



Provinciaal verslag
2014
over de
financiële positie
van de
gemeente Ten Boer

Gemeenten in de provincie Groningen



Provincie Groningen
Afdeling Bestuur, Juridische zaken en Communicatie (BJC)
Cluster financieel toezicht
Henk Stikma
13 maart 2014

Samenvatting en advies	5
1. Inleiding en karakteristiek van de gemeente Ten Boer	7
1.0 Algemene inleiding	7
1.1 Algemene karakteristiek	7
1.2 Sociale structuur	7
1.3 Grondexploitatie	8
1.4 Collectieve voorzieningen	8
1.5 Ambtelijk apparaat	11
1.6 Regionale c.q. intergemeentelijke samenwerking	13
2. Toetsing aan de formele voorschriften	15
2.1 Algemene voorschriften	15
2.2 Belastingpakket 2014	15
2.3 Conclusie	18
3. Beschrijving en analyse financiële positie	19
3.1 Algemeen	19
3.2 Begroting 2014	19
4. Toezicht	21
4.1 Algemeen	21
4.2 Het (financieel) toezicht op Ten Boer	21

Samenvatting en advies

Op grond van artikel 20 van het Besluit financiële verhouding rijk-gemeenten geven wij in dit provinciaal verslag ons advies aan de beheerders van het gemeentefonds over de financiële positie van de gemeente Ten Boer met betrekking tot het jaar 2014.

De raad van de gemeente Ten Boer heeft op 7 november 2013 de begroting 2014 vastgesteld.

De begroting 2014 van de gemeente werd gepresenteerd met een tekort van € 2.565.000. Ook de meerjarenraming geeft tot en met 2017 vergelijkbare tekorten te zien.

In dezelfde vergadering heeft de raad van de gemeente Ten Boer voor 2014 bij de beheerders van het gemeentefonds een aanvraag ingediend voor een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet.

De hoge tekorten zijn ontstaan door de afwaardering van de boekwaarde van de gronden Woldwijk naar agrarische waarde en het treffen van een voorziening in verband met een (verwacht) tekort op het exploitatieplan Dijkshorn. Hierdoor is in de jaarrekening 2012 een negatieve algemene reserve ontstaan van afgerond € 10 miljoen. Op grond van de huidige voorschriften (BBV) moet een negatieve reserve gedurende de periode van de meerjarenraming (vier jaar) weer op peil gebracht worden. Hierdoor ontstaat gedurende 4 jaar een kapitaallast van € 2.680.000. Zonder deze last zou de begroting 2014 van Ten Boer sluitend zijn.

Op 17 december 2013 hebben wij besloten de gemeente Ten Boer voor begrotingsjaar 2014 onder het preventieve begrotingstoezicht te plaatsen.

Gezien de problemen die zich in meerdere gemeenten voordoen ten aanzien van de grondproblematiek, zoals het (verplicht) afwaarderen van activa, kan een negatieve algemene reserve ontstaan. Lukt het niet om in een periode van 4 jaar de algemene reserve weer op peil te brengen, dan wordt een gemeente onder preventief toezicht geplaatst.

In de gemeente Ten Boer is de negatieve stand van de algemene reserve ontstaan als gevolg van verliezen op de grondexploitatie. De toezichthouder kan de gemeente toestemming geven dit tekort in een langere periode dan 4 jaar te saneren. Een sanering in een periode langer dan 10 jaar is niet toegestaan. In deze situaties (langere periode van sanering) geldt uiteraard ook het preventieve toezicht. Wij hebben de gemeente geadviseerd de lasten van de negatieve algemene reserve over een periode van 10 jaar te berekenen. Hierdoor ontstaat een kapitaallast van € 1.300.320 in plaats van de in de begroting berekende € 2.680.000.

Over de sanering van een negatieve algemene reserve zijn (ambtelijk) afspraken gemaakt met de toezichthouder die vervolgens bestuurlijk worden afgestemd én vastgelegd.

In het kader van het aan ons opgedragen toezicht op de gemeentelijke financiën heeft in het kader van het onderzoek van de begroting sinds 2012 intensief ambtelijk- en bestuurlijk overleg plaatsgevonden met de gemeente.

Naar aanleiding van het voor 2013 door GS ingestelde preventieve begrotingstoezicht heeft de gemeente Ten Boer het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de provincie Groningen verzocht een begrotingsscan uit te voeren (een globale toets van de financiële positie van de gemeente). Dit onderzoek is in de periode mei tot en met september 2013 uitgevoerd en op 2 oktober 2013 aan de raad van de gemeente Ten Boer gepresenteerd.

In dit provinciaal verslag zal voor diverse onderdelen verwezen worden naar de uitkomsten van de scan.

In opdracht van de Vereniging van Groninger Gemeenten en de provincie Groningen heeft de Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen' de huidige en toekomstige sociaal-economische en maatschappelijke ontwikkelingen geanalyseerd en de huidige bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit en samenwerking in de provincie bestudeerd en met diverse stakeholders besproken. In het rapport 'Grenzeloos Gunnen' (28 februari 2013) adviseert de Visitatiecommissie over de bestuurlijke toekomst van gemeenten in Groningen.

De commissie stelt voor dat Groningen in de periode 2013 - eind 2017 bestuurlijk opnieuw wordt ingedeeld naar zes gemeenten. Voor de gemeente Ten Boer is voorgesteld een cluster te vormen met de gemeenten Groningen en Haren en deel van Slochteren (grenscorrectie voor Meerstad). Het cluster Groningen, Haren en Ten Boer bestaat uit een stad en twee kleine gemeenten. Binnen het cluster is er een sterk samenwerkingsverband tussen Groningen en Ten Boer en een minder sterke samenwerking tussen Groningen en Haren. Van samenwerking tussen Haren en Ten Boer is geen sprake.

Verwacht wordt dat medio 2014 meer duidelijkheid zal ontstaan over de voorgenomen gemeentelijke herindeling per 1 januari 2018.

(zie <http://www.provinciegroningen.nl/actueel/dossiers/herindeling-groninger-gemeenten/advies-visitatiecommissie-groningen/>)

In hoofdstuk 1, Inleiding en karakteristiek van de gemeente Ten Boer, is naast de algemene inleiding een beeld geschetst van de karakteristiek van de gemeente. Vervolgens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de sociale structuur, de grondexploitatie, de collectieve voorzieningen, het ambtelijk apparaat en de regionale c.q. intergemeentelijke samenwerking in de gemeente Ten Boer.

In hoofdstuk 2, Toetsing aan de formele voorschriften, worden de algemene voorschriften en het belastingpakket 2014 behandeld. Geconstateerd wordt dat de gemeente voldoet aan de voorschriften om voor een aanvullende bijdrage in aanmerking te komen.

In hoofdstuk 3, Beschrijving en analyse financiële positie, wordt korthedshalve verwezen naar de "Begrotingsscan Ten Boer 2013".

Over de begroting 2014 is in dit hoofdstuk een passage opgenomen, omdat deze geen onderdeel uitmaakt van de begrotingsscan.

Tenslotte wordt in hoofdstuk 4, Toezicht, ingegaan op het door de provincie uitgeoefende financieel toezicht op de gemeente Ten Boer.

Conclusies

De begroting 2014 van de gemeente Ten Boer is niet structureel en reëel in evenwicht.

Uit de meerjarenraming 2015-2017 blijkt dat er geen perspectief is om in de periode tot en met 2017 een structureel en reëel in evenwicht zijnde begroting te kunnen presenteren. Er is daardoor sprake van een aanmerkelijk- en structureel tekort.

Wij hebben geconstateerd dat de gemeente voldoet aan de voorschriften om voor een aanvullende bijdrage in aanmerking te komen.

Advies

Vanuit de provincie wordt de beheerders van het gemeentefonds geadviseerd de gemeente op zo kort mogelijke termijn duidelijkheid te verschaffen over de financiële mogelijkheden met betrekking tot artikel 12.

Hoewel een artikel 12-traject en een gemeentelijke herindeling formeel gezien gescheiden trajecten zijn, is er -zeker op termijn- sprake van raakvlakken tussen beide procedures. Naar onze mening dienen daarom, evenals in recente en vergelijkbare artikel 12-situaties, in ieder geval de volgende onderwerpen in het artikel 12-proces te worden betrokken:

- De gemeente zal, in verband met de voorgenomen gemeentelijke herindeling per 1-1-2018, "schoon" moeten worden opgeleverd. Dat wil zeggen dat de gemeente aan het eind van het artikel 12 traject weer financieel gezond is. Rechtsopvolgers dienen niet te worden geconfronteerd met oude tekorten. Tekorten uit het verleden dienen daarom te worden gesaneerd zodat de begroting weer in evenwicht is.
- Grondexploitatieverliezen dienen in de artikel 12-procedure te worden gesaneerd.
- De negatieve algemene reserve zal weer op peil gebracht moeten worden.
- De gemeente zal ook een eigen inspanning moeten verrichten, te denken hierbij valt aan structurele ombuigingen en / of bezuinigingen, verhoging van inkomsten en inzet van incidentele middelen (zoals bijvoorbeeld verkoop aandelen Essent, opbrengst verkoop onroerende zaken, begrotingsvoordelen etc. etc.).
- Gezien de voorgenomen gemeentelijke herindeling zal het artikel 12-traject uiterlijk op 31-12-2017 beëindigd dienen te worden.

1. Inleiding en karakteristiek van de gemeente Ten Boer

1.0 Algemene inleiding

De raad van de gemeente Ten Boer heeft in zijn vergadering van 7 november 2013 besloten voor het jaar 2014 een aanvraag in te dienen voor een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) bij de beheerders van het gemeentefonds.

Als gevolg van de afwaardering van boekwaarde van nog niet in exploitatie genomen gronden Woldwijk en het treffen van een voorziening in verband met een geprognosticeerd tekort op exploitatieplan Dijkshorn in de jaarrekening 2012, is een negatieve algemene reserve ontstaan van circa € 10 miljoen. De lasten van dit tekort (rente- en afschrijvingskosten gedurende 4 jaar ad € 2,7 miljoen) zijn met ingang van 2013 in de begroting opgenomen.

Vervolgens laat de begroting 2014 een tekort zien van € 2.565.000. Ook de jaarschijven 2016 tot en met 2017 vertonen forse tekorten.

Geconcludeerd is dan ook dat sprake is van een aanmerkelijk- en structureel tekort.

Zoals op pag. 4 werd opgemerkt is medio 2013 in samenwerking met het Ministerie van BZK (DGBK/Bestuur, Democratie en Financiën Financieel en Informatiestelsel) en de provincie Groningen (afdeling Bestuur, juridische zaken en communicatie cluster financieel toezicht) een "Begrotingsscan Ten Boer 2013" samengesteld. Op 2 oktober 2013 zijn de uitkomsten van de scan gepresenteerd aan de gemeenteraad van Ten Boer.

In de scan is de financiële positie van de gemeente uitvoerig onderzocht en beschreven. In overleg met de behandelende inspecteur is besloten voor wat betreft hoofdstuk 3 "Beschrijving en analyse financiële positie" te verwijzen naar de scan.

1.1 Algemene karakteristiek

Tot 1990 bestond de provincie Groningen uit (50) veelal kleine gemeenten. Het lot van de gemeente Ten Boer hing bij de gemeentelijke herindeling in 1990 aan een zijden draadje, de norm was dat een gemeente ongeveer 10.000 inwoners diende te hebben, en Ten Boer voldeed daar niet aan. Een samenvoeging met de gemeente Bedum ging uiteindelijk echter toch niet door.

Met de herindeling van 1990 en het samenvoegen van de gemeenten Winschoten, Scheemda en Reiderland tot de nieuwe gemeente Oldambt in januari 2010, bestaat de provincie Groningen tegenwoordig uit 23 gemeenten.

De gemeente Ten Boer ligt op circa tien kilometer ten noordoosten van de stad Groningen aan de N360 de wegverbinding Groningen-Delfzijl. In de twintigste eeuw is het deels een forensenplaats geworden.

De gemeente Ten Boer telde per 1-1-2014 7.473 inwoners. De gemeente bestaat uit de volgende dorpen Garmerwolde, Lellens, Sint Annen, Thesinge, Ten Boer, Ten Post, Winneweer, Wittewierum en Woltersum.

Het gemeentehuis is gevestigd in het dorp Ten Boer.

De gemeenteraad van Ten Boer bestaat uit 13 raadsleden, in de raadsperiode 2010-2014 als volgt samengesteld:

PvdA	4 zetels
CDA	3 zetels
Algemeen Belang	3 zetels
ChristenUnie	2 zetels
Onafhankelijk raadslid	1 zetel

Het college van burgemeester en wethouders wordt (in de periode 2010-2014) gevormd door PvdA (wethouder dhr. L. Stoel) en CDA (wethouder dhr. P.C. Heidema), burgemeester is dhr. N.A. van de Nadort (PvdA).

Gemeentesecretaris is dhr. J.A.C. Hoedjes en raadsgriffier is dhr. R. Sj. Bosma.

1.2 Sociale structuur

De samenstelling van de bevolking over de afgelopen jaren is in onderstaande tabel weergegeven (bron CBS / min. BZK algemene uitkering, cijfers 2013 en 2014 nog niet definitief).

	1-1-2014	1-1-2013	1-1-2012	1-1-2011	1-1-2010	1-1-2009
aantal inwoners	7.500	7.500	7.477	7.454	7.427	7.447
< 20 jaar	2.011	2.002	2.011	2.032	2.052	2.073
in % van het aantal inwoners	26,81%	26,69%	26,90%	27,26%	27,63%	27,84%
> 64 jaar	1.154	1.236	1.154	1.018	981	933
in % van het aantal inwoners	15,39%	16,48%	15,43%	13,66%	13,21%	12,53%
inwoners 75 - 85 jaar	351	364	351	312	308	306
in % van het aantal inwoners	4,68%	4,85%	4,69%	4,19%	4,15%	4,11%
huishoudens met een laag inkomen	820	830	830	820	840	920
in % van het aantal inwoners	10,93%	11,07%	11,10%	11,00%	11,31%	12,35%
bijstandsontvangers	73	68	56	61	43	42
in % van het aantal inwoners	0,97%	0,91%	0,75%	0,82%	0,58%	0,56%
minderheden	80	90	80	75	60	55
in % van het aantal inwoners	1,07%	1,20%	1,07%	1,01%	0,81%	0,74%
aantal woonruimten	3.132	3.107	3.083	3.059	3.027	3.021
personen per woonruimte	2,39	2,41	2,43	2,44	2,45	2,47

1.3 Grondexploitatie

In de inleiding is al gememoreerd dat de grondexploitatie de belangrijkste oorzaak is van de financiële problemen van de gemeente Ten Boer. In de begrotingsscan Ten Boer 2013 is het ontstaan en de actuele stand van zaken van de financiële problematiek uitgebreid beschreven. Kortheidshalve wordt hier dan ook naar verwezen.

Aan de raad worden één keer per jaar (in het voorjaar) de geactualiseerde exploitatieopzetten voorgelegd. In het najaar wordt aan de raad inhoudelijk gerapporteerd over het verloop van de exploitatie (geen geactualiseerde exploitatieopzetten).

De laatste actualisatie is besproken in de raadsvergadering van 27 maart 2013.

Dijkshorn

In de op 27 maart 2013 vastgestelde exploitatieopzet is als planning opgenomen dat het plan op 31-12-2024 kan worden afgesloten met een nadelig saldo van € 3.940.000. Voor dit bedrag is een voorziening ingesteld.

Nog niet in exploitatie genomen bouwgronden:

Centrumplan

In de raadsvergadering van 27 maart 2013 is besloten om het plan per 31-12-2012 af te sluiten. Dit besluit van de raad is verwerkt in de jaarrekening 2012.

De resterende kavels (Cluster 4 en Veld 1) zijn als niet in exploitatie genomen gronden opgenomen op de balans. Uitgifte van deze gronden staat gepland voor de komende jaren, waarbij het saldo van nog te maken lasten en te ontvangen baten de boekwaarde van de gronden moet dekken.

Woldwijk

De gronden Woldwijk zijn in de jaarrekening 2012 afgewaardeerd naar landbouwwaarde.

Voor 2014 heeft de gemeente geen plannen om deze gronden te verkopen. Wel wordt nagegaan of er een tijdelijke invulling aan de gronden kan worden gegeven die financiële inkomsten genereert.

Het gemeentebestuur moet nog een standpunt innemen over de vraag of deze gronden op termijn bestemd moeten blijven voor woningbouw.

1.4 Collectieve voorzieningen

De gemeente kent een groot aantal voorzieningen, zoals onder andere.

(bron: <http://www.tenboer.nl/digitale-balie/digitale-gemeentegids>)

Gezondheidszorg

In de gemeente zijn drie huisartsen gevestigd, in Ten Boer (twee) en Garmerwolde (één). De huisartsen in de gemeente zijn apotheehoudend. Er is een tandartsenpraktijk in Ten Boer.

In Ten Boer zijn (groeps)praktijken voor logopedie, fysiotherapie en fitness en een eerstelijns-psychologiepraktijk gevestigd.
In (buurgemeente) Groningen zijn het Universitair Medisch Centrum Groningen (UMCG) en het Martini Ziekenhuis gevestigd. In Delfzijl is het Delfzicht (streek)ziekenhuis gevestigd.

Markten

Een weekmarkt wordt gehouden op het Koopmansplein in Ten Boer.

Ondernemersverenigingen

Er is een ondernemersvereniging in Ten Boer.

Bibliotheken

De bibliotheek in Ten Boer is sinds 2008 gevestigd aan het Koopmansplein 9 (in het Centrumplan van Ten Boer, een dorpscentrum gerealiseerd op een centrale locatie in het dorp met voorzieningen-concentratie van winkels, zorg en openbare voorzieningen, gecombineerd met woningbouw in de vorm van appartementen en eengezinswoningen).

De Groningse bibliotheken werken samen in Stichting Biblionet Groningen. Stichting Biblionet Groningen geeft in opdracht van de Groningse gemeenten en de provincie Groningen zo efficiënt mogelijk uitvoering aan de publieke taak van het bibliotheekwerk.

Biblionet Groningen is in 2000 ontstaan vanuit de Provinciale Bibliotheekcentrale Groningen en de Openbare Bibliotheek Groningen. Het afgelopen decennium is Biblionet Groningen geëvolueerd naar een netwerkorganisatie bestaande uit ongeveer 60 bibliotheken, 70 bibliobushaltes en een service- en kenniscentrum.

Ook de bibliotheek in Ten Boer wordt geëxploiteerd door de Stichting Biblionet. In de bibliotheek was tot en met 2012 een vestiging van Post.NL en de ING opgenomen waarvoor Biblionet een bijdrage van € 29.000 ontving in de exploitatie van de bibliotheek. Verder had Biblionet een bibliobus die de buitendorpen bediende. Voor deze activiteiten stelde de gemeente jaarlijks een bedrag van € 205.000 beschikbaar. Daarnaast ontving Biblionet nog een gemeentelijke bijdrage van € 6.840 voor de VVV-taken en de verkoop van zwemabonnementen.

In 2011 besloot de raad van Ten Boer tot een bezuiniging van € 30.000 met ingang van 2012 (schrappen bibliobus € 29.000 en collectie € 1.000).

Voor de instandhouding van de bibliotheek in Ten Boer was vanaf 2012 een bedrag beschikbaar van € 175.000 en een bijdrage van € 6.840.

Door Biblionet is aangegeven dat de huisvestingslasten in Ten Boer erg hoog zijn. Men zit op een A-locatie met een hoge huurprijs.

Verder is in het verleden een garantstelling door de gemeente afgegeven voor de hypotheek die Biblionet heeft afgegeven. De hypotheek is momenteel circa € 925.000. Wanneer de bibliotheek op deze plaats gesloten zou worden leidt dit tot een eenmalige bijdrage van de gemeente aan Biblionet voor de dekking van het verlies. Het ligt niet in de verwachting dat het gebouw (momenteel) tegen deze prijs verkocht zal kunnen worden.

Sport

Binnen de gemeente zijn veel sportverenigingen. Door een groot aantal van deze verenigingen wordt gebruik gemaakt van gemeentelijke accommodaties.

Een opsomming van de sportvoorzieningen in de gemeente:

- Tennisbanencomplex met 4 Probounce tennisbanen
- Sportveldencomplex van de vv. Omlandia
- IJs-skeelerbaan: in de zomer een 400 meter asfalt-skeelerbaan. 's Winters ijsbaan
- De Blinkerd, verwarmd openluchtbad met speelvoorzieningen, geopend van 1 mei tot 1 september
- Jeu de Boulesbanen
- Sportvelden en gymzaal in Ten Post, Woltersum en Garmerwolde

Ook op het gebied van binnensport zijn er verschillende mogelijkheden. Een aantal voorbeelden:

- Tiggelhal, multifunctionele sport- en evenementenhal. Mogelijkheden voor o.a. zaalvoetbal, volleybal, badminton, tafeltennis, basketbal
- Sportschool in het gezondheidscentrum 'De Kiep'

In onderstaande tabel nader gespecificeerd:

kern accommodatie	ijsbaan	jeu de boules	sport- hal	sport- velden	gym- lokaal	tennis- baan	zwem- bad	dorps- huizen
Ten Boer	x	x*	x	x		x*	x	x*
Garmerwolde				x	x			x*
Thesinge					x*			x*
Ten Post		x*		x	x*			x*
Woltersum		x*		x	x*			x*
Sint Annen		x*						x*

*Geen gemeentelijke voorzieningen

Onderwijs in de gemeente Ten Boer

Basisonderwijs

Overzicht van de vestigingen van het basisonderwijs in de dorpen.

dorpen	openbaar basisonderwijs	bijzonder basisonderwijs
Ten Boer	1	2
Garmerwolde	1	-
Woltersum	1	-
Ten Post	1	1
Thesinge	-	1

In de gemeente Ten Boer verzorgen drie schoolbesturen het basisonderwijs op acht scholen in vijf verschillende dorpen.

De Stichting Marenland heeft drie scholen in de gemeente: OBS de Huifkar in Ten Boer (met een nevenvestiging in Woltersum), OBS de Lessenaar in Ten Post en OBS Garmerwolde. De Stichting Marenland bestuurt 29 openbare basisscholen in de gemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, Loppersum en Ten Boer. Het Onderwijsbureau verzorgt het bovenscholse management voor Stichting Marenland. Op 31 locaties wordt openbaar onderwijs verzorgd.

Drie scholen in de gemeente vallen onder de vereniging voor Protestants Christelijk Onderwijs in de gemeente Ten Boer (VPCBO Ten Boer): de Til in Thesinge, de Schalm in Ten Post en CBS de Fontein in Ten Boer.

De Vereniging voor Gereformeerd Primair Onderwijs in Noordoost-Nederland (VGPONN) heeft één school in de gemeente: de Poort in Ten Boer. De vereniging heeft tot doel basisscholen van gereformeerde signatuur in het oosten en noorden van de provincie Groningen en een deel van Drenthe in stand te houden of te stichten. Onder de VGPONN ressorteren veertien basisscholen. Het Centraal Kantoor van de vereniging is gevestigd in Noordhorn.

De scholen gezamenlijk verzorgen het onderwijs aan ruim 800 leerlingen. Het aantal leerlingen laat een dalende trend zien. Deze trend is te zien door de leerlingentellingen van de afgelopen jaren met elkaar te vergelijken. De volgende tabel laat zien dat het totaal aantal leerlingen de afgelopen 5 jaar met 116 is gedaald.

Oktober-tellingen	2009	2010	2011	2012	2013
School					
De Huifkar Ten Boer	213	224	222	237	245
De Huifkar Woltersum	54	52	47	47	46
Lessenaar Ten Post	42	37	37	30	27

OBS Garmerwolde	41	40	36	42	32
De Til Thesinge	70	65	68	63	49
De Schalm Ten Post	45	49	51	54	54
De Fontein Ten Boer	250	234	208	200	180
De Poort Ten Boer	150	138	132	128	116
totaal	865	839	801	801	749

De feitelijke gegevens van de bovengenoemde oktobertellingen worden gebruikt bij het opstellen van de leerlingenprognose. Eens in de twee jaar wordt deze opgesteld door Onderzoek en Statistiek van de gemeente Groningen. De leerlingenprognose is een belangrijk instrument dat wordt gebruikt bij de discussie en het onderzoek naar de krimp. Het laat de meest waarschijnlijke ontwikkeling zien in het aantal leerlingen in het basisonderwijs in de gemeente Ten Boer.

Deze laatste prognose is opgesteld in 2011 en gaat over de periode 2011-2026. De prognose is gevoed door telgegevens van 2007 t/m 2010. Daarnaast wordt de prognose gebaseerd op de bevolkingsprognose, met daarin verwerkt de aannames voor vruchtbaarheid, sterfte, vestiging en vertrek en woningplanning. De stand van de woningplanning van voorjaar 2011 is ingevoerd, waarbij wordt uitgegaan van een stijging van het aantal woningen (tot 2030) met 600.

Uit de bevolkingsprognose kan worden opgemaakt dat het aantal inwoners in de gemeente Ten Boer zal toenemen van 7.450 op 1-1-2011 naar bijna 7.900 in 2026. Wel wordt een verschuiving verwacht in de leeftijdsopbouw (meer ouderen, minder kinderen).

Op basis van afspraken in december 2012 (stuurgroep Regiovisie Groningen-Assen is het maximale aantal te bouwen woningen in Ten Boer over de periode 2012-2030 (bij)gesteld tot 295. De bevolkingsprognose zal ook fors moeten worden bijgesteld.

Leerlingenprognose								
School	<u>2012</u>	<u>2014</u>	<u>2016</u>	<u>2018</u>	<u>2020</u>	<u>2022</u>	<u>2024</u>	<u>2026</u>
De huifkar Ten Boer	232	243	247	236	233	232	231	232
De huifkar Woltersum	50	46	43	41	40	40	40	40
Lessenaar Ten Post	33	23	20	19	19	18	18	18
OBS Garmerwolde	41	38	40	40	38	36	34	32
De Til Thesinge	65	56	54	53	51	48	46	43
De Schalm Ten Post	49	50	53	51	52	49	49	48
De Fontein Ten Boer	233	227	218	208	206	204	204	204
De Poort Ten Boer	136	131	127	122	121	119	118	118
totaal	839	817	802	770	760	746	740	735

De prognose 2011 is ingehaald door de tijd. Het jaar 2012 uit de prognose kan worden vergeleken met de oktobertelling 2012. Te zien is dat het aantal leerlingen in werkelijkheid 38 lager is dan geprognosticeerd. Wellicht valt dit te verklaren uit een wijziging in de woningplanning (woningmarkt ziet er nu anders uit dan begin 2011 werd aangenomen).

Welke ontwikkeling een nieuwe prognose ook zal laten zien, voorsnog wordt uitgegaan van een daling van het aantal leerlingen met minimaal 100 (over een periode van 14 jaar).

Peuterspeelzalen

In de gemeente Ten Boer zijn vier peuterspeelzalen (Ten Boer, Thesinge, Ten Post en Woltersum). Deze worden, met uitzondering van Woltersum, beheerd door de Stichting Kids2b.

Voortgezet onderwijs

Voor voortgezet- c.q. vervolgonderwijs zijn de inwoners van de gemeente Ten Boer aangewezen op onderwijsvoorzieningen in Groningen, Appingedam en Delfzijl.

1.5 Ambtelijk apparaat

Samenwerking Ten Boer - Groningen

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

Als kleine gemeente wordt het steeds moeilijker om alle taken op een adequaat niveau uit te voeren. En door de centrale overheid worden er steeds meer taken bij de gemeenten neergelegd. Het eigen ambtelijk apparaat was hiervoor te klein, met teveel eenmansposten.

Vandaar de samenwerking met Groningen. Ten Boer blijft als zelfstandige gemeente het eigen beleid bepalen en de regie voeren. De uitvoerende taken en de beleidsvoorbereiding worden gedaan door de medewerkers van de gemeente Groningen.

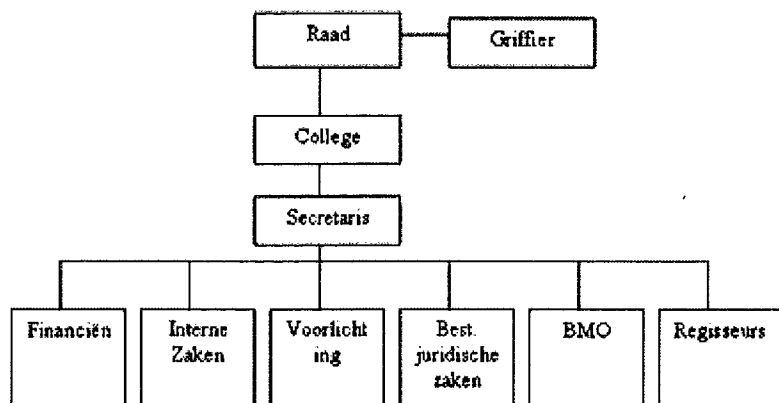
Het leeuwendeel van de Ten Boerster medewerkers is in dienst gekomen van de gemeente Groningen. Ongeveer 15 ambtenaren zijn in dienst van de gemeente Ten Boer gebleven. Zij formuleren de opdrachten aan de gemeente Groningen en voeren de regie over de uitvoering. Daarnaast blijven een aantal identiteit gebonden taken, zoals voorlichting, rechtsbescherming en representatie in eigen huis.

Belangrijk uitgangspunt is, dat de inwoners van de gemeente Ten Boer geen nadelige gevolgen mogen ondervinden van de samenwerking. Veel voorkomende frontofficetaken, zoals het aanvragen van paspoorten, rijbewijzen en bouwvergunningen, blijven dan ook mogelijk in het gemeentehuis in Ten Boer.

Organisatie

Vanaf 1 januari 2007 wordt het leeuwendeel van de uitvoerende taken gedaan door medewerkers van de gemeente Groningen.

Deze samenwerking leidt ertoe dat de ambtelijke organisatie enkel nog bestaat uit de Raadsgriffier en de Unit Bestuursondersteuning (zie organogram). De gemeentesecretaris staat aan het hoofd van deze unit.



De organisatie moet invulling geven aan de uitgangspunten van de missie en bedrijfsfilosofie. Maar bovenal is zij verantwoordelijk voor de invulling van de regierol van de gemeente Ten Boer. In het gemeentehuis blijft de publieksbalie. Dit betekent dat de inwoners voor de meest voorkomende zaken terecht kunnen in het gemeentehuis. Hieronder volgt daarvan een overzicht.

Loket Burgerzaken

alle handelingen m.b.t. burgerlijke stand, BRP, rijbewijzen, reisdocumenten en identiteitsbewijzen etc.

Loket De Deel

alle aanvragen op het terrein van opvoeden, wonen, welzijn en zorg.

Loket Bouwen en Wonen

Alle aanvragen kunnen in Ten Boer ingediend worden (bouwvergunningen, sloopvergunningen, milieuvergunningen, kapvergunningen etc.).

Tevens is voorzien in de vraagfunctie m.b.t. bouwen en wonen (bestemmingsplannen, bouwmogelijkheden).

1.6 Regionale c.q. intergemeentelijke samenwerking

De gemeente Ten Boer heeft de volgende verbonden partijen en samenwerkingsverbanden (zie paragraaf Verbonden Partijen begroting 2014).

Naam verbonden partij	Aard deelname	Doel deelname	Jaarlijkse financiële bijdrage(n)
Stichting provinciale Groninger welstands- en monumentencommissie (Libau)	Privaatrechtelijk; rechtspersoon (stichting)	1) welstandsadvisering bouwplannen e.d.; 2) advisering over monumentenvergunningen	Jaarlijkse contributie.
Waterbedrijf Groningen	Privaatrechtelijk; rechtspersoon (NV)	Drinkwatervoorziening	Geen
ARCG – Afvalverwijdering	GR	Zorgt voor een tegen zo laag mogelijke kosten inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval op milieu hygiënische wijze.	€ 330.000
GR V&GR: Hulpverlening en Openbare Gezondheidszorg Groningen	Publiekrechtelijk: gemeenschappelijke regeling, openbaar lichaam	Organisatie en coördinatie: voorkomen en bestrijden van brand; hulpverlening bij rampen en ongevallen; bescherming en bevordering volksgezondheid; afstemming ambulancehulpverlening c.a.	Jaarlijkse bijdragen, vastgesteld in begroting 2014 V&GR Per inwoner: LGZ&J € 6,94 S&ZV € 4,68 GGD € 1,94 Crisismanagement € 0,72 GHOR € 1,00 Rampenbestrijding Gemeentelijke kolom € 1,37
Enexis BV	Privaatrechtelijk	Energievoorziening	-
Vereniging v. Gemeenten Aandeelhouders Essent Noord-Nederland (VEGANN)	Privaatrechtelijk: vereniging	Behartiging belangen kleine Essent-aandeelhouders	Contributie € 0,00
Werkvoorzieningschap Fivelingo	Publiekrechtelijk: gemeenschappelijke regeling: Openbaar lichaam	Bevorderen of uitvoeren van activiteiten tot creëren, bevorderen of in stand houden van werkgelegenheid van personen die afstand hebben tot de arbeidsmarkt: uitvoering WSW, evt. andere regelingen inzake gesubsidieerde arbeid, eigen	Jaarlijkse bijdrage € 12.200 voor 19 personen

Sinds 1 januari 2014 werken de Groninger gemeenten en de provincie samen in de Omgevingsdienst Groningen (voorheen Regionale Uitvoeringsdienst genoemd), gevestigd in Veendam.

De Wet Veiligheidsregio's schrijft gemeenten voor dat zij hun lokale brandweer uiterlijk 1 januari 2014 onderbrengen in een regionaal georganiseerde brandweer als onderdeel van de Veiligheidsregio. In de Wet Veiligheidsregio's is vastgelegd dat de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot de regio een gemeenschappelijke regeling treffen, waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld met de aanduiding: Veiligheidsregio. Vanaf 2014 is de brandweezorg

geregionaliseerd en maken ook de (voorheen) gemeentelijke korpsen deel uit van de veiligheidsregio Groningen (onderdeel van de GR V&GR: Hulp-verlening en Openbare Gezondheidszorg Groningen).

2. Toetsing aan de formele voorschriften

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de algemene voorschriften waaraan moet worden voldaan om voor een aanvullende uitkering in aanmerking te komen.

Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente. Achtereenvolgens komen aan de orde het belastingpakket 2013 en de overige heffingen.

2.1. Algemene voorschriften

Artikel 12, lid 2 van de Financiële-verhoudingswet somt de voorwaarden op waaraan moet worden voldaan om voor een aanvullende uitkering in aanmerking te komen. De algemene middelen zullen aanmerkelijk en structureel tekort moeten schieten. Toetsing hiervan vindt plaats aan de hand van de begroting.

Begroting 2014

De begroting 2014 werd door de raad vastgesteld op 7 november 2013. De begroting 2013 van de gemeente werd gepresenteerd met een "negatief saldo" van € 2.565.000. Ook meerjarig worden negatieve saldi voorzien. Er is naar onze mening sprake van een aanmerkelijk en structureel tekort.¹

(tekort is hoger dan 2% van de algemene uitkering: 2% van € 6,9 miljoen is > € 138.000)

De gemeente heeft voldaan aan de wettelijke termijn voor inzending van de begroting.

Wij hebben de gemeente geadviseerd de lasten van de negatieve algemene reserve over een periode van 10 jaar te berekenen. Hierdoor ontstaat een kapitaallast van € 1.300.320 in plaats van de in de begroting berekende € 2.680.000. Ook dan is nog steeds sprake van een aanmerkelijk en structureel tekort.

2.2 Belastingpakket 2014

Redelijk peil van de eigen inkomsten

De Financiële-verhoudingswet bepaalt dat de eigen inkomsten van een gemeente, wil zij in aanmerking komen voor een aanvullende uitkering, een bepaald redelijk peil hebben. Om dat te kunnen beoordelen moet duidelijk zijn welke eigen inkomsten daarbij worden betrokken en wat een redelijk peil is. Dit is vastgesteld in artikel 4 van de Regeling aanvullende uitkering gemeentefonds en omvat de eigen inkomsten uit:

1. de onroerend-zaakbelastingen (OZB);
2. de afvalstoffenheffingen en reinigingsrechten (huisvuil en bedrijfsvuil);
3. de rioolheffingen.

Een gemeente die over een bepaalde periode een aanvullende uitkering ontvangt zal voor de gehele periode van de aanvullende uitkering aan de eisen van het redelijk peil moeten (blijven) voldoen, tenzij er door de beheerders van het gemeentefonds toestemming is verleend om de OZB te verlagen. De provincie zal over het voldoen aan deze voorwaarde aan de beheerders van het gemeentefonds verslag uitbrengen. Dat doet de provincie in het provinciaal verslag (zoals bedoeld in artikel 20 van het besluit) vóór 15 februari van ieder jaar waarvoor een aanvullende uitkering is verstrekt.

Onderdekking op de onderdelen riool en reiniging mogen gecompenseerd worden door extra baten uit de onroerendezaakbelasting boven de 120%. In het artikel 12 onderzoek zal ten aanzien van de reiniging en riolering aandacht worden besteed aan de juiste lasten- en batentoekening aan beide functies dan wel functieonderdelen.

ad 1) OZB

De gemeente maakt gebruik van de mogelijkheid van tariefdifferentiatie tussen woningen en bedrijven (niet woningen). In de vergadering van 27 november 2013 zijn de tarieven voor 2014 voor eigenaren van woningen definitief vastgesteld op **0,1679%** (2013 0,1577%) en de tarieven voor eigenaren respectievelijk gebruikers van niet woningen op **0,2996%** (2013 0,2819%) respectievelijk **0,2239%** (2013 0,2077%).

¹ Een aanmerkelijk tekort is een tekort dat groter is dan 2% van de som van de uitkering uit het gemeentefonds (algemene uitkering plus decentralisatie en integratie-uitkeringen) en de OZB-capaciteit. Een tekort wordt als structureel beschouwd als naast de begroting ook de meerjarenraming in alle jaren niet sluitend is.

Het gewogen gemiddelde tarief is berekend op **0,1846%** (conform berekening 2013) terwijl het normtarief voor 2014 **0,1651%** bedraagt.

(Redelijk) peil eigen inkomsten OZB voor toelating artikel 12 Financiële verhoudingswet
(bron: Begrotingsanalyse 2013 internetsite ministerie BZK)

A) Percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 voor het jaar 2013

Percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 voor het jaar 2013	0,1540
---	---------------

B) Percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 voor het jaar 2014

Totaal WOZ-waarde woningen 2013	€1.644.302.059.000
Totaal WOZ-waarde niet woningen gebruikers 2013	€434.210.775.150
Totaal WOZ-waarde niet woningen eigenaren 2013	€452.529.069.150
Totaal OZB-opbrengst o.b.v. totaal WOZ-waarde 2013	€3.523.352.218
Totaal onderdekking reiniging/afvalstoffen 2013	€14.500.000
Totaal onderdekking riolering 2013	€25.901.946
Totaal OZB-opbrengst o.b.v. totaal WOZ-waarde gecorrigeerd voor onderdekking reiniging/afvalstoffen en riool 2013	€3.482.950.272
Werkelijk gewogen landelijk gemiddelde percentage van de gecorrigeerde WOZ-waarde 2013	0,1376
Percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 voor het jaar 2014 (zie meicirculaire 2013)	0,1651

C) Percentage van de WOZ-waarde voor het jaar 2013 van de gemeente Ten Boer

WOZ-waarde woningen 2013 Ten Boer	€522.345.000
WOZ-waarde niet woningen gebruikers 2013 Ten Boer	€104.761.500
WOZ-waarde niet woningen eigenaren 2013 Ten Boer	€119.656.500
OZB-opbrengst o.b.v. totaal WOZ-waarde 2013 Ten Boer	€1.378.639
Onderdekking reiniging/afvalstoffen 2013 Ten Boer	€0
Onderdekking riolering 2013 Ten Boer	€0
OZB-opbrengst o.b.v. totaal WOZ-waarde gecorrigeerd voor onderdekking reiniging/afvalstoffen en riool 2013 Ten Boer	€1.378.639
Werkelijk gewogen gemiddelde percentage van de gecorrigeerde WOZ-waarde 2013 Ten Boer	0,1846

Toelating tot artikel 12 op grond van redelijk peil eigen OZB-inkomsten voor 2014 Ten Boer	JA*
--	------------

Toelating tot artikel 12 op grond van redelijk peil eigen OZB-inkomsten voor 2013 Ten Boer	JA
--	-----------

* Op basis van nu bekende gegevens 2013

Indien de uitkomst van de berekening hoger is dan 0,1651% (de toelatingseis voor 2014) dan voldoet een gemeente aan dit onderdeel voor toelating. Hierbij wordt uitgegaan van de veronderstelling dat bij de riolering én de reiniging sprake is van 100% lastendeckendheid.

Een eventuele onderdekking bij de reiniging en/of riolering moet worden gecompenseerd door een daarmee overeenkomende verhoging van het (gemiddelde) percentage WOZ-waarde.

Voor de berekening van het gemiddelde percentage WOZ-waarde voor de toelating tot artikel 12 wordt uitgegaan van de WOZ-gegevens per 1 januari van het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft.

ad 2) de afvalstoffenheffingen en reinigingsrechten (huisvuil en bedrijfsvuil)

De lasten van afvalstoffenverwijdering zijn álle exploitatielasten (inclusief alle perceptie- en apparaatskosten en kwijtscheldingen) en kapitaallasten verbonden aan het inzamelen, het eventueel opslaan, afvoeren van huis- en bedrijfsvuil, evenals het storten, dan wel verbranden en/of anderszins verwerken van vuil of andere afvalstoffen afkomstig vanuit woningen of bedrijven (inclusief BTW). Eventueel verleende kwijtscheldingen behoren door de opbrengst van de heffingen te worden gecompenseerd. Hiervoor kunnen geen andere onderdelen van de begroting (bijvoorbeeld bijzondere bijstand) als inkomsten worden ingebracht om zodoende te voldoen aan volledige kostendeckendheid. Als gevolg van de invoering van het BTW-compensatiefonds ontstaat hier normaliter een overdekking.

omdat bij de berekening van de tarieven de BTW als last dient te worden meegerekend, ondanks dat de BTW op dit onderdeel geen exploitatielast is. Deze omzetbelasting geeft als gevolg van de Wet op het BTW-compensatiefonds recht op een bijdrage uit het fonds. Reinigingsrechten hebben veelal betrekking op verwijdering en verwerking van bedrijfsafval.

De geraamde lasten voor het onderdeel afvalverwijdering en –verwerking bedragen € 801.184 (kosten waar van toepassing incl. btw). De exploitatie van dit onderdeel is kostendekkend. Het tarief voor een meerpersoonshuishouden bedraagt in 2014 (evenals in 2013) € 243 per jaar.

	2014	2013
<u>functie 721:</u>		
<u>lasten:</u> perceptiekosten en overhead	€ 86.237	€ 86.868
inzameling huishoudelijk afval	€ 233.502	€ 254.192
verwerking afval	€ 330.000	€ 350.000
netto lasten	€ 649.739	€ 691.060
<u>baten:</u> geraamde opbrengst afvalstoffenheffing/rein. rechten	€ 801.184	€ 837.361
kwijtschelding	€ 15.000-	€ 15.000-
overdekking (is 100% doorbelasting BTW)	€ 136.445-	€ 131.301-

ad 3) de rioolheffingen

De rioolheffingen dienen kostendekkend te zijn. De rioolheffing is een bestemmingsbelasting die wordt geheven op basis van artikel 228a, eerste lid van de Gemeentewet.

Essentie van het kostenverhaal bij de rioolheffing is dat de gemeente drie zorgplichten heeft en de kosten daarvan mag verhalen. De zorgplichten zijn een afvalwaterzorgplicht, een hemelwaterzorgplicht en een grondwaterzorgplicht. De opbrengsten van de rioolheffing moeten aan deze zorgplichten worden uitgegeven.

Onder de lasten van riolering worden alle exploitatielasten (inclusief alle perceptie- en apparaatskosten en kwijtscheldingen) en kapitaallasten van onderhoud, aanleg en vervanging van riolering en bijkomende voorzieningen verstaan (inclusief BTW), zoals die in het door het gemeentebestuur vastgestelde (Verbreed) Gemeentelijk Rioleringsplan zijn opgenomen. Vanuit de Wet milieubeheer zijn gemeenten verplicht vóór 2013 een Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan op te stellen. In het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan worden op grond van de Wet gemeentelijke watertaken (in werking sinds 1 januari 2008) de nieuwe zorgtaken voor hemel- en grondwater expliciet vastgelegd.

Ook bij de rioolheffingen behoren eventueel verleende kwijtscheldingen binnen de opbrengst van de heffingen te worden gecompenseerd. Bij de lastentoekening van de riolering komt het voor dat gemeenten deze, doordat de toedeling aan wegenonderhoud of riolering niet altijd eenduidig is, (gedeeltelijk) verantwoord op de functie wegen. Bij de toerekening worden voor de berekening van de volledige lastendekkendheid tevens rioleringswerkzaamheden betrokken die zijn verantwoord onder stadsvernieuwingslasten. Op basis van de uitspraak van de Hoge Raad van 4 juni 2010 houden ook baggerkosten (en grondwatercontrolekosten) meer dan zijdelings verband met de riolering, omdat de grachten, vijvers en overige waterlopen niet alleen dienen voor de waterberging maar ook voor de afvoer in het kader van het rioleringsbeheer (riooloverstort en hemelwaterlozing). Ook de kosten van het vegen van de wegen behoren tot de rioleringskosten.

Indien dit niet is opgenomen in de rioleringslasten dan dient standaard 50% van de kosten van het vegen van de wegen meegenomen te worden.

Bij de berekening van de lasten voor riolering wordt uitgegaan van de totale lasten van de riolering, verminderd met de baten van de tijdelijke verfijning rioleringen en de eventuele baten van het cluster riolering in het gemeentefonds. Als er sprake is van een negatieve baat van dit cluster, dit komt voor in alle gemeenten met een goede bodemgesteldheid, wordt deze baat op nul gesteld. Maximaal 100% van de totale lasten mag doorberekend worden in het tarief van de rioolheffingen. Als gevolg van de invoering van het BTW-compensatiefonds, ontstaat hier normaliter een feitelijke overdekking, omdat bij de berekening van de tarieven de BTW als last wordt meegerekend, ondanks dat de BTW op dit

3. Beschrijving en analyse financiële positie

3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk worden normaliter de volgende onderwerpen behandeld:

- Financiële positie
- Rekeningresultaten
- Reserves en voorzieningen
- Beheerplannen
- Begrotingen 2010 t/m 2013
- Begroting 2014
- Weerstandsvermogen
- Meerjarenraming

In de "Begrotingsscan Ten Boer 2013" zijn bovenstaande onderwerpen, met uitzondering van de begroting 2014, uitgebreid behandeld. Korthedshalve wordt hiernaar verwezen.

3.2. Begroting 2014

Ten aanzien van de begroting 2014 wordt het volgende opgemerkt.

De begroting 2014 werd door de raad van de gemeente Ten Boer vastgesteld op 7 november 2013. De begroting 2014 laat een tekort zien van € 2.565.000. Dit tekort ontstaat doordat de gemeente in 2012 genoodzaakt was om fors af te boeken op de boekwaarde van de gronden Woldwijk en een voorziening te treffen voor de exploitatie van het plan Dijkshorn. Hierdoor is de algemene reserve negatief komen te staan. Dit negatieve bedrag van € 9,2 miljoen moet op grond van begrotingsvoorschriften in 4 jaar worden afgeschreven. De rente en afschrijving van dit tekort bedraagt € 2.680.000 en drukt op de begroting 2014 en de volgende drie jaren.

Zonder deze last zou de begroting voor 2014 volgens het college van B&W een positief saldo hebben. De financiële positie van de gemeente ziet er echter op de langere termijn ook zonder de last van de negatieve reserve niet rooskleurig uit. De meerjarenraming geeft voor 2018 een tekort van € 518.000. Dit tekort wordt voor een groot deel veroorzaakt door de uitwerking van de bezuinigingen die staan opgenomen in het regeerakkoord (ongeveer € 200.000) en het gemeentelijk aandeel (ongeveer € 230.000) in de bezuiniging van € 6 miljard. Daarnaast constateren B&W dat op basis van prognoses landelijke groei aantal bijstandsontvangers de algemene uitkering van de gemeente daalt met een bedrag van € 158.000. Zie de toelichting bij de meerjarenraming.

Externe factoren (rijks bezuinigingen en landelijke groei bijstandsontvangers) zorgen er voor dat het meerjarenperspectief er slecht uit ziet.

Er zullen forse financiële inspanningen moeten worden verricht om in 2018 een sluitende begroting aan de raad voor te kunnen leggen. De financiële gevolgen van de eerdergenoemde externe factoren zijn naar de mening van het gemeentebestuur in de komende jaren op te lossen.

Voor de jaren 2014 tot en met 2017 is er de enorme opgave om de lasten van de negatieve reserve weg te werken. Over de hele periode gaat het om een bedrag van afgerond € 10 miljoen. De gemeente Ten Boer beschikt niet over deze middelen en is ook niet in staat om binnen de begroting ruimte te creëren om dit bedrag op te vangen.

Gelijk met de vaststelling van de begroting 2014 is door de raad bij de beheerders van het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds ingediend.

In januari jl. is het zogenaamde tripartite overleg (TPO) tussen gemeente, provincie en rijk gestart in het kader van de artikel 12 procedure. De eerste gesprekken hebben plaatsgevonden en ook in het komende jaar zal er regelmatig overleg zijn.

In eerste instantie is met betrekking tot begrotingsjaar 2014 afgesproken een zogenaamde "werkbegroting" samen te stellen. Uitgangspunt is de door de provincie goedgekeurde begroting 2013.

Hierna kan vervolgens het zogenaamde "geaccepteerd begrotingstekort" worden berekend. Naar verwachting zal hierover in het voorjaar meer bekend zijn.

Het geaccepteerd begrotingstekort is vervolgens de basis voor het voorstel (aan de fondsbeheerders) met betrekking tot de te verlenen aanvullende uitkering.

Geaccepteerd begrotingstekort 2014

In het maandelijkse overleg tussen gemeente, provincie en rijk over het artikel 12-traject, worden bij de aanvang van het artikel 12-traject, afspraken gemaakt over de omvang van het tekort voor het jaar 2014. Het toegestane niveau van de begroting 2014 wordt in overeenstemming met de artikel 12-handleiding bepaald aan de hand van het niveau van de laatst door de provincie goedgekeurde begroting 2013 plus goedgekeurde begrotingswijzigingen. De gemeente Ten Boer zal het resultaat van deze afspraak zo mogelijk in de Voorjaarsnota 2014 verwerken. Vervolgens verlenen GS van de provincie Groningen toestemming aan de gemeente om tot het niveau van het geaccepteerde begrotingstekort uitgaven te doen.

Geaccepteerd begrotingstekort 2014

	saldo	
Gepresenteerd begrotingstekort 2014	-€ 2.560.000	
<i>Correcties</i>		
1 Schrappen budgetverhogingen	-	} nog niet bekend
2 Elimineren hogere onderhoudsdotaties	-	
3 Doorvertaling effecten najaarsnota 2013	-	
4 Sanering negatieve alg. reserve in 10 jaar	€ 1.380.000	
Geaccepteerd begrotingstekort 2014	-€ 1.180.000	(voorlopig)

Op basis van bovenstaande tabel zal de totstandkoming van het geaccepteerd begrotingstekort 2014 worden weergegeven.

Vertrekpunt daarbij is de door de raad vastgestelde begroting 2014 welke begroting de basis vormt voor de artikel 12-aanvraag en -beoordeling. Het gepresenteerde begrotingstekort 2014 bedroeg € 2.560.000. Hierop zullen een aantal (technische en beleidsmatige) correcties worden aangebracht die vervolgens in de Voorjaarsnota 2014 worden verwerkt. Naar aanleiding van de besprekingen in het tripartite overleg zullen bovengenoemde correcties vastgesteld worden.

Door deze correcties wordt de door de raad vastgestelde begroting 2014 geschoond van de lastenstijgingen ten opzichte van het goedgekeurde begrotingsniveau 2013 (correcties 1 en 2) met uitzondering van die lastenstijgingen in 2014 die als onontkoombaar en onuitstelbaar worden beoordeeld. Tevens worden in het geaccepteerde begrotingstekort de structurele effecten uit de Najaarsnota 2013 verwerkt (correctie 3).

In de begroting 2014 is uitgegaan van een kapitaallast van € 2.680.000 voor rente en afschrijving van de negatieve algemene reserve in 4 jaar op grond van de begrotingsvoorschriften. In de werkbegroting 2014 zal deze termijn worden gecorrigeerd naar een periode van 10 jaar met een kapitaallast van € 1.300.320 (correctie 4).

4. Toezicht

4.1 Algemeen

Het beleid bij het financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen is gericht op het verkrijgen en behouden van financieel gezonde overheden. Wij voeren - binnen de mogelijkheden van de Gemeentewet - het toezicht op maat uit op basis van het door ons vastgestelde Gemeenschappelijk Financieel toezichtkader 'Zichtbaar toezicht' (mei 2008).

Ons toezicht kenmerkt zich door een terughoudende opstelling met ruimte voor de eigen autonomie en door maatwerk. Repressief toezicht is de norm en preventief toezicht wordt slechts ingezet bij gebleken noodzaak. Een frequent en open overleg met gemeenten en gemeenschappelijke regelingen past in deze koers.

4.2 Het toezicht op Ten Boer

Tot en met begrotingsjaar 2012 werd de gemeente Ten Boer onder het repressieve begrotingstoezicht geplaatst. Ten aanzien van de gemeente Ten Boer kenmerkte ons toezicht zich door een, in het licht van die tijd gezien gebruikelijke, "terughoudende opstelling".

Geconstateerd werd in die jaren dat de gemeente met sluitende begrotingen kon werken door het nemen van bezuinigingsmaatregelen en het verhogen van de OZB. Ook de jaarrekeningen gaven veelal positieve saldi te zien.

Achteraf kan geconstateerd worden dat door de toezichthouder onvoldoende onderzocht is of alle begrotingsramingen realistisch waren en of er inderdaad wel sprake was van reëel en structureel begrotingsevenwicht. Als voorbeeld is te noemen de systematiek van de gemeente om de kosten van groot onderhoud (van wegen en dergelijke) te activeren. De gemeente ging hiertoe over omdat de onderhoudsbudgetten niet toereikend bleken te zijn. Ook de externe accountant heeft naar aanleiding van de controle van de jaarrekeningen geen opmerkingen gemaakt over het activeren van groot onderhoud.

Activeren van groot onderhoud is op grond van het BBV² niet toegestaan en geeft in feite een onjuist beeld van de financiële positie van de gemeente.

De bemoeienis van de provincie vanuit financieel toezicht met de gemeente Ten Boer was dan ook, evenals voor de overige "repressieve" gemeenten, marginaal. Bewust lag de prioriteit ten aanzien van het financieel toezicht bij een aantal andere gemeenten.

2012

Tijdens het 2^e fase onderzoek naar de begroting 2012 bleek dat de financiële positie van de gemeente de komende jaren zwaar onder druk zou komen te staan.

Geconstateerd werd dat de "normale" exploitatie in de gemeente weliswaar geen probleem was, maar dat een financieel probleem in de gemeente werd veroorzaakt door de gevolgen van de grondexploitatie. Dit kwam ondermeer tot uitdrukking in de accountantsverklaring bij de jaarrekening 2011. De accountant (Ernst & Young) gaf bij de jaarrekening 2011 een controleverklaring met beperking af. De geconstateerde onzekerheden waren groter dan de (door de raad vastgestelde) controlerolantie.

In de "begrotingsscan Ten Boer 2013" is vervolgens uitgebreid ingegaan op de inhoudelijke problematiek met betrekking tot de grondexploitatie.

De financiële positie naar aanleiding van het 2^e fase onderzoek was voor gedeputeerde De Vey Mestdagh reden (op 25 september 2012) een bestuurlijk overleg (BO) te houden met Ten Boer (wethouder Stoel en burgemeester Van de Nadort).

Belangrijkste bespreekpunt was de hoge boekwaarde van de nog niet in exploitatie genomen gronden in het plan Woldwijk en de daaruit voor de gemeente voortvloeiende financiële problemen.

Van de zijde van de provincie werd aangegeven dat de gemeente maatregelen moest treffen om aan de oplossing van de financiële problemen te werken. Door de gemeente is toen aangegeven dat nog steeds gewerkt c.q. gedacht werd aan een aantal alternatieven.

² BBV: Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, zie notitie onderhoud van kapitaalgoederen (2007)

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

De gemeente gaf aan de financiële strop niet alleen te kunnen dragen om dat daartoe de financiële middelen ontbraken.

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

In de GS-brief van 2 november 2012 naar aanleiding van de jaarrekening 2011 werd het gemeentebestuur verzocht GS zo spoedig mogelijk nader te informeren over hun standpunt met betrekking tot deze problematiek en de voorgenomen maatregelen op grond waarvan mag worden verwacht dat de accountant bij de rekening over het jaar 2012 weer goedkeurende verklaringen zal kunnen verstrekken.

Opgemerkt werd dat de effecten van maatregelen bij de oordeelsvorming betreffende het in te stellen begrotingstoezicht voor het jaar 2013 zouden worden betrokken.

Bij schrijven van 22 november 2012 heeft het college van B&W gereageerd op onze brief.

2013

De begroting van Ten Boer voor het jaar 2013, zoals deze door de raad in de vergadering van 8 november 2012 werd vastgesteld, is in de zogenaamde eerste fase onderzocht.

Naar ons oordeel vertoonde de jaarschijf 2013 geen materieel begrotingsevenwicht. Op basis van de door de gemeente gepresenteerde meerjarenraming waren wij van oordeel dat dit evenwicht ook de eerstkomende jaren niet hersteld zou (kunnen) worden.

Dit oordeel werd vooral bepaald door de problematiek van de grondexploitatie in de gemeente.

In de begroting stond weliswaar vermeld dat een substantieel deel van de (nog niet in exploitatie genomen) gronden Woldwijk (naar landbouwwaarde) afgewaardeerd dienden te worden, de kosten van afwaardering waren niet in de (meerjaren)begroting opgenomen. Hierdoor bestond in de (meerjaren)begroting, naar ons oordeel, geen reëel beeld van de (meerjarige) financiële positie van de gemeente.

Het vorenstaande is op 5 december 2012 onderwerp van gesprek geweest tijdens een bestuurlijk overleg. In de jaarekening 2012 zal een afwaardering van gronden in het plan Woldwijk worden verwerkt evenals een afwaardering en het treffen van een voorziening voor het in exploitatie zijnde plan Dijkshorn.

Het bestuurlijk overleg heeft niet geleid tot gewijzigde inzichten met betrekking tot het in te stellen toezichtregiem. Wij besloten daarom de gemeente Ten Boer voor begrotingsjaar 2013 onder het preventieve begrotingstoezicht te plaatsen.

Afgesproken werd dat begin 2013 de diverse scenario's (in financiële zin) met betrekking tot het afwaarderen van de gronden Woldwijk geïnventariseerd gaan worden.

Bij schrijven van 9 april 2013 hebben wij het gemeentebestuur van Ten Boer meegedeeld dat wij geen financiële mogelijkheden zien om in te gaan op de door het gemeentebestuur beschreven en geopperde oplossingsrichtingen. De provincie is vooralsnog niet voornemens beleid te ontwikkelen ten aanzien van het overnemen van (bouw)gronden van gemeenten.

Op 25 februari 2013 heeft ambtelijk overleg plaatsgevonden tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), gemeente en provincie over de financiële positie van Ten Boer. Afgesproken werd om een zogenaamde begrotingsscan samen te stellen. Essentieel is dat bij de scan de financiële positie in beeld wordt gebracht.

De scan kan ook worden gezien als een pré artikel 12-onderzoek. Uit de scan zal ondermeer moeten blijken of de gemeente nog verder op bepaalde onderdelen kan bezuinigen, in hoeverre er sprake is van "eigen schuld" en of de gemeente voldoet aan de toelatingseisen voor artikel 12 (de eigen inkomsten –gemeentelijke belastingen- moeten aan een minimum niveau voldoen).

Op 7 oktober 2013 heeft weer een bestuurlijk overleg met de gemeente Ten Boer plaatsgevonden.

Aanleiding hiervoor was de door BZK en provincie samengestelde begrotingsscan over de financiële positie van de gemeente Ten Boer welke op 2 oktober 2013 aan de raad gepresenteerd.

Naar aanleiding van de presentatie vroeg de raad zich wel af of artikel 12 de financiële problemen van Ten Boer kan oplossen. Men is bang dat voorzieningen zullen verdwijnen (kaalslag) en dat de gemeentelijke belastingen verder omhoog zullen gaan. Al met al geen prettig vooruitzicht voor de inwoners van Ten Boer.

Van de zijde van BZK werd aangegeven dat in een artikel 12 situatie nu eenmaal ook een (forse) bijdrage (in welke vorm dan ook) van de gemeente verwacht wordt.

Een bijkomend aspect is de voorgenomen herindeling in onze provincie. Van de zijde van Ten Boer werd aangegeven dat Ten Boer een niet aantrekkelijke fusie partner is als het financiële probleem niet (goed) is opgelost.

De raad nam op 25 september 2013 een motie aan waarin werd uitgesproken dat pas een besluit over herindeling wordt genomen als de provincie belooft te helpen bij het oplossen van financiële problemen).

Gezien de problematiek in Ten Boer ziet de provincie geen andere optie voor Ten Boer dan de artikel 12 status aan te vragen.

Mocht dit leiden tot een financiële restproblematiek dan dient deze zo klein mogelijk gehouden te worden. Ook deze restproblematiek zal moeten worden opgelost. Hierover kan pas een oplossing worden gezocht in overleg met de gemeente Groningen, de provincie en het Rijk nadat duidelijk is geworden wat de artikel 12 status oplost, mede gezien de op handen zijnde herindeling met Groningen.

Afgesproken is dat de provincie, na dat de raad van Ten Boer heeft besloten om artikel 12 steun aan te vragen, in overleg zal gaan met het ministerie om het proces van artikel 12 (standaard ongeveer 1,5 jaar) te versnellen. Verder is door de gedeputeerde aangegeven dat hij het financiële probleem van Ten Boer een gedeeld (provincie, rijk en gemeente) probleem vindt. Zodra alles in kaart is gebracht zal de provincie dan ook aan schuiven om in oplossingen mee te denken.

Tenslotte werd nog gesproken over de herindeling en de mogelijkheid om de gemeente op te splitsen. Volgens de gedeputeerde is opsplitsing van een gemeente bespreekbaar.

2014

De begroting 2014 is op 7 november 2013 door de raad vastgesteld, het tekort bedraagt € 2,5 miljoen. De kapitaallast van het (in vier jaar) weer op peil brengen van de algemene reserve bedraagt € 2,7 miljoen, zonder deze last zou de begroting dus "sluitend" zijn. Omdat sprake is van een aanmerkelijk en structureel tekort heeft de raad een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 van de Fvw aangevraagd.

Ons college besloot voor 2014 tot het instellen van preventief begrotingstoezicht.

Uit de besprekingen met BZK is nog niet duidelijk geworden of artikel 12 een oplossing zal zijn voor Ten Boer. Problemen veroorzaakt door grondbeleid zijn in principe eigen beleid van een gemeente en daarvoor wordt niet automatisch artikel 12 steun gegeven. Dit vergt dus nader (en uitgebreid) onderzoek door BZK.

Gezien de voorgenomen herindeling is wellicht een aanvullende (financiële) oplossing denkbaar waardoor een artikel 12 procedure van 4 à 5 jaar niet nodig blijkt te zijn of aanmerkelijk wordt verkort. Immers bij een artikel 12 procedure zal de gemeente een saneringsplan moeten opstellen gepaard gaande met vergaande bezuinigingen. De raad is bang voor een kaalslag in de voorzieningen. Ook de herindelingspartners zullen niet blij zijn met een qua voorzieningen "uitgeklede" gemeente.

In nader ambtelijk overleg, geïnitieerd door de provincie- en gemeentesecretaris, is een ambtelijke verkenning over de financiële problematiek en oplossingen samengesteld. Deze notitie zal dit voorjaar in een bestuurlijk overleg tussen provincie en gemeente nader worden besproken.

++++
++++
++++