemeentegrenzen, die een aanzienlijke waarde vertegenwoordigen. De stad Groningen is hiervan het meest aansprekende voorbeeld. Indien gemeenten met een hoog OZB-tarief voor woningen toch een lage of gemiddelde woonlastendruk hebben kan dit twee oorzaken hebben: verschillen in de tarieven voor de afvalstoffen- en rioolheffing of een lage gemiddelde woningwaarde. In Ten Boer bedraagt de gemiddelde woningwaarde € 160.000. In de gemeenten Delfzijl en Appingedam is de gemiddelde woningwaarde respectievelijk € 122.000 en € 132.000.

Conclusie

Op grond van de Handleiding artikel 12 kan van artikel 12-gemeenten, die hun slechte financiële positie te wijten hebben aan eigen beleid, worden verlangd dat zij een OZB-tarief hanteren van 140% van het landelijke gemiddelde. In 2014 is dit voor Ten Boer het geval. In 2015 is de norm voor toelating tot artikel 12 een OZB-percentage van 0,1790 (meicirculaire Gemeentefonds 2014). Ten Boer zit in 2014 reeds boven deze norm, maar gelet op de financiële problematiek en de oorzaken daarvan, mag van Ten Boer worden verwacht dat ook in 2015 een gemiddeld tarief zal worden gehanteerd van 140% van het landelijk gemiddelde. Dit komt neer op een percentage van 0,2088. In de door de gemeenteraad vastgestelde begroting 2015 is een opbrengstenstijging van de OZB geraamd van € 93.000. Gegeven de geconstateerde discrepantie tussen de werkelijke OZB-inkomsten en de inkomsten die bij een tarief van 140% mag worden verwacht, besloot de raad tot deze verhoging.

Dit betekent dat kan worden afgezien van een belastingvoorschrift de opbrengst van de OZB te brengen op een niveau overeenkomend met een tarief van 140%.

Naar de kostentoe rekening van de riool- en afvalstoffenheffing zal nog nader onderzoek worden verricht.

5.5 Kwijtschelding

Gemeenten is het in het kader van het kwijtscheldingsbeleid toegestaan een norm te hanteren van maximaal 100% van de relevante bijstandsnorm. Evenals heel veel andere gemeenten hanteert ook Ten Boer deze norm. De gederfde inkomsten als gevolg van de kwijtschelding worden meegenomen in de berekening van het tarief van de afvalstoffenheffing. Voor het rioolrecht wordt dit verrekend met de egalisatiereserve.

5.6 Conclusie

Vast is komen te staan dat Ten Boer in 2014 weliswaar een OZB-tarief hanteert van 0,1985 dat ligt boven de 140% van het landelijke gemiddelde (=0,1926), maar dat de opbrengst die op grond daarvan mag worden verwacht niet wordt gerealiseerd. Hiervoor zijn oorzaken genoemd. De vraag ligt voor of Ten Boer deze oorzaken kan en/of wil aanpakken teneinde een hogere opbrengst te genereren. De mogelijkheid van inkomstenverhoging zal moeten worden afgewogen tegen de wenselijkheid van bezuinigingen op de uitgaven. De raad van Ten Boer heeft bij de vaststelling van de begroting 2015 wel ingestemd met een verhoging van de OZB-opbrengst met € 93.000 teneinde die opbrengst in lijn te brengen met de opbrengst die bij een tarief van 140% van het landelijk gemiddelde wordt verwacht.

In 2015 zal worden onderzocht of er meer kosten aan de riool- en afvalstoffenheffing kunnen worden toegerekend.

6 De nettolasten vergeleken

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de nettolasten uit de begroting 2014 van Ten Boer vergeleken met de clusters van de algemene uitkering. Na een korte inleiding in paragraaf 6.2 op het referentiekader dat bij deze clusteranalyse wordt gehanteerd, wordt in paragraaf 6.3 de vergelijking uit bijlage 1 van de nettolasten van Ten Boer met de clusters van de algemene uitkering toegelicht. Om een verdere analyse van de nettolasten van Ten Boer mogelijk te maken, zijn in bijlage 2 ook vergelijkingen van Ten Boer met de selectiegroep opgenomen. Voor samenstelling en kenmerken van de selectiegroep wordt verwezen naar paragraaf 1.2. In paragraaf 6.4 wordt afgesloten met conclusies.

6.2 Referentiekader

Het referentiekader van de clusteranalyse is gebaseerd op de Financiële-verhoudingswet (Fvw). De belangrijkste uitgangspunten bij de Fvw zijn toegepast in dit referentiekader, te weten: globaal, kostengeoriënteerd, rekeninghoudend met structuurkenmerken en de mogelijkheid zelf inkomsten te verwerven. Dat de verdeling kostengeoriënteerd en globaal is, 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, die geen of onvoldoende een rol spelen in de verdeling van het gemeentefonds. Anderzijds kan er sprake zijn van bewuste politieke beleidskeuzen om op onderdelen een hoger of lager nettolastenniveau te hebben. Ten slotte kunnen verschillen ook worden veroorzaakt door het financiële beleid van gemeenten (hoe is in het verleden bijvoorbeeld omgegaan met investeringen; zijn er investeringen direct afgeboekt van reserves).

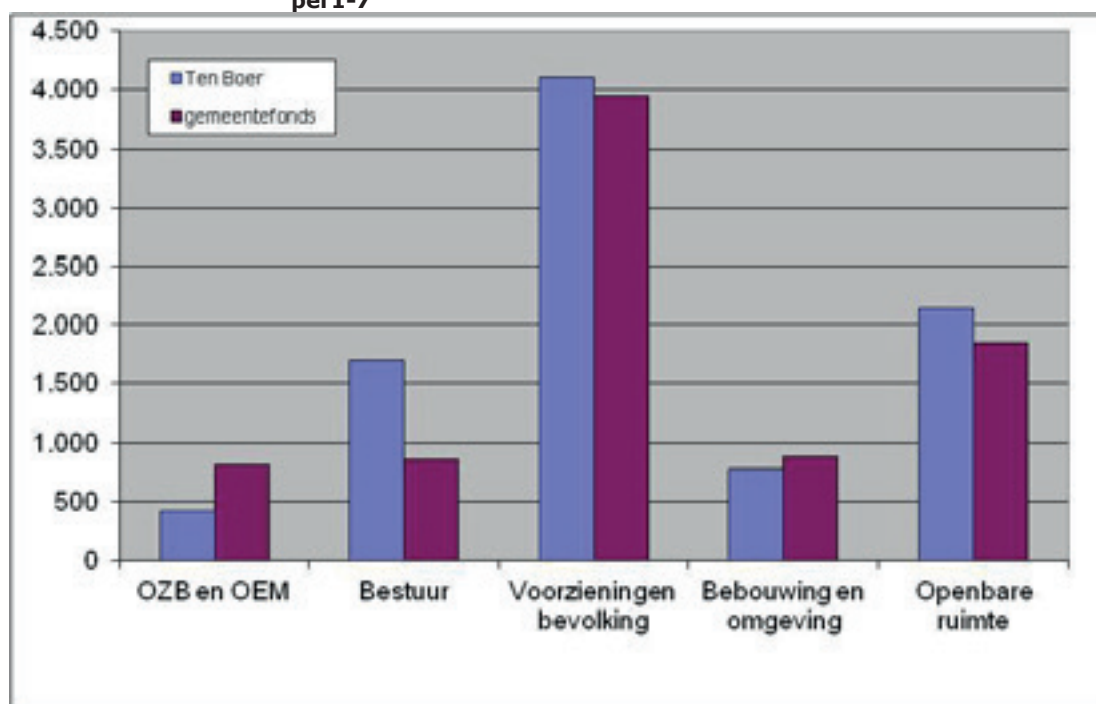
De vergelijkingen in paragraaf 6.3 worden gemaakt op een hoger aggregatieniveau, namelijk op dat van de clusters. Om inzicht te kunnen krijgen in de begrotingspositie van Ten Boer worden de inkomsten van het gemeentefonds vergeleken met de geraamde nettolasten (=lasten minus de baten) van de gemeente. Op deze wijze is vast te stellen welke positieve en negatieve afwijkingen zich voordoen in het budget van de gemeente Ten Boer. Dit wordt de gemeente vergeleken 'met zichzelf' genoemd. Een dergelijke vergelijking is ook gemaakt voor de gemeenten in de selectiegroep. In de vergelijking met zichzelf wordt voor wat betreft de algemene uitkering gebruik gemaakt van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van de algemene uitkering over de betaalmaand februari 2014.

6.3 De vergelijking met zichzelf

Een van de uitgangspunten van het verdeelstelsel van de Fvw is dat er een goede aansluiting is tussen de verdeling van het gemeentefonds en de verschillen in kostenstructuren van gemeenten. De uitkomst van die verdeling via de verdeelmaatstaven sluit globaal aan bij de nettolasten van de gemeentelijke taakgebieden, in de gemeentefondsterminologie clusters genoemd. De begrotingsfuncties worden gegroepeerd tot clusters. Op deze wijze worden de nettolasten van de gemeente per cluster vergeleken met de opbrengst van de verdeelmaatstaven op de verschillende clusters. In bijlage 1 is deze clustervergelijking voor de gemeente Ten Boer opgenomen. De nettolasten van Ten Boer zijn verwerkt naar de stand van de werkbegroting 2014 per 1 juli. Dit

betekent dat de vastgestelde begroting is geschoond van uitzettingen die naar het oordeel van de toezichthouder niet onvermijdelijk en onuitstelbaar (O & O) waren en is gecorrigeerd voor een verlenging van 4 naar 10 jaar van de periode waarin de negatieve reserve moet zijn weggewerkt. Deze werkbegroting is vervolgens aangepast op grond van de ontwikkelingen die zijn vastgelegd in de Voorjaarsnota 2014. Tevens zijn op het niveau van de functies correcties aangebracht die voor het totaal van de begroting neutraal zijn. Het betreft een reparatie van de toedeling van kosten aan functies met als doel een meer accurate vergelijking mogelijk te maken. Dit op grond van in de begrotingsscan 2013 geconstateerde verkeerde toedelingen. Ook zijn de kosten van de unit bestuursondersteuning niet meer integraal ten laste van de functie bestuursondersteuning geboekt maar verdeeld. In grafiek 6.2.1 zijn de bestaande uitgavenclusters uit bijlage 1 samengevoegd tot zogenaamde metaclusters.

Grafiek 6.3.1 Vergelijking van Ten Boer met het gemeentefonds op metaclusterniveau (bedragen x € 1.000) werkbegroting 2014 per1-7



Toelichting metaclusters grafiek 6.3.1.

Voor het overzicht van de metaclusters en de clusters waaruit zij zijn opgebouwd wordt verwezen naar bijlage 1. Daaruit blijkt dat op het metacluster *Bestuur* de nettolasten hoger liggen (€ 842.000 ofwel € 112 per inwoner) dan de inkomsten volgens het gemeentefonds. Dit wordt veroorzaakt door hogere nettolasten op het cluster **Algemene ondersteuning**.

Op het metacluster *Voorzieningen bevolking* liggen de nettolasten € 167.000 hoger dan het gemeentefonds indiceert ofwel € 22 per inwoner. De hogere nettolasten op de clusters **Kunst en ontspanning** en **Bevolkingszaken** (€ 49 respectievelijk € 16 per inwoner) worden voor een deel gecompenseerd door lagere nettolasten op de andere clusters, waaronder het cluster maatschappelijke zorg. Op dit cluster geeft Ten Boer ruim € 200.000 minder uit dan het gemeentefonds veronderstelt.

Op het metacluster *Bebouwing en omgeving* liggen de nettolasten € 110.000 ofwel € 15 per inwoner lager dan er volgens het gemeentefonds wordt ontvangen. Dit komt vooral op het conto van het cluster **Fysiek milieu**.

Ten slotte is er op het metacluster *Openbare ruimte* sprake van hogere nettolasten dan er wordt ontvangen volgens het gemeentefonds (€ 284.000 ofwel € 38 per inwoner). Dit komt door de hogere nettolasten op het cluster **Groen** van € 366.000 oftewel € 49 per inwoner.

Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste afwijkingen op de clusters zoals die naar voren komen uit bijlage 1. In tabel 6.3.2 staan de clusters vermeld waar de grootste verschillen (\geq € 15 per inwoner) tussen de nettolasten van Ten Boer en de inkomsten volgens het gemeentefonds worden waargenomen.

Tabel 6.3.2 Overzicht grootste afwijkingen gemeente Ten Boer vergeleken met zichzelf (x € 1 per inwoner)

Clusters	Hogere lasten	Lagere baten	Lagere lasten	Hogere baten
	dan het gemeentefonds		dan het gemeentefonds	
Inkomstenclusters				
OZB				68
Algemene uitkering				16
OEM		121		
Uitgavenclusters				
Algemene ondersteuning	113			
Maatschappelijke zorg			27	
Kunst en ontspanning	49			
Bevolkingszaken	16			
Fysiek milieu			19	
Groen	49			
Wegen en water			16	

Toelichting inkomstenclusters

Cluster OZB

In het gemeentefonds wordt de OZB verevend op basis van rekestarieven (zie paragraaf 5.2). Het gemiddelde OZB-tarief in Ten Boer is hoger dan het gemiddelde van de rekestarieven en dit verklaart waarom Ten Boer € 510.000 (€ 68 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 1 blijkt dat de gemeente Ten Boer in 2014 een bedrag van € 121 per inwoner minder aan OEM heeft dan het gemeentefonds aangeeft. Dit wordt veroorzaakt doordat op functie 913 (overige financiële middelen) de lasten voortvloeiend uit het saneren van de negatieve algemene reserve zijn geboekt.

Algemene uitkering

Ten Boer ontvangt volgens bijlage 1 in 2014 € 121.000 minder aan algemene uitkering dan de werkbegroting aangeeft. In de werkbegroting is de meircirculaire van het gemeentefonds verwerkt; de begrotingsanalyse maakt gebruik van de stand per 1 februari 2014. Voor alle duidelijkheid: Ten Boer ontvangt de uitkering op basis van de meest recente circulaire en past de begroting hierop aan. Dit verschil doet zich in de praktijk niet voor.

Totaal inkomstenclusters van Ten Boer en van de selectiegroep

Tabel 6.3.2 geeft aan op welke inkomsten- en uitgavenclusters de vergelijking van Ten Boer met 'zichzelf' afwijkingen > € 15 per inwoner te zien geeft. 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 6.3.3; bedragen per inwoner x € 1

	Bedum	Lopper-sum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Ten Boer
Inwoners	10.553	10.292	10.382	8.147	8.777	6.317	7.500
OZB	28	46	21	66	12	2	68
Algemene uitkering	4	24	-2	-96	19	4	16
OEM	42	42	15	83	117	43	-121
Mutaties reserves	-15	-33	5	119	33	66	3

+ betekent hogere nettobaten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent lagere nettobaten dan 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 onttrekt € 3 per inwoner meer aan de reserves dan het gemeentefonds aangeeft, waarbij wordt aangetekend dat de geraamde mutatie in de reserves niet kan worden afgezet tegen een ijkpunt. Dit geldt ook voor de OEM. Bij de totstandkoming van de verdeling van het gemeentefonds in 1997 is er vanuit gegaan dat gemeenten een zeker bedrag aan OEM genereren. Deze OEM bedroeg circa 5% van de uitgavenmaatstaven. Deze OEM is indertijd, via een verlaging van de bedragen per eenheid van de verdeelmaatstaven, betrokken bij de verdeling. Dit betekent dat het totaal van de genormeerde nettolasten 5% lager wordt ingeschat dan dat zij in feite zijn.

Toelichting op verschillen uitgavenclusters

Tabel 6.3.2 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 2). Het POR 2014 wordt erbij betrokken om te zien of het landelijke beeld voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners 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 € 846.000, ofwel € 113 per inwoner boven het niveau van de verdeelmaatstaven. Onderstaande tabel laat zien hoe dit is bij de selectiegroep.

Tabel 6.3.4; bedragen per inwoner x € 1

	Bedum	Lopper-sum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Ten Boer
Inwoners	10.553	10.292	10.382	8.147	8.777	6.317	7.500
Algemene ondersteuning	-48	-78	-69	-105	-59	-116	-113

+ 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.

In de begrotingsscan 2013 werd geconstateerd dat Ten Boer op dit cluster € 164 per inwoner meer uitgaf dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit werd veroorzaakt door de extreem hoge kosten van de functie bestuursondersteuning (Ten Boer € 202 per inwoner versus selectiegroep gemiddeld € 84 per inwoner). De kosten van de unit bestuursondersteuning bleken gegroepeerd op deze functie en niet te worden doorbelast. Dat is nu wel gebeurd om beter te kunnen analyseren waarin de begroting van Ten Boer afwijkingen vertoont van op de eerste plaats de normen van het gemeentefonds en op de tweede plaats de selectiegroep. In 2014 is het beeld dat de selectiegroep gemiddeld per inwoner € 76 meer uitgeeft aan algemene ondersteuning dan het gemeentefonds veronderstelt, voor Ten Boer is dit € 113. Dit is in hoofdzaak het gevolg van de hogere kosten van de functie bestuursondersteuning. Het verschil tussen Ten Boer en de selectiegroep was in 2013 € 118 per inwoner, in 2014 is het – na correctie voor de doorbelasting van de unit bestuursondersteuning - € 52 per inwoner. Volgens de gemeente moet dit worden bijgesteld tot een bedrag van € 39 per inwoner omdat de kosten van het NUP in zijn geheel zijn verantwoord op de functie bestuursondersteuning en eveneens hadden moeten worden toegedeeld. Het geconstateerde verschil komt dan neer op een bedrag van € 292.500.

De doorgevoerde correctie is gebaseerd op aannames over de mate waarin de medewerkers van de unit bestuursondersteuning werken voor het bestuur of voor Ten Boer in het algemeen dan wel specifieke taakvelden (de beleidsregisseurs). Andere aannames leiden tot een andere uitkomst, maar niet tot een totaal verschillend beeld. Het beeld is dat Ten Boer op dit cluster meer uitgeeft dan het

gemeentefonds veronderstelt en dit gemeen heeft met de selectiegroep die gemiddeld € 76 per inwoner afwijkt. Ten Boer wijkt € 113 per inwoner af, binnen de selectiegroep zijn alleen de nettolasten van de gemeente Zeevang nog iets hoger.

In de begrotingsscan 2013 is geconcludeerd – mede op basis van aanvullend onderzoek door Berenschot – dat het organisatiemodel van Ten Boer waarbij alle uitvoerende taken zijn ondergebracht in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) met Groningen en beleid en regie in handen zijn van de unit bestuursondersteuning, niet de oorzaak is van de overschrijding van dit cluster. Omdat een gemeente in een artikel 12-situatie zich zo'n overschrijding niet kan permitteren zal gezocht moeten worden naar andere oorzaken. Dit met als doel de oorzaken aan te pakken en de hier uit voortvloeiende maatregelen onderdeel te laten zijn van de saneringsbegroting.

Cluster maatschappelijke zorg

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.

Tabel 6.3.5; bedragen per inwoner x € 1

	Bedum	Lopper-sum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Ten Boer
Inwoners	10.553	10.292	10.382	8.147	8.777	6.317	7.500
Maatschappelijke zorg	70	48	32	37	39	52	27

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Uit hert POR 2014 komt naar voren dat gemeenten met minder dan 10.000 inwoners gemiddeld € 17 inwoner minder uitgeven dan het gemeentefonds veronderstelt. Het beeld voor Ten Boer en de selectiegroep wijkt dus sterk af van het landelijke beeld. Gemiddeld geeft de selectiegroep € 47 minder uit; in 2013 was dit € 39 per inwoner. Het verschil tussen Ten Boer en de selectiegroep bedraagt € 20 per inwoner, in de begrotingsscan 2013 was dit € 5 per inwoner. Het grootste verschil in uitgavenpatroon tussen Ten Boer en de selectiegroep doet zich voor op de functie jeugdgezondheidszorg. Een mogelijke verklaring voor de meeruitgaven van ten Boer is gelegen in het feit dat het CJG (De Deel) in 2014 al operationeel was.

Cluster Kunst en ontspanning

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. Gemeenten tot 10.000 inwoners komen volgens het POR 2014 uit met de middelen van het gemeentefonds.

Tabel 6.3.6; bedragen per inwoner x € 1

	Bedum	Lopper- sum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Ten Boer
Inwoners	10.553	10.292	10.382	8.147	8.777	6.317	7.500
Kunst en ontspanning	-38	1	3	-9	-21	22	-49

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

De selectiegemeenten geven gemiddeld binnen dit cluster € 9 per inwoner meer uit dan het gemeentefonds aangeeft. Ten Boer geeft € 49 per inwoner meer uit. Bijlage 3 laat zien dat het verschil tussen Ten Boer en de selectiegemeenten in hoofdzaak voor rekening van de sport komt. Ten Boer geeft aan deze functie € 82 per inwoner uit, de selectiegroep gemiddeld € 37 per inwoner. De Groninger gemeenten binnen de selectiegroep geven aan de functie sport gemiddeld € 44 per inwoner uit. Het streven naar een vergelijkbaar lastenniveau als de buurgemeenten zou een bezuiniging van € 285.000 tot consequentie hebben. In de scan 2013 werden de relatief hoge lasten verklaard door de uitgaven voor de sporthal en het openluchtzwembad. Mogelijk kunnen de buurgemeenten (en oud artikel 12 gemeente Loppersum in het bijzonder) suggesties aan de hand doen hoe Ten Boer op de sportuitgaven kan bezuinigen.

Bevolkingszaken

Het cluster Bevolkingszaken heeft betrekking op de lasten in verband met:

- de burgerlijke stand;
- het bevolkingsregister;
- de afgifte van reisdocumenten, rijbewijzen en verklaringen;
- verkiezingen;
- huisnummering en straatnaamgeving.

Bij de toedeling van middelen vanuit het gemeentefonds worden geen verschillen in het voorzieningenniveau (bijvoorbeeld aantal locaties en uitgiftepunten, openingstijden) en verschillen in legesniveau gehonoreerd.

In de scan 2013 is dit cluster niet in de analyse betrokken omdat de overschrijding ten opzichte van de norm van het gemeentefonds toen slechts € 7 per inwoner betrof. In de werkbegroting 2014 is dit € 16 per inwoner. De verklaring voor het verschil tussen de begrotingen 2013 en 2014 vormt de doorbelasting van de unit bestuursondersteuning aan ondermeer dit cluster en een eenmalige ophoging van € 15.000 ten behoeve van de verkiezingen. De selectiegemeenten geven op dit cluster in 2014 gemiddeld € 13 per inwoner meer uit dan het gemeentefonds veronderstelt.

Tabel 6.3.7; bedragen per inwoner x € 1

	Bedum	Lopper- sum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Ten Boer
Inwoners	10.553	10.292	10.382	8.147	8.777	6.317	7.500
Bevolkingszaken	1	-19	-11	-22	-9	-24	-16

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Het cluster bestaat uit de functies burgerzaken en baten secretarieleges burgerzaken. De drie buurgemeenten geven aan de functie burgerzaken per inwoner gemiddeld € 37 uit, Ten Boer € 39.

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 2014 geven gemeenten < 10.000 inwoners op dit cluster uit wat het gemeentefonds veronderstelt.

Het beeld voor de selectiegroep is als volgt.

Tabel 6.3.8; bedragen per inwoner x € 1

	Bedum	Lopper- sum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Ten Boer
Inwoners	10.553	10.292	10.382	8.147	8.777	6.317	7.500
Fysiek milieu	9	3	3	-6	17	13	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. Gemeenten tot 10.000 inwoners besteden binnen dit cluster gemiddeld € 23 meer dan het gemeentefonds aangeeft. De selectiegemeenten geven per inwoner gemiddeld € 25 meer uit.

Tabel 6.3.9; bedragen per inwoner x € 1

	Bedum	Lopper- sum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Ten Boer
Inwoners	10.553	10.292	10.382	8.147	8.777	6.317	7.500
Groen	-16	-54	2	-51	-19	-9	-49

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Bestudering van bijlage 3 laat zien dat het verschil tussen Ten Boer en de selectiegemeenten zit op de functie groene sportvelden en terreinen en op de lasten- en batenfunctie samenhangend met de begraafplaats(en). Ten Boer geeft € 9 per inwoner meer uit dan de selectiegroep (en de drie Groninger gemeenten) gemiddeld uitgeeft aan de groene sportvelden en terreinen. € 20 per inwoner is het verschil op de functies 724 (lijkbezorging) en 732 (baten begraafplaatsrechten). De verklaring voor het verschil op functie 724 wordt gevormd door het in 2014 geplande onderhoud van de begraafplaats. Hiervoor is € 107.200 geraamd. Indien voor dit eenmalige bedrag wordt gecorrigeerd is het verschil € 6 per inwoner. Dit wordt veroorzaakt door de lagere baten begraafplaatsrechten.

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 minder dan 10 000 inwoners geven € 27 minder uit dan het ijkpunt verondersteld. De selectiegemeenten geven gemiddeld € 35 per inwoner minder uit, voor Ten Boer is dat € 15.

Tabel 6.3.10; bedragen per inwoner x € 1

	Bedum	Lopper- sum	Marum	Ouderkerk	Strijen	Zeevang	Ten Boer
Inwoners	10.553	10.292	10.382	8.147	8.777	6.317	7.500
Wegen en water	-16	49	53	28	35	75	15

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-/- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

In de begrotingscan 2013 is geconstateerd dat de onderschrijding ten opzichte van het niveau van het gemeentefonds niet wordt veroorzaakt door gebrek aan aandacht voor het wegonderhoud. Integendeel, Ten Boer heeft het wegonderhoud op orde doordat hier de laatste jaren veel in is geïnvesteerd. De uitgaven voor groot onderhoud worden geactiveerd, wat niet is toegestaan volgens het BBV. Met ingang van de begroting 2014 is aan deze praktijk een einde gemaakt. Al het onderhoud wordt nu ten laste van de exploitatie gebracht. Ook is het na te streven onderhoudsniveau verlaagd naar niveau C van de CROW²-systematiek. Dit is een sober kwaliteitsniveau waarbij er geen sprake is van kapitaalvernietiging. Door de verlaging van het onderhoudsniveau en het wegonderhoud dat de achterliggende jaren is gepleegd, blijft Ten Boer in 2014 op dit cluster beneden het niveau dat het gemeentefonds aangeeft.

6.4 Conclusies

De gemeente Ten Boer geeft meer uit dan het gemeentefonds veronderstelt op de clusters algemene ondersteuning, kunst en ontspanning, groen en bevolkingszaken. Dit beeld komt grotendeels overeen met de begrotingscan 2013. De toerekening van de kosten van de unit bestuursondersteuning aan de functies brengt wel enige nuance aan, maar geconcludeerd moet worden dat de noodzakelijke terugdringing van de lasten op basis van de analyse nog steeds moet worden gezocht bij de betreffende functies binnen deze drie clusters. De analyse kan richting geven aan de saneringsbegroting die Ten Boer in het tweede jaar van het artikel 12-traject zal gaan opstellen.

² CROW is het kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur.

7 Het begrotingstekort

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de berekening van het relevante begrotingstekort gepresenteerd. In paragraaf 7.2 wordt eerst ingegaan op het geaccepteerde begrotingsaldo. Vervolgens wordt in paragraaf 7.3 het relevante begrotingstekort 2014 berekend en toegelicht. In paragraaf 7.4 worden de bijzondere voorschriften beschreven, waarna in paragraaf 7.5 het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.

7.2. Geaccepteerd begrotingstekort 2014

Bij de aanvang van het artikel 12-traject zijn afspraken gemaakt over de omvang van het tekort voor het jaar 2014. De door de raad van Ten Boer op 7 november 2013 vastgestelde begroting 2014 (het gepresenteerde begrotingstekort) is getoetst op "beleidsintensiveringen" ten opzichte van de in 2013 door de provincie Groningen goedgekeurde begroting 2013 (Werkbegroting 2013, Voorjaarsnota 2013 en de Najaarsnota 2013). Het resultaat van deze toetsing is vastgelegd in een werkbegroting 2014 die op 23 april 2014 door de raad is vastgesteld. In de termen van artikel 12 is dit het geaccepteerde begrotingstekort 2014.

Vervolgens hebben GS van de provincie Groningen toestemming verleend aan de gemeente om tot het niveau van het geaccepteerde begrotingstekort uitgaven te doen.

Tabel 7.2.1 Geaccepteerd begrotingstekort 2014 (x €1)

	saldo
Gepresenteerd begrotingstekort 2014	-2.564.360
Mutaties werkbegroting	1.401.210
Geaccepteerd begrotingstekort	-1.163.150

Het tekort daalt met een bedrag van € 1.401.210. De belangrijkste oorzaak is gelegen in de door de provincie voorgestelde verlenging van de termijn van de saneringsperiode van de negatieve reserve van 4 naar 10 jaar (zie provinciaal verslag en tussenrapport), wat tot een positieve bijstelling leidt van € 1.380.000. Daarnaast is de begroting neerwaarts bijgesteld voor het onderhoud van wegen (vrijvallende kapitaallasten 2013 en 2014), is een uitzetting voor de openbare bibliotheek geschrapt en zijn de stelposten aan een kritische beschouwing onderworpen. De geraamde opbrengst aan leges bouwvergunning werd verlaagd tot een niveau dat meer in lijn was met de gerealiseerde opbrengsten in 2012 en 2013. Dit had een nadelig effect op het begrotingsaldo van € 72.700.

Aan de werkbegroting 2014 werd ook een bedrag van € 203.100 toegevoegd. Het gaat hierbij om activiteiten waarvan bij de Najaarsnota 2013 werd geconstateerd dat de uitvoering was vertraagd. Van deze activiteiten werd vastgesteld dat ze onuitstelbaar en onontkoombaar waren. Dit bedrag maakt echter geen deel uit van het geaccepteerde tekort omdat het gedekt wordt uit de vrijval in de jaarrekening 2013, die werd toegevoegd aan de algemene reserve.

7.3 Relevant begrotingstekort 2014

Gemeenten die een aanvullende uitkering hebben aangevraagd mogen geen besluiten nemen die leiden tot substantiële nieuwe lasten of verhoging van bestaande lasten dan wel tot verlaging van bestaande baten. Dit leidt er in de

praktijk toe dat lastenverhogende beleidsmaatregelen die B&W aan de raad wil voorstellen eerst worden besproken in het tripartiete overleg (inspecteur, provinciaal toezichthouder en gemeente) dat in 2014 iedere maand is gehouden. De voorstellen worden getoetst op de criteria onontkoombaar en onuitstelbaar, op de financiële gevolgen en op de dekking daarvan. De voorstellen die door het jaar heen worden gedaan, belanden in de Voorjaarsnota of Najaarsnota. De begrotingsmutaties die in deze nota's zijn samengebracht hebben gelet op de geschetste handelwijze altijd de instemming van de inspecteur. Als het saldo van de Voor- en Najaarsnota wordt opgeteld bij dat van het geaccepteerd tekort leidt dat tot het aanvaardbare begrotingstekort voor 2014. Vervolgens wordt bezien of inbreng van reserves mogelijk is ter verlaging van het tekort ten einde het relevante begrotingstekort te bepalen.

	saldo
Geaccepteerd begrotingstekort 2014	-1.163.150
Mutaties Voorjaarsnota	52.500
Mutaties Najaarsnota	-1.731.300
correctie VJN overhevelingen 2013	103.700
Aanvaardbaar begrotingstekort 2014	-2.738.250
Inbreng reserves	0
Relevant tekort 2014	-2.738.250

Mutaties Voorjaarsnota 2014

De Voorjaarsnota leidde per saldo tot een lastenreductie van € 52.500. Dit wordt veroorzaakt door ontwikkelingen die leidden tot enerzijds meevallende uitgaven/hogere baten en anderzijds hogere uitgaven/tegenvallende baten. Hieronder zullen de belangrijkste ontwikkelingen worden genoemd.

Ontwikkelingen met een positief effect op het begrotingstekort

Op basis van de uitvoering van de WMO (huishoudelijke hulp en leef- en woonvoorzieningen) in het eerste kwartaal van 2014 werd het budget met € 60.000 bijgesteld. Minder cliënten en minder 'zware' cliënten (verschuiving van Huishoudelijke Hulp (HH)² naar HH1 zorgden voor een meevaller. Vanwege de lage rentetarieven en uitstel van investeringen werden de rentelasten over het financieringstekort met € 50.000 verlaagd.

Op grond van de meicirculaire van het gemeentefonds steeg de uitkering van Ten Boer met € 66.000. Verkoop van de aandelen Attero³ leverde een opbrengst op van € 40.000.

Ontwikkelingen met een negatief effect op het begrotingstekort

In de jaarrekening 2013 werd voorgesteld bovenop de voorstellen gedaan in de Najaarsnota 2013 (zie par. 7.2.1) € 103.700 over te hevelen naar de begroting 2014 om financiële dekking te hebben om de vertraagde activiteiten uit te kunnen voeren. Via de Voorjaarsnota werd dit bedrag toegevoegd aan de begroting 2014. Daarnaast werden diverse noodzakelijke uitzettingen gehonoreerd. Voorbeelden hiervan zijn de extra personele inzet als gevolg van het artikel 12-traject, bouwkundige aanpassingen van een basisschool die de leerlingen moest opvangen van een basisschool die werd opgeheven, de verplichte vergoeding van proceskosten van verweerders die met succes de WOZ-beschikking aanvochten.

Mutaties Najaarsnota 2014

De Najaarsnota leidde per saldo tot een lastenverzwaring van € 1.731.300. Naast onvermijdelijke en onbeïnvloedbare mee- en tegenvallers lagen hieraan ook

³ Attero besloot eind december 2013 de aandelen over te dragen aan Waterland Private Equity Investments. Aan de aandeelhouders werd gevraagd met de verkoop in te stemmen en de aandelen aan de nieuwe eigenaar over te dragen. Ten Boer bezat 0,025% van de aandelen.

beslissingen, die in het kader van het artikel 12-onderzoek werden genomen aan ten grondslag.

Ontwikkelingen met een positief effect op het begrotingstekort

Op basis van de uitgaven t/m het derde kwartaal werd geconstateerd dat de uitgaven voor de huishoudelijke hulp in het kader van de WMO nog meer meevielen (€ 41.500) dan bij de Voorjaarsnota werd verwacht. Vooruitlopend op de decentralisatie van het sociaal domein en de per 1-1-2015 door Ten Boer voorgenomen afschaffing van de vergoeding voor HH1 lijkt het dat de dorpscoaches in 2014 reeds strenger toezagen op de mogelijkheden van hulpvragers zelf een oplossing te vinden. Ook waren er minder aanvragen voor (dure) woningaanpassingen, wat een voordeel opleverde van € 50.000. Ingestemd is met het gebruiken van een deel van deze meevallers voor het inzetten van extra menskracht voor het herindiceren van beschikkingen afgeven voor bestaande en nieuwe WMO-taken en de nieuwe jeugdtaken.

Meevallende uitgaven waren er ook bij het gemeentelijk groenonderhoud, de inkoop van kantoorartikelen en de post onvoorzien (samen ruim € 85.000) . Extra baten waren het gevolg van een hoger uitgevallen dividenduitkering door Enexis (€ 16.000) en door een in de septembercirculaire becijferde hogere algemene uitkering (€ 29.500).

Ontwikkelingen met een negatief effect op het begrotingstekort

Hogere dan verwachte uitgaven waren er voor de brandweeropleidingen (factuur regio), reeds eerder toegezegde bijdragen aan het onderhoud van het carillon en het dorpshuis in Ten Post (samen € 80.000). De raming voor de proceskosten WOZ (zie onder Voorjaarsnota) moest verder worden verhoogd met € 25.000. Tegenvallende baten waren er als gevolg van minder inkomsten entree zwembad (€ 10.000) en minder ontvangen bouwleges (€ 37.000). Het huurcontract met het verpleeghuis Innersdijk dat een tijdelijke vestiging heeft op een perceel grond Woldwijk werd verlengd. Gestopt werd met de systematiek van het vooruitbetalen van de huur, waardoor er alleen huur werd ontvangen over de maand december 2014. Dit levert voor de begroting 2014 een nadeel op van € 148.500.

Consequenties artikel 12-traject

In de Najaarsnota 2014 zijn ook mutaties verwerkt die een direct gevolg zijn van de artikel 12-status van Ten Boer. Deze worden hieronder apart toegelicht.

1. Kosten in verband met het artikel 12-traject

De in de Voorjaarsnota opgenomen verhoging van € 25.000 bleek onvoldoende om de kosten van de extra personele inzet te dekken. Naast de inzet van de controller van de gemeente Ten Boer zijn externen ingezet om onderzoeken uit te voeren. Accountantskantoor Deloitte voerde een verificatieonderzoek uit naar de door Ten Boer voorgestelde afboekingen van de activa (zie hieronder) en aan Antea werd een second opinion gevraagd op het beheerplan bruggen en kunstwerken. De begroting werd hiervoor met nog eens € 20.000 opgehoogd.

2. Afschrijving negatieve reserve

In de werkbegroting 2014 is de afschrijvingstermijn van de negatieve reserve verlengd van 4 naar 10 jaar. Deze verlenging vloeide voort uit het gegeven dat de negatieve reserve veroorzaakt was door verliezen op de grondexploitatie. Dit had een afschrijvingslast tot gevolg van € 920.000.

Met de afschrijving over de negatieve reserve zal worden gestart in 2018. Dit is het jaar waarin Ten Boer de financiële ruimte moet hebben gevonden (na uitvoering saneringsplan) om (een deel) af te boeken op de negatieve reserve. De afschrijving moet daarom nu uit de begroting worden gehaald.

De negatieve reserve van Ten Boer is een gevolg van de noodzakelijke afwaardering van de gronden Woldwijk. Indien een gemeente door grondexploitatie in de financiële problemen komt dient sprake te zijn van een maximale eigen inspanning om de negatieve reserve weg te werken. Van de provinciale toezichthouder krijgt de gemeente 10 jaar in plaats van de gebruikelijke 4 jaar om de negatieve reserve te saneren. Indien de termijn van 10 jaar voor Ten Boer in 2014 zou ingaan zou de afschrijvingslast onderdeel zijn van het relevante tekort waardoor de artikel 12-gemeente beter af zou zijn dan de preventieve gemeente die op eigen kracht de negatieve reserve wegwerkt. De aanpak van de artikel 12-inspecteur is dat door onderzoek eerst een volledig beeld ontstaat van de financiële problematiek van de gemeente en dat in de daarop volgende fase kan worden vastgesteld wat de gemeente zelf kan bijdragen aan de oplossing van die problematiek. Pas op dat moment en dus niet op voorhand zal blijken in welke mate artikel 12 steun nodig is voor het saneren van de negatieve reserve/ het oplossen van de grondexploitatieproblematiek van Ten Boer.

3. Vrijval bestemmingsreserves

Hoofdstuk 4 gaat in op de reserves en voorzieningen. De voorgestelde opheffing van 3 bestemmingsreserves leidt tot een vrijval in de begroting 2014 van € 18.000. Ten Boer heeft dit in de Najaarsnota verwerkt.

4. Ten onrechte geactiveerde activa

In de begrotingsscan 2013 is geconstateerd dat Ten Boer ten onrechte groot onderhoud heeft geactiveerd. Dit vormde aanleiding hiernaar onderzoek te doen. Uit dit interne onderzoek kwam naar voren dat er ook enkele andere componenten van de staat van activa ten onrechte zijn geactiveerd. Het interne onderzoek mondde uit in een notitie "Ten onrechte geactiveerde activa gemeente Ten Boer". Aan Deloitte Accountants B.V. is gevraagd een verificatieonderzoek uit te voeren naar de in deze notitie voorgestelde afboekingen van materiële vaste activa. Doel van het onderzoek was het toetsen van de door de gemeente voorgestelde afboekingen aan het daarvoor geldende normenkader: Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), notities commissie BBV, circulaire gemodificeerd stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten en de nota waardering en afschrijving 2010 van de gemeente Ten Boer.

Volgens de notitie van de gemeente zou een bedrag van € 3.157.149 moeten worden afgeboekt om aan de eisen van het BBV te voldoen. De beoordeling door Deloitte kwam uit op een bedrag van € 2.678.624. Geen standpunt werd ingenomen over het activeren van wegonderhoud in het kader van 'Duurzaam Veilig' dat als reconstructie in de zin van het BBV (en daarmee investering) kon worden beschouwd. Op basis van de notitie van de gemeente, het onderzoek van Deloitte en de standpunten uitgewisseld in het TPO kom ik tot de conclusie dat Ten Boer een bedrag van € 2.656.400 ten onrechte heeft geactiveerd en dat dit bedrag moet worden afgeboekt. Door deze afboeking valt de in 2014 geraamde afschrijving op deze posten vrij. Ten Boer heeft dit in de Najaarsnota verwerkt als een incidentele verhoging van het tekort (de afboeking) en een structurele verlaging (de vrijvallende afschrijvingslasten).

Correctie Voorjaarsnota overhevelingen 2013

Via de Voorjaarsnota werd € 103.700 toegevoegd aan de begroting 2014 voor de uitvoering van in 2013 vertraagde activiteiten. Dit bedrag maakt geen onderdeel uit van het aanvaardbaar tekort 2014 omdat dekking voor handen is door de vrijval in 2013 die is toegevoegd aan de algemene reserve.

Inbreng reserves

De vrijval van € 18.000 aan bestemmingsreserves is onderdeel van de mutaties Najaarsnota 2014. In 2015 zal worden onderzocht of inbreng vanuit de zogenoemde stille reserves mogelijk is.

Dit betekent dat het relevant tekort gelijk is aan het aanvaardbaar tekort 2014 en € 2.738.250 bedraagt.

Voorgestelde aanvullende uitkering

Gelet op het vorenstaande wordt voorgesteld Ten Boer een aanvullende uitkering voor het jaar 2014 te verlenen van € 2.738.250.

Meerjarenbeeld 2015-2018

De raad van Ten Boer heeft op 6 november 2014 een begroting 2015 vastgesteld met een tekort van € 277.000. Het daarbij horende meerjarenperspectief ziet er als volgt uit:

Jaar	2015	2016	2017	2018
Saldo meerjarenraming	-277.000	-304.000	-310.000	-331.000
Waarvan incidentele lasten	83.000	1.000	0	0
Waarvan incidentele baten	-233.000	0	0	0
Saldo structureel	-427.000	-303.000	-310.000	-331.000

In de meerjarenbegroting is nog geen rekening gehouden met de afschrijvingslasten die vrijvallen door de afboeking van de onterecht geactiveerde activa. Dit zal worden verwerkt in de Voorjaarsnota 2015. Tegenover de hieruit voortkomende verlaging van de begroting zal een verhoging staan als gevolg van de cijfermatige verwerking van de actualisering van de beheer- en onderhoudsplannen. De aanpak van de artikel 12-problematiek van Ten Boer is er op gericht bij de Voorjaarsnota 2015 een reëel beeld te hebben van de begroting. Dit is nodig om in het rapport 2015 te kunnen bepalen welke inspanning Ten Boer kan en moet verrichten om bij te kunnen dragen aan saneren van de negatieve reserve/ het oplossen van de grondexploitatieproblematiek van Ten Boer.

7.4 Bijzondere voorschriften

Bijzondere voorschriften hebben tot doel beïnvloedbare bijzondere omstandigheden in de artikel 12-gemeente bij te sturen, zodat de financiële problematiek wordt verkleind. In dit kader wordt in dit rapport het volgende bijzondere voorschrift voorgesteld.

Een saneringsbegroting 2015-2018 met een batig saldo in 2018

Ten Boer dient de begroting en meerjarenraming 2015-2018 door middel van het opstellen van een saneringsbegroting zodanig bij te stellen dat in 2018 sprake is van een batig saldo teneinde in de 10 jaren daarna een passende bijdrage te leveren aan het wegwerken van de negatieve reserve die ontstaan is door de verliezen op de grondexploitatie.

7.5 Conclusie

De raad van Ten Boer heeft voor het jaar 2014 een begroting vastgesteld met een tekort van € 2.564.350. Na correctie voor de afschrijvingstermijn van de negatieve reserve en toetsing van de begroting op de criteria 'O en O' werd een werkbegroting vastgesteld met een negatief saldo van € 1.163.350.

Berekening relevant tekort en voorstel voor aanvullende uitkering

Met dit geaccepteerde begrotingstekort 2014 als vertrekpunt zijn correcties doorgevoerd in verband met de Voor- en Najaarsnota. Het onderzoek naar ten

onrechte geactiveerde activa kon in het eerste jaar van de artikel 12-status van Ten Boer worden afgerond. Ook zijn de bestemmingsreserves en voorzieningen in dit eerste jaar doorgelicht. De gemeente heeft de begrotingsmutaties die daar een gevolg van zijn verwerkt in de Najaarsnota. Dit leidt tot een relevant tekort voor 2014 van € 2.738.250. Voorgesteld wordt een aanvullende uitkering te verlenen ter grootte van dit bedrag.

Bijzondere voorschriften

Vergezeld van dit voorstel voor een aanvullende uitkering wordt een bijzonder voorschrift voorgesteld dat inhoudt het opstellen van een saneringsbegroting die ertoe leidt dat de financiële positie van Ten Boer in 2018 zodanig is verbeterd dat de gemeente een bijdrage kan leveren aan het wegwerken van de negatieve reserve in de daarop volgende 10 jaar.

8 Conclusie en advies

De gemeente Ten Boer heeft voor het jaar 2014 voor de eerste keer een aanvraag ingediend voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds.

Ten Boer voldoet aan de eisen voor toelating tot artikel 12. De aanvraag is tijdig ingediend, de eigen inkomsten behorende tot het zogenaamde belastingpakket liggen boven het voorgeschreven redelijk peil en er is sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort.

Op basis van het in het rapport gestelde wordt voorgesteld voor Ten Boer voor het jaar 2014 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 2.738.250. Verder wordt voorgesteld aan de te verlenen aanvullende uitkering het volgende bijzondere voorschrift te verbinden:

- het opstellen van een saneringsbegroting 2015-2018 die de gemeente in staat stelt in 2018 te beginnen met het leveren van een passende bijdrage aan het wegwerken van de negatieve reserve in een periode van 10 jaar.

Den Haag, 28 januari 2015

De afdeling Financieel en Informatiestelsel,

de inspecteur,




J.M. Nan

Gezien en akkoord,
Het hoofd van de afdeling Financieel en Informatiestelsel,



S. Galje

Bijlage1 Clustervergelijking tussen de nettolasten van Ten Boer conform de werkbegroting 2014 per 1 juli en de inkomsten uit het gemeentefonds

 Ministerie van Economische Zaken en Consumentenzaken				
Gemeente	Ten Boer			
Jaar	2014			
Inwoners	7.500			
Cluster	Netto lasten (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering (x € 1.000)	Verschil (x € 1.000)	Verschil per inw. (x € 1)
<u>Inkomstenclusters</u>	7.403	-7.656	-253	-34
Onroerendezaakbelastingen	1.321	-811	510	68
Algemene uitkering	6.966	-6.845	121	16
Overige eigen middelen (OEM)	-909	0	-909	-121
Mutaties reserves	25	0	25	3
<u>Uitgavenclusters</u>	-8.717	7.658	-1.059	-141
Bestuur	-1.699	857	-842	-112
Bestuursorganen	-434	437	3	0
Algemene ondersteuning	-1.266	420	-846	-113
Voorzieningen bevolking	-4.108	3.941	-167	-22
Werk en inkomen	-444	492	48	6
Maatschappelijke zorg	-1.814	2.018	204	27
Educatie	-677	761	84	11
Kunsten ontspanning	-919	554	-365	-49
Oudheid	-22	3	-19	-3
Bevolkingszaken	-232	113	-119	-16
Bebouwing en omgeving	-772	882	110	15
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	-325	280	-45	-6
Reiniging	116	-119	-3	0
Openbare orde en veiligheid	-421	436	15	2
Fysiek milieu	-143	285	142	19
Openbare ruimte	-2.138	1.854	-284	-38
Riolering	30	-64	-34	-5
Groen	-914	548	-366	-49
Wegen en water	-1.254	1.370	116	16
Overigen	0	124	124	17
Herindeling		0	0	0
Suppletie OZB		58	58	8
Diversen	0	66	66	9
Saldo na bestemming	-1.314	2	-1.312	-175

Bijlage 2

Clustervergelijking tussen de nettolasten van de selectiegroep ten opzichte van de inkomsten uit gemeentefonds en van Ten Boer ten opzichte van de inkomsten uit gemeentefonds

	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 (x € 1)	verschil nettolasten met au per (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)	Verskil per inwoner (x € 1)
Inwoners	10.553	10.292	10.382	8.147	8.777	6.317				7.500	
Inkomstenclusters	58	80	39	172	181	115	102	7.403	-7.656	-34	-136
Onroerendezaakbelastingen	28	46	21	66	12	2	30	1.321	-811	68	38
Algemene uitkering	4	24	-2	-96	19	4	-6	6.966	-6.845	16	22
Overige eigen middelen (OEM)	42	42	15	83	117	43	55	-909	0	-121	-176
Mutaties reserves	-15	-33	5	119	33	66	22	25	0	3	-19
Uitgavenclusters	-58	-80	-39	-172	-181	-115	-102	-8.717	7.656	-141	-40
Bestuursorganen	-25	-26	-23	-29	-74	-51	-36	-434	437	0	37
Algemene ondersteuning	-48	-78	-69	-105	-59	-116	-76	-1.266	420	-113	-37
Werk en inkomen	5	-3	-9	-15	-48	2	-11	-444	492	6	17
Maatschappelijke zorg	70	48	32	37	39	52	47	-1.814	2.018	27	-19
Educatie	15	14	16	-4	4	10	10	-677	761	11	2
Kunst en ontspanning	-38	1	3	-9	-21	22	-9	-919	554	-49	-40
Oudheid	-1	-6	-1	-4	-8	-11	-5	-22	3	-2	2
Bevolkingszaken	1	-19	-11	-22	-9	-24	-13	-232	113	-16	-3
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening	-29	-13	-34	-39	1	-25	-23	-325	280	-6	17
Reiniging	-2	2	4	-13	-17	2	-4	116	-119	0	3
Openbare orde en veiligheid	-4	-28	-9	-45	-33	-79	-29	-421	436	2	31
Fysiek milieu	9	3	3	-6	17	13	6	-143	285	19	13
Riolering	12	-5	-3	-11	4	14	1	30	-64	-5	-6
Groen	-16	-54	2	-51	-19	-9	-25	-914	548	-49	-24
Wegen en water	-16	49	53	28	35	75	35	-1.254	1.370	15	-19
Herindeling	0	0	0	101	0	0	15	0	0	0	-15
Suppletie OZB	2	6	1	7	-2	-1	2	0	58	8	5
Diversen	6	28	6	8	8	10	11	0	66	9	-3
Saldo	0	0	0	0	0	0	0	-1.314	0	-175	-175

-/- 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 3 Clustervergelijking op functieniveau tussen de nettolasten van Ten Boer en van de landelijke selectiegroep

		Bedum	Loppersum	Marum	Oudekerk	Sijpen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Vershil
<u>Functies cluster Onroerendzaakbelastingen</u>										
931	baten onroerendzaakbelasting gebruikers	28	19	20	34	30	12	23	22	-1
932	baten onroerendzaakbelastingen eigenaren	121	136	126	168	130	135	135	154	19
941	lastenverlichting Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Totaal	141	155	147	202	160	146	158	176	18

		Bedum	Loppersum	Marum	Oudekerk	Sijpen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Vershil
<u>Functies cluster Algemene uitkering</u>										
921	algemene uitkering gemeentefonds	912	1121	885	870	902	907	938	929	-9
	Totaal	912	1121	885	870	902	907	938	929	-9

		Bedum	Loppersum	Marum	Oudekerk	Sijpen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Vershil
<u>Functies cluster Overige Eigen Inkomsten (OEM)</u>										
212	openbaar vervoer	-1	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	-2	-2	-4	-1	3
311	baten marktgelden	1	1	0	0	0	0	0	1	1
320	industrie	0	-5	-3	-6	0	0	-2	0	2
330	nutbedrijven	0	14	4	35	34	6	16	5	-11
340	agrarische producten en ontginning	0	0	0	0	0	0	0	0	0
341	overige agrarische zaken, jacht en vissen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
830	bouwgrondexploitatie	-15	-3	0	19	-3	1	-1	15	16
911	gelderingen en uitkeringen korter dan één jaar	0	7	0	0	78	0	14	0	-14
913	overige financiële middelen	0	3	1	1	1	2	1	-176	-177
914	gelderingen en uitkeringen langer of gelijk aan één jaar	43	32	13	30	0	32	25	35	10
933	baten roerende woon- en bedrijfsramtebelastingen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
934	baten bootbelasting	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	4	1	0	-1
937	baten hondenbelasting	0	0	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	42	47	15	83	117	43	54	-121	-176

		Bedum	Loppersum	Marum	Oudekerk	Sijpen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Vershil
<u>Functies Mutaties reserves</u>										
980	mutaties reserves	-15	-33	5	119	33	66	22	3	-19
	Totaal	-15	-33	5	119	33	66	22	3	-19

Functies cluster Bestuursorganen		Bedum	Loppersum	Marum	Oudekerk	Stijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschl
001	bestuursorganen	-62	-65	-54	-59	-65	-50	-60	-43	17
006	bestuursondersteuning raad en rekenkamer	-14	-14	-21	-25	-64	-63	-30	-15	15
Totaal		-76	-79	-75	-83	-129	-113	-90	-58	32

Functies cluster Algemene ondersteuning		Bedum	Loppersum	Marum	Oudekerk	Stijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschl
002	bestuursondersteuning college van burgemeester en Wethouders	-43	-84	-59	-116	-90	-134	-83	-135	-52
005	bestuurlijke samenwerking	-2	0	-7	-17	-24	-5	-9	-11	-5
922	algemene baten en lasten	-33	-17	-32	-14	5	-19	-19	-7	12
930	uitvoering Wet WOZ	-14	-14	-17	-7	0	-12	-11	-2	8
940	lasten heffing en invordering belastingen	-4	-12	-10	0	-14	-6	-8	-13	-4
960	saldo kostenplaatsen	-1	-10	0	59	0	0	7	0	-7
990	saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming	-7	0	0	-67	0	1	-11	0	11
Totaal		-106	-138	-125	-163	-123	-176	-134	-168	-34

Functies cluster Werk en inkomen		Bedum	Loppersum	Marum	Oudekerk	Stijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschl
610	bijstandsverlening	-25	-80	-57	-26	-51	-33	-47	-42	5
611	werkgelegenheid	-15	-7	-15	-10	0	-5	-10	-6	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 minimaalbeleid	-22	-17	-29	-14	-3	-10	-17	-5	12
623	participatiebudget	-5	-5	0	-4	-48	0	-10	-6	4
Totaal		-68	-109	-101	-62	-102	-47	-84	-59	25

Functies cluster Maatschappelijke zorg		Bedum	Loppersum	Marum	Oudekerk	Stijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschl
620	maatschappelijke begeleiding en advies	-12	-20	-22	-26	-13	-32	-20	-8	12
621	vreemdelingen	-2	0	0	-1	-1	-16	-3	-1	2
622	huishoudelijke verzorging	-66	-113	-73	-68	-102	-65	-80	-89	-8
630	sociaal-cultureel werk	-8	-10	-23	-21	-28	-18	-18	-13	5
641	tehuizen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
650	kinderdagopvang	-14	-16	-17	-14	-13	-11	-15	-13	2
651	dagopvang gehandicapten	0	0	-3	0	0	0	-1	0	1
662	voorzieningen gehandicapten	-65	-64	-66	-44	-44	-36	-63	-40	13
711	ambulancesvervoer	0	0	0	0	0	0	0	0	0
712	verpleeginrichtingen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
714	openbare gezondheidszorg	-38	-16	-10	-16	-14	-11	-10	-19	-1
715	jeugdgezondheidszorg, uniform deel	-29	-15	-18	-23	-21	-26	-22	0	22
716	jeugdgezondheidszorg, maatwerk deel	0	-15	-8	-3	-1	0	-5	-59	-54
Totaal		-227	-269	-230	-218	-237	-197	-235	-242	-7

<u>Functies subcluster Onderwijshuisvesting</u>		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Stijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschi
421	openbaar onderwijs, huisvesting	-11	-20	-17	-21	-5	-14	-19	-35	-16
423	bijzonder basisonderwijs, huisvesting	-22	-11	-14	-21	-28	0	-17	-18	-1
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		-33	-31	-31	-42	-32	-54	-36	-53	-17

<u>Functies cluster Overige educatie</u>		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Stijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschi
420	openbaar basisonderwijs	-3	-20	-10	-1	-2	0	-6	-3	5
422	bijzonder basisonderwijs	-18	-10	-7	-3	-33	0	-11	-2	5
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	-28	-30	-52	-13	-32	-23	-32	-3
482	volwasseneneducatie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal		-40	-58	-47	-56	-48	-32	-48	-37	11

<u>Functies subcluster Kunst</u>		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Stijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschi
540	kunst	-3	0	-4	-3	-3	-3	-3	-1	1
Totaal		-3	0	-4	-3	-3	-3	-3	-1	1

<u>Functies subcluster Ontspanning</u>		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Stijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschi
510	openbaar bibliotheekwerk	-13	-17	-20	-18	-24	-9	-18	-24	-6
511	vormings- en ontwikkelingswerk	-48	-16	-4	0	-6	-13	-14	-10	-4
530	sport	-53	-28	-52	-18	-54	-4	-37	-82	-45
580	overige recreatieve voorzieningen	-4	-12	-3	-35	-8	-13	-12	-6	6
Totaal		-116	-73	-79	-71	-93	-39	-81	-122	-41

<u>Functies cluster Oudheid</u>		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Stijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschi
541	oudheidkunde/musea	-4	-6	-1	-6	-11	-12	-7	-3	4
Totaal		-4	-6	-1	-6	-11	-12	-7	-3	4

Functies cluster Bevolkingszaken		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Stijpen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Vershil
003	burgerzaken	-29	-44	-37	-49	-31	-50	-39	-42	-3
004	baten secretarieleges burgerzaken	16	10	12	13	8	11	12	11	-1
Totaal		-13	-33	-25	-37	-24	-39	-27	-31	-4

Functies subcluster Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Stijpen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Vershil
810	ruimtelijke ordening	-41	-27	-25	-27	-17	-16	-26	-10	16
821	stads- en dorpsvernieuwing	-7	-7	-9	0	0	0	-4	-3	1
Totaal		-48	-34	-34	-27	-17	-16	-30	-13	17

Functies subcluster Volkshuisvesting		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Stijpen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Vershil
820	woningexploitatie/woningbouw	2	-3	4	-3	0	-5	-5	-5	0
822	overige volkshuisvesting	-48	-31	-46	-73	-44	-55	-68	-48	-44
823	bouwvergunningen	16	13	8	23	21	16	17	13	-4
Totaal		-22	-22	-37	-47	-23	-44	-31	-31	0

Functies cluster Reiniging		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Stijpen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Vershil
721	afvalverwijdering en verwerking	-87	-91	-73	-78	0	-86	-70	-89	-19
725	baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	101	110	93	81	0	104	82	105	23
Totaal		14	19	20	3	0	18	12	16	4

Functies cluster Openbare orde en veiligheid		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Stijpen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Vershil
120	brandweer en rampenbestrijding	-49	-70	-69	-81	-69	-130	-73	-60	23
140	openbare orde en veiligheid	-11	-21	-6	-26	-27	-12	-17	-7	10
160	opsporing en ruiming conventionele explosieven	8	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal		-61	-91	-88	-107	-96	-142	-90	-67	33

Functies cluster Fysiek milieu		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Stijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschl
723	milieubeheer	-27	-43	-36	-41	-27	-28	-34	-19	15
Totaal		-27	-43	-38	-41	-27	-28	-34	-19	15

Functies subcluster Weges		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Stijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschl
210	wegen, straten en pleinen	-158	-188	-104	-163	-148	-151	-150	-155	5
211	verkeersmaatregelen te land	-19	-7	-5	-7	-10	-11	-10	-12	-2
214	parkeren	0	0	0	-2	0	-1	0	0	0
215	beten parkeerbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
936	beten toeristenbelasting 50%	0	0	0	0	-2	4	1	0	-1
Totaal		-169	-195	-109	-172	-157	-158	-159	-167	0

Functies cluster Riolering		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Stijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschl
722	riolering en waterzuivering	-79	-121	-115	-117	-92	-104	-104	-107	-3
726	beten rioolrechten	94	128	126	108	103	122	113	110	-3
727	beten rioolheffing huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater	0	0	0	0	0	0	0	0	0
728	beten 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		16	7	11	-9	11	18	9	3	6

Functies subcluster Water		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Stijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschl
221	binnenhavens en waterwegen	-2	0	0	0	0	0	-1	-1	0
223	veerdiensten	0	0	0	0	0	0	-1	0	1
240	waterkering, afwatering en landaanwinning	0	0	0	-3	-6	-17	-3	0	3
Totaal		-2	0	0	-3	-6	-17	-5	-1	4

Functies cluster Groen		Bedum	Loppersum	Marum	Ouderkerk	Stijen	Zeevang	Gemiddelde selectiegroep	Ten Boer	Verschl
531	groene sportvelden en terreinen	-26	-10	-19	-24	-14	-17	-18	-27	-6
550	natuurbescherming	-1	0	-3	0	-2	0	-1	0	1
560	openbaar groen en openluchtrecreatie	-57	-92	-44	-72	-73	-60	-66	-62	4
724	lijkbegroening	-22	-37	-13	-43	-20	-16	-25	-38	-13
732	beten begroeiingsrechten	14	10	7	17	13	11	12	5	-7
Totaal		-93	-139	-71	-123	-95	-81	-98	-122	-24



Dit is een uitgave van:

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

© januari 2015 | B-26368