

**MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**  
**INSPECTIE FINANCIËN LOKALE EN PROVINCIALE OVERHEDEN**

**R A P P O R T** naar aanleiding van het verzoek van de gemeente  
Winschoten om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het  
uitkeringsjaar 2001

---

Den Haag, 30 november 2001

*Ministerie van* **Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**



	Pagina
INHOUDSOPGAVE	1
Samenvatting	3
1 Inleiding	6
1.1 De artikel 12-aanvraag	6
1.2 Karakteristiek van de gemeente	6
1.3 Inspectierapport 1999	6
1.4 Inspectierapport 2000	7
1.5 Reorganisatie	8
1.6 De wijze van aanpak	9
1.7 Provinciaal verslag	11
2 Algemene en bijzondere voorschriften	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Algemene voorschriften	13
2.3 Bijzondere voorschriften	14
2.4 Conclusie	14
3 Ontwikkeling financiële positie, begrotingstekort 2000	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Uitkomsten rekeningen	15
3.3 Toelichting rekeningen	15
3.4 Financieel toezicht	20
3.5 Berekening relevante tekort	20
3.5.1 Berekening relevante tekort 2001, 2002, 2003 en 2004	20
3.6 Conclusie	23
4 Inkomsten uit het gemeentefonds	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Analyse	26
4.3 Toelichting	28
4.4 Conclusie	30

5 Stand van de reserves per 1 januari 2001	32
5.1 Inleiding	32
5.2 Aanwendbare reserves	32
5.3 Niet aanwendbare reserves en voorzieningen	33
5.4 Conclusie	34
6 Eigen inkomsten	35
6.1 Inleiding	35
6.2 Het “belastingpakket”	35
6.3 Woonlasten meerpersoonshuishouden in gemiddelde woning	38
6.4 Overige heffingen	39
6.5 De belastingen vergeleken met het landelijk gemiddelde	39
6.6 Uitkering nutsbedrijven	40
6.7 Conclusies	40
7 Begrotingsanalyse	42
7.1 Inleiding	42
7.2 De vergelijking met zichzelf	43
7.3 Winschoten vergeleken met de referentiegemeenten	45
7.4 Conclusie	51
8 Advies	53

## **SAMENVATTING**

Dit rapport heeft tot doel de beheerders van het gemeentefonds te informeren over de artikel 12-aanvraag van de gemeente Winschoten en te adviseren omtrent de hoogte van de te verstrekken aanvullende financiële steun voor de jaren 2001, 2002 en 2003.

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 een of meer uitkeringsjaren een aanvullende uitkering toekennen.

De raad van Winschoten heeft in zijn vergadering van 29 november 2000 besloten voor het derde achtereenvolgende jaar een beroep te doen op de toepassing van artikel 12. De begroting 2001 sluit, na 1<sup>e</sup> wijziging, met een tekort van f 5.349.000 (€2.427.270). Na het aanbrengen van enkele mutaties resteert een relevant begrotingstekort 2001 van f 6.418.000 (€2.912.361). De totale budgetomvang van Winschoten bedraagt f 100,2 miljoen (€45,5 afgerond).

De gemeente Winschoten voldoet aan de algemene en bijzondere voorwaarden om toegelaten te worden tot artikel 12.

Het gaat hier om het derde jaar van behandeling. In dit derde jaar heeft de beoordeling van het meerjarenperspectief 2001 tot en met 2004 centraal gestaan.

Met het gemeentebestuur was afgesproken om vanaf de jaarrekening 1999 de financiële positie van de gemeente inzichtelijk in kaart te brengen. Het jaar 2000 stond in het teken van het verder en bedrijfsmatiger in kaart brengen van de financiën. Het doel was te komen tot een reëel sluitende begroting in 2004. Hiermee zou dan worden voldaan aan het bijzonder voorschrift dat het gemeentebestuur heeft opgelegd gekregen bij de honorering van de artikel 12-steun van 1999. Door de last van de oude tekorten inclusief het achterstallig onderhoud tijdens de periode van het meerjarenperspectief 2001-2004 te saneren en ten laste van artikel 12 te brengen slaagt het gemeentebestuur van Winschoten er in aan het bijzonder voorschrift te voldoen. De gemeente heeft daarvoor nog wel een extra bezuinigingsinspanning moeten leveren van structureel f 1,8 miljoen (€816.804).

De lasten van de majeure projecten en de kosten van de reorganisatie vangt het gemeentebestuur zelf op en komen dus niet voor rekening van artikel 12.

De provincie komt in haar verslag inzake de aanvullende uitkering artikel 12 Fvw met het voorstel Winschoten gedurende drie achtereenvolgende jaren f 4.950.000 (€2.246.212) per jaar te verstrekken, te beginnen in 2001.

In dit rapport wordt geadviseerd aan de gemeente Winschoten voor 2001, 2002 en 2003 een aanvullende uitkering te verstrekken van f 4.952.000 (€2.247.120) per jaar.

Dit advies is gebaseerd op de volgende cijfers:

	bedragen x f 1.000			
	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>
begrotingstekort	-5.349	-5.376	-4.614	520
correcties	<u>-1.069</u>	<u>-1.069</u>	<u>-1.069</u>	<u>-129</u>
aanvaardbaar tekort	-6.418	-6.445	-5.683	391
inbreng reserves	nihil	nihil	nihil	
relevant tekort	-6.418	-6.445	-5.683	
inspanning gemeente	<u>1.466</u>	<u>1.493</u>	<u>731</u>	
voor artikel 12 resteert	<u>4.952</u>	<u>4.952</u>	<u>4.952</u>	
In Euro's x 1.000	2.247	2.247	2.247	

Verder wordt voorgesteld om aan dit advies het bijzonder voorschrift te koppelen dat het gemeentebestuur van Winschoten de verstrekte aanvullende uitkering van f 4.952.000 (€2.247.120) gedurende drie jaren alleen mag aanwenden voor de hieronder vermelde doelen tot de daarachter vermelde bedragen.

Doelen:	
Inhaalafschrijving onderwijs	f 1.702.383 (€ 772.508)
Voorziening grondexploitatie	f 3.800.000 (€1.724.365)
Saneringsbijdrage Synergon*	f 2.231.764 (€1.012.730)
Liquidatiebijdrage Zodiak*	f 1.459.204 (€ 662.158)
Exploitatie bijdrage aan Zodiak	f 296.164 (€ 134.393)
Achterstallig wegonderhoud*	<u>f 2.681.000 (€1.216.585)</u>
Subtotaal	f 12.170.515 (€5.522.739)
Last op basis van 3 jarige annuïteit tegen 5,75%	f 4.532.065 (€2.056.561)
Ophoging wegebudget*	<u>f 420.000 (€ 190.588)</u>
Totaal	f 4.952.065 (€2.247.149)
Afgerond	<u>f 4.952.000 (€2.247.120)</u>

Vervolgens wordt voorgesteld een belastingvoorschrift op te leggen indien het gemeentebestuur er niet in slaagt de bezuinigingstaakstelling zoals opgenomen voor de jaren 2001, 2002 en 2003 realiseert. Dit geldt tevens wanneer de omvang van de algemene reserve na verwerking van het resultaat 2003 niet minimaal de omvang heeft van de voor de artikel 12-gemeenten geldende vrij te laten drempel van de algemene reserve.

Verder stel ik voor om ten aanzien van de grondexploitatie als bijzonder voorschrift op te nemen, dat wanneer alsnog wordt besloten om woningbouw te plegen in het bestemmingsplan Kloostervallei (3<sup>e</sup> fase) en het plan Jasmijn/Kamperfoeliestraat, de winst zal moeten worden gestort tot een bedrag van f 3,8 miljoen (€1.724.365) in het Gemeentefonds. Dit vanwege het feit dat nu voor deze plannen een bedrag in artikel 12 wordt meegenomen van in totaal f 3,8 miljoen (€ 1.724.365) voor de vorming van een voorziening voor het niet bouwen in deze plannen. Aan het terugstorten wil ik een termijn verbinden. Overwogen is deze termijn te bepalen op 3 of 10 jaar. Bij 3 jaar wordt aangesloten op de duur van de artikel 12-steun, terwijl bij 10 jaar de oorspronkelijke termijn van het afschrijven van het oud tekort wordt gevolgd. Gezien de marginale financiële positie van de gemeente stel ik voor van een termijn van 3 jaren uit te gaan. De exploitatieopzet zal marktconform moeten zijn.

\* Deze componenten maakten al onderdeel uit van de aanvullende uitkering 2000.

## **1 INLEIDING**

### **1.1 De artikel 12-aanvraag**

Het gemeentebestuur doet voor de derde keer een beroep op de toepassing van artikel 12 Fvw. Het heeft hiertoe besloten in de raadsvergadering van 29 november 2000. De ingediende begroting sluit, na 1<sup>e</sup> wijziging, met een tekort van f 5.349.000 (2000 f 1.412.529). Op een totale budgetomvang van f 100,2 miljoen.

### **1.2 Karakteristiek van de gemeente**

De gemeente Winschoten kan in sociaal, cultureel en economische zin worden gekenmerkt als een stedelijke kerngemeente. De gemeente telt bijna 19.000 inwoners en heeft een breed scala aan voorzieningen op het gebied van (detail)handel, gezondheidszorg, onderwijs, cultuur, sport, overheidsinstellingen en overige (ook industriële) bedrijvigheid.

Het aantal arbeidsplaatsen bij de ruim 1000 in de gemeente gevestigde bedrijven en instellingen bedraagt bijna 10.000. Door het relatief beperkte grondgebied zijn in de gemeente slechts enkele landbouwbedrijven gevestigd.

De voorzieningen en de werkgelegenheid in Winschoten hebben een functie voor het gebied, dat gevormd wordt door Oost-Groningen en verdere omgeving, alsmede een groot gebied van het aangrenzende Niedersachsen van de Bondsrepubliek Duitsland. Als centrumgemeente heeft Winschoten daardoor een verzorgingsgebied van 75.000 tot ruim 100.000 inwoners.

### **1.3 Inspectierapport 1999**

In het inspectierapport 1999 hadden de inspecteurs een relevant begrotingstekort berekend van f 1.106.455. Van dit tekort stelden zij voor om de last van de saneringsbijdrage aan het werkvoorzieningschap Synergion ad f 644.000 ten laste van artikel 12 te brengen. Het restant van het relevant tekort van f 462.455 zou het gemeentebestuur dan zelf moeten opvangen. Dit moest worden gezien als de eigen gemeentelijke inspanning.

Daarnaast stelden de inspecteurs voor de gemeente een bijzonder voorschrift op te leggen in de vorm van het opstellen van een meerjarensaneringsbegroting 2000-2004.

Eind 1998 besloot het gemeentebestuur van Winschoten voor het eerst voor het begrotingsjaar 1999 een beroep te doen op de toepassing van artikel 12. De diverse bezuinigingsrondes hadden niet het beoogde

resultaat van een structureel sluitende begroting bereikt. Verder was ook aan het inzetten van de algemene reserve om de exploitatie sluitend te maken vroegtijdig een eind gekomen. Met name de slechte rekeningsresultaten hadden de omvang van de reserve sterk negatief beïnvloed.

Het eerste jaar is een oriënterend jaar geweest, waarin de berekening van het relevant begrotingstekort centraal heeft gestaan. Van een reële begroting was geen sprake. Van tal van onderhoudsramingen ontbraken de daarbij behorende plannen. Verder was de gemeente verwickeld in een reorganisatieproces waarvan het nog onduidelijk was welke kosten daaruit voor de gemeente zouden voortvloeien. Ook bestond er grote onduidelijkheid over de kosten die samenhangen met een aantal majeure projecten en de grondexploitatie of en in hoeverre deze de financiële positie zouden verstoren.

Het ontbreken van een goed beeld in de financiële positie van Winschoten was de aanleiding om de steun voor dat jaar te beperken tot de last van de saneringsbijdrage van het werkvoorzieningschap Synergon. Daarvan was zeker dat het de begroting verstoorde. In het kader van de versterking van de centrumfunctie van Winschoten waren er verder nog een aantal majeure projecten in gang gezet. Het ging daarbij om de revitalisering van het centrum en de rehabilitatie van enkele oude wijken. Verder is de gemeente betrokken bij het grootschalige project “De Blauwe Stad”. Dit project bevindt zich thans nog in een ontwikkelingsfase. Het plan is geprojecteerd op het grondgebied van Winschoten, Scheemda en Reiderland. Met het gemeentebestuur is de afspraak gemaakt dat de majeure projecten niet ten laste van artikel 12 mochten komen. Voor eventuele tekorten in de toekomst van de Blauwe Stad is afgesproken dat deze nimmer aanleiding kunnen zijn voor artikel 12-steun.

De Rfv kon zich in het voorstel van de IFLO vinden. Ook de beheerders stemden met het voorstel in.

#### **1.4 Inspectierapport 2000**

In het inspectierapport over 2000 konden de inspecteurs een relevant begrotingstekort becijferen van f 2.366.558. De inspecteurs stelden voor f 1.661.000 hiervan als steun aan te merken. Het restant ad f 705.558 moet als eigen inspanning van het gemeentebestuur worden gezien. Aan de steun lagen een viertal uitgaven ten grondslag, te weten, de last van de saneringsbijdrage aan de werkvoorzieningschappen Synergon en Zodiak, de last van het achterstallig onderhoud wegen en de aanpassing van de omvang van het wegenbudget.



Vanwege het ontbreken van een goed meerjarenperspectief en de onduidelijkheid die er nog was ten aanzien van enkele immateriële uitgaven adviseerden de inspecteurs nog een derde artikel 12-jaar, om vervolgens de steun voor een aantal jaren vast te stellen

In het tweede artikel 12-jaar heeft de oorzaak van de problematiek in Winschoten centraal gestaan. In het inspectierapport 2000 is hierop ingegaan. Uit de analyse kwam naar voren dat de gemeente vooral op de clusters onderwijs en zorg, kunst en ontspanning en groen relatief veel uitgaf. Daarnaast werkten ook de hoge kosten van het personeelsbudget verstrend op de begroting. Het hoge “eigen schuld gehalte” was voor de inspecteurs aanleiding om van het gemeentebestuur een grote eigen inspanning te vragen.

Hier is invulling aan gegeven door niet het volledige relevant begrotingstekort af te dekken via artikel 12-steun. Daarnaast dienden de lasten van de majeure projecten en de lasten van de reorganisatie buiten artikel 12 te worden gehouden. Voor het afdekken van deze laatste kosten is voorgesteld de opbrengst uit de verkoop aandelen Bouwfonds in te zetten.

De Rfv onderschrijft het voorstel van de IFLO. Verder adviseert het de last van een viertal immateriële uitgaven - afkoopsom onderhoud sportterrein, kosten bodemsanering, bijdrage twee fietspaden en inrichting zorgbureau- niet bij de aanvullende steun te betrekken. Voor een tweetal van deze posten geldt dat een nader onderzoek vereist is. Zowel de gemeente, in haar verweerschrift, als de provincie Groningen, in haar advies naar aanleiding van het artikel 12-rapport, drongen er bij de beheerders op aan de immateriële uitgaven in een tijdsbestek van 4 jaren ten laste van artikel 12 te nemen.

De beheerders zijn het eens met het voorstel van de IFLO. Tevens zijn zij van oordeel dat er een derde behandelingsjaar moet komen om een goed beeld van het meerjarenperspectief te krijgen. Daaruit zal dan moeten blijken of het ingezette bezuinigingstraject reëel is en of het gemeentebestuur er in is geslaagd met ingang van 2004 een reëel sluitende begroting zonder artikel 12-steun te presenteren.

## **1.5 Reorganisatie**

Een van de oorzaken waardoor de gemeente Winschoten destijds een beroep heeft moeten doen op de toepassing van artikel 12 was het feit dat er sprake was van een te omvangrijke personeelsomvang. De hoge apparaatskosten verstoorden het budget aanzienlijk. Voor het gemeentebestuur was dit aanleiding om een reorganisatie door te voeren.

In de loop van 2000 is hier een aanvang mee gemaakt. De eerste becijferingen toonden aan dat de reorganisatie een kostenpost zou betekenen van circa f 12,1 miljoen. In het regulier artikel 12-overleg heeft de IFLO het gemeentebestuur laten weten dit bedrag erg hoog te vinden. Op tal van onderdelen was van de meest pessimistische variant uitgegaan. De beheerders hebben er op voorstel van de IFLO mee ingestemd dat de opbrengst van de aandelen Bouwfonds van in totaal f 7,3 miljoen alsnog voldoende moet zijn om de kosten van reorganisatie te dekken. Uit een in september 2000 door de gemeente opgesteld rapport "Verantwoording reorganisatiekosten in het kader van organisatie 2000+" blijkt dat op grond van nieuwe inzichten het eerdere bedrag van f 12,1 miljoen nader kan worden bepaald op f 9,7 miljoen. Tegen de achtergrond dat vanaf 2004 de begroting reëel moet zijn is voor het verschil van f 2,4 miljoen binnen de meerjarenbegroting 2001-2004 ruimte vrijgemaakt.

Op dit moment telt de organisatie 192 fte's wat overeenkomt met 10,6 fte per 1.000 inwoners. VB advies heeft onderzoek uitgevoerd naar de personele inzet bij gemeenten. Daarbij is geconstateerd dat er een duidelijke relatie is tussen de grootte van een gemeente en de hoeveelheid personeel. Kleine gemeenten hebben relatief meer personeel dan middelgrote gemeenten. Bij gemeenten met een inwonertal tussen 12.000 en 35.000 inwoners is het relatieve aantal formatieplaatsen het gunstigst. De formatie inzet is daar gemiddeld 5,5 à 6 fte's per 1.000 inwoners. Bij grotere gemeenten, tot rond de 60.000 inwoners, is die inzet rond de 6 à 6,5 fte's de 1.000 inwoners. Gezien de sterke centrumfunctie en de zwakke sociale structuur van Winschoten zou zij kunnen worden gerangschikt onder de grotere gemeenten. Uitgaande van een norm van 6,5 fte per 1.000 inwoners komt dit dan neer op circa 121 fte's. Dit betekent voor Winschoten dat zij thans nog 71 fte's boven de bovenste norm zit. Voor een gering deel is de bovenmatige personeelsomvang te verklaren vanwege het feit dat Winschoten ook taken verricht voor de regio. Daartegenover staat een vergoeding voor deze dienstverlening. Verder is het aantal fte's op de afdeling Ruimtelijk beheer (groen) met een aantal van 69 fors te noemen. Dit is vooral historisch gegroeid vanuit de gedachte dat de gemeente probeerde binnen haar eigen organisatie zoveel mogelijk werkgelegenheid te creëren. De hogere personeelslasten beïnvloeden de uitgavenclusters in negatieve zin.

## **1.6 De wijze van aanpak**

Aan de orde is het derde en tevens laatste behandlingsjaar. In dit rapport wordt voorgesteld om de in de twee voorafgaande rapporten ingeslagen weg, met betrekking tot het afdekken via artikel 12 van de zogenaamde

oude tekorten, voort te zetten. En daarvoor de jaren 2001, 2002 en 2003 te gebruiken.

Als bijzonder voorschrift bij de beschikking over de artikel 12-steun over 1999 heeft het gemeentebestuur van Winschoten meegekregen dat zij een meerjarensaneringsbegroting moet samenstellen, die vanaf 2004 reëel sluitend dient te zijn. De gemeente heeft aan dit voorschrift voldaan. Voor het gemeentebestuur heeft als uitgangspunt bij het samenstellen van het meerjarenperspectief gegolden dat het zelf de lasten van de eerder in dit rapport genoemde majeure projecten en de kosten van de reorganisatie voor haar rekening neemt. Voor wat betreft de majeure projecten gaat het om een gemeentelijke bijdrage van f 20,4 miljoen (€ 9,26 miljoen) tot 2005. De last van dit bedrag dekt het gemeentebestuur door de OZB in 5 tranches van 4 procent extra te verhogen. De reorganisatiekosten bedragen in totaal circa f 12,1 miljoen (indicatief) (€ 5,49 miljoen). Dit bedrag is naderhand bijgesteld tot f 9,7 miljoen (€4,40 miljoen). Hiervoor mocht het gemeentebestuur de aandelen Bouwfonds van in totaal f 7,3 miljoen (€3,31 miljoen) inzetten. Voor het verschil dient (zodanig) binnen de normale exploitatie ruimte worden vrijgemaakt. Als laatste neemt het gemeentebestuur het tekort op de gewone exploitatie voor zijn rekening met uitzondering van de last van het oud tekort en een ophoging van het wegbudget. Hiervoor levert het gemeentebestuur een bezuinigingsinspanning van structureel f 1,8 miljoen (€0,82 miljoen). Ten opzichte van het jaar 2000 neemt het oud tekort toe met een bedrag wegens inhaalafschrijving op onderwijshuisvesting (afschrijving in 40 jaar in plaats van 60 jaar), een hogere saneringsbijdrage aan het werkvoorzieningschap Zodiak en een geactiveerd tekort grondbedrijf. In de rapportage 2000 was deze post p.m. geraamd. Een verschil met de voorgaande rapportage is verder dat de afschrijvingstermijn van 10 jaar is ingekort tot 4 jaar. Op deze manier kan het gemeentebestuur voldoen aan het bijzonder voorschrift en kan het vanaf 2004 starten met een schone lei. De gevolgde handelwijze van de gemeente is in nauw overleg met de inspecteur en de toezichthouder geschied.

Tot slot dient nog te worden opgemerkt dat het gemeentebestuur voor de sanering van de binnenstad en de herstructurering van de woningvoorraad vanaf 2005 een gemeentelijke bijdrage verschuldigd is van minimaal f 14 miljoen (€6,35 miljoen). Het is evident dat met deze kosten in dit meerjarenperspectief nog geen rekening is gehouden. Dit geldt ook voor de kosten die een relatie hebben met de ontwikkeling van de Blauwe Stad. Voor beide zaken zal dus op termijn nog dekking moeten worden gevonden.

In dit rapport komen aan de orde:

- de rekeningen van de jaren 1999 en 2000.
- het vergelijken van de inkomsten uit het gemeentefonds met de werkelijke netto-uitgaven. Dit op basis van de clustering zoals die binnen het gemeentefonds wordt toegepast. De gevonden afwijkingen moeten in zekere zin antwoord kunnen geven op de vraag naar de oorzaken van het begrotingstekort;
- het vergelijken van de netto-uitgaven met die van een groep soortgelijke gemeenten. Hierbij gaat het om gemeenten met een zwakke sociale structuur en een sterke tot redelijke centrumfunctie en een zelfde inwonertal. Het was niet eenvoudig een groep gemeenten te vinden waarvan ook het aantal inwoners aansluit bij dat van Winschoten (18.545 inwoners). Gevonden is een groep van 3 gemeenten waarvan het aantal inwoners gemiddeld circa 25 procent lager is. Het zijn de gemeenten Appingedam (12.300 inwoners), Harlingen (15.400) en Pekela (13.360). De vergelijking met deze referentiegroep dient vooral om het gemeentebestuur richting te geven voor het vinden van bezuinigingspotentieel.

## **1.7 Provinciaal verslag**

Ter voldoening aan het tweede lid van artikel 12 is door de provincie Groningen een verslag uitgebracht over de financiële positie van de gemeente Winschoten. Het verslag is bij brief van 20 februari 2001 aan de beheerders van het gemeentefonds aangeboden. Het verslag is in nauwe samenwerking met de IFLO tot stand gekomen.

De provincie komt in haar verslag tot de volgende conclusies:

1. De gemeente Winschoten voldoet ook voor het begrotingsjaar 2001 aan de toelatingseisen om in aanmerking te komen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds.
2. Door de vaststelling van de jaarrekening 1999 (en inmiddels 2000) en de (meerjaren)begroting 2001-2004 is de financiële positie van Winschoten duidelijk in kaart gebracht.
3. Met de reorganisatie van het ambtelijk apparaat is in de loop van 2000 begonnen. Verdere ontwikkelingen met betrekking tot de reorganisatie zullen nauwgezet gevolgd blijven worden. (De kosten van de reorganisatie worden gedekt uit de opbrengst van de verkoop van de aandelen Bouwfonds)
4. De kosten van herstructurering van de woningvoorraad en de centrumplanontwikkeling zijn door de gemeente in beeld gebracht. Jaarlijks worden deze plannen door de gemeente geactualiseerd. Door de gemeentelijke belastingen gedurende 5 jaren (periode 2000 tot en

met 2004) met jaarlijks 4 procent extra te verhogen worden eerdergenoemde kosten gedekt.

5. Door nog een extra bezuinigingsinspanning te leveren van structureel f 1,8 miljoen (€0,82 miljoen) en een aanvullende uitkering van f 4.950.000 (€2.246.212) gedurende 3 jaar is Winschoten in staat vanaf 2004 een sluitende begroting te presenteren.
6. Voorgesteld wordt aan de gemeente Winschoten een aanvullende uitkering te verstrekken voor de jaren 2001, 2002 en 2003 van f 4.950.000 (€2.246.212) per jaar.

## **2 ALGEMENE EN BIJZONDERE VOORSCHRIFTEN**

### **2.1 Inleiding**

Om in aanmerking te komen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds dient een gemeente aan een aantal algemene voorschriften te voldoen. Hieronder wordt nagegaan in hoeverre de gemeente Winschoten hieraan voldoet.

### **2.2 Algemene voorschriften**

#### **a. Aanmerkelijk tekort**

Een gemeente komt in aanmerking voor een aanvullende uitkering wanneer het tekort groter of gelijk is aan 2 procent van de som van:

- de belastingcapaciteit van de gemeente met betrekking tot de onroerende-zaakbelastingen;
- de algemene uitkering aan de gemeente;
- de bedragen bedoeld in artikel 6 van de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet, waar de gemeente recht op heeft.

Verder dient het tekort bij de eerste aanvraag structureel te zijn.

Bij aanvang van de artikel 12-status in 1999 was er sprake van een structureel aanmerkelijk tekort. Het tekort bedroeg toen structureel f 1,1 miljoen (€499.158), terwijl de drempel van het aanmerkelijk tekort uitkwam op een bedrag van f 642.505 (€291.556).

#### **b. Redelijk peil**

Het belastingpakket voldoet aan het vereiste minimumniveau van f 1.429 (€648,45) per woonruimte en bedraagt f 1.693 (€768,25)(zie paragraaf 5.2).

#### **c. Termijnen**

De gemeente moet een verzoek om een aanvullende uitkering indienen voor 1 december van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor een aanvullende uitkering wordt gevraagd. De gemeenteraad van Winschoten heeft in zijn brief van 29 november 2000 verzocht om een aanvullende uitkering voor het begrotingsjaar 2001. De begroting 2001 is eveneens in de raadsvergadering van 29 november 2000 vastgesteld.

De jaarrekening van het jaar dat twee jaar ligt voor het begrotingsjaar waarvoor de gemeente een aanvullende uitkering vraagt, moet voor 15 september van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor een aanvullende uitkering wordt gevraagd door de gemeenteraad zijn vastgesteld.

De jaarrekening is over 1999 vastgesteld, en wel in de vergadering van 18 oktober 2000. De late indiening van de jaarrekening hield verband met personele problemen. Ik stel voor hieraan geen consequenties te verbinden, temeer daar de rekening 2000 al in de raadsvergadering van 24 april 2001 is vastgesteld. Er bestaat op dit moment voldoende inzicht in de financiële positie van Winschoten.

### **2.3 Bijzondere voorschriften**

Voor het verkrijgen van een aanvullende uitkering over het jaar 1999 is in het IFLO-rapport 1999 voorgesteld het gemeentebestuur een bijzonder voorschrift op te leggen in de vorm van een meerjarensaneringsbegroting 2000-2004, waarvan de jaarschijf 2004 reëel sluitend is. In de beschikking 1999 is dit voorschrift door de beheerders overgenomen. Uit dit rapport blijkt dat de gemeente aan dit voorschrift heeft voldaan. Dit overigens wel met de steun zoals die in dit rapport wordt voorgesteld.

### **2.4 Conclusie**

De gemeente voldoet aan de criteria om in aanmerking te komen voor artikel 12-steun. Er is sprake van een aanmerkelijk structureel tekort en er wordt voldaan aan het belastingpakket. Aan de termijn van het indienen van het verzoek om artikel 12-steun is eveneens voldaan. Hoewel de termijn voor het indienen van de jaarrekening 1999 met een maand is overschreden stelt de IFLO voor hieraan geen consequenties te verbinden. Dit vanwege het feit dat de jaarrekening 2000 inmiddels ook al is vastgesteld en er thans voldoende inzicht bestaat in de financiële positie van Winschoten.

### **3 ONTWIKKELING FINANCIËLE POSITIE, BEGROTINGSTEKORT 2000**

#### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de rekeningsuitkomsten (paragraaf 3.2) van de afgelopen 4 jaren de financiële positie van Winschoten in beeld gebracht. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de rekeningsresultaten. In paragraaf 3.4 zal het financiële toezicht aan de orde komen. In paragraaf 3.5 wordt het relevante begrotingstekort berekend. Tenslotte zal in paragraaf 3.6 het hoofdstuk worden afgesloten met een conclusie.

#### **3.2 Uitkomsten rekeningen**

In het overzicht wordt inzicht gegeven van de uitkomsten van de laatste vier rekeningen (bedragen x f 1.000).

Jaar	begrotings- resultaat	rekenings- resultaat	artikel 12- steun	vaststelling rekening
1996	+249	+541		10 september 1997
1997	0	+214		30 september 1998
1998	0	- 163		7 juli 1999
1999	-700	-12.200	644	18 oktober 2000
2000	-1.574	-1.963	1.661	24 april 2001

#### **3.3 Toelichting rekeningen**

Jaarrekeningen 1996-1998

In het inspectierapport 2000 is ingegaan op de jaarrekeningen 1996 tot en met 1998. In dit rapport zal daarom hierop niet worden ingegaan.

Jaarrekening 1999

De jaarrekening 1999 is de eerste jaarrekening in de artikel 12-cyclus. Met het gemeentebestuur was afgesproken om meteen met ingang van de jaarrekening 1999 te starten met het gezondmakingproces. Besloten is om zoveel mogelijk lasten en financiële risico's die uit het verleden stammen, maar tot dat moment nog drukten op de begroting, in een keer af te boeken ten laste van het exploitatieresultaat 1999. De rekening sloot met een negatief resultaat van f 12,2 miljoen.

Het bedrag is ten laste gebracht van de algemene reserve die al een tekort vertoonde van circa f 0,7 miljoen. Grosso modo kan het resultaat als volgt worden gespecificeerd:



1.Voorziening privatisering tehuizen	f 3 miljoen
2.Voorziening grondexploitatie	f 3,8 miljoen
3.Afschrijving immateriële uitgaven	f 3,4 miljoen
4.Aanpassing afschrijving onderwijs	f 1,7 miljoen
5. Saldo diverse mee- en tegenvallers	<u>f 0,3 miljoen</u>
Totaal	f 12,2 miljoen

Ad 1.

De gemeente Winschoten heeft besloten om, in lijn met de bedrijfseconomische grondslagen en het besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995, het brutobedrag van de ingegane wachtgeldverplichtingen van het ambtelijk personeel tot hun pensioengerechtigde leeftijd in één keer ten laste van de exploitatie te brengen. In verband hiermede is een voorziening gevormd van f 3 miljoen.

Ad 2.

In het inspectierapport 2000 (bladzijde 20) is al melding gemaakt van het niet kunnen bouwen in het bestemmingsplan Kloostervallei (3<sup>e</sup> fase) en het plan Kamperfoelie/Jasmijnstraat. Het onthouden van de goedkeuring aan het bestemmingsplan door het college van gedeputeerde staten was hiervan de oorzaak. Op grond van het artikel 12-beleid kan een tekort in de grondexploitatie eerst worden meegenomen nadat het complex boekhoudkundig is afgesloten en dit wordt aangetoond met een accountantsverklaring. Het ontbreken van een accountantsverklaring was de oorzaak dat in de berekening van het relevant begrotingstekort 2000 deze post als p.m. is meegenomen. Inmiddels is van de gemeente een accountantsverklaring ontvangen. De totale kosten van het plan bedragen f 6,1 miljoen. Van de aanwezige reserve/voorziening is een bedrag beschikbaar van f 4,2 miljoen. Van dit bedrag is 1,9 miljoen nodig om de tekorten op andere plannen op te kunnen vangen, waarna een bedrag van f 2,3 miljoen resteert om ingezet te worden voor het bestemmingsplan Kloostervallei c.a.. Daarna resteert een tekort van f 3,8 miljoen (6,1 miljoen -2,3 miljoen).

In het provinciaal verslag wordt ten aanzien van de vorming van deze voorziening in relatie tot de artikel 12-uitkering nog het volgende opgemerkt

“ In ons voorstel is deze post na uitvoerig overleg met de gemeente en de IFLO (onder andere naar aanleiding van de jaarrekening 1999) opgenomen. Van de zijde van de IFLO is als voorwaarde voor een aanvullende uitkering gesteld dat een accountantsverklaring door de gemeente wordt overlegd waaruit blijkt dat de betreffende bestemmingsplannen zijn afgesloten en dat hier geen bouwactiviteiten meer plaatsvinden. Door gewijzigd provinciaal beleid, waardoor in de toekomst de woningbouw in de stedelijke centra (Groningen, Hoogezand-Sappemeer, Veendam, Stadskanaal, Winschoten en Delfzijl) zal worden geconcentreerd zal een bijstelling plaatsvinden van de contingentering. In dit verband verwijzen wij naar de provinciale conceptnota Bouwen en Wonen 2002-2006. Het is de bedoeling deze nota in de GS-vergadering van 27 juni vast te stellen (na het doorlopen van de daarvoor benodigde procedures). Indien mocht blijken dat de gemeente Winschoten hierdoor extra contingent krijgt toegewezen en de in eerdere instantie afgesloten bestemmingsplannen alsnog zou gaan realiseren zal een correctie van de artikel 12-uitkering plaats dienen te vinden. Gezien de artikel 12-status van de gemeente tot en met 2003 dient de gemeente in het geval van woningbouw in de (afgesloten) complexen, sluitende exploitatieopzetten te overleggen.”

De IFLO stelt voor in de vorm van een bijzonder voorschrift hier bij de beschikking 2001 e.v. invulling aan te geven.

Ad 3

De immateriële activa zijn ook in het inspectierapport 2000 aan de orde geweest. De desbetreffende investeringen zijn toen door de IFLO buiten beschouwing gelaten omdat tegenover de boekwaarden nog een nut staat. In de begroting 2000 was rekening gehouden met een afschrijvingsduur van 10 jaar. Zowel de gemeente als de provincie waren van oordeel dat mede in het kader van een snelle gezondmaking van de gemeentefinanciën de lasten in een tijdsbestek van 3 jaren (2001 tot en met 2003) ten laste van artikel 12 diende te komen.

Ad 4

Als gevolg van het hanteren van een afschrijvingstermijn van 60 jaar in plaats van 40 jaar bij de schoolgebouwen, dient een bijstelling van de boekwaarden van de schoolgebouwen plaats te vinden.

Naast bovenstaande posten hebben op tal van posten onder- en overschrijdingen plaatsgevonden. Bij de hogere uitgaven ging het vooral om extra afschrijvingen, het tijdelijk inhuren van personeel, kosten van automatisering en het uitvoeren van achterstallig onderhoud. Verder bleek dat een bezuiniging op de inkoopfunctie van de gemeente te optimistisch was geraamd. Lagere uitgaven werden bereikt op hoofdfunctie 6. Dit als gevolg van het feit dat er een geringer beroep op de diverse uitkeringen is gedaan. Daarnaast was er sprake van lagere apparaatskosten. Bij de inkomsten viel op dat de gemeente enkele inkomsten te ambitieus had geraamd (leges, parkeergelden) en te positief was geweest bij het bepalen van enkele bezuinigingsmaatregelen (besparing op inkoop). De uitkering uit het gemeentefonds viel echter weer mee. Het inboeken van de behoedzaamheidsreserve was hier debet aan.

#### Ad 5

In het inspectierapport 1999 is er van uitgegaan dat het gemeentebestuur nog een eigen inspanning zou leveren van f 462.455 ter sanering van het begrotingstekort. De beheerders hebben conform het voorstel van de inspecteurs besloten om Winschoten een aanvullende uitkering te verstrekken van f 644.000. Thans blijkt dat het gemeentebestuur een deel van de bezuinigingen tot een totaal bedrag van f 300.000 niet heeft kunnen realiseren. Het bedrag komt nu ook ten laste van het oud-tekort.

#### Jaarrekening 2000

De jaarrekening 2000 en de begroting 2000 moeten mede worden gezien in het perspectief van een structureel financieel, administratief en gezond maken van de gemeente Winschoten.

Als gevolg van het feit dat de lasten vanuit het verleden zoveel mogelijk zijn verwerkt ten laste van het exploitatiejaar 1999 is het jaar 2000 het eerste jaar waarin deze lasten niet meer "direct" drukken op het exploitatieresultaat. Wel is het zo dat als gevolg van de negatieve algemene reserve dotaties daaraan noodzakelijk zijn om de algemene reserve in ieder geval weer terug te brengen tot nihil. Per 1 januari 2000 bedraagt de negatieve algemene reserve f 12,9 miljoen.

Aan de algemene reserve wordt vanaf het exploitatiejaar 2000 een dotatie gedaan van f 3.751.689 (zie voor het verloop van de algemene reserve paragraaf 4.2). Dit bedrag is gebaseerd op een vierjarige annuïteit tegen 5,75 procent. Hiermede wordt bereikt dat het gemeentebestuur vanaf 2004 is ontdaan van een erfenis vanuit het verleden.

De rekening 2000 sluit met een tekort van f 302.000. Hierin is de dotatie van f 3,7 miljoen verwerkt.

Vergelijking aanvaardbaar tekort 2000 ten opzichte van het rekeningsresultaat 2000.

aanvaardbaar tekort 2000		
(zie blz. 20, inspectierapport 2000)		f-2.366.558
consequenties jaarrekening 1999		
verlaging kapitaallasten	f 613.052	
verlaging personeelskosten	f 228.052	
verhoging baten tehuizen	f 281.390	
dotatie algemene reserve	<u>f-3.751.689</u>	
		f-2.629.195
hogere dividend uitkering Essent		f 370.000
meicirculaire 2000		f 1.426.546
diverse kleine mutaties		<u>f 71.207</u>
		f-3.128.000

Het aangepast tekort van f 3.128.000 is deels afgedekt door een aanvullende uitkering 2000 van f 1.661.000. Daarnaast bleek dat bij het samenstellen van de jaarrekening het resultaat f 1,2 miljoen gunstiger was dan was begroot. Het ging hierbij om vooral incidentele posten. Het bedrag dat daarna resteert ad f 35.000 betreft afronding. Het bedrag van f 1,2 miljoen betreft de volgende posten afgerond op f 1.000:

hogere opbrengst bouwleges	f 600.000	
vrijval voorziening grondexploitatie	f 500.000	
lagere periodieke uitkering ABW	f 400.000	
hogere opbrengst afvalstoffenheffing	f 400.000	
hogere opbrengst parkeergelden	<u>f 200.000</u>	
som positieve afwijkingen:		f 2.100.000
hogere personeelslasten	f 300.000	
vervroegde aflossing lening De Klinker	f 300.000	
tekort Zodiak 1999 (aangepast)	f 300.000	
som negatieve afwijkingen		<u>f 900.000</u>
Saldo		f 1.200.000

In het inspectierapport 2000 is er nog van uitgegaan dat het gemeentebestuur een eigen inspanning zou leveren van f 705.558. Dit blijkt thans f 302.000 te bedragen. Het tekort is ten laste gebracht van het oud tekort.

### **3.4 Financieel toezicht**

Vanaf het begin van de artikel 12-status van Winschoten, i.c. 1999, vindt er maandelijks overleg plaats tussen de gemeente, de provincie en de IFLO. In dit overleg worden naast de informatie die nodig is voor het maken van het provinciaal verslag en het inspectierapport ook de agenda van de komende gemeenteraadsvergadering besproken. De IFLO geeft daarbij aan welke uitgaven/investeringen dienen te worden voorgelegd aan de beheerders van het gemeentefonds en welke uitgaven/investeringen (routinezaken van geringe omvang) door hen kunnen worden afgedaan. De provincie heeft als toezichthouder in dit proces een adviserende rol. Van de maandelijkse ontwikkelingen wordt het college van gedeputeerde staten door de ambtelijke toezichthouder op de hoogte gehouden.

De ontwikkelingen rond de uitkomst van de jaarrekening 1999 en de gevolgen daarvan voor het meerjarenperspectief zijn aanleiding geweest voor een frequent onderhoud tussen collegeleden van de gemeente Winschoten en de gedeputeerde Musschenga, die toezicht in zijn portefeuille heeft. Met name het realiteitsgehalte van de opgevoerde bezuinigingen heeft tijdens de overlegondes centraal gestaan. Uit voorgaande bezuinigingsoperaties was naar voren gekomen dat het gemeentebestuur daarbij te optimistisch te werk was gegaan.

### **3.5 Berekening relevante tekort**

#### **3.5.1 Berekening relevante tekort 2001, 2002, 2003 en 2004**

Omdat voor meerdere jaren de aanvullende uitkering moet worden vastgesteld is ook voor meerdere jaren het relevant begrotingstekort becijferd. Voor de berekening van het relevante begrotingstekort 2001 is uitgegaan van het tekort zoals dat luidt na de 1<sup>e</sup> wijziging. Aan de begroting 2000 heeft de jaarrekening ten grondslag gelegen.

In de loop van het exploitatiejaar heeft zich een aantal mutaties voorgedaan waarvan de bedragen in onderstaand overzicht zijn opgenomen. Het gaat hier onder meer om enkele technische aanpassingen.

Bedragen x f 1.000 (respectievelijk €1.000)				
	2001	2002	2003	2004
1. primitief tekort (inclusief 1 <sup>e</sup> wijziging)	-5.349	-5.376	-4.614	+520
2 correctie aanvullende uitkering	-1.661	-1.661	-1.661	
3. bestemmingsplannen	339	339	339	-129
4. behoedzaamheidsreserve relevant tekort	<u>253</u>	<u>253</u>	<u>253</u>	<u>      </u>
	-6.418	-6.445	-5.683	+391
5. aanvullende uitkering	<u>4.952</u>	<u>4.952</u>	<u>4.952</u>	
6. eigen inspanning (geraamd rekeningsresultaat)	<u>-1.466</u>	<u>-1.493</u>	<u>-731</u>	<u>+391</u>
	(-€665)	(-€677)	(-€331)	(€177)

#### Algemeen

Uit de voorgaande rapportages is gebleken dat het uitgavenniveau van Winschoten op bepaald beleidsterreinen te hoog is. Het gemeentebestuur van Winschoten heeft dit ook onderkend hetgeen er toe heeft geleid dat een bezuinigingstraject in gang is gezet. Onder de naam visie 2000+ werd medio 1998 het eerste bezuinigingstraject gestart. Dit traject moest in 2003 een bezuinigingsbedrag opleveren van f 2,2 miljoen. Dit blijkt achteraf gezien niet realiseerbaar te zijn geweest. Tot het jaar 2001 is f 1,1 miljoen (€0,50 miljoen) gerealiseerd. In de nota "De gemeente Winschoten opnieuw gezond" van januari 2000 zijn daarom vanaf 2002 nieuwe taakstellingen opgenomen. In het bovenstaande meerjarenperspectief zijn onder het primitief begrotingstekort de hierna volgende bezuinigingstaakstellingen opgenomen tot de daarbij behorende bedragen:

	bedragen in f 1.000 (€1.000)	
	<u>2002</u>	<u>2003</u>
taakstellingen		
culturele voorzieningen	183	366
onderwijs	200	400
recreatie en sport	75	150
beheer en onderhoud groen	230	430
personeelskosten	<u>300</u>	<u>600</u>
	totaal 988	1.946
	(€448)	(€883)

#### ad 2

Bij de raming van de algemene uitkering uit het gemeentefonds houdt Winschoten al rekening met een aanvullende uitkering van f 1.661.000 (€753.729). Dit bedrag stemt overeen met de steun over het jaar 2000. Omdat het nogal prematuur is om bij de begroting hiervan uit te gaan is hiervoor gecorrigeerd.

ad 3

In de primitieve begroting is voor het herzien van de bestemmingsplannen een budget opgenomen op basis van een 3-jarige 6 procent annuïteit. De korte afschrijvingsduur heeft te maken met het feit dat het gemeentebestuur de investering van f 1,5 miljoen (€680.670) beschouwt als zogenaamd “achterstallig onderhoud”. Op die manier zou het onderdeel kunnen uitmaken van de artikel 12-steun. De IFLO is van mening dat het een reguliere onderhoudstaak betreft. Op grond van wettelijke bepalingen dient een bestemmingsplan eens in de 10 jaar te worden herzien. Dit betekent dat dient te worden uitgegaan van een normale afschrijvingsduur van 10 jaar, hetgeen een lagere kapitaallast inhoudt van f 339.000 (€153.831).

ad 4

De gemeente heeft voorzichtigheidshalve geen rekening gehouden met de behoedzaamheid reserve. Het is gebruik om binnen artikel 12, de reserve voor 50 procent ten gunste van de exploitatie te brengen. Dit betekent dat het begrotingstekort met f 253.000 (€114.806) kan worden verlaagd.

ad 5

In het inspectierapport 2000 is in afwachting van een reëel meerjarenperspectief de last van het oude tekort gebaseerd op een afschrijvingstermijn van 10 jaar. Thans bestaat meer inzicht in het meerjarenbeeld. Om te bereiken dat de jaarschijf 2004 weer reëel sluitend is en de exploitatie geen lasten meer draagt van een oud tekort is de afschrijvingstermijn teruggebracht naar 3 jaren. Ten opzichte van vorig jaar zijn aan het oude tekort nog toegevoegd: inhaalafschrijving onderwijs (het betreft hier een aanpassing van de afschrijvingstermijn van 40 in plaats van 60 jaar), voorziening grondexploitatie (het betreft hier een oud tekort van een afgesloten complex (zie ook 1.7 provinciaal verslag)) en een nagekomen exploitatiebijdrage aan het werkvoorzieningschap Zodiak. Het oude tekort kan nu als volgt worden opgebouwd:

Inhaalafschrijving onderwijs	f 1.702.383
Voorziening grondexploitatie	f 3.800.000
Saneringsbijdrage Synergon*	f 2.231.764
Liquidatiebijdrage Zodiak*	f 1.459.204
Achterstallig wegenonderhoud*	f 2.681.000
Exploitatie bijdrage aan Zodiak	<u>f 296.164</u>
subtotaal	f 12.170.515
Last op basis van 3-jarige annuïteit tegen 5,75%	f 4.532.065
Ophoging wegebudget*	<u>f 420.000</u>
Totaal	f 4.952.065
Afgerond	f 4.952.000
	(€ 2.247.120)

\* Deze componenten maakten al onderdeel uit van de aanvullende uitkering 2000.

Voorgesteld wordt om de last van het oude tekort tot een bedrag van f 4.532.065 verhoogd met de ophoging van het wegebudget van f 420.000 in totaal f 4.952.000 (€2.247.120) ten laste van artikel 12 te nemen.

ad 6

Het onder de eigen inspanning opgenomen bedrag zal worden toegevoegd aan het oude tekort.

In het provinciaal verslag komt de toezichthouder met een zelfde bedrag aan artikel 12-steun. Het verslag is voor wat betreft de omvang van de steun in nauw overleg met de IFLO tot stand gekomen.

### 3.6 Conclusie

De jaarrekening 1999 sluit met een nadelig saldo van f 12,2 miljoen (€5.536.119). De forse afwijking ten opzichte van de begroting, die nog een tekort vertoonde van f 0,7 miljoen (€317.646), heeft te maken met het feit dat het gemeentebestuur in overleg met de IFLO en de toezichthouder de exploitatie heeft geschoond van allerlei bijzondere posten. Dit is gebeurd in het kader van het gezondmakingproces. Het een en ander resulteerde in een oud tekort van f 12,9 miljoen (€5.853.765) (een negatieve algemene reserve).

De jaarrekening 2000 sluit met een tekort van f 302.000 (€137.042). Bij de bepaling van dit bedrag is rekening gehouden met een aanvullende uitkering van f 1.661.000 (€753.729). Het gemeentebestuur heeft het tekort eveneens ten laste van het oude tekort gebracht. Binnen de



exploitatie 2000 is financiële ruimte vrijgemaakt om een eerste bijdrage van in totaal f 3.751.689 (€1.702.442) in het oude tekort te leveren.

Met betrekking tot de begroting 2001 kan worden geconcludeerd dat deze sluit met een tekort na 1<sup>e</sup> wijziging van f 5.349.000 (afgerond) (€2.427.270). Op dit tekort is een aantal correcties toegepast, waardoor het relevante begrotingstekort uiteindelijk uitkomt op een bedrag van f 6.418.000 (€2.912.361). De begroting is reëel van opzet.

De gemeente slaagt er niet meer in om naast de al gerealiseerde en de nog te realiseren bezuinigingen nog eens een bijdrage in dit tekort te leveren, zonder dat dit weer leidt tot een nieuw tekort. De flexibiliteit van de uitgaven laat dit op korte termijn niet toe. Gesteld kan worden dat de gemeente thans de maximale bezuinigingsinspanning heeft geleverd.

Indien het voorstel van de IFLO door de beheerders van het gemeentefonds wordt overgenomen om de gemeente een aanvullende uitkering te verstrekken van f 4.952.000 (€2.247.120) gedurende drie jaren, dan kan het gemeentebestuur voldoen aan het bijzonder voorschrift om met ingang van het begrotingsjaar 2004 te komen met een reëel sluitende begroting, zonder artikel 12-steun.

De provincie komt in haar verslag met een zelfde bedrag (verschil betreft afronding) aan artikel 12-steun. Het verslag is voor wat betreft de steunverlening in nauwe samenspraak met de IFLO tot stand gekomen.

## **4 INKOMSTEN UIT HET GEMEENTEFONDS**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt een uiteenzetting over de inkomsten uit het gemeentefonds voor het jaar 2001 gegeven.

Dit hoofdstuk heeft twee functies. In de eerste plaats wil het inzicht geven in de algemene uitkering van de gemeente Winschoten en in de tweede plaats wil het iets zeggen over de structuurkenmerken van de gemeente.

Elke gemeente ontvangt een algemene uitkering. De omvang van deze uitkering is afhankelijk van verschillende maatstaven, zoals onder andere het aantal inwoners, het aantal woonruimten, de oppervlakte, de OZB-capaciteit. In totaal zijn er ruim dertig verdeelmaatstaven binnen de algemene uitkering te onderscheiden. Het huidige verdeelstelsel is in 1997 van kracht geworden en is kostengeoriënteerd. Dit betekent dat globaal gesproken de verdeling van het gemeentefonds is afgestemd op de behoefte aan middelen van de gemeenten. Zo ontvangt een gemeente met een slechte sociale structuur meer middelen voor het verlenen van bijstand. En ontvangt een gemeente die een centrumfunctie vervult voor de omliggende gemeenten meer middelen om de extra uitgaven die daarmee gepaard gaan te kunnen bekostigen.

Overigens laat dit onverlet dat gemeenten autonoom zijn de middelen binnen de wettelijke kaders naar eigen inzicht te besteden, de besteding is een gemeentelijke keuze. Dat kan een van de redenen zijn waarom de verdeling op individueel gemeentelijk niveau niet aansluit op de uitgaven. Een tweede oorzaak van dat verschil is de globaliteit van het stelsel: globaal gesproken klopt de verdeling, in individuele gevallen kunnen er in gemeenten specifieke omstandigheden bestaan die bepaalde taken duurder of juist goedkoper maken dan gemiddeld.

De kenmerken van gemeenten komen tot uitdrukking in de verdeelmaatstaven. Op grond daarvan kan een gemeente worden getypeerd. Zo zijn de gemeenten ingedeeld in 12 groepen op basis van sociale- en centrumindicatoren.

In de tweede plaats wordt in dit hoofdstuk inzicht gegeven in de speciaal voor dit artikel 12-onderzoek gemaakte selectie van gemeenten waarmee de gemeente Winschoten in dit rapport zal worden vergeleken. Om een zinvolle vergelijking te maken is gekozen voor een selectie van 3 gemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken als de gemeente Winschoten. Daarbij is de keuze gemaakt van een groep van gemeenten die aan een aantal voorwaarden voldeden: vergelijkbaar aantal inwoners, een zwakke sociale structuur en sterke/redelijke centrumfunctie. Ten

aanzien van het aantal inwoners moet nog worden opgemerkt er een keuze gemaakt moest worden tussen een groep gemeenten van rond de 14.000 inwoners of een groep gemeenten van rond de 30.000 inwoners. Gekozen is voor de groep van rond de 14.000 vanwege het feit dat deze het meest passend is. Het gemiddelde van die selectie van gemeenten is genomen als referentiekader voor de uitgaven van Winschoten. Gegeven de kostenoriëntatie binnen het gemeentefonds mag namelijk worden verwacht dat gemeenten die dezelfde (opbouw van de) algemene uitkering hebben als Winschoten en dus dezelfde typering hebben, ook een vergelijkbaar uitgavenpatroon hebben als Winschoten. De vergelijking van de uitgaven van Winschoten en de gemiddelde uitgaven van de selectiegemeenten geeft daarom een goed inzicht in de begrotingspositie van de gemeente Winschoten in relatie tot haar referentiegroep. Op grond van de analyse van de algemene uitkering zijn de volgende gemeenten gekozen: Appingedam, Harlingen en Pekela.

Met ingang van 2001 is het gemeentefonds volledig geïjkt. Dit heeft onder meer tot gevolg gehad dat er nu een aantal verdeelmaatstaven zijn waarop de samenstelling en ligging van de ondergrond in de gemeente zijn gebaseerd, De verfijning slechte bodem is hiermede komen te vervallen. In de onderstaande tabel is de factor slechte bodem ondergebracht onder “Overige bodemfactoren”.

#### **4.2 Analyse**

De resultaten van de vergelijking tussen de gemeente Winschoten en de selectiegemeenten staan in onderstaande tabel. Daarbij komen eerst de centrale maatstaven aan de orde die iedere gemeente krijgt, gevolgd door de verdeelmaatstaven die afhankelijk zijn van de specifieke omstandigheden waarin een gemeente verkeert. Onder de tabel vindt u van enkele afwijkingen een toelichting.

<b>Gemeente</b>	W inschoten	<b>Selectie van gemeenten</b>
<b>Jaar</b>	2004	
<b>Inwoners</b>	18.545	<b>Inwoners</b>
<b>Woonruimten</b>	8.629	13.687

<b>Verdeeln aatstaf</b>	<b>W inschoten inkom sten per inwoner (x fl,-)</b>	<b>Gem idelle selectie per inwoner (x fl,-)</b>	<b>Verschil per inwoner (x fl,-)</b>
Onroerende zaakbelastingen *	-205	-175	-30
Inwoners	379	379	0
Inwoners < 20 jaar	84	96	-12
Inwoners > 64 jaar	23	19	4
Inwoners waddengemeenten	0	0	0
Laag inkomen	181	160	21
Bijstandgerechtigden	43	42	1
Uitvoeringskosten bijstand	130	116	14
Schaafactor uitvoeringskosten bijstand	22	26	-4
Uitkeringsgerechtigden	61	54	7
M indededen	15	17	-2
Lokaalkantenpotentieel	199	177	22
Regionaalkantenpotentieel	89	63	26
Leeningen	58	33	25
Land	10	21	-11
Binnenwater	0	0	0
Buitenwater	0	17	-17
Overlengte (incl bodem factoren)	3	6	-3
Overige bodem factoren	120	142	-22
Oppervlakte bebouwd	11	11	0
Woonruimten	267	261	6
Oppervlakte historische kernen	10	38	-28
Lengte historisch water	0	7	-7
Historische woningen in bewoonde oorden	15	13	2
Historische woningen in historische kernen	35	21	14
Stadsvernieuwing	17	21	-4
Omgevingsadressendichtheid	78	52	26
Kernen	1	3	-2
Bedrijfsvestigingen	14	12	2
Vastbedrag voor de gemeente	24	32	-8
Vastbedrag waddengemeenten	0	0	0
Groekernen	0	0	0
Ribberingen *	20	54	-34
Monumenten *	2	16	-14
W ijziging gemeentelijke indeling:			
-afbouwende uitkering *	0	0	0
-startbijlage	0	0	0
-herindelings *	0	0	0
-gewenningsbijlage *	0	0	0
Suppletie uitkering *	-6	-14	8
Totaal gemeentelijke uitkeringen 1)	<u>1700</u>	<u>1720</u>	<u>-20</u>

1) Excl UW -uitkering, artikel 12-uitkering, precaribelasting  
decentralisatie onderwerp, Verdi

© IFLO

\*Zonder uitkeringsfactor

### 4.3 Toelichting

#### Onroerende zaakbelastingen

Uit de vergelijking blijkt dat Winschoten een relatief grotere capaciteit (economische waarde onroerend goed) heeft om onroerende-zaakbelastingen over te heffen. De belastingcapaciteit in Winschoten is bijna 65 procent hoger dan die in de selectiegemeenten.

De totale economische waarde van het onroerend goed opgesplitst in woningen en niet-woningen zoals, gehanteerd door het Ministerie van Financiën ten behoeve van de algemene uitkering 2001 is als volgt (in miljoenen gulden):

	bedragen x f 1 miljoen (€1 miljoen)		
	waarde <u>woningen</u>	waarde <u>niet-woningen</u>	totaal
Winschoten	1.519 (69%)	681 (31%)	2.200 (998)
Selectiegemeenten (gemiddeld)	1.021 (74%)	357 (26%)	1.378 (625)

De hogere economische waarde van het onroerend goed betekent dat Winschoten meer inkomsten uit de onroerende-zaakbelastingen kan genereren. De opbrengst uit de gemeentefondsuitkering is daardoor echter minder. Het gaat om een bedrag van f 30 per inwoner. De oorzaak van de hogere OZB-capaciteit moet worden gevonden in een hogere economische waarde van beide onderdelen (woningen en niet-woningen). Voor alle duidelijkheid wordt hier nog opgemerkt dat bij de berekening van de inkomstenmaatstaf wordt uitgegaan van 80 procent en 70 procent van respectievelijk de economische waarde van woningen en niet-woningen en een negatief bedrag per woonruimte.

De gemiddelde economische waarde van de woningen ligt in Winschoten f 12.000 per woonruimte hoger dan in de selectiegemeenten. De gemiddelde economische waarde in Winschoten komt uit op circa f 176.000 terwijl de gemiddelde waarde in de selectiegemeenten op circa f 164.000 uitkomt.

#### Bevolkingsopbouw

De bevolkingsopbouw in Winschoten wijkt enigszins af van die van de selectiegemeenten. Zo telt Winschoten op een aantal inwoners van 18545, 21 procent jongeren jonger dan 20 jaar en 20 procent ouderen ouder dan 64 jaar. In de selectiegemeenten ligt dit respectievelijk op 24 procent en 17 procent. In Winschoten is de vergrijzing iets verder

gevorderd. Beide categorieën brengen voor de gemeente extra kosten met zich mee. Zie ook bijlage 2.

#### Sociale structuur

De sociale structuur van de gemeente Winschoten is zwak.

De verdeelmaatstaven sociale structuur zijn gebaseerd op de hierna genoemde volumina:

Verdeelmaatstaven	Winschoten aantal cliënten per 1000 inwoners	selectiegemeenten aantal cliënten per 1000 inwoners	afwijking %
lage inkomens	191	170	+12
bijstandsontvangers	34	34	0
uitkeringsontvangers	141	124	+14
minderheden	20	23	-15

Het vorenstaande overzicht laat zien dat het aantal cliënten in Winschoten vergeleken met de selectiegemeenten op alle onderdelen met uitzondering van het onderdeel minderheden hoger is. Per saldo ontvangt Winschoten op basis van deze verdeelmaatstaven daarom (inclusief uitvoeringskosten bijstand) f 37 per inwoner meer dan het gemiddelde van de selectiegemeenten.

#### Lokaal en regionaal klantenpotentieel

De centrumfunctie van de gemeente is weerspiegeld in het lokale en regionale klantenpotentieel. De gemeente heeft een sterkere centrumfunctie dan de selectiegemeenten hetgeen zich manifesteert in relatief hogere bedragen op deze verdeelmaatstaven. Ten opzichte van de selectiegemeenten scoort Winschoten zowel op het onderdeel lokaal als regionaal klantenpotentieel positief. Dit kan worden verklaard door het feit dat de gemeente als grootste gemeente in een gebied ligt met over het algemeen relatief kleine gemeenten. Van de selectiegemeenten heeft alleen Harlingen, net zoals Winschoten, een sterke centrumfunctie. De overige twee gemeenten hebben een redelijke centrumfunctie.

#### Land

De gemiddelde oppervlakte land van de selectiegemeenten bedraagt 3292 ha tegenover 2165 ha in Winschoten. Dit verklaart de negatieve afwijking van f 11 per inwoner. De kosten die verband houden met de oppervlakte van de gemeente zijn bijvoorbeeld de kosten van wegen.

#### Woonruimten

Het gemiddelde aantal inwoners is in Winschoten kleiner dan in de selectiegroep. Dit verklaart de positieve afwijking van f 6 per inwoner.

Oppervlakte historische kernen, lengte historisch water, historische woningen in bewoonde oorden en in historische kernen.

Deze verdeelmaatstaven moeten in relatie worden gezien met de aanwezigheid van een historische kern met vaak nauwe straatjes en soms veel grachten en bruggen. De historische kernen en de bebouwing is de oorzaak van hogere gemeentelijke uitgaven op dat terrein. Op deze verdeelmaatstaven scoort Winschoten per saldo f 19 negatief.

#### Omgevingsadressendichtheid

Deze maatstaf beoogt de mate van concentratie van menselijke activiteiten (wonen, werken, schoolgaan, winkelen, uitgaan, etc.) weer te geven. De hoge score van Winschoten op omgevingsadressendichtheid (f 26 per inwoner hoger dan het gemiddelde van de selectiegemeenten) is bedoeld om de kosten die verband houden met de compacte bebouwing te compenseren.

#### Rioleringen en monumenten.

De selectiegroep ontvangt uit de verfijning riolering en monumenten respectievelijk f 34 en f 14 meer. Daartegenover staan echter ook hogere uitgaven.

#### Totaal algemene uitkering

De gemeente Winschoten ontvangt een algemene uitkering uit het gemeentefonds van f 31,5 miljoen, ofwel f 1.700 per inwoner. Dit is f 20 per inwoner minder dan wat de selectiegemeenten gemiddeld ontvangen. Dit verschil kan voor een belangrijk deel verklaard worden door een hogere aftrek wegens de inkomstenmaatstaf (onroerende-zaakbelastingen) en een lagere uitkeringen uit de verfijning riolering en monumenten.

## **4.4 Conclusie**

Op grond van het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat Winschoten om haar uitgaven te kunnen bekostigen f 31,5 miljoen, ofwel f 1.700 per inwoner uit het gemeentefonds ontvangt. Ten opzichte van de selectiegemeenten ontvangt Winschoten f 0,4 miljoen, ofwel f 20 per inwoner minder.

De gemeente Winschoten onderscheidt zich van de selectiegemeenten met name door het hebben van een relatief hoge belastingcapaciteit

(inkomstenmaatstaf). In Winschoten is de economische waarde van de woningen en de niet-woningen relatief hoog. Hierdoor is de gemeente in de gelegenheid om zelf meer inkomsten uit de OZB te genereren.

Op de verdeelmaatstaven die een relatie hebben met sociale structuur, ontvangt Winschoten per inwoner een hogere algemene uitkering (f 37 per inwoner) dan het gemiddelde van de vergelijkingsgroep. Verder ligt ook het lokaal en regionaal klantenpotentieel in Winschoten f 48 hoger dan in de selectie van gemeenten. Dit kan worden verklaard door het feit dat onder de selectiegemeenten twee gemeenten zijn met een redelijke centrumfunctie.

De afwijkingen op de verdeelmaatstaven zou zijn weerslag moeten vinden in lagere/hogere uitgaven op de daarmee samenhangende beleidsterreinen. Of dit inderdaad het geval is komt aan de orde in hoofdstuk 6 waar aandacht wordt geschonken aan een analyse van de uitgaven.



## 5 STAND VAN DE RESERVES PER 1 JANUARI 2001

### 5.1 Inleiding

Om te kunnen beoordelen of de gemeente nog een bijdrage kan leveren ter vermindering van het aanvaardbare begrotingstekort, is de vermogenspositie van de gemeente nader beschouwd. In dit verband worden in dit hoofdstuk de aanwendbare reserves (paragraaf 4.2) en niet-aanwendbare reserves (paragraaf 4.3) onderscheiden. In paragraaf 4.4 volgt een conclusie over de vermogenspositie van de gemeente.

### 5.2 Aanwendbare reserves

Al eerder in dit rapport is opgemerkt dat de gemeente niet meer beschikt over een algemene reserve. Er is derhalve geen bedrag meer dat de gemeente kan inzetten ter reducering van het begrotingstekort. Door de rekeningsresultaten van de afgelopen jaren beschikt de gemeente vanaf 1999 over een oude tekort (negatieve algemene reserve). Op basis van de jaarrekening 2000 bedraagt de stand van dit oud tekort per 1 januari 2000:

		f -671.778
De verwachting is dat op basis van de voorjaarsnota 2001 het verloop er tijdens de saneringsperiode er als volgt uitziet:		
nadelig rekeningssaldo 1999	f -12.215.787	
dotatie ten laste van de exploitatie 2000	<u>f 3.751.689</u>	
		f 8.464.098
saldo per 1 januari 2001		f -9.135.876
nadelig rekeningssaldo 2000	f -302.482	
dotatie ten laste van exploitatie 2001	<u>f 3.751.689</u>	
		f 3.449.207
saldo per 1 januari 2002		f -5.686.669
geraamd nadelig rekeningssaldo 2001*	f -566.394	
dotatie ten laste van exploitatie 2002	<u>f 3.751.689</u>	
		f 3.185.295
saldo per 1 januari 2003		f -2.501.374
geraamd nadelig rekeningssaldo 2002*	f -111.641	
dotatie ten laste van exploitatie 2003	<u>f 3.751.689</u>	
		f 3.640.048
saldo per 1 januari 2004		f 1.138.674
geraamd nadelig rekeningssaldo 2003*		<u>f -407.494</u>
		f 731.180
		(€ 331.795)

\* Bij de berekening van het tekort 2001, 2002 en 2003 is er van uitgegaan dat de aanvullende steun f 4.952.000 (€2.247120) zal bedragen.

Uitgaande van de veronderstelling dat het begrotingsbeeld er zal uitzien zoals hierboven is weergegeven, dan betekent het dat de stand van de algemene reserve na verrekening van het nadelig saldo 2003 f 731.180 (€331.795) bedraagt. Dit bedrag stemt nagenoeg overeen met de vrij te

laten drempel, die in het geval van Winschoten f 706.565 (€320.625) bedraagt (op basis van 2 procent van de algemene uitkering 2001).

### 5.3 Niet aanwendbare reserves en voorzieningen

De samenstelling van de bestemmingsreserves en de voorzieningen ziet er als volgt uit. De stand is ontleend aan de rekening 2000 met daarin verwerkt de mutaties over 2001:

bedragen in guldens	
a. bestemmingsreserves	
1. Financiering sociale huursector	90.000
2. Bestrijding werkloosheid	127.000
3. Opvang asielzoekers	861.000
4. Knelpuntenpot	89.000
5. Brandschade molens	40.000
6. Vervanging parkeermeters	969.000
7. Herstel Rivierenbuurt	119.000
8. Onderwijs (diverse)	2.546.041
9. Knelpunten Zuid	823.579
10. Grondbedrijf	245.491
11. Bouwgrondexploitatie	73.000
12. Sociale activering	475.000
13. Garantiefonds scholingsproject werklozen	274.705
14. Cofinanciering grote projecten	76.000
15. Reserve WVG	68.148
16. Reserve wachtgeld	172.937
17. Diverse reserves (<40.000)	142.427
<b>totaal reserves</b>	<b>7.192.328</b> <b>(€ 3.263.736)</b>
b. voorzieningen	
18. Kinderdagopvang	61.000
19. Rioolstelsel	1.167.000
20. Wegenonderhoud	712.000
21. Onderhoud bibliotheek	159.000
22. Grondbedrijf	3.081.190
23. diverse voorzieningen (<30.000)	96.320
24. Onderhoud sportpark	200.000
25. Groot onderhoud water	150.000
26. Vijfjaarlijkse onderwijsafrekening	316.648
27. Reserve tractie	120.500
28. Reserve minicom	234.360
29. Wachtgeld	1.896.413
30. Reorganisatie	1.407.000
31. Tehuis Renselheerdt (derden)	1.123.000
<b>totaal voorzieningen</b>	<b>9.601.431</b> <b>(€ 4.356.939)</b>

De omvang van de reserves en voorzieningen laat het niet toe dat hierover wordt beschikt ter reducering van het begrotingstekort. Het gaat vooral om geormerkte rijks gelden die nog besteed dienen te worden. onderhoudsfondsen en egalisatiereserves.

#### **5.4 Conclusie**

Op basis van het meerjarenperspectief 2001 tot en met 2004 kan worden gesteld dat de negatieve algemene reserve is weggewerkt per 1 januari 2004 wanneer er gedurende een periode van 3 jaar een aanvullende uitkering aan Winschoten wordt verstrekt van f 4.952.000 (€2.247.120) per jaar. Vanaf 2004 is de omvang van de algemene reserve nagenoeg gelijk aan de binnen artikel 12-gemeenten geldende vrij te laten drempel. Deze bedraagt f 706.565 (€320.625).

Overigens betekent het wel dat Winschoten zich een strenge begrotingsdiscipline zal dienen op te leggen om in ieder geval niet boven de thans verwachte negatieve rekeningsresultaten uit te komen.

Vanuit de reserves en voorzieningen kan geen bijdrage ter reducering van het begrotingstekort worden verleend.

## **6 EIGEN INKOMSTEN**

### **6.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt een overzicht van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente gegeven. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de normen waar een artikel 12-gemeente voor 2001 aan moet voldoen, het zogenaamde “belastingpakket”;
- de toetsing van Winschoten aan de normen 2001;
- overige eigen inkomsten.

### **6.2 Het “belastingpakket”**

Eén van de vereisten om in aanmerking te komen voor toepassing van artikel 12 is dat de eigen heffingen voldoen aan het voorgeschreven redelijk peil. Dit peil wordt door de beheerders van het gemeentefonds in de zogenaamde meicirculaire aangegeven. Met betrekking tot de onroerende-zaakbelastingen, de reinigingsrechten en de rioolrechten is voor 2000 het volgende bepaald:

#### **OZB**

Bij de OZB dient ten minste een tarief van f 15 (€6,80) per f 5.000 (€2.268) waarde van de onroerende zaken (woningen + niet-woningen) te worden geheven.

#### **Afvalstoffenheffing**

De door de gemeente gemaakte kosten inzake huisvuil en bedrijfsvuil dienen volledig te worden gedekt door de reinigingsheffingen.

#### **Rioolrechten**

De door de gemeente gemaakte kosten inzake de riolering dienen volledig worden gedekt door de rioolrechten. Echter, indien de nettokosten van riolering, dit zijn de bruto-kosten minus de verfijning rioleringen en minus het cluster riolering, uitkomen beneden een bedrag van f 200 (€90,76) per aansluiting dan moet worden uitgegaan van f 200 (€90,76) per aansluiting. Een negatieve opbrengst van het cluster riolering wordt op nul gesteld.

Een onderlinge compensatie is toegestaan, waarbij een tekort op de opbrengst reinigingsheffingen dan wel opbrengst rioolrechten kan worden gecompenseerd door een opbrengst op de OZB die uitstijgt boven de opbrengst die hoort bij een tarief van f 15(€6,80) per f 5.000 waarde.

Toetsing van het belastingpakket voor het jaar 2001 levert het volgende resultaat op:

redelijk peil 2001	feitelijke heffing gemeente Winschoten
onroerende-zaakbelastingen: f 6.600.000	onroerende-zaakbelastingen f 8.868.800
afvalstoffenheffing: 100% van de kosten f 4.006.500	afvalstoffenheffing: f 4.006.500
rioolrecht: 100% van de kosten f 1.733.600 vegen 50% van f 415.645 f 207.823 af verfijning rioleringen f 365.475 cluster riolering f 0*	rioolrecht: f 1.733.600
totaal f 1.575.948	
minimaal 8640 percelen x f 200 per aansluiting <u>f 1.728.000</u>	
<u>f 12.334.500</u>	<u>f 14.608.900</u>
€ 5.597.152	€ 6.629.229
per woonruimte f 1.429 (€648,45) 8629 woonruimten	per woonruimte f 1.693 (€768,25)

\*wanneer wordt geabstraheerd van de verfijning rioleringen is de cluster riolering negatief

### Toelichting

#### OZB

Bij de berekening van de opbrengst van het redelijk peil is uitgegaan van een totale economische OZB-capaciteit van f 2,2 miljard. Dit komt overeen met 440.000 eenheden van f 5.000.

De tarieven voor 2001 van zakelijk gerechtigden en gebruikers bedragen voor woningen respectievelijk f 10,73 en f 8,59 per f 5.000 waarde. Voor de niet-woningen liggen deze bedragen op respectievelijk f 14,96 en f 11,97.

Met ingang van het begrotingsjaar 2001 maken gemeenten gebruik van de nieuwe economische waarde, die gebaseerd is op het jaar 1999. Op basis van het (voorlopig) cijfermateriaal zoals de gemeente die aan het Ministerie van Financiën heeft aangeleverd is de economische waarde ten opzichte van het vorige peiljaar 1995 in Winschoten met 37 procent

toegenomen. Voor het berekenen van de tarieven 2001 heeft de gemeente met de stijging van de economische waarde rekening gehouden zodanig dat het tarief 2000 benedenwaarts is bijgesteld om een zelfde opbrengst als in 2000 te genereren. Vervolgens is de opbrengst trendmatig verhoogd met 3,5 procent en een extra verhoging van 4 procent ten behoeve van de bekostiging van de majeure projecten. In totaal raamt Winschoten per saldo een hogere OZB-opbrengst van f 633.000.

Het gemiddelde OZB-tarief van woningen en niet-woningen bedraagt f 21,67 per f 5.000 waarde. Dit tarief ligt fors (44,5 procent) boven de artikel 12-norm van f 15 en het rekestarief van f 11,21 waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Of en in hoeverre dit hoge tarief gevolgen heeft voor de belastingdruk komt hierna aan de orde.

#### Afvalstoffenheffing

Het tarief van de afvalstoffen bedraagt f 523,80 (2000: f 506) per huishouden en is daarmee kostendekkend. Het tarief is ten opzichte van 2000 met 3,5 procent gestegen. Het tarief behoort tot de hoogste in de provincie Groningen. De gemeente is in overleg met de buurgemeenten om te komen tot een gezamenlijke vorm van uitbesteding van de afvalverwerking.

Bij het bepalen van de totaalopbrengst is rekening gehouden met een bedrag aan kwijtschelding van f 314.280.

#### Rioolrecht

Het tarief van het rioolrecht bedraagt f 205 (2000: f 190,20) per aansluiting. Het tarief is ten opzichte van 2000 met 7,8 procent gestegen en dekt daarmee rekening houdend met de kosten van vegen van wegen, 89 procent van de kosten. Het rioleringsbeleid zoals dat door het gemeentebestuur wordt gevoerd is vastgesteld in het Gemeentelijk Riolerings Plan (GRP), dat in 1997 voor de duur van 5 jaar is vastgesteld. Dit plan gaat uit van een trendmatige lastenstijging van 3,5 procent en een verhoging van het rioolrecht van jaarlijks 7,5 procent. De voorziening vertoont gedurende de periode 2008-2014 een negatief saldo. In de nota van aanbidding behorende bij de begroting 2001 maakt het gemeentebestuur melding van het feit dat het in 2001 voorbereidingen zullen worden getroffen voor het maken van een nieuw plan. Daarbij dient wel voorkomen te worden dat de voorziening langer dan 4 jaar negatief staat.

Bij het bepalen van de totaalopbrengst van het rioolrecht is rekening gehouden met een bedrag voor kwijtschelding van f 114.120.

### 6.3 Woonlasten meerpersoonshuishouden in gemiddelde woning

In de Atlas van de lokale lasten 2001, samengesteld door het COELO, wordt onder andere een overzicht gegeven van de woonlasten in gulden per jaar per gemeente. In het overzicht wordt de totale opbrengst van de OZB, op basis van de gemiddelde waarde van de woning (in de betreffende gemeente), de reinigings-/afvalstoffenheffing en rioolrecht, op basis van een meerpersoonshuishouden, uitgedrukt in een bedrag per woonruimte. Er is geen rekening gehouden met eventuele verschillen in kostendekking van reiniging en riolering.

#### Selectiegemeenten

Appingedam	f 1.302
Harlingen	f 1.060
Pekela	<u>f 1.258</u>
Gemiddeld	f 1.207

#### Omliggende gemeenten

Scheemda	f 1.541
Reiderland	f 1.194
Bellingwedde	f 1.238
Pekela	f 1.258
Stadskanaal	f 1.126
Menterwolde	<u>f 1.087</u>
Gemiddeld	f 1.241
Winschoten	f 1.301

Nederland	f 751	laagste waarneming
idem	f 2.177	hoogste waarneming
idem	f 1.241	gemiddelde waarneming

De bedragen zijn na aftrek van de Zalmsnip.

De gemiddelde belastingdruk in Winschoten van f 1301 ligt met f 94 per woning boven het gemiddelde van de selectiegemeenten ad f 1.207. In het COELO-rapport neemt Winschoten plaats 182 in. De hoogste waarneming zit op plaats 517.<sup>1</sup>

Ten opzichte van het landelijk gemiddelde heft Winschoten f 60 per woonruimte meer.

---

<sup>1</sup> 517 is aantal gemeenten, deelgemeenten en onderdelen van gemeenten die zijn heringedeeld en die nog verschillende tarieven kunnen hebben.

Opgemerkt wordt nog dat van 80 procent van de gemeenten de woonlasten liggen tussen de f 1.100 en f 1.500

#### 6.4 Overige heffingen

Aan de begroting zijn de volgende bedragen inzake de overige heffingen ontleend:

	bedragen in guldens	
		opmerkingen
secretarieleges	381.425	
leges brandveiligheid	13.500	
parkeergelden	1.567.000	dekking 202 procent
begrafenisrechten	115.700	dekking 25 procent
leges bouwvergunningen	572.000	dekking 95 procent
marktgeld	76.000	dekking 43 procent
havengelden	21.000	dekking 60 procent
hondenbelasting	124.800	
baatbelasting	48.000	
precariorechten	36.400	

Het gemeentebestuur heeft de tarieven, met uitzondering van de parkeergelden, marktgeld, havengelden en begrafenisrechten, ten opzichte van 2000 met 4 procent verhoogd.

#### 6.5 De belastingen vergeleken met het landelijk gemiddelde

De onderdelen van het belastingpakket en de overige heffingen zijn vergeleken met het landelijk gemiddelde uit de grootteklasse 10.000-20.000 inwoners. De vergelijking geeft het volgende beeld te zien:



bedragen in guldens per inwoner

	Winschoten	Land <sup>2</sup>
<i>pakketbelastingen</i>		
onroerende-zaakbelastingen:		
- van gebruikers	201	129
- van zakelijk gerechtigden	277	162
Rioolrechten	93	102
afvalstoffenheffing	<u>216</u>	<u>160</u>
totaal	787	553
	(€357)	(€250)
<i>overige heffingen</i>		
hondenbelasting	7	5
toeristenbelasting	n.v.t.	17
parkeerbelasting	84	5
secretarieleges	21	16
begravenisrechten	6	9
leges bouwvergunning	31	33
marktgeden	4	2
overige belastingen	<u>6</u>	<u>6</u>
totaal	159	93
	(€72)	(€42)

Naast de pakketheffingen liggen ook de overige heffingen boven het landelijk niveau. Het gaat hier om een bedrag van f 66 per inwoner welk bedrag volledig betrekking heeft op de parkeerbelasting.

## 6.6 Uitkering nutsbedrijven

De gemeente ontvangt van Essent een dividenduitkering van f 252.651 (aandelen kapitaal 240.000 aandelen van f 1) en 9 procent rente van een achtergestelde lening van f 1.304.500, ofwel f 117.405. In totaal ontvangt de gemeente een bedrag van f 370.056. Hier tegenover staat een rentelast van f 92.670 van een investering van f 1.544.500 (f 1.304.500 + f 240.000).

## 6.7 Conclusies

De gemeente Winschoten voldoet aan het voor artikel 12-gemeenten geldende redelijk peil. Met een bedrag van circa f 1.290.000 (€585.376), ofwel f 151 (€69) per woonruimte zit de gemeente fors boven dit redelijk peil. Voor een bedrag van f 302.000 (€137.042) is deze overdekking het gevolg van een extra verhoging in 2000 van 4 procent van de OZB. De gemeente heeft dit geld geormerkt voor de uitvoering

<sup>2</sup> Bron: CBS statistiek gemeentefinanciën, belastingopbrengsten 2000.

van de majeure projecten. Het restant van f 968.000 (€439.259) moet worden beschouwd als bijdrage in de financiële problematiek die het gevolg is van het gevoerde beleid van de afgelopen jaren.

De belastingen liggen in Winschoten in vergelijking met het gemiddelde van de grootteklasse van 10.000-20.000 inwoners op een hoog niveau. De opbrengst uit de pakketbelastingen bedraagt f 787 (€357) per inwoner in Winschoten, terwijl in de grootteklasse dit bedrag f 553 (€251) per inwoner bedraagt, ofwel 42 procent hoger. Evenals bij de OZB heeft het gemeentebestuur ook de leges, de precariobelasting en de hondenbelasting extra verhoogd met 4 procent. De extra opbrengst van in totaal f 32.500 (€14.748) heeft het gemeentebestuur ook voor de majeure projecten geormerkt.

De opbrengst uit de overige heffingen ligt eveneens boven het landelijk niveau. Het gaat hier om een bedrag van f 66 (€30) per inwoner dat in hoofdzaak betrekking heeft op de parkeerbelasting.

## **7 BEGROTINGSANALYSE**


### **7.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk zal een analyse worden gepresenteerd van de uitgaven van de gemeente Winschoten. Daartoe worden de uitgaven van Winschoten vergeleken met de inkomsten uit het gemeentefonds en met de uitgaven van de selectie van gemeenten. Als basis is gekozen de aangepaste jaarschijf 2004 van de meerjarenramingen 2001-2004. In deze jaarschijf zijn de bezuinigingen zoals het gemeentebestuur die zich voorstelt te realiseren in de periode 2001-2004 verwerkt.

De verdeling van het gemeentefonds is kostengeoriënteerd. Dat wil zeggen dat de verdeling van de algemene uitkering aansluit bij de kostenverschillen tussen (groepen van) gemeenten. Het gemeentefonds is geen detaillistisch systeem; het is een globaal verdeelstelsel. Dat wil zeggen dat op individueel gemeentelijk niveau afwijkingen van de 'genormeerde' niveaus mogelijk zijn. Daarvoor bestaan grosso modo twee oorzaken: specifieke omstandigheden en (politieke) keuzen van de gemeenten. Verschillen tussen uitgaven en inkomsten krijgen daarom sneller het predikaat "valt binnen de marges" dan "opvallend verschil". Ook bij de vergelijking met andere gemeenten moeten ruime marges in acht worden genomen. De ene gemeente is de andere niet en ook kunnen verschillende wijzen van boeken leiden tot verschillen in uitgaven. Daarom worden de vergelijkingen dan ook gemaakt op een redelijk hoog aggregatieniveau, namelijk dat van de clusters. Ik merk er nog bij op dat verschillen op clusterniveau ook het gevolg kunnen zijn van de wijze waarop gemeenten in het verleden zijn omgegaan met het afboeken van investeringen in een keer van de reserves. Hiervoor dient een diepgaandere analyse plaats te vinden.

De inkomsten uit het gemeentefonds zijn onderverdeeld in zogenoemde clusters. Deze clusters zijn bredere taakvelden van gemeenten. De begrotingsfuncties zijn alle toegevoegd aan basisclusters (enkele functies worden gesplitst op subfunctieniveau over meerdere basisclusters). De basisclusterindeling bevat 18 uitgavenclusters, waarvan er twee worden samengevoegd tot het cluster Kunst en Ontspanning, twee tot het cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing en twee tot het cluster Wegen en water. In het overzicht van de vergelijking van de uitgaven met de inkomsten uit het gemeentefonds is ook sprake van een cluster eigen inkomsten. Over de eigen inkomsten van de gemeente Winschoten is al in hoofdstuk 5 gerapporteerd.

## 7.2 De vergelijking met zichzelf

Gemeente Jaar		Winschoten 2004			
Cluster	Netto uitgaven (x fl.000 )	Geconigeerde netto uitgaven (x fl.000 )	Gemeente fonds uitkering (x fl.000 )	Vershil (x fl.000 )	
Sociale diensten bijstand	-5.727	-5.703	4.735	-968	
Zorg (incl onderwisp)	-11.562	-11.513	11.168	-345	
Kunsten Ontspanning	-4.441	-4.422	3.746	-676	
Oudheid	-240	-239	1.061	822	
Ruimteijke ordening, Stadsver- nieuwing en Volkshuisvesting	-1.311	-1.305	1.816	511	
Reiniging	-132	-131		-131	
Ribbering	-58	-58	262	204	
Groen	-3.246	-3.232	2.756	-476	
Bestuursorganen	-1.243	-1.238	914	-324	
Algemene ondersteuning	-5.126	-5.104	2.208	-2.896	
Bevoeringszaken	-993	-989	498	-491	
Openbare orde en Veiligheid	-1.452	-1.446	1.509	63	
Fysiek milieu	-1.092	-1.087	1.031	-56	
Wegen en Water	-3.313	-3.299	4.643	1.344	
Suppletie-uitkering			-117	-117	
fl100' m aatregel	-867	-867	912	45	
Overigen				0	
<b>Totaal uitgaven</b>	<b>-40.803</b>	<b>-40.633</b>	<b>37.142</b>	<b>-3.491</b>	
Eigen inkomsten	9.079	8.909	-5.219	3.690	
Algemene uitkering	31.750	31.750	-31.922	-172	
<b>Totaal inkomsten</b>	<b>40.829</b>	<b>40.659</b>	<b>-37.141</b>	<b>3.518</b>	
<b>Saldo</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>1</b>	<b>27</b>	

© FLO

## Toelichting

### Algemeen

Bij de verdeling in het gemeentefonds is ervan uitgegaan dat de gemeenten een zeker bedrag aan OEM (Overige Eigen Middelen) genereren. Deze OEM bedraagt 5,4 procent van de uitgaven maatstaven en is betrokken bij de verdeling (kolom 3 van voorgaande tabel). Bij de vergelijking van de netto-uitgaven van de gemeente met de algemene uitkering wordt eerst de werkelijke OEM in mindering gebracht op de netto-uitgaven per cluster. Vervolgens worden de gecorrigeerde netto-uitgaven vergeleken met de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De inkomsten uit de OEM zijn in Winschoten te verwaarlozen. De slechte vermogenspositie is hier debet aan. In het gemeentefonds wordt er bij de verdeling van uitgegaan dat Winschoten f 2.120.000 (5,4 procent van f 37.142.000/94,6\*100) (€962.014) zal ontvangen.

### De clusters

De totale gecorrigeerde netto-lasten van de gemeente zijn per saldo hoger dan er op basis van het genormeerde verdeelmodel wordt ontvangen. Op de uitgavenclusters wordt in totaal ruim f 3,5 miljoen (€1,59 miljoen) meer uitgegeven dan er genormeerd wordt ontvangen. Los van enkele kleine over- en onderschrijdingen (grens f 0,5 miljoen) (€0,23 miljoen) geeft de gemeente op het cluster Sociale dienst en bijstand f 1 miljoen (€0,45 miljoen), Kunst en Ontspanning f 0,7 miljoen (€0,32 miljoen) en op het cluster Algemene ondersteuning f 3,9 miljoen (€1,77 miljoen) meer uit. Op het cluster Oudheid, Ruimtelijke ordening c.a. en het cluster Wegen en Water geeft de gemeente respectievelijk f 0,8 miljoen (€0,36 miljoen), f 0,5 miljoen (€0,23 miljoen) en f 1,3 miljoen (€0,59 miljoen) minder uit. De hogere netto-lasten dekt Winschoten door f 3,7 miljoen (€1,68 miljoen) meer OZB-opbrengst te genereren.

### 7.3 Winschoten vergeleken met de referentiegemeenten

In de hiernavolgende tabel zijn de gemiddelde netto-uitgaven van de referentiegroep vergeleken met die van Winschoten.

Gemeente		Winschoten	selectie van gemeenten	
Jaar		2004		
Inwoners		18.545	Inwoners	13.687
Cluster	Winschoten uitgaven per inwoner	selectie per inwoner	Verskil per inw.	
	(x fl,-)	(x fl,-)	(x fl,-)	
Sociale dienst & Bijstand	-309	-212	-97	
Onderwijs	-277	-157	-120	
waarvan huisvesting	-77	-143	66	
Zorg, exclusief Onderwijs	-347	-253	-94	
Kunst	-5	-1	-4	
Ontspanning	-235	-155	-80	
Openbare orde & Veiligheid	-13	-30	17	
Ruimtelijke ordening & Stadsvernieuwing	-59	-41	-18	
Volkshuisvesting	-11	-40	29	
Reiniging	-7	-23	16	
Ribbering	-3	-43	40	
Grone	-175	-194	19	
Bestuursorganen	-67	-82	15	
Algemene ondersteuning	-276	-261	-15	
Bevolkingszaken	-54	-44	-10	
Openbare orde & Veiligheid	-78	-58	-20	
Fysiek milieu	-59	-57	-2	
Wegen	-176	-275	99	
Water	-3	-8	5	
<b>Totaal uitgaven</b>	<b>-2.154</b>	<b>-1.934</b>	<b>-220</b>	
Onroerende zaakbelastingen	434	327	107	
Overige eigen middelen	9	32	-23	
Algemene uitkering	1.712	1.576	136	
<b>Totaal inkomsten</b>	<b>2.155</b>	<b>1.935</b>	<b>220</b>	
<b>Saldo</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	

#### Toelichting

Bij de vergelijkingen op clusterniveau is het volgende van belang. De hoogte van de lasten per functie wordt mede bepaald door de mate waarin gemeentebesturen de apparaatskosten toerekenen. In het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 is voorgeschreven dat dit op functieniveau (moet) gebeuren. De verschillende wijze waarop gemeentebesturen hiermee omgaan kan een deel van het verschil verklaren. Verder kan ook het niet bruto ramen van investeringen de cijfers hebben beïnvloed.

#### Cluster 'Sociale dienst en Bijstand'

Op dit cluster worden de netto-uitgaven van de begrotingsfuncties bijstandsverlening (610) en inkomensvoorziening (612) verantwoord. De netto-uitgaven van Winschoten liggen f 97 per inwoner boven het niveau van de selectiegemeenten. Dit duidt er op dat Winschoten een slechtere sociale structuur heeft dan het gemiddelde van de selectiegemeenten. Daarnaast speelt ook de personeelsomvang een belangrijke rol. De slechtere sociale structuur is ook in paragraaf 3.3 al geconstateerd. Bij de vergelijking met zichzelf blijkt dat Winschoten met haar netto-uitgaven meer uitgeeft dan het genormeerde bedrag van de algemene uitkering en wel voor een bedrag van f 968.000. Dit zou kunnen worden verklaard door een hogere personeelsbezetting.

Subcluster 'Onderwijs', onderdeel van het cluster 'Zorg'

Voor analysedoeleinden is het cluster Zorg opgesplitst in een cluster Onderwijs en een cluster Zorg. Het cluster Onderwijs bevat alle begrotingsfuncties van hoofdfunctie 4.

Op het cluster Onderwijs wijken de netto-uitgaven f 120 per inwoner negatief af van de netto-uitgaven van de selectiegemeenten.

De negatieve afwijking kan in belangrijke mate verklaard worden door de aanwezigheid van een openbare scholengemeenschap in Winschoten.

Voor deze hogere uitgaven ontvangt Winschoten binnen het gemeentefonds een hogere uitkering via de verdeelmaatstaf leerlingen.

Cluster 'Zorg, exclusief onderwijs'

Tot dit cluster behoren de netto-uitgaven van de begrotingsfuncties werkgelegenheid (611), overige zekerheidsregelingen (613), maatschappelijke begeleiding en advies (620), sociaal-cultureel werk (630), bejaardenoorden (640), overige tehuizen (641), kinderopvang (650), dagopvang gehandicapten (651), basisgezondheidszorg (710), ambulance vervoer (711), verpleeginrichtingen (712), overige volksgezondheid (713) en het onderdeel WVG van overige volkshuisvesting (deel van functie 822). Op dit cluster geeft de gemeente Winschoten f 94 per inwoner meer uit (f 347 per inwoner, tegenover f 253 per inwoner van de gemeenten uit de selectiegemeenten). Dit negatieve verschil wordt vooral verklaard door hoge netto-uitgaven op functie 620/822, maatschappelijke begeleiding en advies, onderdeel wvg. Het gaat daarbij om een bedrag van f 91 per inwoner.

Bij de vergelijking met zichzelf zijn de bovengenoemde clusters Onderwijs en Zorg als één cluster Zorg opgenomen. Daaruit blijkt dat de gemeente Winschoten f 0,345 miljoen ofwel f 19 per inwoner meer uitgeeft dan er uit het gemeentefonds wordt ontvangen. Omdat de clusters Onderwijs en Zorg in het gemeentefonds zijn samengevoegd kan geen oordeel per cluster worden gegeven.

#### Cluster 'Kunst'

Op het cluster Kunst worden uitsluitend de netto-uitgaven van de begrotingsfunctie 540 tot uitdrukking gebracht. De uitgaven op dit cluster zijn in Winschoten f 4 per inwoner hoger dan de gemiddelde uitgaven van de selectiegemeenten.

#### Cluster 'Ontspanning'

De netto-uitgaven van de begrotingsfuncties openbare bibliotheek (510), vormings- en ontwikkelingswerk (511), sport, met uitzondering van de 'groene' sportvelden (530) en overige recreatieve voorzieningen (580) worden tot het cluster Ontspanning gerekend. De uitgaven op dit cluster liggen in Winschoten ruim boven de gemiddelde uitgaven van de selectiegemeenten.

Het gaat hierbij om f 80 per inwoner. Voor f 24 per inwoner is dit te verklaren door de hoge netto uitgaven op functie 511, bibliotheek en voor f 49 per inwoner door de hoge uitgaven op functie 580 overige recreatieve voorzieningen. Onder deze laatste functie wordt de exploitatie van het multicultureel centrum de Klinker verantwoord.

Bij de gemeentefondsuitkering, zoals deze is weergegeven bij de vergelijking met zichzelf, vormen de hier genoemde clusters Kunst en Ontspanning één cluster. Bij de vergelijking met zichzelf geeft Winschoten op deze cluster circa f 0,676 miljoen meer uit dan via de algemene uitkering wordt ontvangen, ofwel f 36 per inwoner.

#### Cluster 'Oudheid'

Dit cluster wordt gevormd door de uitgaven op het gebied van musea, monumentenzorg en archief (541). Winschoten geeft op dit onderdeel f 17 per inwoner minder uit.

Uit de vergelijking met zichzelf blijkt dat de gemeente op deze functie f 0,822 miljoen minder uitgeeft dan er uit het gemeentefonds wordt ontvangen. Hierbij is met de verfijning monumenten rekening gehouden.

#### Cluster 'Ruimtelijke Ordening en stadsvernieuwing'

Tot dit cluster worden de uitgaven van de begrotingsfuncties ruimtelijke ordening (810) en stadsvernieuwing (821) gerekend. Per saldo geeft Winschoten aan deze functies f 18 per inwoner meer uit dan de selectiegemeenten. Voor een belangrijk deel verklaren de stadsvernieuwingsactiviteiten de hogere uitgaven.

#### Cluster 'Volkshuisvesting'

Tot dit cluster worden de netto-uitgaven van de begrotingsfuncties woningexploitatie/woningbouw (820) en overige volkshuisvesting,



exclusief het onderdeel WVG (deel van 822) gerekend. Uit de vergelijking blijkt dat de gemeente op dit cluster f 29 per inwoner onder het gemiddelde van de selectiegemeenten uitgeeft.

Bij de vergelijking met zichzelf zijn de bovengenoemde clusters Ruimtelijke Ordening en stadsvernieuwing en Volkshuisvesting als één cluster opgenomen. Uit die vergelijking blijkt dat de gemeente f 0,511 minder uitgeeft dan er uit het gemeentefonds wordt ontvangen.

#### Cluster 'Reiniging'

In Winschoten is sprake van een bijna lastendekkend tarief, terwijl dit bij een enkele selectiegemeente niet het geval is. Dat is de reden dat de gemeente positief scoort op dit cluster. Het gemeentefonds gaat uit van een kostendekkend tarief.

#### Cluster 'Riolering'

De kosten van de riolering in Winschoten zijn voor 100 procent gedekt door het rioolrecht. De verfijninguitkering riolering wordt bij de vergelijking op clusterniveau niet betrokken. De verfijning bedraagt voor Winschoten circa f 371.000 tegen gemiddeld f 739.000 voor de selectiegemeenten. Uit de vergelijking met zichzelf blijkt dat de gemeente op deze functie f 0,2 miljoen minder uitgeeft dan er uit het gemeentefonds wordt ontvangen. Hierbij is met de verfijning riolering en een compensatie voor de slechte bodem rekening gehouden.

#### Cluster 'Groen'

De netto-uitgaven van de 'groene' sportvelden (onderdeel van functie 530), natuurbescherming (550), openbaar groen en openluchtrecreatie (560) en lijkbezorging (724) worden tot dit cluster gerekend. De gemeente geeft f 19 per inwoner minder uit dan het gemiddelde van de selectiegemeenten. Dit kan voor f 15 per inwoner verklaard worden door de lage netto-uitgaven op functie 560, openbaar groen.

Bij de vergelijking met zichzelf is er sprake van een 'overschrijding' ten opzichte van de inkomsten uit het gemeentefonds. De gemeente geeft bijna f 0,476 miljoen meer uit aan het cluster Groen dan er uit het gemeentefonds wordt ontvangen.

#### Cluster 'Bestuursorganen'

Hiertoe worden de netto-uitgaven van de gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en representatie (001) gerekend. De onder dit cluster verantwoorde lasten van bestuurlijke samenwerking zijn overgeboekt naar het Cluster Algemene ondersteuning. Ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegemeenten geeft Winschoten f 15 per inwoner minder uit. Bij de vergelijking met zichzelf is er sprake van een

zeer geringe overschrijding ten opzichte van de inkomsten uit het gemeentefonds. Het gaat daarbij om een bedrag van f 0,324.

#### Cluster 'Algemene ondersteuning'

Tot dit cluster worden uitsluitend de kosten bijstand van het ambtelijk apparaat aan de bestuursorganen bij de uitoefening van de algemeen bestuurlijke taken gerekend. Het gaat hierbij om de lasten van de begrotingsfuncties bestuurlijke samenwerking (001), bestuursondersteuning (002) en de lasten welke verband houden met de inning van belastingen (deel van functie 920). In de praktijk blijkt dat gemeenten niet alle algemene uitgaven toerekenen. Daarom worden bij dit cluster ook de algemene baten en lasten (922), saldo kostenplaatsen (990) en het saldo van de rekening van baten en lasten (992) gerekend. De uitgaven van Winschoten liggen hoger dan die van de vergelijkbare gemeenten, f 15 per inwoner. Dit wordt met name veroorzaakt door hogere uitgaven op kostenplaatsen (functie 990). Uit de vergelijking met zichzelf blijkt dat Winschoten f 2,9 miljoen meer uitgeeft dan genormeerd wordt ontvangen. Een verklaring hiervoor kan zijn de wijze waarop Winschoten de apparaatskosten verbijzondert over de andere functies.

#### Cluster 'Bevolkingszaken'

De netto-uitgaven van de functie burgerzaken (003) worden op dit cluster verantwoord. De netto-uitgaven van de gemeente zijn hoger dan het gemiddelde van de selectiegemeenten. Het gaat om een bedrag van f 10 per inwoner. Bij de vergelijking met zichzelf is er eveneens sprake van een 'overschrijding' ten opzichte van de inkomsten uit het gemeentefonds. De gemeente geeft f 0,5 miljoen meer uit aan het cluster Bevolkingszaken dan er uit het gemeentefonds wordt ontvangen.

#### Cluster 'Openbare orde en veiligheid'

Het gaat bij dit cluster om de netto-uitgaven van politie (110), brandweer en rampenbestrijding (120) en overige beschermende maatregelen (140). De netto-uitgaven van Winschoten liggen voor een bedrag van f 0,2 miljoen, ofwel f 20 per inwoner boven het niveau van de selectiegemeenten. Bij de vergelijking met zichzelf is er sprake van een zeer geringe 'onderschrijding' ten opzichte van de inkomsten uit het gemeentefonds. Het onderdeel brandweer c.a. op functie 110 laat een negatieve afwijking zien ten opzichte van de selectiegemeenten van f 21 per inwoner.

#### Cluster 'Fysiek milieu'

Tot dit cluster worden alleen de netto-uitgaven van de begrotingsfunctie milieubeheer (723) gerekend. Ten opzichte van de selectiegemeenten

liggen de netto-uitgaven in Winschoten f 2 per inwoner boven het niveau van de selectiegemeenten. Bij de vergelijking met zichzelf is er sprake van een zeer geringe 'overschrijding' van f 56.000.

#### Cluster 'Wegen'

Tot het cluster Wegen worden de netto-uitgaven van de begrotingsfuncties wegen, straten en pleinen (210), verkeersmaatregelen te land (211), overig vervoer te land (213) en parkeren (214) gerekend, alsmede 50 procent van de toeristenbelasting (deel van 920). De gemeente geeft ten opzichte van de selectiegemeenten f 99 per inwoner minder uit.

Dit wordt volledig verklaard door functie 210, wegen, straten en pleinen en functie 214 parkeren. De raming van het onderhoudsbudget is gebaseerd op een rapport van het technisch bureau. Het rapport is tot stand gekomen met een achtneming van het normkosten systeem.

#### Cluster Water

Tot dit subcluster worden de netto-uitgaven van de begrotingsfuncties binnenhavens en waterwegen (221), verkeersmaatregelen te water (222), veerdiensten (223), overig vervoer te water (224) en waterkering, afwatering en landaanwinning (240) gerekend. Ten opzichte van de selectiegemeenten liggen de netto-uitgaven in Winschoten f 5 per inwoner onder het niveau van de selectiegemeenten.

Bij de vergelijking met zichzelf zijn de subclusters Wegen en water als een cluster opgenomen. Daaruit blijkt dat Winschoten f 1,3 miljoen minder uitgeeft. Aangenomen mag worden dat een groot deel van de positieve afwijking kan worden toegeschreven aan de wegen. Het is dus mogelijk om met toepassing van het normkostensysteem wegen met het wegenbudget binnen het cluster te blijven. De gemeente heeft een bodemfactor van 1.

#### Cluster 'Onroerende-zaakbelastingen'

Op dit cluster worden uitsluitend de inkomsten van de onroerende-zaakbelastingen (deel van functie 920) verantwoord. De uitgaven worden, voorzover deze betrekking hebben op perceptiekosten, verantwoord onder het cluster Algemene ondersteuning. Winschoten genereert f 107 per inwoner meer opbrengst uit de OZB dan de selectiegemeenten.

Uit de vergelijking met zichzelf blijkt dat de gemeente met de OZB bijna f 3,7 miljoen meer genereert dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Het is evident dat een artikel 12-gemeente hier ten opzichte van het referentiekader positief afwijkt.

Cluster ‘Overige eigen middelen’

Tot dit cluster worden een groot aantal begrotingsfuncties gerekend. De belangrijkste daarvan zijn openbaar vervoer (212), handel en ambacht (310), industrie (320), nutsbedrijven (330), bouwgrondexploitatie (830), geldleningen (911), beleggingen (913) en overige gemeentelijke belastingen (deel van functie 920).

Bij het huidige verdeelstelsel wordt ervan uitgegaan dat gemeenten, naast het heffen van OZB, een zeker bedrag aan overige eigen middelen genereren ter dekking van de uitgaven. Bij de ontwikkeling van het verdeelstelsel is berekend dat gemeenten gemiddeld 5,4 procent van het totaal van de genormeerde uitgaven aan overige middelen genereren. Ten opzichte van de selectiegemeenten is de opbrengst aan overige eigen middelen in Winschoten f 23 lager.

Bij de vergelijking met zichzelf is er geen afzonderlijke cluster OEM maar zijn de hieronder begrepen inkomsten toegerekend aan de uitgavenclusters. Onder het kopje algemeen is al aangegeven dat het in Winschoten gaat om een marginaal bedrag van f 170.000. Er dient op gewezen te worden dat bij de negatieve afwijkingen bij de clustervergelijking zoals hierboven is aangegeven de lagere OEM dit negatieve beeld heeft versterkt. Zou de OEM in Winschoten 5,4 procent hebben bedragen dan zouden de hierboven gekwantificeerde negatieve afwijkingen bij de vergelijking van de gemeente met “zichzelf” minder negatief dan wel positief zijn geweest. De geringe OEM werkt hier dus versturend.

#### **7.4 Conclusie**

Bij de begrotingsanalyse van Winschoten zijn de netto-uitgaven van de gemeente eerst vergeleken met de inkomsten uit het gemeentefonds (vergelijking met zichzelf). Vervolgens zijn de netto-uitgaven vergeleken met de netto-uitgaven van de selectiegemeenten.

Uit deze vergelijkingen blijkt dat de gemeente relatief hogere netto-uitgaven heeft op de clusters Sociale dienst en Bijstand, Kunst en Ontspanning, Algemene ondersteuning, Bevolkingszaken en Fysiek milieu. En lagere netto-uitgaven op de clusters Oudheid, Riolering en Wegen en water.

Uit de vergelijking met zichzelf blijkt bovendien dat de gemeente hogere netto-uitgaven heeft op de clusters Zorg (inclusief Onderwijs), Reiniging, Groen en Bestuursorganen. En lagere netto-uitgaven op de clusters Ruimtelijke Ordening, Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting en Openbare orde en veiligheid.

Bij de vergelijking met de selectie van gemeenten wordt het tegenovergestelde beeld van de vergelijking met zichzelf waargenomen.

De per saldo hogere netto-uitgaven van afgerond f 3,5 miljoen vangt Winschoten voornamelijk op uit de hogere opbrengst uit de OZB van f 3,7 miljoen.

Ten aanzien van de ramingen kan nog worden opgemerkt dat deze waar nodig door onderhouds- en beheerplannen zijn onderbouwd.

## 8 ADVIES

Op grond van de vorenstaande rapportage kom ik tot het advies aan de gemeente Winschoten voor 2001, 2002 en 2003 een aanvullende uitkering te verstrekken van f 4.952.000 (€2.247.120) per jaar.

Dit advies is gebaseerd op de volgende cijfers:

	bedragen in guldens x f 1.000 (€1.000)			
	2001	2002	2003	2004
begrotingstekort	-5.349	-5.376	-4.614	520
correcties	<u>-1.069</u>	<u>-1.069</u>	<u>-1.069</u>	<u>-129</u>
aanvaardbaar tekort	-6.418	-6.445	-5.683	391
inbreng reserves	nihil	nihil	nihil	
relevant tekort	-6.418	-6.445	-5.683	
inspanning gemeente	<u>1.466</u>	<u>1.493</u>	<u>731</u>	
voor artikel 12 resteert	4.952	4.952	4.952	
	(€2.247)	(€2.247)	(€2.247)	

Verder stel ik voor om aan dit advies het bijzonder voorschrift te koppelen dat het gemeentebestuur van Winschoten de verstrekte aanvullende uitkering van f 4.952.000 (€2.247.120) gedurende drie jaren alleen mag aanwenden voor de hieronder vermelde doelen tot de daarachter vermelde bedragen:

Inhaalafschrijving onderwijs	f 1.702.383
Voorziening grondexploitatie	f 3.800.000
Saneringsbijdrage Synergion*	f 2.231.764
Liquidatiebijdrage Zodiak*	f 1.459.204
Exploitatie bijdrage aan Zodiak	f 296.164
Achterstallig wegonderhoud*	<u>f 2.681.000</u>
Subtotaal	f 12.170.515
Last op basis van 3 jarige annuïteit tegen 5,75%	f 4.532.065
Ophoging wegenbudget*	<u>f 420.000</u>
Totaal	f 4.952.065
Afgerond	f 4.952.000
	(€ 2.247.120)

Voorts stel ik voor een belastingvoorschrift op te leggen indien het gemeentebestuur er niet in slaagt de bezuinigingstaakstelling zoals opgenomen voor de jaren 2001, 2002 en 2003 realiseert. Dit geldt tevens wanneer de omvang van de algemene reserve na verwerking van het resultaat 2003 niet minimaal de omvang heeft van de voor de artikel 12-gemeenten geldende vrij te laten drempel van de algemene reserve.

Verder stel ik voor om ten aanzien van de grondexploitatie als bijzonder voorschrift op te nemen, dat wanneer alsnog wordt besloten om woningbouw te plegen in het bestemmingsplan Kloostervallei (3<sup>e</sup> fase) en het plan Jasmijn/Kamperfoeliestraat, de winst zal moeten worden gestort in het Gemeentefonds. Dit vanwege het feit dat nu voor deze plannen een bedrag in artikel 12 wordt meegenomen van in totaal f 3,8 miljoen voor de vorming van een voorziening voor het niet bouwen in deze plannen. Aan het terugstorten wil ik een termijn verbinden. Overwogen is deze termijn te bepalen op 3 of 10 jaar. Bij 3 jaar wordt aangesloten op de duur van de artikel 12-steun, terwijl bij 10 jaar de oorspronkelijke termijn van het afschrijven van het oud tekort wordt gevolgd. Gezien de marginale financiële positie van de gemeente stel ik voor van een termijn van 3 jaren uit te gaan. De exploitatieopzet zal marktconform moeten zijn.

De inspecteur Financiën Lokale en provinciale Overheden,

J.J.E.M. van Setten

Gezien en akkoord,  
het hoofd van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden,

drs. G.IJ. Batelaan