



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Artikel 12-rapport

Ten Boer 2015



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 2015

Den Haag, 17 december 2015

Inhoudsopgave	Pagina
Samenvatting	3
1 Inleiding	6
1.1 De aanvraag	6
1.2 Kerngegevens Ten Boer	6
1.3 Achtergrondinformatie	7
1.4 Artikel 12-rapport 2014	9
1.5 Reactie gemeente Ten Boer	10
1.6 Advies provincie Groningen	10
1.7 Advies Raad voor de financiële verhoudingen	10
1.8 Besluit beheerders van het gemeentefonds	10
1.9 Verslag provincie Groningen 2015	10
1.10 De aanpak	11
2 Algemene en bijzondere voorschriften	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Algemene voorschriften	14
2.3 Bijzondere voorschriften	15
2.4 Conclusie	15
3 Financiële resultaten	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Uitkomsten jaarrekening 2014	16
4 Reserves en voorzieningen	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Stille reserves	17
4.3 Gronden Centrumplan, Dijkshorn en Woldwijk	18
4.4 Conclusie	19
5 Eigen inkomsten	21
5.1 Inleiding	21
5.2 Belastingpakket 2015	21
5.3 Woonlasten	22
5.4 Overige heffingen	23
5.5 Kwijtschelding	23
5.6 Conclusie	24
6. Het begrotingstekort	25
6.1 Inleiding	25
6.2 Relevant begrotingstekort 2015	25
6.3 Conclusie	28
7 Conclusie	29

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 2015. Een gemeente kan op grond van artikel 12, eerste lid, van de Financiële verhoudingswet (Fvw) om een aanvullende uitkering verzoeken. De gemeente Ten Boer heeft voor het jaar 2015 voor de tweede keer een artikel 12-aanvraag ingediend. De aanvraag voor 2015 is een voortzetting van de aanvullende uitkering voor 2014.

Aanvraag en toekenning 2014

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. Daarnaast is de termijn van de saneringsperiode van de negatieve reserve verlengd van 4 naar 10 jaar en werd het ingangsjaar voor de sanering van het hiermee gemoeide bedrag van € 9,6 miljoen op 2018 gezet. Met het geaccepteerde begrotingstekort als vertrekpunt zijn vervolgens mutaties doorgevoerd in verband met de Voor- en Najaarsnota. In de Najaarsnota is de uitkomst verwerkt van het onderzoek naar de ten onrechte geactiveerde activa. Het relevant tekort voor 2014 werd bepaald op € 2.738.250. De fondsbeheerders besloten dit bedrag beschikbaar te stellen en daaraan het bijzondere voorschrift te verbinden dat Ten Boer een saneringsbegroting 2015-2018 opstelt 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.

Toelatingsvoorschriften/bijzonder voorschrift: saneringsbegroting

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. Naast deze algemene voorschriften is getoetst aan het hierboven genoemde bijzondere voorschrift. Met het vaststellen van de saneringbegroting 2015-2018 in de raadsvergadering van 27 mei 2015 werd hieraan voldaan. Uitvoering van deze begroting heeft tot gevolg dat Ten Boer vanaf 2018 voor een periode van 10 jaar een positief begrotingssaldo heeft van minimaal € 0,4 miljoen waardoor € 4 miljoen kan worden bijgedragen aan het wegwerken van de negatieve reserve van € 9,6 miljoen (afgerond € 10 miljoen). Gemeente, provincie en inspecteur waren het eens dat dit de verlangde 'passende' bijdrage is. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) gaf aan zich hierin – en in de achterliggende analyse en gedachtegang – te kunnen vinden.

Reserves en voorzieningen

De stille reserves zijn in dit rapport geïnventariseerd en tevens is in beeld gebracht mogelijke eenmalige lasten en opbrengsten van invloed zijn op de financiële positie van Ten Boer. Aanleiding vormde de veronderstelling dat in het rapport 2015 de artikel 12-procedure zou worden afgerond en de omvang van de aanvullende steun zou worden vastgesteld. Vanwege de afwezigheid van weerstandscapaciteit wilde Ten Boer zich er van vergewissen dat eenmalige kosten die een uitvloeisel waren van de bezuinigingen of van andere ontwikkelingen voor vergoeding in aanmerking kwamen. Het bleek dat er te veel onzekerheden waren om een eindrekening op te kunnen maken. In goed overleg werd besloten de artikel-12 procedure in 2016 voort te zetten en in dat jaar tot een afronding te komen en de omvang van de aanvullende steun te bepalen.

Over enkele nu nog onzekere lasten of baten zal dan naar verwachting duidelijkheid bestaan. Waar die duidelijkheid niet kan worden geboden, zal Ten Boer voor het afdekken van potentiële tegenvallers moeten kunnen terugvallen op het weerstandsvermogen. Dit betekent dat in het rapport 2016 de risico's (waaronder de stille verliezen) nogmaals zullen worden geïnventariseerd evenals de omvang van de stille reserves en ander bezit dat ten gelde kan worden gemaakt om tegenvallers op te vangen. Op dat moment zal de afweging worden gemaakt of en zo ja welk deel van de stille reserves zullen worden betrokken bij het bepalen van het relevante tekort.

Eigen inkomsten

De gemeente voldoet aan het redelijk peil voor 2015. Zowel de afvalstoffenheffing als de rioolheffing is lastendeckend. Bij de OZB voldoet normaliter een percentage van 0,1790% (120% van het landelijk gemiddelde), maar voor artikel 12-gemeenten die door grondexploitatie in de problemen zijn gekomen wordt een percentage van 140% van het landelijke gemiddelde aangehouden. Het gewogen gemiddelde percentage voor 2015 komt in Ten Boer uit op 0,2175 %, wat neerkomt op 146% van dat gemiddelde.

Met de saneringsbegroting werd ook de nota Lokale Heffingen 2015 vastgesteld. Besloten werd tot een geleidelijke verhoging van de bouwleges naar het in Haren en Groningen gehanteerde niveau. Een verdere verhoging van de OZB en invoering van honden- en/of precariobelasting werd 'aangehouden'. Een besluit hiertoe zal worden genomen als de noodzaak zich voordoet als gevolg van tegenvallende saneringsopbrengsten of andere onverwachte financiële tegenslagen.

Begrotingstekort

De raad van de Ten Boer stelde op 6 november 2014 een begroting vast met een tekort van € 276.500. De begroting 2015 was de eerstvolgende jaarschijf van de gecorrigeerde begroting 2014 wat betekent dat de vastgestelde begroting als basis kan dienen voor de bepaling van het relevante tekort.

Berekening relevant tekort en voorstel voor aanvullende uitkering

Met dit tekort als vertrekpunt zijn vervolgens mutaties doorgevoerd in verband met wijzigingen van de begroting 2015. Met uitzondering van de begrotingswijziging voor de weg langs het Eemskanaal (€ 300.000 ten laste van het tekort 2015) zijn deze mutaties onderdeel van de Voor- en Najaarsnota. Ze zijn getoetst op de criteria 'onvermijdelijk en onuitstelbaar' en hebben de instemming van de inspecteur.

In de Voorjaarsnota zijn de mutaties verwerkt die een gevolg zijn van de actualisering van de beheer- en onderhoudsplannen. In het kader van het artikel 12-onderzoek was hiertoe opdracht gegeven. De Voorjaarsnota leidde tot een verhoging van het relevante tekort 2015 met € 178.800. De Najaarsnota leidt na correctie voor de ontvangst van de aanvullende uitkering 2014 tot een verlaging van het tekort met € 326.500. Een verhoging van de algemene uitkering 2015 en van 2014 en 2013, een uitkering aan de aandeelhouders Essent van de Verkoop Vennootschap BV en onderuitputting van de begroting (WMO met name) vormen hiervoor de belangrijkste verklaring.

Voorgesteld wordt het relevant tekort vast te stellen op € 428.800; het bijzonder voorschrift dat de fondsbeheerders bij het verstrekken van de aanvullende uitkering 2014 hebben opgelegd, kan worden gehandhaafd.

Conclusie en advies

In dit rapport wordt een aanvullende steun voor het jaar 2015 voorgesteld van € 428.800. In 2015 is het artikel 12-onderzoek afgerond. Dat de artikel 12-status in 2016 wordt gecontinueerd, komt voort uit onzekerheid rondom toekomstige financiële tegenvallers. Hierover zal naar verwachting in 2016 meer duidelijkheid komen. Ook zal worden verkend welke mogelijkheden Ten Boer heeft om deze

tegenvallers op te vangen door de inzet van (stille) reserves of aanvullende bezuinigingen/verhoging van inkomsten bovenop de taakstelling die is vervat in de saneringsbegroting. Hiertoe zal in 2016 wederom een begrotingsanalyse worden gemaakt. Op basis van het vorenstaande kan eind 2016 advies worden uitgebracht over de aanvullende steun die nodig is voor het herstel van de financiële positie van Ten Boer.

1 Inleiding

1.1 De aanvraag

De gemeente Ten Boer heeft bij brief van 10 november 2014 voor het jaar 2015 voor het tweede achtereenvolgende jaar een beroep gedaan op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). De raad van Ten Boer heeft op 6 november 2014 een begroting 2015 vastgesteld met een tekort van € 277.000 met het volgende meerjarenperspectief:

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

Deze begroting en meerjarenraming houdt geen rekening met de afschrijving van de negatieve reserve van € 9,6 miljoen die is veroorzaakt door de verliezen op de grondexploitatie. Deze afschrijving zal starten in 2018, het jaar waarin Ten Boer de financiële ruimte moet hebben gevonden om bij te dragen aan de sanering van de negatieve reserve. Begroting en meerjarenraming houden ook nog geen rekening met de aanvullende uitkering van € 2.738.250 die voor 2014 is toegekend.

1.2 Kerngegevens Ten Boer

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 7.479 inwoners (per februari 2015) en bestaat uit de volgende dorpen: Garmerwolde, Lellens, Sint Annen, Thesinge, Ten Boer, Ten Post, Winneweer, Wittewierum en Woltersum.

De structuurkenmerken van de gemeente vormen de grondslag voor de verdeelmaatstaven die bepalen welke bijdrage wordt ontvangen uit het gemeentefonds. In de begrotingsscan 2013 en in het rapport 2014 zijn deze kenmerken gebruikt om de positie van Ten Boer ten opzicht van de selectiegroep te bepalen. In het onderhavige rapport vindt geen vergelijking plaats van de nettolasten van Ten Boer met de clusters van de algemene uitkering (de vergelijking met zichzelf) en met een groep van vergelijkbare gemeenten (zie par. 1.9 voor een toelichting). Daarom worden in tabel 1.2 de kenmerken van Ten Boer voor 2013 tot en met 2015 gepresenteerd.

De daling van de OZB-capaciteit is conform de landelijke trend. Verder laten de structuurkenmerken in de opeenvolgende jaren een geringe verslechtering van de sociale structuur als ook van de doorzettende vergrijzing zien. De toename van het aantal bedrijfsvestigingen wordt verklaard doordat met ingang van 2015 ook de eenmanszaken door het CBS worden meegeteld.

Tabel 1.2 Kerngegevens Ten Boer 2013, 2014 en 2015

	2013	2014	2015
Structuurkenmerken			
Aantal inwoners	7.477	7.500	7.479
Onroerende zaak belastingen			
OZB-capaciteit woningen	417.876.000	398.400.000	380.400.000
OZB-capaciteit niet-woningen gebruiker	73.333.050	74.900.000	72.450.000
Waarde woningen (x € 1 mln.)	522	498	476
Waarde niet-woningen gebruiker (x € 1 mln.)	105	107	104
Waarde totaal (x € 1 mln.)	627	605	580
Aandeel woningen in waarde totaal	70%	68%	68%
Waarde totaal per inwoner (x € 1)	83.871	80.667	77.550
volumina sociale structuur per 1000 inwoners			
Huishoudens met een laag inkomen	110	111	116
Bijstandontvangers	7	9	11
Uitkeringsontvangers	44	45	47
Minderheden	11	12	11
volumina bevolkingsopbouw per 1000 inwoners			
Inwoners < 20 jaar	269	267	265
Inwoners > 64 jaar	154	165	176
Inwoners 75 - 85 jaar	47	49	50
volumina centrumfunctie per 1000 inwoners			
Lokaal klantenpotentieel	705	705	714
Regionaal klantenpotentieel	75	75	79
volumina bebouwingsstructuur			
Oppervlakte land	4.532	4.532	4.532
Opp.bebouwing kern * bodemfac. kernervlakte bebouwd kom	42	42	45
Opp. Beb. Buitengebied * bf buitengebiedervlakte bebouwd niet-kom	36	36	32
Oppervlakte bebouwd totaal	63	63	64
Woonruimten	3.107	3.107	3.018
Omgevingsadressendichtheid	1.056	1.007	1.108
Kernen	8	8	9
Kernen > 500 adressen	1	1	1
Bedrijfsvestigingen	420	465	627

1.3 Achtergrondinformatie

Aardbevingsgebied

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'.

De gemeente heeft de minister van BZK in maart 2015 een brief gestuurd (met afschriften aan ministers EZ en Financiën) over de stapeling van problemen die Ten Boer ervaart: aardbevingsproblematiek > waardedaling woningen c.q. bouwgrond, artikel 12 en de saneringsopdracht die hier een gevolg van is. Op 1 juli vond een overleg plaats tussen het college van B&W en een ambtelijke delegatie bestaande uit vertegenwoordigers van BZK (directies Bestuur en Financiën alsmede Woon- en Leefomgeving), de Dialoogtafel en de Overheidsdienst Groningen/nationaal coördinator Groningen. Een van de conclusies was dat Ten Boer zich zou inspannen om de restricties, die waren verbonden aan de inzet van de herstructureringsmiddelen, die voor de negen gemeenten beschikbaar zijn (€ 6 miljoen in 2015 en nog eens € 6 miljoen in 2016) te versoepelen in die zin dat gemeenten grotendeels zelf kunnen bepalen waarvoor de middelen worden in

gezet. Dit heeft geleid tot een brief van Ten Boer aan de voorzitter van de werkgroep Herstructurering van de Dialoogtafel Groningen waarin werd gepleit voor een aanpassing van de criteria voor toekenning van de herstructureringsmiddelen teneinde de drempel voor toekenning van deze middelen voor niet-krimp gemeenten te verlagen. Ten Boer schreef deze brief mede namens de gemeenten Winsum, Slochteren en Bedum, die tegen hetzelfde probleem aanliepen. Als antwoord hierop zijn de betreffende gemeenten gevraagd hun voorstellen voor 2015 - voorafgaand aan de definitieve indiening - nader toe te lichten bij de toetsingscommissie. Hoe de middelen voor 2016 en volgende jaren zullen worden verdeeld is afhankelijk van de toekomst van de Dialoogtafel. Daarnaast moet het meerjarenprogramma 2016-2010 van de nationaal coördinator Groningen, dat eind december wordt vastgesteld, gaan uitwijzen hoeveel geld er beschikbaar komt voor het verbeteren van de leefbaarheid en versterken van de regionale economie in het aardbevingsgebied.

Herindeling

De provincie Groningen en de Groninger gemeenten startten begin 2013 een traject richting een gemeentelijke herindeling in de hele provincie. Het doel was de bestaande 23 gemeenten per 1 januari 2018 op te laten gaan in 5 of 6 nieuwe gemeenten. In dit voorstel zou Ten Boer met Haren en Groningen worden samengevoegd.



De raad van Ten Boer wilde geen besluiten over herindeling nemen zo lang niet duidelijk was hoe de financiële problematiek van Ten Boer werd opgelost.

Het College van GS dat na de verkiezingen van Provinciale Staten (maart 2015) werd geformeerd nam een andere positie in ten aanzien van de noodzaak van gemeentelijke herindelingen en de rol van de provincie bij de totstandkoming daarvan. In een brief van 1 september 2015 aan alle Groninger gemeenten is dit vastgelegd. Het wordt aan de gemeenten over gelaten hun eigen keuzes te maken met betrekking tot hun bestuurlijke toekomst en voorstellen te doen over herindeling. De provincie wil herindeling niet van bovenaf opleggen; herindelingsvoorstellen moeten gedragen worden door alle betrokken gemeenten.

Op 28 oktober 2015 heeft een ruime meerderheid van de raad van Ten Boer zich uitgesproken voor een fusie met de stad Groningen. Dit naar aanleiding van een notitie van B&W waarin drie scenario's werden geschetst voor de bestuurlijke toekomst van Ten Boer: doorgaan als zelfstandige gemeente met continuering van de ambtelijke samenwerking met Groningen, herindeling met Groningen (eventueel in combinatie met Haren) en herindeling met een beperkt aantal omringende plattelandsgemeenten. Groningen heeft aangegeven dat Ten Boer welkom is. Het streven van beide gemeenten is gericht op een zogenaamde lichte samenvoeging per 1 januari 2019, waarbij Ten Boer wordt opgeheven en Groningen blijft bestaan.

1.4 Artikel 12-rapport 2014

In dit rapport is het voorstel gedaan voor een aanvullende steun van € 2.738.250. In de begrotingsscan 2013 was de financiële situatie van Ten Boer geanalyseerd. De scan wees uit dat de noodzakelijke afwaardering van bouwgrond weliswaar de belangrijkste maar niet de enige oorzaak was van de verslechterde financiële positie van Ten Boer. Op de clusters algemene ondersteuning, kunst en ontspanning en groen had de gemeente een uitgavenniveau dat uitsteeg boven de normering van het gemeentefonds. Dit werd gedeeltelijk gecompenseerd door relatief lage lasten op het cluster wegen en water. De lasten voor het groot onderhoud aan wegen werden echter naar de toekomst doorgeschoven door ze te activeren, hetgeen in strijd is met de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

In 2014 werd hier verder onderzoek gedaan naar gedaan. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat er ook enkele andere componenten van de staat van activa ten onrechte waren geactiveerd. De uitkomsten van het interne onderzoek werden ter verificatie voorgelegd aan Deloitte Accountants B.V. Door de inspecteur werd uiteindelijk geconcludeerd dat Ten Boer een bedrag van € 2.656.400 ten onrechte had geactiveerd en dat dit bedrag moest worden afgeboekt. Deze afboeking vormde het belangrijkste onderdeel van de voorgestelde aanvullende uitkering.

Aan het verlenen van de aanvullende uitkering werd het bijzondere voorschrift verbonden dat Ten Boer in 2015 een saneringsbegroting opstelt die ertoe leidt dat de financiële positie in 2018 zodanig is verbeterd dat de gemeente een passende bijdrage kan leveren aan het wegwerken van de negatieve reserve van afgerond € 10 miljoen (veroorzaakt door de afwaardering van bouwgrond) in de daarop volgende 10 jaar. De inzet van de inspecteur is dat Ten Boer een maximale eigen bijdrage levert aan het wegwerken van die negatieve reserve. Daarom maakt de afschrijving op de negatieve reserve geen deel uit van het relevante tekort voor 2014. Eerst moet het artikel 12-onderzoek een volledig beeld geven van de financiële problematiek van de gemeente. Pas dan kan worden vastgesteld in welke mate artikel 12 steun nodig is voor het saneren van de negatieve reserve/ het oplossen van de grondexploitatieproblematiek van Ten Boer.

1.5 Reactie gemeente Ten Boer

Op 18 februari 2015 nam de raad van Ten Boer het besluit geen bedenkingen in te dienen tegen de inhoud van het artikel 12-rapport van de inspecteur.

1.6 Advies provincie Groningen

In de brief van 20 maart 2015 deelde de provincie mee in te kunnen stemmen met het advies van de inspecteur. Van het daaraan verbonden voorschrift werd kennis genomen. De provincie merkte op dat aan het begrip "passende bijdrage" nog nader invulling zal moeten worden gegeven. In de loop van 2015 is hieraan gevolg gegeven (zie hierna onder 1.10)

1.7 Advies Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

Op 10 juni 2015 adviseerde de Rfv als laatste over de toepassing van art 12 Fwv voor Ten Boer zoals voorgesteld in het rapport 2014 van de inspecteur, met in achtname van de reacties van gemeente en provincie.

De Rfv stemde in met het voorstel van de inspecteur tot het verlenen van een aanvullende uitkering voor het jaar 2014 van € 2.738.250. Het financiële beleid van de gemeente is volgens de Rfv de belangrijkste oorzaak van de financiële problemen. In dat licht acht de Rfv een maximale eigen inspanning op zijn plaats. Tegelijkertijd is de Rfv van oordeel dat er wel een reëel perspectief dient te zijn op een gezonde financiële positie. De aanpak om de gevolgen van de grondproblematiek voorlopig buiten haken te plaatsen en eerst te werken aan 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, heeft zijn instemming. De Rfv acht een omvang van de passende bijdrage gelijk aan de meeropbrengst overeenkomend met het verschil in opbrengst OZB bij een artikel 12-tarief van 140% en een gemiddeld tarief van 100% reëel.

1.8 Besluit beheerders van het gemeentefonds

De adviezen van de gemeente, de provincie en de Rfv waren positief over het artikel 12-rapport van de inspecteur. Het advies van de provincie om het begrip "passende bijdrage" nader in te vullen brengt de Rfv tot het advies de omvang van de passende bijdrage gelijk te stellen aan de meeropbrengst overeenkomend met het verschil in opbrengst OZB bij een artikel 12-tarief van 140% en een gemiddeld tarief van 100% reëel. Dit advies wordt door de fondsbeheerders onderschreven.

Op grond van het inspectierapport 2014 en de reacties en adviezen daarover besluiten de fondsbeheerder de aanvullende uitkering voor 2014 ongewijzigd vast te stellen op € 2.738.250. Hieraan wordt het bijzondere voorschrift verbonden dat Ten Boer een saneringsbegroting 2015-2018 opstelt 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.

1.9 Verslag provincie Groningen 2015

Naar aanleiding van de aanvraag voor de aanvullende uitkering voor het jaar 2015 hebben Gedeputeerde Staten van Groningen vanuit hun toezichthoudende verantwoordelijkheid een provinciaal verslag opgesteld. Het provinciaal verslag is

op 30 april 2015 verzonden aan de beheerders van het gemeentefonds, de Raad voor de financiële verhoudingen en de gemeente Ten Boer.

In het verslag wordt vastgesteld dat Ten Boer voldoet aan de voorschriften om voor een aanvullende bijdrage in aanmerking te komen. De begroting 2015 van de gemeente Ten Boer is niet structureel en reëel in evenwicht. Uit de meerjarenraming 2016-2018 blijkt dat er geen perspectief is om dit evenwicht in de periode tot en met 2017 te realiseren. Er is daardoor sprake van een aanmerkelijk- en structureel tekort. Geadviseerd wordt de gemeente Ten Boer tot en met 2017 aanvullende steun uit het gemeentefonds te verlenen. Uitgangspunt hierbij zou moeten zijn dat de gemeente een reële kans geboden wordt vanaf 2018 weer zelfstandig een sluitende begroting vast te stellen. In het kader van de voorgenomen herindeling met de gemeenten Groningen en Haren vindt de provincie 1 januari 2018 een juist eindpunt. De gemeente kan dan met een sluitend perspectief opgaan in de nieuw te vormen gemeente.

1.10 De aanpak

Voor 2015 doet de gemeente Ten Boer voor de tweede maal een beroep op de toepassing van artikel 12. Onderzoek dat in 2014 in gang was gezet kon nu worden afgerond. Dit betreft met name het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen. De plannen daarvoor zijn gecompleteerd en gebaseerd op een onderhoudsniveau passend bij een artikel 12 gemeente (het hoogst noodzakelijk onderhoud om kapitaalvernietiging te voorkomen).

Aanvullend op het in 2014 uitgevoerde onderzoek naar de mogelijke inbreng van reserves en voorzieningen ter reductie van het begrotingstekort zijn in 2015 de stille reserves onderzocht. In dit onderzoek is ook aandacht besteed aan mogelijke financiële risico's

Eigen inkomsten

De raad van Ten Boer heeft bij de vaststelling van de begroting 2015 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. Dit tarief wordt voorgeschreven als de artikel 12-situatie de gemeente te verwijten valt. In het rapport 2014 is geconstateerd dat de OZB-opbrengst in Ten Boer lager uitvalt dan op grond van de bij het CBS bekende WOZ-waarden kan worden verwacht. In 2015 is nader onderzoek gedaan naar de oorzaak hiervan.

Tevens is onderzocht of er meer kosten aan de riool- en afvalstoffenheffing kunnen worden toegerekend.

Passende bijdrage

Na het uitbrengen van het rapport 2014 startte de gedachtevorming over wat nu voor Ten Boer een passende bijdrage zou zijn in het wegwerken van de negatieve reserve die was ontstaan als gevolg van de verliezen op de grondexploitatie. De begroting die voor 2015 werd vastgesteld laat in 2018 een structureel tekort zien van € 331.000 (zie par. 1.1). De op te stellen saneringsbegroting moet er toe leiden dat dit tekort wordt omgebogen in een overschot. Dit overschot moet een zodanige omvang hebben dat gesproken kan worden van een passende bijdrage van de gemeente aan het wegwerken van de negatieve reserve van afgerond € 10 miljoen.

De inspecteur stelde hiertoe een notitie op die eerst werd besproken in het tripartiete overleg (TPO) met de gemeente en de provincie. Daarna werd gepolst

hoe de Rfv en de fondsbeheerders dachten over de voorgestelde aanpak, die stoelt op de volgende redenering.

Uit de begrotingsscan 2013 en de analyse gemaakt in het rapport 2014 kwam naar voren dat de gemeente Ten Boer meer uitgeeft dan het gemeentefonds veronderstelt op de clusters algemene ondersteuning, kunst en ontspanning en groen. Met Ten Boer vergelijkbare gemeenten geven op deze clusters ook meer uit dan de norm van het gemeentefonds maar de overschrijding van Ten Boer is aanzienlijk groter. Ten Boer heeft een voorzieningenniveau dat hoger is dan op grond van de structuurkenmerken mag worden verwacht. Gegeven de artikel 12-status moet Ten Boer terug naar een voorzieningenniveau dat in stand kan worden gehouden met de middelen verkregen via de algemene uitkering en de OZB. Het gemeentefonds houdt rekening met OZB-inkomsten op basis van het rekentarief. Dit tarief is lager dan het landelijk gemiddelde OZB-tarief.

Dit betekent dat Ten Boer zeker uit moet kunnen komen met de algemene uitkering en inkomsten OZB gelijk aan het landelijk gemiddelde OZB-tarief. Een hoger dan gemiddeld OZB-tarief mag in geval van de armlastige gemeente Ten Boer niet worden gebruikt voor een hoger voorzieningenniveau maar moet een bijdrage leveren aan het saneren van de negatieve reserve.

Artikel 12-gemeenten moeten een OZB-tarief hanteren dat minimaal 20% hoger is dan het landelijk gemiddelde tarief. Indien de art. 12 status een gevolg is van eigen beleid kan de gemeente lopende het art. 12-traject een belastingvoorschrift worden opgelegd. In de regel tot een opslag van 40% op het landelijk gemiddelde OZB-tarief, maar in uitzonderingsgevallen wordt een hogere opslag niet uitgesloten (Handleiding Artikel 12 Fvw).

Op grond hiervan werd voorgesteld de passende bijdrage gelijk te stellen aan het bedrag dat overeenkomt met het verschil in opbrengst OZB bij een artikel 12-tarief van 140% en een gemiddeld tarief van 100%. Voor Ten Boer komt dit neer op € 400.918 (op basis gegevens begrotingsanalyse 2014). De begroting 2018 dient dus een positief structureel saldo te hebben van € 0,4 miljoen waardoor Ten Boer in de periode 2018-2027 in totaal € 4 miljoen kan bijdragen aan de sanering van de negatieve reserve.

De gemeente kon zich vinden in deze benadering en ook in de uitkomst hiervan: Het werd realistisch geacht dat een dergelijke bezuinigingstaakstelling kon worden gehaald; dit op basis van saneringsonderwerpen die eerst ambtelijk en door het college waren geïnventariseerd en later - in januari 2015 - met de raad in werkbijeenkomsten werden gedeeld. Groot pluspunt van de benadering voor alle betrokken partijen was dat de keuze voor de saneringsonderwerpen bij de gemeente Ten Boer werd gelaten. De toezichthouders (provincie en inspecteur BZK) hoefden zich niet te mengen in inhoudelijke discussies over de wenselijkheid van de afzonderlijke bezuinigingsvoorstellen. Dit omdat de hoogte van de passende bijdrage vooraf was bepaald. Hierdoor hoefden de toezichthouders niet hun goedkeuring te geven aan de afzonderlijke saneringsonderwerpen, die door Ten Boer waren geïnventariseerd.

In zijn advies bij het rapport 2014 geeft de Rfv aan de aanpak en de daaruit volgende taakstelling reëel te vinden.

Geen begrotingsanalyse

Het is gebruikelijk dat in een artikel 12-rapport een analyse plaatsvindt waarbij de nettolasten van de gemeentelijke taakgebieden worden vergeleken met de opbrengsten van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds op deze clusters. Ook vindt een vergelijking plaats met referentiegemeenten. Deze analyse is voor Ten Boer gemaakt in de begrotingsscan 2013 en in het rapport 2014. Mede op basis van deze analyse werd aan de aanvullende uitkering 2014 het voorschrift

verbonden dat Ten Boer een saneringsbegroting moest opstellen en kreeg het begrip 'passende bijdrage' een invulling die terug grijpt op het in de analyse geconstateerde discrepantie tussen het voorzieningenniveau van Ten Boer en de middelen die het gemeentefonds beschikbaar stelt. Nu de taakstelling voor Ten Boer vaststaat en de saneringsonderwerpen zijn geïdentificeerd is het maken van een begrotingsanalyse op basis van de begroting 2015 van weinig nut. In het laatste rapport zal wel gebruik worden gemaakt van dit instrument om te kunnen beoordelen of Ten Boer in staat is – indien dat nodig is - door verdere bezuinigingen financiële tegenvallers op te vangen als de gemeente na beëindiging van het artikel 12-traject weer op eigen benen staat.

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.

Termijnen

In artikel 19 van het Besluit financiële verhouding 2001 (hierna: het Besluit) is bepaald dat een aanvraag voor een aanvullende uitkering moet worden ingediend vóór 1 december van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor zij wordt aangevraagd. Tevens moet de begroting zijn vastgesteld uiterlijk op de datum dat het verzoek om toepassing van artikel 12 wordt gedaan. De jaarrekening moet op grond van artikel 200 van de Gemeentewet, binnen twee weken na vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar, aan GS zijn toegezonden.

Begroting

Het raadsbesluit met het verzoek om toepassing van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) voor het jaar 2012 is genomen op 6 november 2014. De begroting voor het jaar 2015 is gelijktijdig vastgesteld. Het op 10 november 2014 gedateerde verzoek is op het ministerie van BZK op 12 november 2014 geregistreerd.

Rekening

De jaarrekening 2013 van de gemeente Ten Boer is op 25 juni 2014 door de gemeenteraad vastgesteld en voor 15 juli aangeleverd bij het CBS in het kader van de regeling Informatie voor derden die deze vervolgens aan de provincie ter beschikking heeft gesteld.

Het aanmerkelijk én structureel tekort

In het artikel 12-rapport 2014 is geconcludeerd dat bij de gemeente Ten Boer sprake is van een aanmerkelijk en structureel tekort. Omdat de beantwoording van die vraag altijd in het eerste artikel 12-jaar plaatsvindt, wordt daaraan in volgende rapporten geen aandacht meer besteed.

Het redelijk peil van de eigen inkomsten

Om in aanmerking te komen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Fvw, moeten de eigen inkomsten van de gemeente tenminste op het redelijk peil liggen. Dit redelijk peil wordt jaarlijks door de beheerders van het gemeentefonds in de zogenaamde meicirculaire medegedeeld. Zowel de afvalstoffenheffing/reinigingsrechten als de rioolheffing moeten lastendekkend zijn. Bij het onderdeel OZB van het redelijk peil voor 2015 geldt een percentage van 0,1790% van de WOZ-waarde. Een gemeente hoeft, met

uitzondering van het onderdeel OZB, niet per onderdeel aan de norm te voldoen. Een gemeente voldoet ook aan het belastingpakket als een tekort bij de reiniging en/of de riolering wordt gecompenseerd door een hoger percentage bij de OZB.

In Ten Boer is zowel de afvalstoffenheffing als de rioolheffing lastendekkend. Bij de OZB kan dan ook worden volstaan met een percentage van 0,1790%. Het gewogen gemiddelde percentage voor 2015 komt in Ten Boer uit op 0,2175 %. De gemeente voldoet daarmee aan het redelijk peil voor 2015. Voor de berekening van het redelijk peil wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

Op basis van het vorenstaande wordt geconcludeerd dat de gemeente Ten Boer aan de algemene voorschriften met betrekking tot de termijnen heeft voldaan.

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, zo nodig ook bij terugkeer na een afgeronde aanvullende uitkeringsperiode.

Aan de verlening van de artikel 12-uitkering in het jaar 2014 is aan Ten Boer door de gemeentefondsbeheerders het bijzondere voorschrift opgelegd dat tot een saneringsbegroting 2015-2018 moet worden opgesteld, 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. De gemeente Ten Boer heeft dit gedaan. In de raadsvergadering van 27 mei 2015 werd de saneringsbegroting 2015-2018 vastgesteld, waarin het totaal van de bezuinigingen een 'opbrengst' genereert van € 623.700. Dit stelt Ten Boer in staat de "passende bijdrage" aan het wegwerken van de negatieve reserve te leveren zoals was overeengekomen met de inspecteur (zie par. 1.9).

2.4 Conclusie

Geconstateerd kan worden dat de aanvraag tijdig is ingediend, de eigen inkomsten behorende tot het belastingpakket boven het niveau van het redelijk peil liggen en dat er sprake is van een aanmerkelijk én structureel tekort.

Daarnaast is getoetst aan het bijzondere voorschrift dat er een saneringsbegroting moet worden opgesteld die de gemeente in staat stelt vanaf 2018 een passende bijdrage te leveren aan het wegwerken van de negatieve reserve.

Uit het vorenstaande blijkt dat Ten Boer voor 2015 voldoet aan de vereisten voor toelating tot artikel 12.

3 Financiële resultaten

3.1 Inleiding

In het artikel 12-rapport 2014 is een overzicht gegeven van de rekeningresultaten 2010 tot en met 2013. dit hoofdstuk wordt ingegaan op de jaarrekening 2014 en het daarover opgestelde accountantsrapport.

3.2 Uitkomsten jaarrekeningen 2014

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 2014 in Ten Boer (x €)

	Realisatie 2014			Begroting 2014		Afwijking
	Baten	Lasten	Saldo	Primitief Saldo	Na wijziging Saldo	
Gerealiseerde totaal van saldo van baten en lasten	13.728.933	16.076.996	-2.348.062	-2.619.020	-2.511.988	163.926
Mutaties in de reserves	442.978	845.793	-402.815	54.658	-533.112	130.297
Gerealiseerde resultaat			-2.750.877	-2.564.362	-3.045.100	294.223

Begrotingsbeeld 2014

Bij de aanvang van het artikel 12 traject zijn afspraken gemaakt over de omvang van het tekort voor 2014. In het rapport 2014 is toegelicht hoe overeengekomen wijzigingen in de door de raad vastgestelde begroting van € 2.564.360 leidde tot een geaccepteerd begrotingstekort. Alle begrotingswijzigingen nadien hebben de instemming van de inspecteur. Het saldo van de begrotingsmutaties die in de Voor- en Najaarsnota zijn samengebracht, gevoegd bij het geaccepteerde tekort leidt tot aanvaardbare begrotingstekort. De afwijking tussen het in het rapport 2014 berekende aanvaardbare tekort van € 2.738.250 en het saldo na wijziging van € 3.045.100 wordt veroorzaakt door goedgekeurde overhevelingen in verband met in 2013 vertraagde activiteiten die gedekt werden uit de vrijval in de jaarrekening 2013 die was toegevoegd aan de algemene reserve (zie blz. 40 en 41 van het rapport 2014).

Ten opzichte van de stand Najaarsnota valt de rekening € 0,294 miljoen (ca. 2 % van de begrote lasten na wijziging) voordeliger uit. Dit bedrag is toegevoegd aan de Algemene Reserve met dien verstande dat ingestemd is met de overheveling van € 107.600 dat in 2015 zal worden gebruikt voor het meerjarige Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP), het door de provincie gesubsidieerde project "leefbaarheid, een groot goed" en de herindicering van de beschikkingen WMO en Jeugd.

Jaarrekening 2014

Het voordelige saldo wordt – naast vertraging in de uitvoering van meerjarige projecten/programma's (zie hierboven) – verklaard door ondermeer meevallende kapitaalslasten. Andere substantiële meevallers zijn de gemeentefondsuitkering die € 80.000 hoger uitviel dan bij de vaststelling van de NJN werd verwacht en het minder grote beroep dat werd gedaan op huishoudelijke hulp en de vervoersvoorziening binnen de WMO. Tot slot is een voordeel van € 130.000 ontstaan op de mutaties inde reserves. De belangrijkste overschrijding betrof een storting van € 133.000 in de voorziening wethouderspensionen en regeling wachtgeld voormalige wethouders.

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 het rapport 2014 is dit gebeurd. Aangekondigd werd dat in 2015 onderzoek zou worden gedaan naar eventuele stille reserves, die aanwezig kunnen zijn in de materiële vaste activa met economisch nut en in de financiële vaste activa en die een bijdrage kunnen leveren aan de tekortreductie van Ten Boer. Paragraaf 4.2 gaat hier op in. In deze paragraaf wordt ook aandacht besteed aan de mogelijkheid van 'stille verliezen', oftewel mogelijke eenmalige lasten die een risico vormen voor de begrotingspositie van Ten Boer. Eenmalige lasten of opbrengsten doen zich ook voor in de afwikkeling van de grondexploitaties. Dit is het onderwerp van paragraaf 4.3. Paragraaf 4.4 sluit dit hoofdstuk af met conclusies.

4.2 Stille reserves

Materiële vaste activa met economisch nut

Nagegaan is of Ten Boer beschikt over gronden of gebouwen die bij verkoop een opbrengst zouden kunnen genereren die hoger is dan de boekwaarde teneinde daarmee te kunnen bijdragen aan het terugdringen van de negatieve reserve. Met een mogelijke uitzondering voor de gronden Dijkshorn en Woldwijk (zie par. 4.3) blijkt dat niet zo te zijn. Wel is het omgekeerde het geval: gebouwen die bij verkoop waarschijnlijk minder opbrengen dan de boekwaarde.

Deze mogelijk 'stille verliezen' zijn in beeld gebracht omdat de uitvoering van de bezuinigingen eenmalige kosten met zich meebrengen. Voorbeeld: een andere, kleinere behuizing voor college, raad en het nog in dienst van Ten Boer zijnde personeel levert een structurele besparing op, maar bij verkoop van het huidige gemeentehuis zal de opbrengst waarschijnlijk lager zijn dan de boekwaarde.

Zolang het gemeentehuis of andere activa met economisch nut hun maatschappelijke functie behouden, dient de waarde op de balans te worden bepaald op basis van de verkrijgingprijs. Een extra afschrijving om de boekwaarde te verlagen naar een meer actuele waarde wordt tijdens het artikel 12-traject niet toegestaan. In het artikel 12-traject worden geen bijdragen verstrekt voor verliezen, die bij een toekomstige verkoop worden verwacht. Het is evenwel goed naast de stille reserves ook de stille verliezen te kennen. Als risico kan dit worden vermeld in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Financiële vaste activa

Aandelen Enexis

De gemeente Ten Boer bezit 35.527 aandelen Enexis. De aandelen staan op de balans van Ten Boer voor een bedrag van € 35.527,00 (nominaal € 1,00 per stuk). In de begroting van Ten Boer staat een jaarlijks dividend bedrag opgenomen van €20.000.

Binnen de vereniging van aandeelhouders (VEGANN) komt de verkoop van de aandelen met enige regelmaat aan de orde. Tot nu toe zijn er nog geen definitieve

stappen gezet om de aandelen te verkopen. Ten Boer zou t.z.t. een besluit kunnen nemen om tot verkoop van de aandelen over te gaan. Bij verkoop vervalt voor Ten Boer de structurele inkomst van de dividenduitkering. Een deel van de opbrengst bij verkoop zou moeten worden gebruikt om dit structurele verlies te compenseren. Het resterende deel kan worden betrokken bij de bepaling van het relevant tekort.

Leningen Enexis

Bij de verkoop van de aandelen Essent in 2009 hebben de verkopende aandeelhouders leningen verstrekt aan Enexis uit de opbrengst aandelen verkoop. Dit betekent dat deze opbrengst pas beschikbaar komt voor de aandeelhouders op het moment dat de leningen worden afgelost. Over de leningen wordt rente vergoed door Enexis. De huidige boekwaarde bedraagt € 201.700 doordat inmiddels twee leningen zijn afgelost. In 2016 (september) en 2019 vindt nog eens aflossing plaats van respectievelijk € 118.700 en € 83.000. Beide bedragen kunnen dan worden ingeboekt als eenmalige inkomst.

In de begroting van Ten Boer staat een renteopbrengst geraamd van € 11.500 voor beide leningen. Het wegvallen van dit bedrag aan rente zou structureel moeten worden gecompenseerd door het bedrag dat aan aflossing wordt ontvangen.

Concernbuffer samenwerking Groningen

De gemeente Ten Boer werkt vanaf 2007 samen met de gemeente Groningen. Het samenwerkingsmodel is gebaseerd op onder andere het adagium: niet millimeteren. Dit ter voorkoming van ongewenste bureaucratie, administratieve rompslomp en inefficiëntie. Tekorten en overschotten worden niet met Ten Boer verrekend. Tekorten worden eerst binnen de dienst tussen afdelingen gecompenseerd en tot slot tussen diensten en de concernbuffer waaraan ook de overschotten van de diensten worden gedoteerd.

Over deze concernbuffer is in de raamovereenkomst van 2006 het volgende afgesproken:

Hierbij wordt afgesproken dat het voordeel ten gunste van beide partijen in aanmerking wordt genomen, met dien verstande dat dit telkenmale per periode van drie jaar wordt bepaald en dat hiervoor de verdeling geldt van 2/3 voor de Opdrachtgever en 1/3 voor de Opdrachtnemer.

Indien bij de evaluatie als bedoeld in artikel 8.7 blijkt, dat er sprake is van een structureel nadeel voor Opdrachtnemer, is opheffing of beëindiging van dit nadeel onderwerp van overleg tussen partijen over nieuwe tariefstelling en urenbegroting.

De concernbuffer mag 1 keer in de 3 jaar worden afgeroomd conform bovenstaande verdeling, waarbij een bodem van € 30.000 beschikbaar moet blijven. De eerstvolgende afroaming vindt plaats in 2016 naar de stand van de buffer per 31-12-2015.

De omvang van de buffer bedraagt per 31-12-2014 € 299.000. Als er in 2015 geen toevoegingen of onttrekkingen zijn dan zou in 2016 een bedrag van € 269.000 verdeeld kunnen worden. Het aandeel van Ten Boer bedraagt dan € 179.000. Het aan Ten Boer toekomende deel van de vrijvallende concernbuffer zal worden betrokken bij de bepaling van het relevante tekort in 2016.

4.3 Gronden Centrumplan, Dijkshorn en Woldwijk

In het Artikel 12-tussenrapport is ingegaan op het grondexploitatiebeleid dat Ten Boer in de financiële problemen heeft gebracht. De drie grondexploitatieprojecten vormden als gevolg van de economische crisis en het instorten van de woningmarkt een groot risico dat niet werd afgedekt door het hebben van reserves. De drie projecten kunnen nog steeds van invloed zijn op de financiële positie van Ten Boer, in positieve of in negatieve zin.

Centrumplan

De grondexploitatie Centrumplan is per eind 2012 afgesloten. De resterende kavels zijn als "niet in exploitatie genomen gronden" opgenomen op de balans. Uitgifte

van deze gronden staat gepland voor de komende jaren, waarbij het saldo van nog te maken lasten en te ontvangen baten de boekwaarde van de gronden moet dekken. Het is onzeker of de gemeente Ten Boer de boekwaarde kan afdekken door verkopen.

Dijkshorn

De raad van de gemeente Ten Boer heeft op 25 maart 2015 de herziene grondexploitatie van het plan Dijkshorn vastgesteld. Het plan sluit met een negatief saldo van € 3.814.000. Voor dit bedrag is een voorziening getroffen op de balans. Het plan voorziet in de uitgifte van nog 86 kavels tot en met 2024; gemiddeld 8 tot 10 woningen per jaar. Als kavels later worden verkocht of tegen een lagere m²-prijs dan waarmee thans is gerekend, betekent dit dat het tekort verder op gaat lopen en er extra middelen moeten worden gestort in de voorziening. Als de huizenmarkt aantrekt en de uitgifte van de kavels versnelt, is het omgekeerde het geval en kan (een deel van) de voorziening vrijvallen ten gunste van de algemene middelen.

Woldwijk

Bij de verwerving van de gronden Woldwijk in 2006/2007 zijn ook de boerderij en bijbehorende woning gekocht. De boerderij en de woning staan op de balans van de gemeente voor € 484.000. De boerderij en de woning zijn begin 2015 getaxeed. Verwachting is dat de panden kunnen worden verkocht voor in totaal € 335.000.

De gronden Woldwijk (40 hectare) zijn voor een bedrag van € 3,50 per m² gewaardeerd. Ten Boer onderzoekt hoe deze gronden in de toekomst (tijdelijk) kunnen worden gebruikt met als uitgangspunt dat de lasten (rente en onderhoud minus pacht-opbrengsten) worden gedekt uit de inkomsten. Andere door de raad van Ten Boer gestelde voorwaarden zijn dat het om duurzame initiatieven moet gaan die van betekenis zijn voor alle inwoners van Ten Boer. Aan inwoners, bedrijven en andere belangstellenden is gevraagd met suggesties te komen voor een tijdelijke bestemming van de grond met opstallen en om vervolgens deze ideeën uit te werken in een haalbare businesscase. Indien deze onderzoeken niet leiden tot het doel dat wordt nagestreefd dan kunnen de gronden worden verkocht. De huidige landbouwwaarde ligt iets hoger dan de waarde van € 3,50 per m² waarvoor de gronden in de boeken staan. Bij verkoop zou de grond dus zo'n € 1,3 miljoen kunnen opbrengen.

De noodzakelijke afwaardering van de gronden Woldwijk en de verliesvoorziening voor Dijkshorn hebben een negatieve reserve veroorzaakt en vormden de aanleiding voor het artikel 12-traject. In het vergoeden van grondexploitatieverliezen wordt in het artikel 12-traject grote terughoudendheid betracht. De gemeente Ten Boer moet zich daarom maximaal inspannen om de negatieve reserve in 10 jaar tijd – te beginnen in 2018 – weg te werken. In de periode 2018-2027 is er geen sprake meer van artikel 12-steun en moeten meegenomen tegenvallers in de grondexploitatie elkaar compenseren. Tot die tijd zal in de bepaling van de artikel 12-bijdrage voor dat jaar rekening worden gehouden met de meest recente inzichten in de (verwachte) resultaten van de grondexploitaties.

4.4 Conclusie

De aangekondigde inventarisatie van stille reserves is in dit rapport uitgebreid tot een inventarisatie van mogelijke eenmalige lasten en opbrengsten die van invloed zijn op de financiële positie van Ten Boer. Aanleiding vormde de veronderstelling dat in het rapport 2015 de artikel 12-procedure zou worden afgerond en de omvang van de aanvullende steun zou worden vastgesteld. De gemeente Ten Boer stelde een notitie 'Verrekening toekomstige eenmalige kosten en opbrengsten na

afronding artikel 12-traject Ten Boer' op. Vanwege de afwezigheid van weerstandscapaciteit wilde Ten Boer zich er van vergewissen dat eenmalige kosten die een uitvloeisel waren van de bezuinigingen (bijvoorbeeld boekverlies bij verkoop gebouwen) of van andere ontwikkelingen (verliezen op de grondexploitatie, uittreedkosten Fivelingo, overschrijdingen decentralisaties sociaal domein) voor vergoeding in aanmerking kwamen. De notitie maakte duidelijk dat er nog te veel onzekerheden waren om een eindrekening op te kunnen maken. In goed overleg werd besloten de artikel-12 procedure in 2016 voort te zetten. Aangezien het onderzoek is afgerond kan worden volstaan met een beperkt aantal overleggen om de ontwikkelingen die hun effect hebben op de begrotingspositie van Ten Boer te monitoren.

Eind 2016 zal de afronding van het artikel 12-traject gestalte moeten krijgen. Op dat moment zal de omvang van de aanvullende steun worden bepaald. Over enkele nu nog onzekere lasten of baten zal dan duidelijkheid bestaan. Waar die duidelijkheid niet kan worden geboden, zal Ten Boer voor het afdekken van potentiële tegenvallers moeten kunnen terugvallen op het weerstandsvermogen. Dit betekent dat in het laatste artikel 12-rapport de risico's (waaronder de stille verliezen) nogmaals zullen worden geïnventariseerd evenals de omvang van de stille reserves en ander bezit dat ten gelde kan worden gemaakt om tegenvallers op te vangen. Op dat moment zal de afweging worden gemaakt of en zo ja welk deel van de stille reserves zullen worden betrokken bij het bepalen van het relevante tekort. Juist met het oog op toekomstige risico's hebben inspecteurs in het rapport waarmee ze het artikel 12-traject beëindigden voorgesteld de stille reserves en de opbrengst van de verkoop van aandelen buiten beschouwing te laten voor het bepalen van de artikel 12-steun (Ouderkerk, Loppersum). Dit om te voorkomen dat de gemeente bij het voordoen van een majeure tegenvaller zich weer genoodzaakt ziet een beroep te doen op artikel 12.

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 2015 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 2015

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 meircirculaire. 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 hoofdstuk 2 is geconstateerd dat Ten Boer voldoet aan de eisen van een redelijk peil.

Doorbelasting kosten aan heffingen en belastingen

In het kader van het artikel 12-onderzoek was gevraagd onderzoek te doen naar de doorbelasting van kosten aan de riool- en afvalstoffenheffing. De directe kosten zijn in beeld en worden doorbelast. Op basis hiervan is geconstateerd dat de riool- en afvalstoffenheffing kostendeckend zijn en daarmee voldoen aan de artikel 12-norm. Bij dit onderzoek gaat het om de doorbelasting van de indirecte kosten. Dit vanuit de gedachte dat een niet volledige toerekening van indirecte kosten een last is voor de begroting die in een artikel 12-gemeente dient te worden verschoven naar de burgers en bedrijven, die dan een hoger tarief in rekening gebracht krijgen voor de geleverde diensten.

Uit het onderzoek, dat tevens noodzakelijk was omdat de woningcoöperatie Wierden en Borgen bezwaar heeft aangetekend tegen de opgelegde aanslag rioolheffing, komt naar voren dat er weliswaar meer kosten van het vegen van wegen en het verwerken van veegvuil aan de reiniging en riolering kunnen worden toegerekend maar dat het effect hiervan nagenoeg teniet wordt gedaan doordat er vanuit de kostenplaats belastingen te weinig werd toegerekend aan de heffing van de OZB. En dus teveel aan de reiniging en riolering. Conclusie van het onderzoek was dat er bijna € 8.000 te weinig werd doorberekend aan de riolering en € 9.000 te veel aan de reiniging. In de begroting 2017 zal dit worden recht getrokken.

Onroerende-zaakbelastingen

Het gemiddelde OZB-percentage in Ten Boer in 2015 is 0,2175. Het landelijke gemiddelde is 0,1492%. Ten Boer zit daar dus 46% boven. Een artikel 12-gemeente moet een gemiddeld OZB-percentage hebben van minimaal 120%. Via een voorschrift kan worden opgelegd dat de OZB wordt verhoogd naar 140% van

het landelijk gemiddelde; dit in het geval de artikel 12-situatie de gemeente te verwijten valt.

Dankzij de in 2015 doorgevoerde belastingverhoging zit Ten Boer in 2015 boven deze norm. In het rapport 2014 werd geconstateerd dat de opbrengst die bij een dergelijk percentage op basis van de CBS-gegevens mocht worden verwacht ruim € 100.000 achter bleef bij de feitelijke opbrengst. De verklaring hiervoor was 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.

In 2015 is verder gezocht naar mogelijke oorzaken voor de deze kloof tussen de gerealiseerde OZB-opbrengst en de verwachte OZB-opbrengst. Toegespitst werd op de belastingaanslag voor Bloemhof. Bevestigd werd dat Ten Boer Bloemhof terecht als woning aansloeg omdat 70% of meer van de waarde van het verzorgingshuis als woning dient. In 2015 blijft de feitelijke opbrengst in Ten Boer € 44.000 achter bij de opbrengst die verwacht mag worden bij een tarief van 140% van het landelijk gemiddelde.

5.3 Woonlasten

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.

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. Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van de woonlasten weer vanaf 2012 en de OZB-tarieven voor 2015.

Tabel 5.3 Vergelijking woonlasten (in €) Ten Boer en regiogemeenten 2012 t/m 2015 en tarieven OZB 2015

Gemeente	woonlasten 2012	woonlasten 2013	woonlasten 2014	woonlasten 2015	OZB- tarief 2015 (gem)	OZB-tarief 2015 woningen
Loppersum	807	830	836	839	0,1822	0,1771
Winsum	797	749	755	785	0,1904	0,1875
Delfzijl	762	768	776	814	0,2903	0,1950
Ten Boer	753	786	800	838	0,2175	0,1892
Appingedam	744	764	793	838	0,2688	0,2506
Groningen	744	747	731	737	0,2763	0,1730
Slochteren	703	690	694	713	0,1477	0,1360
Zuidhorn	683	726	709	719	0,1904	0,1728
Bedum	680	694	692	701	0,1666	0,1501

Gemiddeld bedroegen de woonlasten in deze Groningse gemeenten € 754 voor een meerpersoonshuishouden; in 2015 is dit € 776. Dit betekent een stijging van de

woonlasten met bijna 3%. In Ten Boer zijn de woonlasten in 2015 met 4,8% gestegen.

Conclusie

In het rapport 2014 werd gesteld dat “van Ten Boer mag 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.” Dit omdat van artikel 12-gemeenten, die hun slechte financiële positie te wijten hebben aan eigen beleid, wordt verlangd dat zij een OZB-tarief hanteren van 140% van het landelijke gemiddelde. Ten Boer zit 46% boven het landelijk gemiddelde.

De doorgevoerde stijging van de OZB heeft er mede toe geleid dat veel inwoners bezwaarschriften tegen hun WOZ-aanslag indienen. De behandelkosten die de gemeente hiervoor moet maken heeft in de Voorjaarsnota geleid tot een uitzetting met € 32.000. De inwoners van Ten Boer ervaren een discrepantie tussen het afnemende woongenot veroorzaakt door de gevolgen van de aardbevingen, de daling van de waarde van hun woningen en de stijging van de woonlasten.

Uit het onderzoek naar de kostentoe rekening van de riool- en afvalstoffenheffing kwam naar voren dat te weinig wordt doorbelast aan de rioolheffing en teveel aan de afvalstoffenheffing. Voor het begrotingsaldo heeft dit geen consequenties.

5.4 Overige heffingen

De nota Lokale Heffingen 2015 maakt onderdeel uit van de saneringsbegroting. Met deze nota is verkend welke mogelijkheden er zijn om de inkomsten substantieel te verhogen. Daarbij werd ook onderzocht in welke mate de heffingen kostendekkend zijn.

Op basis van het onderzoek besloot de raad de mogelijkheid van invoering van hondenbelasting en precariobelasting achter de hand te houden voor dekking van financiële tegenvallers (niet halen van de bezuinigingstaakstelling, eventuele bezuinigingen rijk). Ook een verdere verhoging van de OZB zou in dat geval een optie zijn. Of de invoering van precariobelasting in Ten Boer realistisch is, moet blijken uit een inventarisatie van de aanwezige leidingen, kabels en buizen in het grondgebied van Ten Boer, het eigendom van deze ondergrondse infrastructuur, de in het verleden met de eigenaren gemaakte afspraken etc. Plattelandsgemeenten met precariobelasting verwerven hiermee soms aanzienlijke inkomsten. In de nota van Ten Boer wordt Delfzijl als voorbeeld genoemd. Deze gemeente heft € 772.000 aan precariobelasting wat neerkomt op een bedrag van € 30 per inwoner.

Gegeven het dekkingspercentage van de verlening van bouwvergunningen (53%) werd voorgesteld (en besloten) de bouwleges stapsgewijs te verhogen naar het niveau dat de gemeenten Haren en Groningen hanteren; de dekking komt daarmee op 74%. In 2018 geeft dit een meeropbrengst van € 40.000 die in eerste instantie is bedoeld voor het kunnen opvangen van financiële tegenvallers. Indien die zich niet voordoen, kan worden aangewend voor nieuw beleid.

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 gedeerde 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

Ten Boer heeft de OZB in 2015 uit eigen beweging verhoogd waardoor het percentage op 146% van het landelijke gemiddelde percentage uitkomt. Daarmee voldoet Ten Boer ruim aan het voor artikel 12-gemeenten voorgeschreven redelijk peil van eigen inkomsten. De OZB-inkomsten blijven o.a. door de waardering van het verzorgingshuis Bloemhof € 44.000 achter bij de opbrengst die verwacht mag worden bij een tarief van 140% van het landelijk gemiddelde, waarvan sprake is bij gemeenten die door eigen beleid in de artikel12-situatie zijn geraakt. Met Ten Boer is de afspraak gemaakt dat een tekort van € 331.000 per 2018 moet worden omgebogen in een overschot van € 0,4 miljoen. Zoals geschetst in par. 1.9 is dit de invulling die is gegeven aan het voorschrift van de passende bijdrage aan het wegwerken van de negatieve reserve. Met uitvoering van de vastgestelde saneringsbegroting wordt de bezuinigingstaakstelling gerealiseerd. Indien dit lukt door verlaging van de uitgaven is het niet nodig aanvullende maatregelen te nemen om de inkomsten te verhogen of het nu gaat om een verdere verhoging van de OZB of van de overige heffingen. Ten Boer houdt inkomstenverhoging in beraad en kan hiertoe besluiten als de financiële noodzaak zich voordoet. De keuze kan dan worden gemaakt voor verhoging van de OZB, voor herinvoering van de hondenbelasting of voor invoering van precariobelasting. Dit laatste als uit nader onderzoek blijkt dat dit een realistische optie is.

6 Het begrotingstekort

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de berekening van het relevante begrotingstekort gepresenteerd. In paragraaf 6.2 wordt eerst ingegaan op het geaccepteerde begrotingssaldo. Vervolgens wordt in paragraaf 6.3 het relevante begrotingstekort 2014 berekend en toegelicht. In paragraaf 6.4 worden de bijzondere voorschriften beschreven, waarna in paragraaf 6.5 het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.

6.2. Relevant begrotingstekort 2015

De raad van de Ten Boer stelde op 6 november 2014 een begroting vast met een tekort van € 276.500. De begroting 2015 was de eerstvolgende jaarschijf van de gecorrigeerde begroting 2014 wat betekent dat de vastgestelde begroting als basis kan dienen voor de bepaling van het relevante tekort; het gepresenteerde begrotingstekort is gelijk aan het geaccepteerde begrotingstekort. Mutaties in de begroting 2015 ten opzichte van de begroting 2014 zijn het gevolg van in 2014 genomen besluiten die de instemming kregen van de inspecteur, die de voorstellen met financiële consequenties die het college van B&W aan de raad wil voorleggen toetst op de criteria onontkoombaar en onuitstelbaar (O&O).

De wijzigingen van de begroting 2015 zijn samengebracht in de Voorjaarsnota en Najaarsnota. Ook deze wijzigingen hebben de goedkeuring van de inspecteur. Het saldo van de Voor- en Najaarsnota kan daarmee worden gebruikt om het aanvaardbare begrotingstekort voor 2015 vast te stellen.

	saldo
Geaccepteerd begrotingstekort 2015	-276.500
Mutaties Voorjaarsnota	-299.900
correctie VJN overhevelingen 2014	121.100
Reconstructie weg Eemskanaal	-300.000
Mutaties Najaarsnota	3.064.750
correctie voor aanvullende uitkering 2014	-2.738.250
Aanvaardbaar begrotingstekort 2015	-428.800
Inbreng reserves	0
Relevant tekort 2015	-428.800

Mutaties Voorjaarsnota 2015

De Voorjaarsnota leidde per saldo tot een lastenverzwaring van bijna € 0,3 miljoen. De actualisering van de beheer- en onderhoudsplannen is hiervan de belangrijkste oorzaak. Onderstaande tabel geeft aan wat ten grondslag ligt aan de mutaties Voorjaarsnota.

Omschrijving	mutatie
Beheerplannen	-476.600
Afschrijvingen nota activa	100.700
Afschrijvingen algemeen	-55.000
Sanering/artikel 12	108.500
Decentralisaties Sociaal Domein	-147.400
overige 'O en O'	291.000
Overhevelingen 2014	-121.100
Totaal	-299.900

Beheerplannen

In het rapport 2014 werd reeds aangekondigd dat in de Voorjaarsnota 2015 de actualisering van de beheer- en onderhoudsplannen cijfermatig zou worden verwerkt. Het onderzoek naar de beheer- en onderhoudsplannen heeft in 2014 plaatsgevonden en geleid tot een notitie die in het Tripartite Overleg (TPO) van 2 april 2015 werd geaccordeerd. Uitgangspunt voor het onderzoek vormde de opdracht in het Tussenrapport om *“de beheer- en onderhoudsplannen te completeren, alle plannen te baseren op een onderhoudsniveau passend bij een artikel 12 gemeente¹, het te onderhouden areaal door te lichten en vervolgens onderhoudsramingen te maken waarbij al het onderhoud ten laste van de exploitatie wordt gebracht. Het instellen van een onderhoudsvoorziening is hiervoor noodzakelijk”*.

De bestaande beheerplannen zijn bijgesteld c.q. geactualiseerd op basis van de artikel 12-norm. Voor het onderhoud van de kunstwerken (bruggen en steigers) en speeltoestellen zijn nieuwe plannen opgesteld. Voor het door de gemeente Groningen opgestelde beheerplan voor de kunstwerken werd een second opinion gevraagd aan de Antea Group. Het actualiseren en opstellen van nieuwe beheerplannen betekent een structurele uitzetting van € 266.600 in de begroting 2015 van de gemeente Ten Boer. Naast het structurele effect is het nodig om in 2015 eenmalig een bedrag van € 210.000 te storten in de in te stellen onderhoudsvoorzieningen. Dit omdat vóór 2015 geen jaarlijkse stortingen zijn gedaan en er nu dus een inhaalslag moet worden gemaakt.

Afschrijvingen nota ten onrechte geactiveerde activa

In de Najaarsnota 2014 heeft Ten Boer de afboeking van de activa verwerkt en de daarmee samenhangende verlaging van de afschrijvingslasten voor dat jaar. In de begroting van 2015 en de meerjarenraming was nog geen rekening gehouden met deze vrijval van € 124.000 aan afschrijvingslasten. Tijdens het onderzoek naar de ten onrechte geactiveerde activa bleek dat er op het de aanlegkosten van het begraafpark in het geheel niet werd afgeschreven. Dat is nu hersteld en leidt in 2015 tot een afschrijvingslast van € 23.300 structureel. Het netto effect is dus een voordeel van € 100.700.

Afschrijvingen algemeen

Voor de aanleg van het begraafpark heeft de gemeente grond aangekocht, waarvan een deel (iets minder dan één ha) niet is gebruikt. Deze grond is nu verkocht voor een bedrag dat € 55.000 lager is dan de boekwaarde.

Saneringsbegroting/artikel12

In de raadsvergadering van 27 mei 2015 werd een saneringsbegroting vastgesteld waarmee Ten Boer kon voldoen aan het voorschrift voor het leveren van een passende bijdrage aan het wegwerken van de negatieve reserve met ingang van

¹ Dit is het door CROW (kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur) gehanteerde kwaliteitsniveau C wat staat voor matig onderhoud. Dit komt bij het onderhoud van gebouwen en kunstwerken overeen met conditieniveau 4 volgens NEN 2767.

2018. In 2015 wordt een bezuiniging gerealiseerd van € 138.500. In 2018 loopt dit op tot een bedrag van € 624.000. De bezuinigingen in 2015 betreffen het niet vervangen van 0,5 FTE junior jurist in de unit Ten Boer, het verminderen van taken (totaal 960 uur voor buitendienst, personeelszaken en onderwijshuisvesting) ondergebracht in de dienstverleningovereenkomst met Groningen, het inkrimpen van het areaal aan speelvoorzieningen (op termijn niet vervangen) en het beperken van het dagelijks onderhoud aan de sportvelden, wat mede mogelijk is door het opheffen van een natuurgrasveld.

Tegenover deze bezuinigingen staan enkele incidentele kostenposten die samenhangen met de saneringsoperatie/het artikel 12-traject. Het betreft extra inzet van de controller en uitbesteed onderzoek naar varianten voor de verzelfstandiging van het zwembad en het invoeren van precariobelasting.

Decentralisaties Sociaal Domein

Ten Boer heeft voor de uitvoering van de taken binnen het sociaal domein (WMO bestaand en nieuw, Jeugdwet en Participatiewet) een bedrag van € 4,4 miljoen beschikbaar. Uitgangspunt is dat alle taken binnen dat bedrag worden uitgevoerd. In de vergadering van 29 oktober 2014 heeft de raad de nota "Samen werkt beter" vastgesteld over de aanpak voor de vernieuwing van het sociaal domein. In 2015 is extra inzet noodzakelijk om de transformatie te laten slagen. Het gaat daarbij o.a. om de herindicering van de cliënten met een persoonsgebonden budget en een tijdelijke uitbreiding van het personeel van De Deel (de dorpscoaches), dat in Ten Boer is belast met het voeren van de keukentafelgesprekken.

Overige 'O en O'

Onder deze categorie vallen alle overige begrotingsmutaties. Tegenover lastenverzwaringen die het stempel 'O&O' kregen staan meevallende lasten en baten. De rente op het financieringstekort werd in de VJN € 123.000 lager geraamd dan in de primitieve begroting als gevolg van de lage rentetarieven voor kort geld, de vertraagde uitvoering van investeringen en de uitbetaling in september 2015 van de aanvullende uitkering 2014 van € 2,7 miljoen. De bouwleges zullen in 2015 € 275.000 hoger uitvallen door het plaatsen van damwanden in het Eemskanaal. Per saldo wordt het begrotingstekort hierdoor met € 291.000 verlaagd.

Overhevelingen

De begroting werd met € 121.000 verhoogd in verband met de uitvoering van in 2014 vertraagde activiteiten. Dit bedrag maakt geen onderdeel uit van het aanvaardbaar tekort 2015 omdat dekking voor handen is door de vrijval in 2014 die is toegevoegd aan de algemene reserve.

Reconstructie weg langs Eemskanaal

In de loop van 2014 bleek dat 1700 meter weglengte langs het Eemskanaal gescheurd, versleten en niet vlak meer was. De weg watert af richting de dijk waardoor er na een regenbui lange tijd water blijft staan. Dit heeft tot gevolg dat de dijk snel 'verzadigt' met kans op lekkage en gronduittrekking. Geconcludeerd werd dat de onderhoudswerkzaamheden die aan de weg moesten plaatsvinden 'O en O' waren. Niet zonneklaar was of het ging om groot onderhoud (niet activeren) of dat hier sprake was van rehabilitatie van de weg (een vervangingsinvestering, die wel mag worden geactiveerd). De kosten van de noodzakelijke werkzaamheden bedragen € 600.000. Overeengekomen werd dat de helft van dit bedrag ten laste van de exploitatie werd gebracht en dus onderdeel zou gaan uitmaken van het aanvaardbare tekort en dat de andere 50% zou worden geactiveerd. De raad van Ten Boer besloot op 30 september 2015 het benodigde krediet van € 600.000 beschikbaar te stellen en de begroting hiervoor te wijzigen.

Mutaties Najaarsnota 2015

Op 16 december stelde de raad de Najaarsnota vast, waarin de begroting met een bedrag van € 3.064.750 in positieve zin werd bijgesteld. Eind juli 2015 besloten de fondsbeheerders de aanvullende uitkering 2014 ongewijzigd vast te stellen op € 2.738.250. De ontvangst van dit bedrag werd door Ten Boer verwerkt in de Najaarsnota. Begrijpelijkerwijs dient de Najaarsnota voor de berekening van het aanvaardbare tekort 2015 met dit bedrag te worden gecorrigeerd. De mutaties NJN die wel van invloed zijn op de bepaling van het aanvaardbare tekort zijn verantwoordelijk voor een reductie van het tekort met € 326.500. Een verhoging van de algemene uitkering 2015 en van 2014 en 2013, een uitkering aan de aandeelhouders Essent van de Verkoop Vennootschap BV en onderuitputting van de begroting (WMO met name) vormen hiervoor de belangrijkste verklaring.

Inbreng reserves

In dit rapport zijn in hoofdstuk 4 de stille reserves geïnventariseerd. Voorgesteld wordt de eventuele inbreng van (stille) reserves aan te houden tot het rapport 2016, waarin de risico's nogmaals zullen worden afgezet tegen de (stille) reserves en de andere mogelijkheden die Ten Boer heeft om financiële tegenvallers op te vangen.

Voorgestelde aanvullende uitkering

Gelet op het vorenstaande wordt voorgesteld Ten Boer een aanvullende uitkering voor het jaar 2015 te verlenen van € 428.800.

6.3 Conclusie

De raad van Ten Boer heeft voor het jaar 2015 een begroting vastgesteld met een tekort van € 276.500. Dit saldo kan als basis dienen voor de berekening van het relevante tekort.

Berekening relevant tekort en voorstel voor aanvullende uitkering

Met dit geaccepteerde begrotingstekort 2015 als vertrekpunt zijn correcties doorgevoerd in verband met de begrotingswijziging die een gevolg was van het besluit de weg langs het Eemskanaal onder handen te nemen en diverse correcties die zijn samengebracht in de Voor- en Najaarsnota. In de Voorjaarsnota zijn mutaties verwerkt die een direct gevolg zijn van het artikel 12-traject: de actualisering van de beheerplannen (tekortverhogend) en de eerste tranche van de saneringsbegroting (tekortverlagend). Dit leidt samen met beleidsuitzettingen die de kwalificatie 'O&O' kregen, onbeïnvloedbare mee- en tegenvallers en onderuitputting van de begroting tot een relevant tekort voor 2015 van € 428.800. Voorgesteld wordt een aanvullende uitkering te verlenen ter grootte van dit bedrag.

Bijzondere voorschriften

Het in het rapport 2014 voorgestelde bijzondere voorschrift is opgenomen in de beschikking waarmee de fondsbeheerders besloten Ten Boer een aanvullende uitkering voor 2014 toe te kennen. De passende bijdrage aan het wegwerken van de negatieve reserve van € 10 miljoen is in dit onderhavige rapport bepaald op € 4 miljoen. Hiertoe dient Ten Boer in de periode 2018 – 2027 een begrotingsoverschot te hebben van gemiddeld € 0,4 miljoen per jaar. Ten Boer dient de noodzakelijke maatregelen te nemen om dit te realiseren. Hiertoe dient scherp te worden toegezien op uitvoering van de in mei 2015 vastgestelde saneringsbegroting. Het door de fondsbeheerders opgelegde voorschrift blijft van kracht. Het is niet nodig hieraan een ander voorschrift toe te voegen.

7 Conclusie en advies

De gemeente Ten Boer heeft voor het jaar 2015 voor de tweede 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 2015 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 428.800. Verder wordt voorgesteld aan de te verlenen aanvullende uitkering het door de fondsbeheerders opgelegde bijzondere voorschrift te handhaven; de inmiddels vastgestelde saneringsbegroting 2015-2018 moet worden uitgevoerd opdat Ten Boer € 4 miljoen kan bijdragen aan het saneren van de negatieve reserve van € 10 miljoen.

In het rapport 2016 zal de 'eindafrekening' worden opgemaakt. In 2015 waren hiervoor nog te veel onzekerheden. Financiële tegenvallers, die zich in de toekomst voor zouden kunnen doen, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Daarvoor moet een gemeente kunnen terugvallen op het weerstandsvermogen. Het is de bedoeling dat Ten Boer bij het beëindigen van het artikel 12-traject in beginsel als zelfstandige gemeente door kan gaan. Het rapport 2016 zal daarom aandacht geven aan die factoren die bepalend zijn voor het weerstandsvermogen: risico's, (stille) reserves en andere mogelijkheden om inkomsten te genereren of uitgaven te verlagen. De begrotingsanalyse zal daarom in 2016 weer onderdeel vormen van het rapport.

Den Haag, 17 december 2015

De afdeling Financieel en Informatiestelsel,
de inspecteur,



J.M. Nan

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



S. Galje



Dit is een uitgave van:

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

© december 2015 | 89542