

Herindelingsscan Noord-Groningen 2014



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

en

**PROVINCIE GRONINGEN
AFDELING BJC
CLUSTER STRATEGIE EN TOEZICHT
AFDELING PROGRAMMA- EN PROJECTMANAGEMENT**

Herindelingscan Noord-Groningen 2014

Appingedam, Bedum, De Marne, Delfzijl, Eemsmond, Loppersum en Winsum

Den Haag/Groningen, november 2014

Samenstellers

Provincie Groningen
Afdeling Bestuur, Juridische zaken en Communicatie
Cluster Strategie en Toezicht
S. Sirks, adviseur
G. de Beer, adviseur
H.G.W. Stikma, adviseur

Afdeling Programma- en Projectmanagement
P.W. Tetteroo, senior adviseur

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Afdeling Financieel en Informatiestelsel
J. Nan, senior adviseur

Inhoudsopgave	Pagina
Bestuurlijke samenvatting, conclusies en aanbevelingen	5
1 Inleiding	22
1.1 Aanleiding tot de herindelingscan	22
1.2 Doel en opzet van de herindelingscan	23
1.3 Onderzoeksvragen	24
1.4 Structuurkenmerken bestaande gemeenten en gemeente Noord-Groningen	24
2 Financiële effecten bij gemeentelijke herindeling	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Herindeling en de algemene uitkering	27
2.3 Frictiekosten en tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling	33
2.4 Mogelijke effecten van de herindeling op de belastingen en heffingen	37
2.4.1 Onderzoek COELO	37
2.4.2 Effecten herindeling op opbrengstontwikkeling (COELO)	37
2.4.3 Effecten herindeling op ozb-lastendruk en -tarieven	43
2.4.4 Verder van belang bij belastingharmonisatie	49
2.5 Het financieel belang van de nieuwe gemeente	50
2.6 Overige financiële aandachtspunten bij herindeling	50
3 De ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten Appingedam, Bedum, De Marne, Delfzijl, Eemsmond, Loppersum en Winsum	53
3.1 Inleiding	53
3.2 Het financiële beleid	53
3.2.1 Inrichting begroting en meerjarenraming en het BBV	54
3.2.2 Cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen	55
3.2.3 Tijdsige inzending en vaststelling begroting, jaarrekening en andere stukken	59
3.3 Begroting en meerjarenraming	60
3.3.1 Begroting 2014 en meerjarenraming 2015-2017	60
3.3.2 Bevolkingsdaling	62
3.3.3 Ontwikkelingen	65
3.4 Vermogenspositie	65
3.4.1 Reserves en voorzieningen	66
3.4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing	67
3.5 Jaarrekeningen	69
3.6 Onderwerpen uit de verplichte paragrafen	73
3.6.1 Lokale heffingen	73
3.6.2 Onderhoud kapitaalgoederen	74
3.6.3 Grondexploitatie	77
4 De nettolasten van de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) vergeleken	80
4.1 Inleiding	80
4.2 De vergelijking met zichzelf	80

5	Formatie, organisatie en personeel	99
5.1	Inleiding	99
5.2	Formatie en salarislasten vergeleken	99
5.3	Overige aandachtspunten voor organisatie en personeel	103
5.3.1	Organisatie	103
5.3.2	Personeel	104

Bijlagen:

1.	Aanvraag herindelingscan	106
2.	Literatuur en links gemeentelijke herindeling	107
3.	Algemene aandachtspunten voor het herindelingsproces	109
4.	Financiële aandachtspunten bij herindeling	111
5.	Relevante BBV-voorschriften met betrekking tot de begroting en de meerjarenraming	113
6.	Opbouw algemene uitkering (septembercirculaire 2014) gemeenten naar herindelingsvarianten	
	A Aantallen harde maatstaven	117
	B Noord-Groningen (G7)	118
	C Hoogeland	119
	D Eemsdelta	120
	E BMW	121
	F DAL	122
	G BMW	123
	H DEAL	124
7.	Berekening uitkering frictiekosten tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling 2017-2021 bij herindeling per 2018 naar herindelingsvarianten	
	A Noord-Groningen (G7)	125
	B Hoogeland en Eemsdelta	126
	C BMW en DAL	127
	D BMW en DEAL	128
8.	De nettolasten (primitieve begroting 2014) vergeleken met het gemeentefonds;	
	A Appingedam	129
	B Bedum	130
	C De Marne	131
	D Delfzijl	132
	E Eemsmond	133
	F Loppersum	134
	G Winsum	135
	H Noord-Groningen (G7)	136
9.	Kernen in de zeven gemeenten (2013)	137

Bestuurlijke samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Aanleiding tot de herindelingscan

De provincie Groningen en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben op verzoek (brief van 22 augustus 2014) van de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Appingedam, Bedum, De Marne, Delfzijl, Eemsmond, Loppersum en Winsum een herindelingscan uitgevoerd. Achtergrond daarvan is het proces dat de provincie Groningen en de 23 Groninger gemeenten (Vereniging van Groninger Gemeenten) zijn gestart om te komen tot gemeentelijke herindeling op de schaal van de provincie per 1 januari 2018.

In februari 2013 heeft de Commissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (commissie Jansen) haar advies, getiteld 'Grenzeloos Gunnen', uitgebracht over vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in de provincie Groningen. De commissie adviseerde onder meer om in Noord-Groningen twee gemeenten te vormen: 1. een nieuwe gemeente 'Hoogeland' die ontstaat door samenvoeging van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond *zonder* de Eemshaven en 2. een nieuwe gemeente 'Eemsdelta' waarbij Appingedam, Delfzijl, Loppersum en de Eemshaven met elkaar fuseren.

Naar aanleiding van dit advies hebben de raden van de zeven gemeenten in december 2013 besloten een nadere verkenning te doen naar de vorming van één gemeente in Noord-Groningen "Van Lauwerszee tot Dollard tou" (G7-gemeente). Deze nieuw te vormen G7-gemeente - in deze scan aangeduid als de gemeente 'Noord-Groningen' - wordt als hoofdvariant gespiegeld aan de volgende drie alternatieve herindelingsvarianten:

1. de gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum fuseren tot een nieuwe gemeente 'Hoogeland' en de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum gaan eveneens samen tot een nieuwe gemeente 'Eemsdelta'. De Eemshaven, die nu nog bij Eemsmond hoort, gaat deel uitmaken van de nieuwe gemeente Eemsdelta. Dit is de variant die de commissie Jansen heeft voorgesteld;
2. de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond (BMW) worden samengevoegd tot een nieuwe 'BMW-gemeente' en de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum (DAL) gaan samen de nieuwe 'DAL-gemeente' vormen. De Eemshaven wordt *geen* onderdeel van de DAL-gemeente;
3. de gemeenten Bedum, De Marne en Winsum (BMW) gaan met elkaar fuseren tot een nieuwe 'BMW-gemeente' en de gemeenten Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum (DEAL) fuseren tot een nieuwe 'DEAL-gemeente'.

De nadere verkenning door de zeven gemeenten heeft onder meer betrekking op de financiële gevolgen van de herindeling. Om daarin meer inzicht te krijgen, hebben de zeven gemeenten een aanvraag ingediend voor een herindelingscan.

Een herindelingscan wordt uitgevoerd door de afdeling Financieel en Informatiestelsel van het ministerie van BZK en de desbetreffende provincie op aanvraag van gemeenten. De uiterste opleverdatum van deze herindelingscan is bepaald op begin november 2014 aangezien de gemeenten voornemens zijn om binnenkort een besluit te nemen over de herindeling. De scan is daardoor uitgevoerd in de zeer korte tijdsperiode september-oktober 2014 en is voor een belangrijk deel gebaseerd op onderzoek dat in opdracht van de zeven betrokken gemeenten door derden is uitgevoerd. Het betreft onderzoek door:

- het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) naar de gevolgen van de vorming van de G7-gemeente en van de drie alternatieve herindelingsvarianten voor de belastingdruk (2014), en
- Berenschot naar de formatie en salarislasten binnen de verschillende herindelingsvarianten in vergelijking met andere gemeenten (2014).

Daarnaast is deze scan gebaseerd op financiële gegevens zoals aangeleverd door de zeven betrokken gemeenten. Voorts zijn in opdracht van de provincie de gevolgen van de herindeling voor de algemene uitkering (op basis van de septembercirculaire 2014), voor de vergoeding van frictiekosten op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling en voor het meerjarenperspectief van het gemeentefonds 2015-2018 voor de verschillende herindelingsvarianten berekend. Deze berekening is uitgevoerd door PAUW. Zie verder paragraaf 2.2 en 2.3 en de bijlagen 6 en 7.

Doel en focus herindelingscan

De herindelingscan verschaft de bij de herindeling betrokken gemeenten en anderen inzicht in de eigen financiële situatie en die van de herindelingspartners. Dit gebeurt in deze scan, zoals aangegeven, op basis van financiële gegevens uit onderzoek dat in opdracht van de gemeenten is verricht en gegevens die de gemeenten zelf hebben aangeleverd. Verder zijn onderdelen van deze scan gebaseerd op financiële gegevens die de provincie heeft verzameld in het kader van haar reguliere toezicht. Daarbij wordt ook de financiële functie beoordeeld onder meer door het planning- en control-instrumentarium te toetsen aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Daarnaast wordt meer inzicht verkregen door de nettolasten van de (nieuwe) gemeente te vergelijken met de (norm)vergoeding van de algemene uitkering. Verder worden de omvang van de formatie en salarislasten voor de vier herindelingsvarianten vergeleken met die van referentiegemeenten. Voorts biedt de herindelingscan een overzicht van de belangrijkste financiële effecten die zich specifiek voordoen als gevolg van de herindeling.

Het doel van deze herindelingscan wijkt op één belangrijk punt af van een 'reguliere' herindelingscan. Een 'reguliere' herindelingscan wordt in de regel uitgevoerd nadat de betrokken gemeenten een besluit hebben genomen om met elkaar te fuseren en een Arhi-procedure zijn gestart. Het doel van deze herindelingscan is de zeven betrokken gemeenten informatie te verschaffen op basis waarvan zij een besluit kunnen nemen over de vorming van één G7-gemeente als hoofdvariant, die wordt gespiegeld aan de voornoemde drie alternatieve herindelingsvarianten.

Deze herindelingscan richt zich, samenvattend, op de financiële consequenties van de vorming van de nieuwe gemeente die ontstaat door samenvoeging van de gemeenten Appingedam, Bedum, De Marne, Delfzijl, Eemsmond, Loppersum en Winsum (G7-gemeente), die worden vergeleken met drie alternatieve herindelingsvarianten. De G7-gemeente wordt in deze scan aangeduid met de werknaam gemeente 'Noord-Groningen'.

De vergelijking van de nettolasten van de nieuw te vormen gemeente met de opbrengst van de verdeelmaatstaven (clusters) van het gemeentefonds ('vergelijking met zichzelf') vindt in deze scan alleen plaats voor de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) en niet voor de drie alternatieve herindelingsvarianten (zie hoofdstuk 4).

Procesgang herindelingscan

Niet vrijblijvend en openbaar

Omdat de provincie verantwoordelijk is voor het toezicht (beleid) ten aanzien van de financiën van gemeenten, is de provincie Groningen bij de aanvraag en de uitvoering van deze herindelingscan betrokken. De scan is niet vrijblijvend. Immers, zoals in de brochure 'De begrotingsscan: werkwijze' is aangegeven, moet de (nieuwe) gemeente laten weten wat met de uitkomsten van de scan (aanbevelingen/conclusies) wordt gedaan. Dit geldt ook voor deze herindelingscan. In het geval dat de herindeling niet zou doorgaan, geldt dit ook voor de zeven 'oude' gemeenten, voor zover het gaat om op de hen betrekking hebbende conclusies en aanbevelingen. De provincie Groningen zal de *follow-up* van de gemeentelijke reactie(s) als financieel toezichthouder monitoren. Deze herindelingscan is net als een begrotingsscan in principe een openbaar document en zal op de internetsite

www.rijksoverheid.nl worden geplaatst op een moment dat openbaarmaking aansluit op de behandeling van de herindelingscan door de gemeenteraden.¹

Inzet gemeenten

Eén van de uitgangspunten bij de werkwijze van de herindelingscan is dat de gemeenten bereid zijn de noodzakelijke informatie aan BZK en de provincie aan te leveren. Het concept van het eindrapport is aan de gemeenten voorgelegd voor een zo goed mogelijke controle op eventuele feitelijke onjuistheden en onduidelijkheden. Ook is de gemeenten verzocht om zo mogelijk een (begin van een) verklaring te geven voor opmerkelijke constatering. Per gemeente hebben de volgende personen daarvoor als aanspreekpunt gediend: Appingedam, de heer R. Buitenwerf; Bedum, de heer P. Meijer; De Marne, de heer P. Reitsma; Delfzijl, de heer R. Hartman; Eemsmond, mevrouw K. Ploeger; Loppersum, de heer B. van der Weide, en Winsum, de heer H. Schaaphok. De heren B.L. Meijer en R. Wiltjer, gemeentesecretarissen van Eemsmond en Bedum, zijn vanuit het Bestuurlijk Overleg G7 verantwoordelijk voor de realisatie van de herindelingscan.

Belangrijkste bevindingen

De herindelingscan heeft als centrale probleemstelling:

'Geef een beeld van de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) en de drie alternatieve herindelingsvarianten door onderzoek naar de financiële positie van de huidige zeven gemeenten en verschaft inzicht in de belangrijkste financiële effecten van een herindeling.'

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

1. *wat zijn de belangrijkste financiële gevolgen die zich bij een herindeling voordoen?;*
2. *wat kan aan de hand van de begroting 2014, de meerjarenraming 2015 tot en met 2017 en de gemeenterekeningen 2011-2013 over de financiële positie van de huidige gemeenten en de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) en de drie alternatieve herindelingsvarianten worden gezegd?;*
3. *hoe verhouden de nettolasten van de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) zich in 2014 tot de (norm)vergoeding van de algemene uitkering en hoe is dat beeld te verklaren vanuit de nettolasten van de bij de herindeling betrokken gemeenten?;*
4. *hoe verhoudt de omvang van de formatie en salarislasten van de gemeenten binnen de verschillende herindelingsvarianten zich tot die van vergelijkbare andere gemeenten?*

Hierna wordt op deze vier onderzoeksvragen nader ingegaan.

1. Wat zijn de belangrijkste financiële gevolgen die zich bij een herindeling voordoen?

Algemeen

Een algemeen effect van elke gemeentelijke herindeling is dat de algemene uitkering aan de nieuw gevormde gemeente structureel daalt wanneer deze wordt vergeleken met de som van de algemene uitkeringen van de 'oude' gemeenten. Dat wordt in de eerste plaats vooral veroorzaakt door het zogeheten vaste bedrag in het gemeentefonds. Elke gemeente ontvangt een vast bedrag van € 400.000. Bij herindeling ontvangt de nieuw gevormde

¹ Zoek op de site www.rijksoverheid.nl of bijvoorbeeld google via de term 'financiële scans gemeenten' of ga direct naar <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-financiën/financiële-scans> en ga naar het daar vermelde overzicht.

gemeente slechts eenmaal dat bedrag; de vaste bedragen die de 'oude' gemeenten ontvingen komen niet meer ten goede aan de nieuwe gemeente. Daarnaast kan de algemene uitkering aan de nieuwe gemeente - per saldo - lager zijn door effecten die optreden bij bepaalde verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Bij sommige verdeelmaatstaven is sprake van schaalvoordelen of -nadelen, voor andere verdeelmaatstaven geldt een bepaalde drempelwaarde die bij een nieuw gevormde gemeente niet meer van toepassing kan zijn. Dat hangt af van de structuurkenmerken ('opbouw') van de nieuw gevormde gemeente.

De omvang van het vaste bedrag en enkele verdeelmaatstaven met schaalvoordelen en -nadelen zijn in het kader van de tweede fase van het groot onderhoud onderwerp van onderzoek. In de eerste helft van 2015 worden de uitkomsten verwacht. Deze uitkomsten kunnen invloed hebben op de berekende effecten van de herindeling, maar blijven hier noodgedwongen buiten beschouwing.

Voor een tegemoetkoming in de zogeheten frictiekosten ontvangen heringedeelde gemeenten tijdelijk een uitkering op grond van de maatstaf herindeling uit het gemeentefonds (zie verder paragraaf 2.3). De maatstaf herindeling is in de oorsprong afgestemd op de omvang van het vaste bedrag. Van een directe koppeling is geen sprake (meer). In het verlengde van het bovengenoemde onderzoek kan ook de maatstaf herindeling aan de orde worden gesteld.

Herindelingsvarianten Noord-Groningen

Na de herindeling zal de algemene uitkering aan de nieuwe gemeente op basis van de gegevens 2014 structureel lager zijn dan de optelsom van de algemene uitkeringen van de desbetreffende zeven gemeenten. Dat effect doet zich voor de regio Noord-Groningen voor in alle herindelingsvarianten. Dat wordt vooral veroorzaakt door de systematiek van het vaste bedrag. Zo zal na herindeling de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) het vaste bedrag ad € 400.000 per gemeente nog maar één maal ontvangen, terwijl nu alle zeven gemeenten dit bedrag nog krijgen. Achtergrond van deze verdelingssystematiek van het verdeelstelsel van het gemeentefonds is dat een heringedeelde gemeente een even hoge algemene uitkering krijgt als vergelijkbare gemeenten met dezelfde structuurkenmerken. Dat zelfde geldt ook voor de nieuwe gemeenten die ontstaan op basis van de drie alternatieve herindelingsvarianten indien die gemeenten worden vergeleken met vergelijkbare gemeenten met dezelfde structuurkenmerken. Zie voor de structuurkenmerken van de zeven gemeenten en de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7): paragraaf 1.5.

Voor de vier herindelingsvarianten zijn op basis van de septembercirculaire 2014 van het gemeentefonds de algemene uitkeringen voor de verschillende herindelingsvarianten berekend. Deze berekening is uitgevoerd door PAUW.

In tabel 0.1 zijn de mutaties weergegeven van de berekende nieuwe algemene uitkering in absolute bedragen (in €) en als percentages wanneer dit wordt vergeleken met de som van de gemeentefondsuitkeringen van de huidige gemeenten (inclusief en exclusief de uitkeringen voor het sociale domein, IU/DU). Voor een nadere toelichting op de effecten die bij de verschillende maatstaven optreden en voor een nadere detaillering van de opbouw van de algemene uitkering in de vier herindelingsvarianten wordt verwezen naar paragraaf 2.3 en de bijlagen 6B tot en met 6H.

Tabel 0.1 Mutaties berekende algemene uitkering naar herindelingsvarianten (x €)

	G7	Eemsdelta	Hoogeland	BMWE	DAL	DEAL	BMW
Woz-effect							
Eemshaven		-1.337.800	1.337.800				
vast bedrag	-2.400.000	-800.000	-1.200.000	-1.200.000	-800.000	-1.200.000	-800.000
Wwb schaalvoor/nadeel	-1.708.000	-564.000	-567.000	-567.000	-564.000	-935.000	-284.000
buitenwater	-477.000	0	-180.000	-181.000	0	-297.000	0
klantenpotentiëlen	248.000	222.000	17.000	17.000	222.000	235.000	11.000
krimp	-145.000	-9.000	-136.000	-136.000	-9.000	-9.000	-136.000
bodemfactoren	-82.000	73.000	-23.000	-40.000	3.000	121.000	124.000
Wmo - hhh	-114.000	-38.000	-57.000	-57.000	-38.000	-57.000	-38.000
dichtheidsfactor	-81.000	-55.000	-6.000	-8.000	-55.000	-65.000	0
kernen	-71.000	-71.000	0		-71.000	-71.000	0
extra groei leerlingen v.o.	-20.000	0	-20.000	-20.000	0	0	-20.000
totaal	-4.850.000	-2.579.800	-834.200	-2.192.000	-1.312.000	-2.278.000	-1.143.000
som van voormalige uitkeringen AU en IU/DU	176.952.843	90.888.088	86.146.292	84.881.471	92.071.373	123.178.732	53.774.111
som van voormalige uitkeringen AU	90.017.360	45.224.217	44.874.680	43.609.859	46.407.502	60.702.001	29.315.359
verschil uitgedrukt in % AU en IU/DU	-2,74	-2,84	-0,97	-2,58	-1,42	-1,85	-2,13
verschil uitgedrukt in % AU	-5,26	-5,62	-1,73	-4,90	-2,75	-3,66	-3,77

Bron: PAUW (2014).

Wwb = Wet werk en bijstand, Wmo = Wet maatschappelijke ondersteuning, hhh = huishoudelijke hulp (Wmo), AU = algemene uitkering, IU = integratieuitkering, DU = decentralisatieuitkering.

Samenvattend, zo komt uit tabel 0.1 naar voren, zijn de nadelige mutaties van de berekende algemene uitkeringen ten opzichte van de som van de algemene uitkeringen voor de vier herindelingsvarianten in absolute zin (in €) en in (op één decimaal afgeronde) percentages als volgt:

- gemeente Noord-Groningen (G7): -4.850.000 (-5,3%);
- variant 1. gemeente Hoogeland: -834.000 (-1,7%) en gemeente Eemsdelta (inclusief Eemshaven): -2.580.000 (-5,6%);
- variant 2. gemeente BMWE: -2.192.000 (-4,9%) en gemeente DAL: -1.312.000 (-2,8%);
- variant 3. gemeente BMW: -1.143.000 (-3,8%) en gemeente DEAL: -2.278.000 (-3,7%).

Uit tabel 0.1 valt verder af te leiden dat voor de herindelingsvariant Hoogeland/Eemsdelta sprake is van een specifiek effect van de Woz-waarde van de Eemshaven op de algemene uitkering. De overheveling van de Eemshaven naar de nieuwe gemeente Eemsdelta heeft tot gevolg dat de Woz-waarde voor niet-woningen in de nieuwe gemeente Eemsdelta toeneemt en daarmee ook de aftrekpost in de verdeling van de algemene uitkering. Als gevolg daarvan ontvangt de gemeente Eemsdelta een lagere algemene uitkering van € 1,3 miljoen.

Voor de nieuwe gemeente Hoogeland gebeurt het omgekeerde; omdat de Eemshaven geen onderdeel gaat uitmaken van de gemeente Hoogeland neemt de Woz-waarde voor niet-woningen af en daarmee ook de aftrekpost in de verdeelsystematiek van de algemene uitkering. Gevolg daarvan is dat de algemene uitkering € 1,3 miljoen hoger is dan met de Eemshaven het geval zou zijn geweest. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de gemeente Hoogeland € 4,7 miljoen aan ozb-baten van de Eemshaven misloopt en daarmee minder inkomsten heeft.

Ontwikkelingen aan de lastenkant

Nu duidelijk is hoe de algemene uitkering zich voor de verschillende herindelingsvarianten ontwikkelt, dringt zich de vraag op welke lasten er op kortere of langere termijn (vanzelf) of (bewust) kunnen dalen om baten en lasten in evenwicht te houden. Allereerst zal een relatie gelegd kunnen worden tussen de terreinen waarop zich de daling van de algemene uitkering voordoet. Meest in het oog springend is de daling van het vaste bedrag in alle herindelingsvarianten. De hiermee samenhangende lasten nemen als gevolg van de afname van het aantal gemeenten af. Het betreft hier onder meer lasten als gevolg van besparingen op bestuurskosten (raad, college, griffie, rekenkamer, gemeentesecretaris, enzovoorts), die na een herindeling immers minder gemaakt zullen worden. Als gevolg van wachtgeldverplichtingen kan de besparing mogelijk wat vertraagd worden gerealiseerd. Uitgangspunt in het verdeelstelsel van het gemeentefonds is dat heringedeelde gemeenten via efficiencyvoordelen de daling van de algemene uitkering moeten kunnen opvangen.

Formatie en salarislasten

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van de herindeling voor de formatie en salarislasten hebben de zeven gemeenten een vergelijking ('benchmark') laten uitvoeren van de formatie en salarislasten van de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) en de drie alternatieve herindelingsvarianten, die worden vergeleken met een aantal referentiegemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken en centrumfunctie. Voor de belangrijkste conclusies uit dat onderzoek wordt verwezen naar de beantwoording van de vierde onderzoeksvraag en naar hoofdstuk 4 van deze scan.

Friciekosten en tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling

Onder frictiekosten worden verstaan de incidentele lasten die nodig zijn voor de voorbereiding en implementatie van de nieuwe organisatie. Friciekosten worden gerekend tot de lasten van herindeling. Het gaat hier om lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn. Bij samenvoeging van gemeenten daalt de algemene uitkering tot het niveau van al bestaande gemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken. De daling maakt daarom geen onderdeel uit van de lasten die verbonden zijn aan herindeling. Nieuwe lasten die gerelateerd zijn aan de grootte van de nieuwe gemeente (bijvoorbeeld als gevolg van hogere salarisschalen) worden eveneens niet aan de herindeling toegerekend.

De tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds is bedoeld om de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) of de nieuwe gemeenten die op grond van één van de drie alternatieve herindelingsvarianten ontstaan, tegemoet te komen in de zogeheten frictiekosten (zie voor nadere toelichting paragraaf 2.2).

Uitgaande van herindeling per 1 januari 2018, bedraagt de berekende uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling voor de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) op basis van de inwonersgegevens 2017 (op basis van de uitkeringsfactor voor 2017, te weten 1,437 conform de septembercirculaire gemeentefonds 2014) afgerond € 31,1 miljoen. Ook voor de drie alternatieve herindelingsvarianten is de uitkering uit de maatstaf herindeling op dezelfde wijze berekend. De berekende bedragen staan weergegeven in tabel 0.2.

De berekende uitkering is inclusief de bedragen die de afzonderlijke gemeenten ontvangen op grond van deze maatstaf in het jaar voorafgaande aan de beoogde herindelingsdatum van 1 januari 2018 (dus in 2017). Daarbij moet worden opgemerkt dat indien de beheerders van het gemeentefonds in komende circulaires een andere uitkeringsfactor vaststellen, ook de uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling wijzigt.

Tabel 0.2 Berekende uitkering maatstaf herindeling naar herindelingsvarianten bij herindeling per 1 januari 2018 (x €)

Herindelingsvariant	Nieuwe gemeenten per 1-1-2018	Totale uitkering maatstaf herindeling 2017-2021
Noord-Groningen (G7)		31.105.242
Variant 1.	Hoogeland Eemsdelta	15.396.500 10.166.025
Variant 2.	BMW DAL	15.396.500 10.166.025
Variant 3.	BMW DEAL	10.043.118 15.708.743

Bron: PAUW (2014).

Uitgangspunt in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds is dat deze bedragen voldoende zouden moeten zijn om de lasten van de zogeheten frictiekosten op te kunnen vangen. De opbrengst van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling wordt vooral bepaald door het aantal gemeenten dat wordt samengevoegd en het aantal inwoners dat daarbij betrokken is. In het algemeen geldt dat hoe meer gemeenten worden samengevoegd tot een nieuwe gemeente, de herindeling omvangrijker is en meer frictiekosten met zich mee zal brengen. Er is ook een relatie te leggen met het inwonertal van de bij een herindeling betrokken gemeenten. Daar staat dan ook een hogere compensatie tegenover vanuit de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling. Voor een gedetailleerde berekening van deze tijdelijke verdeelmaatstaf wordt verwezen naar paragraaf 2.3 en bijlagen 7A tot en met 7D.

Effect op de belastingen en heffingen

Opbrengstontwikkeling ozb, afvalstoffenheffing/reinigingsrecht en rioolheffing (COELO)

Samenvattend komt uit het onderzoek door het COELO naar voren, dat zowel in de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) als in de drie alternatieve herindelingsvarianten de ozb-opbrengst per inwoner toeneemt in de gemeenten Appingedam, Bedum, Loppersum en Winsum indien deze wordt vergeleken met de huidige situatie. Deze vier gemeenten hebben nu de laagste opbrengst per inwoner. Omdat Eemsmond in 2014 de hoogste ozb-opbrengst heeft, daalt de opbrengst per inwoner in alle vier herindelingsvarianten. In de gemeenten De Marne en Delfzijl varieert de ontwikkeling van de ozb-opbrengst. Afhankelijk van de gekozen herindelingsvariant, stijgt of daalt deze. De ontwikkeling van de ozb-opbrengst per inwoner stijgt het sterkst in de nieuwe gemeente waarvan de Eemshaven deel gaat uitmaken.

Het COELO heeft daarbij wel aangenomen dat de opbrengst uit de ozb afkomstig uit de Eemshaven niet geheel nodig is om de kosten te dekken van de voorzieningen die nodig zijn voor de Eemshaven. De Woz-waarde van niet-woningen groeit echter naar verhouding sterker. In de nieuwe gemeente waar de Eemshaven deel van uit gaat maken, is de opbrengst uit de ozb niet-woningen dan ook hoger dan in de nieuwe gemeente waar de Eemshaven geen deel van uitmaakt. Dat komt omdat de Woz-waarde aanzienlijk hoger is indien de Eemshaven deel uitmaakt van de nieuwe gemeente waarmee de grondslag voor de ozb ook toeneemt. De Woz-waarde van niet-woningen ten opzichte van de Woz-waarde van woningen is dan relatief hoog.

Wat betreft de afvalstoffenheffing komt uit het onderzoek van het COELO naar voren dat - uitgaande van vaststelling van kostendekkende tarieven voor afvalinzameling en -verwerking - de tarieven van de afvalstoffenheffing in Delfzijl, Appingedam en Loppersum (DAL) sterker stijgen bij deze variant dan wanneer alle zeven gemeenten (G7) worden samengevoegd. In de andere gemeenten (BMW) is deze stijging kleiner. De rioolheffing stijgt juist minder sterk in Appingedam, Delfzijl en Loppersum (DAL). Doordat het ene tarief stijgt en het andere daalt, is het verschil in de totale woonlastenontwikkeling tussen variant 3 (BMW en DEAL) en het samenvoegen van alle zeven gemeenten (G7) klein.

Ozb-lastendruk en ozb-tarieven

Voor de zeven gemeenten is berekend hoe de ozb-last per woning met gemiddelde Woz-waarde in die gemeente zich zou ontwikkelen indien de gemeentelijke herindeling plaatsvindt volgens de vier herindelingsvarianten. Samenvattend, komt uit die berekeningen naar voren dat in drie van de vier herindelingsvarianten (G7, Hoogeland/Eemsdelta en BMW/DAL) de uitkomsten voor obz-lasten in de individuele gemeenten elkaar niet veel ontlopen: in Appingedam en Eemsum nemen de ozb-lasten per woning met gemiddelde Woz-waarde af en in Bedum, De Marne, Delfzijl, Loppersum en Winsum nemen deze toe. Alleen in de herindelingsvariant BMW/DEAL zijn de effecten op de ozb-last per woning per gemeente iets meer afwijkend ten opzichte van de overige herindelingsvarianten.

Voor de vier herindelingsvarianten is berekend wat het uniforme ozb-tarief voor eigenaren van woningen en het uniforme ozb-tarief voor niet-woningen zouden zijn geweest als de herindeling op 1 januari 2015 zou hebben plaatsgevonden en voor de nieuwe gemeente een ozb-opbrengst voor woningen en niet-woningen wordt geraamd die gelijk is aan de totale opbrengst van de herindelingspartners in de desbetreffende herindelingsvariant. Door de ozb-tarieven voor woningen en niet-woningen van de individuele gemeenten te vergelijken met de uniforme ozb-tarieven van de nieuwe gemeente, wordt inzichtelijk gemaakt of de tarieven van de gemeenten omhoog of omlaag gaan in de desbetreffende herindelingsvariant (het zogeheten 'harmonisatie-effect').

Samenvattend, blijkt uit de berekeningen dat er duidelijke verschillen zijn voor de individuele gemeenten als het gaat om het effect van de herindelingsvarianten op ozb-tarieven voor woningen en voor niet-woningen: zie de tabellen 2.4.3h tot en met 2.4.3k (bladzijde 47 en 48).

Het financiële belang van de nieuwe gemeente

Een gemeentelijke herindeling kan gepaard gaan met het verschijnsel dat betrokken gemeenten in de periode voorafgaand aan de herindeling meer (investerings)uitgaven doen, dan in een situatie zonder herindeling zouden zijn gedaan. Het financiële toezicht bij herindeling door de provincie is erop gericht dit te voorkomen door het financiële belang van de nieuwe gemeente te behartigen. Nog beter en eerder zijn de belangen van de nieuwe gemeente gewaarborgd als de bij een herindeling betrokken gemeenten komen tot een werkwijze waarbij wordt bevorderd dat bestuurders en raadsleden over de schaal van de afzonderlijke gemeenten heen kijken. Het herindelingstoezicht in de provincie Groningen is hierop gericht, onder meer door samen met de bij een herindeling betrokken gemeenten te komen tot afspraken over de wijze waarop voorstellen met financiële gevolgen onderling worden afgestemd.

Overige financiële aandachtspunten

Harmonisatie van het financiële beleid van de bij een herindeling betrokken gemeenten in de periode voorafgaand aan een herindeling is van groot belang. Het betreft hier zaken als activeringsmethoden, afschrijving, afdekking risico's, inzet reserves en nieuw beleid. De onderlinge vergelijkbaarheid van de bij een herindeling betrokken gemeenten wordt hierdoor verbeterd. Door deze harmonisatie wordt de opstelling van zowel de eerste begroting als de beginbalans van een nieuwe gemeente vergemakkelijkt. Verder is inzicht in eventuele achterstanden bij beheer en onderhoud van belang gezien de investeringen die gepaard gaan met het wegwerken ervan. Denk hierbij aan kapitaalgoederen, bestemmingsplannen, archieven en administraties. Tot slot wordt de suggestie gedaan om bij de soms noodzakelijke uittreding uit gemeenschappelijke regelingen of andere organisaties naast het bepalen van de uittredingskosten vooral ook oog te hebben voor maatregelen of afspraken die de uittredingslasten kunnen beperken. Zie voor een overzicht van dit soort aanbevelingen bijlage 4.

2. Wat kan aan de hand van de begroting 2014, de meerjarenraming 2015 tot en met 2017 en de gemeenterekeningen 2011-2013 over de financiële positie van de huidige gemeenten en de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) en de drie alternatieve herindelingsvarianten worden gezegd? (hoofdstuk 3)

Om deze vraag te beantwoorden is aandacht besteed in hoofdstuk 3 aan de volgende onderdelen: het financieel beleid (paragraaf 3.2) de begrotingspositie en meerjarenraming (paragraaf 3.3), de vermogenspositie (paragraaf 3.4), de jaarrekeningen (paragraaf 3.5) en onderwerpen uit de verplichte paragrafen (paragraaf 3.6). In deze paragraaf wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste bevindingen.

Financieel beleid (Algemeen) (paragraaf 3.2)

Bij de opstelling van de begroting van een nieuw te vormen gemeente zal harmonisatie van bepaalde onderdelen uit de begroting plaats moeten vinden. Het gevolg hiervan is dat de begroting opnieuw ingericht zal moeten worden. In deze begroting dient er aandacht te zijn voor het uniformeren van de waardegrondslagen zoals die zijn vastgelegd in de verordeningen. Ook zal aandacht gevraagd moeten worden gevraagd voor de beleidsmatige onderdelen zoals het beleid voor activeren, afschrijven, reserveren en het treffen van voorzieningen.

Inrichting begroting en meerjarenraming en het BBV (paragraaf 3.2.1)

Alle betrokken gemeenten hebben de zeven verplichte paragrafen in de begroting opgenomen. Naast de voorgeschreven paragrafen hebben de gemeenten, met uitzondering van Bedum en Winsum, een paragraaf 'Demografische ontwikkelingen' opgenomen; de gemeenten Appingedam en Winsum hebben tevens een paragraaf 'Wmo' opgenomen. Sinds 2014 wordt in de begrotingen (en jaarrekeningen) ook een paragraaf Interbestuurlijk Toezicht (IBT) opgenomen. Over het algemeen kan worden geconstateerd dat de paragrafen in voldoende mate voldoen aan de daaraan te stellen minimale vereisten.

Alle zeven betrokken gemeenten hebben een beleids- en financiële begroting. In de beleidsbegrotingen is aandacht geschonken aan de drie W-vragen (Wat zijn de beoogde maatschappelijke effecten, Wat zal ervoor worden gedaan om de effecten te bereiken en Wat mag het kosten?) en zijn effect- en prestatie-indicatoren vastgesteld. Het aantal programma's per gemeente loopt uiteen van 6 tot 14. Naast de programma's hebben alle gemeenten een overzicht algemene dekkingsmiddelen in de begroting opgenomen. Geconstateerd kan worden dat de beleidsbegrotingen van alle gemeenten in voldoende mate voldoen aan de voorschriften.

Met betrekking tot de invulling van de voorschriften van het BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) kan worden geconstateerd dat alle betrokken gemeenten hieraan in voldoende mate aandacht schenken. De voorgeschreven informatie is overigens op verschillende wijze in de begrotingen opgenomen. Veelal wordt een toelichting op de financiële positie van de gemeente in de aanbestedingsbrief opgenomen.

Een specifiek aandachtspunt betreft de staat van incidentele baten en lasten. Deze staat is van eminent belang bij de oordeelsvorming omtrent het al dan niet aanwezig zijn van een structureel begrotingsevenwicht. Bij een aantal gemeenten zijn vraagtekens te plaatsen bij de volledigheid van deze staat. De komende jaren zal de nodige aandacht aan deze staat moeten worden geschonken, waarbij de incidentele baten en lasten met ingang van de begroting voor het jaar 2015 ook meerjarig in beeld dienen te worden gebracht. Voorts zal met ingang van 2015 een overzicht van de geraamde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves moeten worden opgenomen (wijzigingsbesluit BBV juni 2013).

Tot besluit moet worden geconstateerd dat geen van de zeven gemeenten informatie verstrekt over belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van voorgaande meerjarenramingen.

Cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen (paragraaf 3.2.2)

Alle gemeenten hebben op grond van artikelen 212, 213 en 213a van de Gemeentewet verordeningen vastgesteld. Uit tabel 3.2.2 blijkt dat veel gemeenten voor verschillende onderwerpen als bedoeld in artikel 212 Gemeentewet geen aparte nota's hebben vastgesteld, maar hieraan via de paragraaf in de begroting invulling geven. Opmerkelijk is verder dat er tussen de rekenkamercommissies van de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum qua samenstelling sprake is van personele unies en gemeenschappelijke onderzoeken door deze rekenkamers worden uitgevoerd. De gemeenten Bedum, De Marne en Winsum hebben een gemeenschappelijke rekenkamercommissie.

Tijdige inzending en vaststelling van de begroting, jaarrekening en andere stukken (paragraaf 3.2.3)

De vastgestelde begrotingen 2014 en jaarrekeningen 2012 en 2013 van alle zeven gemeenten zijn tijdig ingezonden. Ook hebben de betrokken gemeenten in de afgelopen jaren steeds aan de wettelijke inzendtermijnen voldaan. Doordat de jaarrekeningen steeds binnen de wettelijke termijnen werden vastgesteld is het mogelijk de structurele effecten vanuit de jaarrekeningen te verwerken binnen de nieuwe begrotingen.

Begrotingspositie en meerjarenraming (paragraaf 3.3)

Begroting 2014 en meerjarenraming 2015-2017 (paragraaf 3.3.1)

De structurele saldi van de begrotingen voor 2014 van de zeven gemeenten laten een wisselend beeld zien. De begrotingen 2014 van de gemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, Loppersum en Winsum laten een positief structureel saldo zien. Bij de gemeenten De Marne en Eemsum is sprake van een negatief structureel begrotingssaldo 2014, maar sluit de laatste jaarschijf van de meerjarenraming 2015-2017 wel af met een positief structureel begrotingssaldo.

Bevolkingsdaling (paragraaf 3.3.2)

Met uitzondering van de gemeente Appingedam, zal naar verwachting de bevolking in de overige zes gemeenten tot 2040 (sterk) afnemen als gevolg van ontgroening en vergrijzing. Deze ontwikkeling was in de afgelopen jaren al zichtbaar voor met name de gemeenten Delfzijl en De Marne. De regio 'Eemdelta' (DEAL-gemeenten) en de gemeente De Marne zijn beide door het Rijk aangewezen als 'krimpgedebied'. Bevolkingsdaling leidt tot een afnemend draagvlak voor voorzieningen en heeft zowel positieve als negatieve effecten op de algemene uitkering en daarmee op de financiële positie van gemeenten.

De zeven gemeenten ontvangen een uitkering op basis van de tijdelijke maatstaf krimp uit het gemeentefonds, die een looptijd heeft tot en met 2015 (zie tabel 3.3.3c). Er vindt momenteel een evaluatie plaats van deze maatstaf, waarover gemeenten uiterlijk in de meicirculaire 2015 worden geïnformeerd.

Ontwikkelingen (paragraaf 3.3.3)

Deze herindelingscan is opgesteld op het moment voordat dat de drie grote decentralisaties op het sociaal domein (jeugdzorg, Wmo/AWBZ en participatie) vanaf 1 januari 2015 hun beslag gaan krijgen. De financiële betekenis van deze drie decentralisaties - alleen al vanwege de totale volume van ongeveer 50% van de huidige algemene uitkering - voor de gemeenten is zeer groot. In tabel 2.2e is inzichtelijk gemaakt en toegelicht wat dat betekent voor het meerjarenperspectief 2015-2018 van de uitkeringen uit het gemeentefonds voor de vier herindelingsvarianten.

De zeven gemeenten hebben de belangrijkste maatschappelijke en gebiedsgebonden opgaven van de regio in beeld gebracht en vertaald naar de verschillende herindelingsvarianten in een zogeheten 'strategische agenda' (september 2014).

Vermogenspositie (paragraaf 3.4)

Reserves en voorzieningen

Uit een door de gemeenten uitgevoerde inventarisatie is gebleken dat er bij de gemeenten op verschillende manieren invulling is gegeven aan de reserves en voorzieningen. Zo hebben bijvoorbeeld de gemeenten Delfzijl, Winsum en Loppersum egalisereserves voor het onderhoud kapitaalgoederen, waarvoor de gemeenten Eemsum en Bedum weer voorzieningen hebben gevormd. Wel kan de conclusie worden getrokken dat, ondanks de verschillen in de manier waarop gemeenten met reserves en voorzieningen omgaan, er wel op één of andere manier in dezelfde uitgaven is voorzien: of in de vorm van een voorziening of bestemmingsreserve, dan wel als exploitatielast. Uit de eigen inventarisatie door de gemeenten komt naar voren dat, met uitzondering van Delfzijl, de overige gemeenten interen op hun algemene reserves tussen 2014-2017, waarbij opvalt dat de gemeente De Marne nagenoeg geheel inteert op haar algemene reserve (-93%), op afstand gevolgd door de gemeente Bedum (-36%). De bestemmingsreserves en voorzieningen nemen in alle zeven gemeenten af in de komende jaren tot 2018.

Voorts blijkt uit de eigen inventarisatie dat de gemeenten verschillend omgaan met bespaarde rente over hun reserves. De gemeenten Appingedam, De Marne, Delfzijl en Winsum gebruiken de bespaarde rente als algemeen dekkingsmiddel en lopen daarmee risico bij eventuele aanwending of daling van de reserves. De gemeenten Bedum en Loppersum hebben een gemiddeld risico, omdat zij de bespaarde rente deels als algemeen dekkingsmiddel gebruiken en deels de rente toevoegen aan de reserve. De gemeente Eemsum voegt de rente voornamelijk toe aan de reserves en gebruikt een klein deel als algemeen dekkingsmiddel. Bij deze gemeente is de risico het laagst.

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Samenvattend, geven de gemeenten in hun financiële analyse aan dat de financiële risico's gedegen in kaart zijn gebracht en op waarde zijn gezet, maar daarin door gemeenten wel verschillende keuzes zijn gemaakt. Wanneer de omvang van de geïnventariseerde risico's worden afgezet tegen het begrotingstotaal van de gemeenten, dan is sprake van een bandbreedte van 5,8% tot 7,3% voor vijf van de zeven gemeenten. Uitzondering hierop zijn de gemeenten Bedum (19,8%) en Loppersum (15,3%). De risico's in Bedum en Loppersum zullen, zo geven de gemeenten aan, waarschijnlijk niet groter zijn dan in de andere vijf gemeenten. Gemaakte keuzes in de inventarisatie (in hoeverre is getracht zo volledig mogelijk te zijn in de beschrijving van de risico's en welke kansberekening is daar vervolgens op losgelaten) liggen hieraan ten grondslag. Voorts moet worden opgemerkt dat de gemeenten *geen* analyse hebben gemaakt van de reserves, voorzieningen en het weerstandsvermogen ten behoeve van de verschillende herindelingsvarianten.

Daarnaast komt naar voren dat alle zeven gemeenten een ratio weerstandsvermogen toekennen die als 'voldoende' aangemerkt mag worden, ook meerjarig gezien. Daarbij dient te worden aangetekend dat er nog geen rekening is gehouden met de financiële risico's die eventueel voortvloeien uit de drie decentralisaties die in 2015 hun beslag krijgen. Tot slot komt naar voren dat de gemeenten nauwelijks tot geen onbenutte belastingcapaciteit hebben om hun weerstandsvermogen te verbeteren indien daartoe aanleiding bestaat. Het gemiddelde ozb-tarief (2014) van de zeven gemeenten zit rond of zelfs boven de norm tot toelating tot artikel 12 Financiële-verhoudingswet.

Jaarrekeningen (paragraaf 3.5)

De jaarrekeningen over de jaren 2011 tot en met 2013 van de gemeenten Appingedam, Bedum, Loppersum en Winsum sluiten na bestemming met een positief saldo. De gemeente De Marne presenteert voor het jaar 2011 een negatief saldo. De gemeente Delfzijl presenteert voor de jaren 2011 en 2012 negatieve saldi en de gemeente Eemsmond presenteert voor de jaren 2011 tot en met 2013 negatieve saldi. Opvallend zijn de aanzienlijke negatieve saldi voor bestemming van de gemeente Eemsmond (€ 5,6 miljoen in 2011 en € 7,9 miljoen in 2012) en van de gemeente Loppersum in 2013 (€ 4,9 miljoen). Voor een nadere toelichting op de rekeningresultaten 2011-2013 van de zeven individuele gemeenten wordt verwezen naar paragraaf 3.5.

Onderwerpen uit de verplichte paragrafen (paragraaf 3.6)

Lokale heffingen (paragraaf 3.6.1)

Lokale heffingen bestaan uit belastingen en bestemmingsheffingen die gemeenten heffen. Alle zeven gemeenten heffen onroerendezaakbelasting (ozb) voor gebruikers en eigenaren. De ozb is verreweg de belangrijkste belasting qua opbrengst in de zeven gemeenten. De opbrengst van de overige belastingen is veel lager. Niet alle betrokken gemeenten heffen ook alle belastingen die wettelijk zijn toegestaan; zo wordt bijvoorbeeld in geen van de zeven gemeenten parkeerbelasting geheven. Voor de nieuwe gemeente zal moeten worden bepaald welke belastingen zullen worden gehanteerd en zullen de belastingverordeningen en de tarieven van de bestaande belastingen moeten worden geharmoniseerd.

Alle zeven gemeenten kennen een afvalstoffenheffing, rioolheffing, leges en lijkbezorgingsrechten als bestemmingsheffingen. De gemeenten Appingedam en Loppersum hebben (volgens het CBS) geen opbrengsten uit het reinigingsrecht. De gemeente Appingedam heeft ook geen opbrengsten uit marktgelden. Kenmerk van bestemmingsheffingen is dat zij maximaal 100% kostendekkend mogen zijn. Voor de nieuwe vorm van gemeente zal bepaald moeten worden welke kosten worden gedekt uit de opbrengsten van de bestemmingsheffingen, waarvan de reinigingsheffingen en rioolheffing de belangrijkste zijn. Het COELO constateert in zijn onderzoek dat er verschillen zijn tussen de zeven gemeenten wat betreft de gehanteerde uitgangspunten voor de bestemmingsheffingen. Deze verschillen hebben betrekking op: de kosten die worden gedekt uit de heffingen, de gehanteerde toerekenings- en afschrijvingsmethoden en verschillen met betrekking tot het inzetten van reserves.

Onderhoud kapitaalgoederen (paragraaf 3.6.2)

De zeven gemeenten hebben niet allemaal dezelfde onderhoudsplannen voor kapitaalgoederen en niet elke gemeente beschikt bovendien over geactualiseerde onderhoudsplannen (niet ouder dan vier jaar). Wel geven de gemeenten aan dat de financiële consequenties van de onderhoudsplannen vrijwel één op één zijn verwerkt in de begroting en meerjarenbegroting. Daarnaast geven de gemeenten aan dat er geen onderzoek is gedaan naar de onderhoudstoestand van de kapitaalgoederen.

Grondexploitatie (paragraaf 3.6.3)

De financiële resultaten van het grondbedrijf van verschillende gemeenten staan onder druk. Dit wordt onder andere veroorzaakt door afnemende afzet (kavelverkoop) als gevolg van de economische krimp en de relatief dure en omvangrijke grondposities die zijn verworven in de periode toen de economische crisis zich nog niet had aangediend. Voor een aantal van de zeven gemeenten geldt dat gronden zijn geëxploiteerd in het kader van de opgaven uit de Regiovisie Groningen-Assen. Ook de aardbevingen in dit deel van de provincie Groningen vormen voor de kavelverkoop een risico.

Uit eigen analyse van de gemeenten naar het grondbedrijf blijkt dat er significante verschillen bestaan in de wijze waarop de gemeenten omgaan met het gehanteerde rentepercentage, storting aan reserves, planschade / post onvoorzien en de doorberekening van apparaatskosten. Gelet op deze verschillen, is het van belang dat voor de nieuw te vormen gemeente uniforme uitgangspunten worden vastgesteld voor het grondbeleid en het grondbedrijf.

3. Hoe verhouden de nettolasten van de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) zich in 2014 tot de (norm)vergoeding van de algemene uitkering en hoe is dat beeld te verklaren vanuit de nettolasten van de bij de nieuw te vormen gemeente betrokken gemeenten? (hoofdstuk 4)

Het referentiekader op basis waarvan de analyse plaatsvindt, is gebaseerd op de Financiële-verhoudingswet. De belangrijkste uitgangspunten bij de Financiële-verhoudingswet: globaal, kostengeoriënteerd, rekening houdend met structuurkenmerken en de mogelijkheid zelf inkomsten te verwerven, zijn ook toegepast in dit referentiekader.

De verdeling is kostengeoriënteerd en globaal, dat wil zeggen dat de verdeling aansluit bij de kostenverschillen tussen (groepen van) gemeenten. Op individueel niveau kunnen er verschillen zijn. Deze verschillen kunnen enerzijds ontstaan doordat er sprake is van specifieke omstandigheden, omstandigheden die onvoldoende of geen rol spelen in de verdeling van het gemeentefonds. Anderzijds kan er sprake zijn van bewuste politieke beleidskeuzen om op onderdelen een hoger of lager nettolastenniveau te hebben. Ten slotte kunnen verschillen ook worden veroorzaakt door het financiële beleid van gemeenten. Hoe is in het verleden bijvoorbeeld omgegaan met investeringen; zijn er investeringen direct afgeboekt van reserves. Ook de wijze van boeken van kosten kan door gemeenten verschillend worden gedaan. Daarom worden de vergelijkingen gemaakt op een hoger aggregatieniveau, namelijk op dat van de clusters (zie paragraaf 4.2).

Om inzicht te kunnen krijgen in de begrotingspositie van de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) worden de inkomsten van het gemeentefonds vergeleken met de geraamde nettolasten (= lasten minus de baten) van die gemeente. De zogeheten 'geraamde nettolasten' van de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) bestaan in dit geval uit de opgetelde nettolasten per begrotingsfunctie van de zeven betrokken gemeenten. Op deze wijze is vast te stellen welke positieve en negatieve afwijkingen zich voordoen in het budget van de nieuw te vormen gemeente. Wij noemen dit de gemeente vergeleken 'met zichzelf'. Zoals aangegeven, is in deze scan afgezien van een dergelijke vergelijking ten aanzien van de drie alternatieve herindelingsvarianten.

De uitkomst van de verschillende verdeelmaatstaven sluit globaal aan bij de nettolasten van de gemeentelijke taakgebieden, in de gemeentefondsterminologie clusters genoemd. De begrotingsfuncties worden toebedeeld aan clusters. Op deze wijze worden de nettolasten van de gemeente vergeleken met de opbrengst van de verdeelmaatstaven.

In tabel 0.2 zijn de positieve en negatieve verschillen van de structurele nettolasten in vergelijking met het gemeentefonds voor de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) samengevat. Uit de tabel blijkt dat de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) per saldo € 297 per inwoner meer uitgeeft dan het gemeentefonds veronderstelt.

Tabel 0.2 **Overzicht verschillen tussen structurele nettolasten nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) en gemeentefonds op clusterniveau (x € 1 per inwoner)**

Cluster	Verschil bedrag per inwoner Noord-Groningen (G7) t.o.v. gemeentefonds	Toelichting, verklaring gemeenten
Inkomstenclusters	297	
-		
Onroerendezaakbelastingen	154	De gemiddelde ozb-tarieven van de zeven gemeenten liggen hoger dan het rekentarief waar het GF van uitgaat. Dit is vooral het geval in Delfzijl en Eemsmond waar de aldaar gevestigde bedrijven veel 'extra' ozb-opbrengst genereren.
Algemene uitkering	63	Bijramingen op grond van circulaire
Totaal Overige Eigen Middelen (OEM)	51	Is niet geijkt
Mutaties reserves	28	Is niet geijkt
Uitgavenclusters	-297	
Bestuur	-85	
Bestuursorganen	-41	Pas na herindeling dalen lasten voor raad en college; huidige zeven gemeenten zitten ook boven norm, in het bijzonder De Marne en Delfzijl a.g.v. wijze van kostentoerekening
Algemene ondersteuning	-44	
Voorzieningen bevolking	-75	
Werk en inkomen	-34	Overschrijding t.o.v. norm GF past binnen landelijke beeld uitgezonderd zeer forse overschrijding Eemsmond (tekort BUIG en SW-bedrijf)
Maatschappelijke zorg	21	Vijf van de zeven gemeenten geven minder uit dan GF aangeeft. Dit past binnen het landelijke beeld.

Educatie	-15	
Kunst en ontspanning	-22	
Oudheid	-5	
Bevolkingszaken	-20	Overschrijding past in landelijke beeld voor gemeenten met omvang van G7. Volgens Eemsmond is forse overschrijding gevolg van doorbelastingsystematiek.
Bebouwing en omgeving	-80	
Volkshuisvesting, RO & stadsv.	-65	Afwijking van landelijke beeld op conto van De Marne, Delfzijl en Eemsmond. Tegenover hoge (investerings-)uitgaven staan veelal onttrekkingen aan reserves.
Reiniging	-18	Afwijking t.o.v. GF komt door zeer hoge nettolasten Eemsmond.
Openbare orde & veiligheid	-16	
Fysiek milieu	19	
Openbare ruimte	-66	
Riolering	-2	
Groen	-66	Forse overschrijding bij zes van de zeven gemeenten die afwijkt van het landelijke beeld voor kleine gemeenten op dit cluster
Wegen en water	2	
Overigen	9	
Herindeling	0	
Suppletie ozb	8	
Diversen	1	

+ betekent lagere nettolasten dan het gemeentefonds (GF) aangeeft
- betekent hogere nettolasten dan het gemeentefonds (GF) aangeeft

4. Hoe verhoudt de omvang van de formatie en salarislasten van de gemeenten binnen de verschillende herindelingsvarianten zich tot die van vergelijkbare andere gemeenten?

Formatie en salarislasten (hoofdstuk 5)

De zeven gemeenten hebben, zoals aangegeven, de gevolgen in beeld gebracht van de herindeling voor de formatie en salarislasten door deze voor de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) en de drie alternatieve herindelingsvarianten te vergelijken met een aantal referentiegemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken en centrumfunctie. Het onderzoek is uitgevoerd door Berenschot.

Uit deze vergelijking komt naar voren dat in vrijwel alle herindelingsvarianten de formatie van de nieuwe gemeenten (in fte per 1.000 inwoners) zich beneden de formatie-omvang bevindt van de desbetreffende groep van referentiegemeenten. Hetzelfde kan gezegd worden indien de salarislasten van de nieuwe gemeente(n) worden vergeleken met de gemiddelde salarislasten van de desbetreffende referentiegroep.

Indien gekozen zou worden voor eenzelfde omvang van de formatie met bijbehorende gemiddelde salarislast van de desbetreffende referentiegemeenten, dan stijgen de loonkosten van de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) gemiddeld met € 4.952.000. Of dat ook daadwerkelijk het geval zal zijn, is primair een bestuurlijke afweging die de nieuwe gemeente zal moeten maken. Bij de drie alternatieve herindelingsvarianten zouden de gemiddelde salarislasten als volgt toenemen: gemeente Hoogeland met € 1.439.000 en gemeente Eemsdelta (inclusief Eemshaven) met € 2.295.000; gemeente BMW met € 575.000 en gemeente DAL met € 1.092.000; gemeente BMW met € 610.000 en gemeente DEAL met € 1.680.000.

Aanbevelingen (hoofdstuk 2 t/m 5)

1. Gebruik in het licht van de daling van de algemene uitkering de herindeling om gericht te kijken waar efficiencyvoordelen te realiseren zijn, via bijvoorbeeld herstructurering van functies/taken en verbeteren van automatisering. Koersen op het realiseren van efficiencyvoordelen via bijvoorbeeld het plan van aanpak, is belangrijk om de herindeling kwalitatief en financieel te laten slagen. De ervaring leert dat door gerichte sturing hierop efficiencyvoordelen behaald kunnen worden.
2. Raam de frictiekosten zowel voor de periode voorafgaand aan als na het moment van herindeling, benoem steeds een budgetverantwoordelijke en confronteer de raming met de opbrengst van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling.
3. Bereid de harmonisatie van de belastingenverordeningen voorafgaand aan de herindeling voor. Harmonisatie van de ozb-tarieven tussen nu en de herindelingsdatum is echter minder voor de hand liggend. Als tussenoplossing kan, daar waar mogelijk, worden gekozen voor het naar elkaar laten toegroeien van de ozb-tarieven. Het besluit over de ozb-tarieven na herindeling is uiteraard ter bepaling van de nieuwe raad.
4. Analyseer welke verschillen er ten grondslag liggen aan het verschil in ozb-tarieven tussen de herindelingspartners. De hoogte van de bestaande tarieven zijn immers het gevolg van beleidskeuzen die eerder zijn gemaakt. Ontwikkel bovendien op korte termijn een aanvaardbaar perspectief voor de woonlasten (de som van ozb voor woningen, afvalstoffen-/reinigingsheffing en rioolheffing) vanuit een harmonisatieperspectief voor alle heffingen die is gericht op een zo evenwichtig mogelijke verdeling over de betrokken gemeenten van de lastenverlichtingen en lastenverzwaringen (harmonisatie-effecten).
5. Implementeer de met de provincie te maken afspraken over de wijze waarop de (financiële) besluiten van de fusiepartners worden getoetst aan het (financiële) belang van de nieuwe gemeente. Beoordeel aan de hand van dat criterium ook of de grote,

lopende of toekomstige projecten bij de fusiepartners doorgang moeten vinden. De eerste begroting die onder het herindelingstoezicht valt kan daar het juiste moment voor zijn.

6. Besteed de komende jaren de nodige aandacht aan de staat van incidentele baten en lasten, waarbij de incidentele baten en lasten met ingang van de begroting voor het jaar 2015 ook meerjarig in beeld dienen te worden gebracht. Voorts zal met ingang van 2015 een overzicht van de geraamde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves moeten worden opgenomen (wijzigingsbesluit BBV juni 2013).
7. Bepaal vooraf aan de herindeling eensluidende uitgangspunten ten aanzien van de wijze waarop de nieuwe gemeente in haar financiële beleid omgaat met rente over reserves en het inventariseren, bepalen en dekken van financiële risico's.
8. Formuleer uniforme uitgangspunten voor het grondbeleid en het grondbedrijf van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij kan worden gedacht aan: het te hanteren rentepercentage, hoe om te gaan met storting van reserves, hoe om te gaan met planschade, en hoe om te gaan met apparaatskosten (uren/loonkosten).
9. Analyseer geconstateerde significante verschillen in de nettolasten in vergelijking met het gemeentefonds en inventariseer waar eventuele besparingen of efficiencyvoordelen mogelijk zijn, mede in het licht van de lagere algemene uitkering van de nieuwe gemeente na herindeling.
10. Bouw - na de keuze voor de herindeling - via een aantal stappen (strategische visie, besturingsconcept, hoofd- en detailstructuur en formatieplan) aan de ambtelijke organisatie van de nieuwe gemeente.

Tot slot

Dit financiële onderzoek naar de nieuw te vormen gemeente(n) schetst een beeld van de financiële positie van de huidige zeven Noord-Groningse gemeenten en de nieuw te vormen gemeente(n). Daarnaast geeft het inzicht in de financiële effecten die optreden bij een herindeling. In deze samenvatting zijn de belangrijkste bevindingen aan de hand van de vier onderzoeksvragen weergegeven. Naast aandacht voor overeenkomsten en (accent)verschillen tussen de huidige gemeenten is er bij een herindeling ook veel discussie over de risico's en kansen.

Dit rapport reikt suggesties aan om via onder meer harmonisatie op de onderzochte aspecten gericht te sturen (zie bijlage 3). Het herindelingsproces is daar een goed moment voor. Dit rapport biedt echter ook de gelegenheid de verschillen uit te vergroten en te benadrukken, maar dan moet worden bedacht dat dit rapport nu juist daarvoor is bedoeld zodat daar bij het feitelijke herindelingsproces rekening mee kan worden gehouden.

Ook dient de nuancering te worden gemaakt dat de schets die in dit rapport wordt gegeven van zowel de huidige gemeenten als de nieuw te vormen gemeente(n) volledig gebaseerd is op de resultaten van politieke keuzes en beleid gevoerd door de afzonderlijke gemeenten in het al dan niet recente verleden.

Uitgangspunt in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds is dat een nieuwe gemeente die door herindeling ontstaat een algemene uitkering krijgt die vergelijkbaar is met soortgelijke gemeenten, waardoor zij over een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit kan beschikken bij een gelijke belastingdruk. Of de voorzieningen in de gemeenten daadwerkelijk hetzelfde zijn is daarbij niet relevant: dat is een kwestie van gemeentelijk beleid. Waar het om gaat is dat gemeenten een gelijkwaardige uitgangspositie hebben en niet vanwege bepaalde structuurkenmerken een voor- of nadeel ondervinden. De belastingcapaciteit wordt ook bij die afweging betrokken.

Naast de financiële uitgangspositie van de nieuw te vormen gemeente zal het vooral van de politieke keuzes en het beleid van de nieuw te vormen gemeente afhangen of een gezonde financiële positie kan worden gecontinueerd of dat een minder gezonde financiële positie kan worden verbeterd.

1 Inleiding

In deze inleiding schetsen wij de procedurele gang van zaken rond deze herindelingscan naar de voorgenomen herindeling van de gemeenten Appingedam, Bedum, De Marne, Delfzijl, Eemsmond, Loppersum en Winsum tot de nieuw te vormen gemeente 'Noord-Groningen', die wordt gespiegeld aan drie alternatieve herindelingsvarianten.

In paragraaf 1.1 gaan wij in op de aanleiding tot deze herindelingscan. Het doel van deze herindelingscan staat in paragraaf 1.2. Paragraaf 1.3 gaat in op het karakter van de herindelingscan en paragraaf 1.4 schenkt aandacht aan de werkwijze. Paragraaf 1.5 bevat de structuurkenmerken van de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen.

1.1 Aanleiding tot de herindelingscan

De provincie Groningen en de 23 Groninger gemeenten (Vereniging van Groninger Gemeenten) hebben in 2012 de Commissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (commissie Jansen) opdracht gegeven een advies uit te brengen over de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in de provincie Groningen. In februari 2013 heeft de commissie haar advies, getiteld 'Grenzeloos Gunnen', uitgebracht. De commissie adviseerde onder meer om in Noord-Groningen twee gemeenten te vormen: 1. een nieuwe gemeente 'Hoogeland' die ontstaat door samenvoeging van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond *zonder* de Eemshaven en 2. een nieuwe gemeente 'Eemsdelta' waarbij Appingedam, Delfzijl, Loppersum en de Eemshaven met elkaar fuseren.

Naar aanleiding van dit advies hebben de raden van de zeven gemeenten in december 2013 ingestemd met het "uitvoeren van een verdere verkenning van een mogelijke herindeling" van de zeven gemeenten tot "één gemeente (...) 'van Lauwerszee tot Dollard tou' en daarmee een richtinggevende uitspraak te doen over deze herindelingsvariant".

Onderzoek naar de financiële consequenties van de herindeling in deze regio is onderdeel van deze nadere verkenning. De gemeenten hebben in dat kader een aantal financiële onderzoeken laten verrichten. Deze onderzoeken richten zich op de samenvoeging van Appingedam, Bedum, De Marne, Delfzijl, Eemsmond, Loppersum en Winsum tot één nieuwe G7-gemeente - in deze scan aangeduid als de nieuwe gemeente 'Noord-Groningen' - als hoofdvariant, die wordt gespiegeld aan drie alternatieve herindelingsvarianten:

1. de gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum fuseren tot een nieuwe gemeente 'Hoogeland' en de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum gaan eveneens samen tot een nieuwe gemeente 'Eemsdelta'. De Eemshaven, die nu nog bij Eemsmond hoort, gaat deel uitmaken van de nieuwe gemeente Eemsdelta. Dit is de variant die de Commissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (commissie-Jansen) heeft voorgesteld;
2. de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond (BMWE) worden samengevoegd tot een nieuwe 'BMWE-gemeente' en de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum (DAL) gaan samen de nieuwe 'DAL-gemeente' te vormen. De Eemshaven wordt *geen* onderdeel van de DAL-gemeente;
3. de gemeenten Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum (DEAL) fuseren tot een nieuwe 'DEAL-gemeente' en de gemeenten Bedum, De Marne en Winsum (BMW) gaan met elkaar fuseren tot de nieuwe 'BMW-gemeente'.

Om inzicht te verkrijgen in de financiële consequenties van de herindeling, hebben de colleges van burgemeester en wethouders van de zeven betrokken gemeenten, de provincie Groningen en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) per brief van 22 augustus 2014 verzocht een herindelingscan op te stellen. De uiterste opleverdatum van de herindelingscan is bepaald op begin november 2014, aangezien de gemeenten voornemens zijn om binnenkort een besluit te nemen over de herindeling.

De herindelingscan moet meer informatie opleveren over onder meer de financiële gevolgen van een herindeling alsmede meer inzicht bieden in de overeenkomsten en verschillen in de financiële positie van de betrokken gemeenten. In verband met de korte doorlooptijd hebben diverse besprekingen plaatsgevonden waarin afspraken zijn gemaakt over de planning, de werkverdeling en de afstemmingsmomenten.

1.2 Doel en opzet van de herindelingscan

De herindelingscan verschaft de bij de herindeling betrokken gemeenten en anderen inzicht in de eigen financiële situatie en die van de herindelingspartner. Dit gebeurt in deze scan voor een belangrijk deel op basis van gegevens en toelichtingen die door de gemeenten zelf zijn aangeleverd en op basis van gegevens uit diverse onderzoeken die in opdracht van de gemeenten zijn uitgevoerd:

- het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen, naar de gevolgen van de vorming van de nieuwe G7-gemeente en van de drie alternatieve herindelingsvarianten voor de belastingdruk (2014), en
- Berenschot naar de formatie en salarislasten binnen de verschillende herindelingsvarianten in vergelijking met andere gemeenten (2014).

Voorts zijn in opdracht van de provincie de gevolgen van de herindeling voor de algemene uitkering (op basis van de septembercirculaire 2014), voor de vergoeding voor frictiekosten op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling en het meerjarenperspectief van het gemeentefonds 2015-2018 voor de verschillende herindelingsvarianten berekend. Deze berekening is uitgevoerd door PAUW.

Bepaalde onderdelen van deze scan zijn verder gebaseerd op gegevens die de provincie heeft verzameld in het kader van haar reguliere financieel toezicht. Daarbij wordt ook de financiële functie beoordeeld onder meer door het planning- en control-instrumentarium te toetsen aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Daarnaast wordt meer inzicht verkregen door de nettolasten van de zeven gemeenten en van de nieuwe fictieve gemeente Noord-Groningen (G7) te vergelijken met de (norm)vergoeding van de algemene uitkering. Deze vergelijking is uitgevoerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op basis van de primitieve begrotingen per februari 2014. Verder worden de formatie en personeelslasten voor de verschillende herindelingsvarianten vergeleken met die van vergelijkbare andere gemeenten in ons land (referentiegemeenten). Voorts biedt de herindelingscan een overzicht van de belangrijkste financiële effecten die zich specifiek voordoen als gevolg van de herindeling.

Niet vrijblijvend en openbaar

Omdat de provincie verantwoordelijk is voor het toezicht(beleid) ten aanzien van de financiën van gemeenten, is de provincie Groningen bij de aanvraag en de uitvoering van deze herindelingscan betrokken. De scan is niet vrijblijvend. Immers, zoals in de brochure 'De begrotingsscan: werkwijze' is aangegeven, moet de (nieuwe) gemeente laten weten wat met de uitkomsten van de scan (aanbevelingen/conclusies) wordt gedaan. Dit geldt ook voor deze herindelingscan. In het geval dat de herindeling niet doorgaat geldt dit ook voor de 'oude' gemeenten, voor zover het gaat om de hen betreffende conclusies en aanbevelingen. De provincie Groningen zal de *follow-up* van de gemeentelijke reactie(s) als financieel toezichthouder monitoren.

Deze herindelingscan is net als een begrotingscan in principe een openbaar document en zal, op www.rijksoverheid.nl worden geplaatst op een moment dat openbaarmaking aansluit op de behandeling van de herindelingscan door de gemeenteraden.²

Inzet gemeenten

Eén van de uitgangspunten bij de werkwijze van de herindelingscan is dat de gemeenten bereid zijn de noodzakelijke informatie aan BZK en de provincie aan te leveren. Het concept van het eindrapport is aan de gemeenten voorgelegd voor een zo goed mogelijke controle op eventuele feitelijke onjuistheden en onduidelijkheden. Ook is de gemeenten verzocht om zo mogelijk een verklaring te geven voor opmerkelijke constatering. Per gemeente hebben de volgende personen daarvoor als aanspreekpunt gediend: Appingedam, de heer R. Buitenwerf; Bedum, de heer P. Reitsma; De Marne, de heer P. Meijer; Delfzijl, de heer R. Hartman; Eemsum, mevrouw K. Ploeger; Loppersum, de heer B. van der Weide, en Winsum, de heer H. Schaaphok. De heren B.L. Meijer en R. Wiltjer, gemeentesecretarissen van Eemsum en Bedum, zijn vanuit de Bestuurlijke Stuurgroep G7 verantwoordelijk voor de realisatie van de herindelingscan.

Ten overvloede wordt hier nog opgemerkt dat de herindelingscan geen pasklare oplossing oplevert voor eventuele knelpunten die worden geconstateerd. De herindelingscan maakt enkel eventuele knelpunten inzichtelijk. De gemeenten kunnen er vervolgens gericht mee aan de slag om ze tot een oplossing te brengen.

1.3 Onderzoeksvragen

In deze herindelingscan staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

Onderzoeksvraag 1

Wat zijn de belangrijkste financiële gevolgen die zich bij een herindeling voordoen?

Onderzoeksvraag 2

Wat kan aan de hand van de begroting 2014, de meerjarenraming 2015 tot en met 2017 en de gemeenterekeningen 2011-2013 over de financiële positie van de huidige gemeenten en de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen en de drie alternatieve herindelingsvarianten worden gezegd?

Onderzoeksvraag 3

Hoe verhouden de nettolasten van de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen zich in 2014 tot de (norm)vergoeding van de algemene uitkering en hoe is dat beeld te verklaren vanuit de nettolasten van de bij de herindeling betrokken gemeenten?

Onderzoeksvraag 4

Hoe verhoudt de omvang van de formatie en salarislasten van de gemeenten binnen de verschillende herindelingsvarianten zich tot die van vergelijkbare andere gemeenten?

1.4 Structuurkenmerken bestaande gemeenten en gemeente Noord-Groningen

De structuurkenmerken van gemeenten worden weerspiegeld in de ongeveer 60 verdeelmaatstaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Belangrijke verdeelmaatstaven zijn onder andere aantal inwoners, woonruimten, omgevingsadressendichtheid, aantal jongeren < 20 jaar, klantenpotentieel lokaal en

² Zoek op de site www.rijksoverheid.nl of bijvoorbeeld google via de term 'financiële scans gemeenten' of ga direct naar <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-financien/financiële-scans> en ga naar het daar vermelde overzicht.

huishoudens met een laag inkomen. De structuurkenmerken zijn van belang omdat zij sterk bepalend zijn voor de toedeling van de middelen van het gemeentefonds.

In tabel 1.4a zijn de belangrijkste structuurkenmerken van de zeven gemeenten en die van de 'fictieve' nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) opgenomen.

Tabel 1.4a **Structuurkenmerken van de zeven gemeenten en de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7), 2014**

Structuurkenmerken	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Aantal inwoners	12.053	10.553	10.336	26.025	16.083	10.292	13.906	99.248
Onroerende zaak belastingen								
OZB-capaciteit woningen	647.600.000	600.000.000	572.000.000	1.235.600.000	827.600.000	520.000.000	776.800.000	5.179.600.000
OZB-capaciteit niet-woningen	128.100.000	100.100.000	161.700.000	658.350.000	958.650.000	103.950.000	105.350.000	2.216.200.000
Waarde woningen (x € 1 mln.)	810	750	715	1.545	1.035	650	971	6.475
Waarde niet-woningen (x € 1 mln.)	183	143	231	941	1.370	149	151	3.166
Waarde totaal (x € 1 mln.)	993	893	946	2.485	2.404	799	1.122	9.641
Aandeel woningen in waarde totaal	82%	84%	76%	62%	43%	81%	87%	67%
Waarde totaal per inwoner (x € 1)	82.345	84.620	91.525	95.485	149.475	77.585	80.649	97.135
volumina sociale structuur per 1000 inwoners								
Huishoudens met een laag inkomen	183	126	166	163	159	139	127	154
Bijstandontvangers	27	10	19	29	24	17	16	22
Uitkeringsontvangers	112	80	150	63	111	74	65	89
Minderheden	39	8	6	61	10	9	9	26
volumina bevolkingsopbouw per 1000 inwoners								
Inwoners < 20 jaar	209	241	218	209	235	236	253	227
Inwoners > 64 jaar	220	180	204	224	192	178	177	200
Inwoners 75 - 85 jaar	72	51	58	73	57	50	50	61
volumina centrumfunctie per 1000 inwoners								
Lokaal klantenpotentieel	1.084	828	789	1.009	920	724	821	918
Regionaal klantenpotentieel	682	172	28	758	195	48	151	457
volumina bebouwingsstructuur								
Oppervlakte land	2.376	4.454	17.070	13.317	19.030	11.103	10.105	77.455
Oppervlakte bebouwd kom	84	65	73	186	108	66	85	661
Oppervlakte bebouwd niet-kom	17	39	72	135	117	74	59	507
Oppervlakte bebouwd totaal	77	84	135	254	210	117	119	996
Woonruimten	6.090	4.780	5.549	12.608	7.843	4.637	6.137	47.644
Omgevingsadressendichtheid	6.187	2.964	832	7.653	2.800	872	2.522	23.870
Kernen	1	3	16	11	12	16	9	68
Kernen > 500 adressen	1	1	4	3	4	2	3	17
Bedrijfsvestigingen	502	578	780	1.385	1.037	732	847	5.861
volumina Leerlingen								
Leerlingen speciaal onderwijs	616	0	0	0	0	0	0	616
Leerlingen voortgezet onderwijs	965	0	134	967	858	0	238	3.162
Extra groei leerlingen voortgezet onderwijs	185	0	0	0	0	0	98	283

Tabel 1.4b heeft betrekking op de sociale structuur en de centrumfunctie van de zeven gemeenten en de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7). De indeling van de gemeenten in de groepen centrumfunctie en sociale structuur vindt plaats door middel van clusteranalyse. Hiermee worden de gemeenten ingedeeld in vier groepen 'centrumfunctie' en vier groepen 'sociale structuur' op basis van gemeentefondsmaatstaven. Voor de centrumfunctie worden

Tabel 1.4b Sociale structuur en centrumfunctie van de zeven gemeenten en de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7)

Gemeenten	Sociale structuur	Centrumfunctie	Inwoners (2014)	Algemene uitkering per inwoner (x €)
Appingedam	zwak	redelijk	12.053	1.255
Bedum	redelijk	weinig	10.553	908
De Marne	zwak	weinig	10.336	1.248
Delfzijl	matig	redelijk	26.025	1.183
Eemsmond	zwak	weinig	16.083	1.115
Loppersum	redelijk	zonder	10.292	1.097
Winsum	redelijk	weinig	13.906	983
Noord-Groningen (G7)	matig	weinig	99.248	1.061

de maatstaven 'klantenpotentieel lokaal' en 'klantenpotentieel regionaal' gehanteerd; voor de sociale structuur worden de maatstaven 'huishoudens met een laag inkomen', 'bijstandsontvangers', 'uitkeringsgerechtigden' en 'minderheden' gehanteerd. In de clusteranalyse wordt voor de vier groepen het gemiddelde per groep en de afstand tot dit gemiddelde berekend wat vervolgens bepaalt in welke groep elke gemeente komt.

Op basis van de gegevens in beide tabellen kan ten aanzien van de individuele gemeenten worden geconstateerd dat:

- Appingedam en Delfzijl qua bevolkingsopbouw veruit de meest vergrijsde bevolking hebben van de zeven gemeenten;
- Delfzijl en Eemsmond veruit de hoogste ozb-capaciteit voor niet-woningen hebben, wat kan worden verklaard door de bedrijven in de havens van beide gemeenten;
- de sociale structuur van Appingedam, De Marne en Eemsmond als zwak en die van de overige gemeenten als redelijk kan worden gekenmerkt;
- er tussen de zeven gemeenten verschillende onderlinge verschillen zijn op het onderdeel bebouwingstructuur. Zo zijn de oppervlaktes van De Marne en Eemsmond beduidend groter dan van Appingedam en Bedum, is de meerkernigheid in De Marne en Loppersum het grootst en het stedelijk karakter van Delfzijl verreweg het grootst op basis van de omgevingsadressendichtheid en de bedrijfsvestigingen;
- de centrumfunctie van de gemeenten Appingedam en Delfzijl redelijk is. De gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum hebben weinig centrumfunctie en de gemeente Loppersum heeft er geen. Vooral het grotere regionale klantenpotentieel ligt daaraan ten grondslag.

2 Financiële effecten bij gemeentelijke herindeling

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende vraag:

‘Wat zijn de belangrijkste financiële gevolgen die zich bij een herindeling voordoen?’

Het beantwoorden van deze vraag biedt de bij een herindeling betrokken gemeenten de kans om tijdens het herindelingsproces, desgewenst gericht te sturen op de financiële effecten die in deze herindelingscan naar de nieuw te vormen gemeente worden geconstateerd. Zo kan het (nieuwe) beleid van de nieuwe gemeente beter worden bepaald en wordt inzicht gekregen in de bouwstenen van de op te stellen begroting van de nieuwe gemeente. Verder kunnen de in dit financiële onderzoek gesignaleerde risico's die zich kunnen voordoen tijdens het transformatieproces tot één nieuwe gemeentelijke organisatie, door hun bekendheid beter worden beheerst en/of in een gewenste richting worden bijgebogen. Vanuit dit perspectief van stuurbaarheid biedt herindeling en het bijbehorende proces tevens de uitdaging om de aandienende kansen en mogelijkheden voor de nieuwe gemeente te verzilveren.

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de effecten van een herindeling op de algemene uitkering van het gemeentefonds. Vervolgens wordt een berekening gegeven van de inkomsten uit de (tijdelijke) verdeelmaatstaf herindeling, waarna een beeld wordt geschetst van de herindelingseffecten op de belastingtarieven/heffingen. Ten slotte volgen een beschrijving van de werkwijze van het financiële toezicht bij herindeling en enkele algemene aandachtspunten die van belang zijn om de herindeling ook financieel te laten slagen. Het hoofdstuk wordt afgerond met aanbevelingen. In bijlage 2 zijn bovendien een literatuuroverzicht en internetlinks over het onderwerp gemeentelijke herindeling opgenomen.

2.2 Herindeling en de algemene uitkering

Om de algemene uitkering van een heringedeelde gemeente te kunnen berekenen moeten de eenheden van de verdeelmaatstaven worden bepaald. Dit gebeurt veelal door optelling van de maatstaven van de herindelingspartners. Maar in een aantal gevallen is het de uitkomst van een formule of een herberekening door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). In bijlage 7A staan de eenheden van de maatstaven vermeld, die voor deze herindelingscan zijn herberekend. Onder andere via deze (her)berekende eenheden is de algemene uitkering voor de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) en de drie alternatieve herindelingsvarianten becijferd. Deze herberekening is uitgevoerd door PAUW.

In onderstaande tabellen 2.2.a t/m 2.2.d zijn de maatstaven genoemd waarin verschillen ontstaan. De belangrijkste worden hierna toegelicht.

Het meest in het oog springend is het vaste bedrag van € 0,4 miljoen per gemeente. Als bijvoorbeeld zeven gemeenten worden samengevoegd, vervalt zes keer dat vaste bedrag ofwel een nadeel van € 2,4 miljoen. De maatstaven Wwb (Wet werk en bijstand) schaalvooren nadeel hebben betrekking op de uitvoeringskosten van de sociale dienst. De formule van de maatstaf is zodanig samengesteld dat de uitkering relatief lager wordt bij toename van het aantal bijstandsontvangers. Er worden bij toenemende schaalgrootte als gevolg van een herindeling derhalve efficiencyvoordelen verondersteld.

De uitkering op grond van de maatstaf buitenwater kent een maximum van 10.000 hectare. Als na samenvoeging van gemeenten het aantal hectaren buitenwater de 10.000 wordt overschreden, zal toch dat maximum worden aangehouden in de berekening. Uitgangspunt bij deze verdeelmaatstaf is dat de lasten niet toenemen boven de 10.000 hectare. Klantenpotentiëlen geven een vergoeding voor het aanbieden van voorzieningen aan de eigen inwoners en het achterland. Met name het regionale klantenpotentieel geeft een positief effect op de algemene uitkering, omdat de formule ervan uitgaat dat de aantrekkingskracht van een gemeente met meer inwoners groter is dan een gemeente met minder inwoners.

De maatstaf krimp kent een formule waarbij het aantal inwoners wordt vergeleken met zeven jaar geleden. Uitkering vindt plaats onder aftrek van een drempel: om in aanmerking te komen voor een uitkering op grond van deze maatstaf dient het aantal inwoners minimaal 1% lager liggen dan het inwonertal zeven jaar eerder. Juist dat gegeven veroorzaakt dat de verhoudingen na samenvoeging van gemeenten anders komt te liggen.

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), met name huishoudelijke hulp. In deze uitkering zit ook een vast bedrag van in casu € 19.000 voor iedere gemeente opgenomen. De kernen Appingedam en Delfzijl liggen tegen elkaar aan. Bij samenvoeging van deze gemeenten leidt dat tot samensmelting van twee kernen tot één kern. In bijlage 9 is een afbeelding opgenomen van de kernen in de zeven gemeenten (situatie per 2013).

Gemeente Noord-Groningen (G7)

Uit onderstaande tabel 2.2a blijkt dat de algemene uitkering van de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) circa € 4.850.000 (gegevens september 2014) lager is dan de optelsom van de gemeentefondsuitkeringen van de zeven huidige gemeenten. Als het verschil wordt afgezet tegen de algemene uitkering, dan is het verschil 5,3%. De daling van de algemene uitkering kan voor de helft worden verklaard door het vaste bedrag. Dat gaat terug van zeven vaste bedragen voor de huidige gemeenten naar één vast bedrag voor de nieuwe gemeente; een verschil van $6 \times € 0,4 \text{ miljoen} = € 2,4 \text{ miljoen}$. Daarnaast betreft het nadelige verschil vooral de verdeelmaatstaven Wwb schaalvoor- en nadeel van afgerond € 1,7 miljoen en buitenwater³ van afgerond € 0,5 miljoen en in mindere mate bij de maatstaven krimp van € 0,15 miljoen en Wmo/huishoudelijke hulp van € 0,1 miljoen. Een voordelig verschil doet zich voor bij de verdeelmaatstaf klantenpotentieel van € 0,25 miljoen.

Tabel 2.2a Mutaties algemene uitkering gemeente Noord-Groningen (G7)

Verdeelmaatstaf	Mutatie (x €)
Vast bedrag	-2.400.000
Wwb schaalvoor-/nadeel	-1.708.000
Buitenwater	- 477.000
Klantenpotentiëlen	248.000
Krimp	-145.000
Bodemfactoren	-82.000
Wmo - m.n. huishoudelijke hulp	-114.000
Dichtheidsfactor	- 81.000
Kernen	- 71.000
Extra groei leerlingen voortgezet onderwijs	-20.000
Totaal	-4.850.000

Bron: PAUW (2014).

Variant 1. Gemeenten Hoogeland en Eemsdelta

In deze variant bedraagt het nadeel van de berekende algemene uitkering voor de nieuwe gemeente Hoogeland in totaal afgerond € 0,8 miljoen indien deze wordt vergeleken met de som van de gemeentefondsuitkeringen van de vier huidige gemeenten Bedum, De Marne,

³ De uitkering op grond van de verdeelmaatstaf buitenwater is gemaximeerd op 10.000 hectare buitenwater.

Eemsmond (zonder Eemshaven) en Winsum. Uitgedrukt in procenten van de som van de algemene uitkeringen bedraagt het verschil afgerond -1,7%. Ook hier wordt dit verschil voornamelijk veroorzaakt door het gemis van drie maal het vaste bedrag ad € 1,2 miljoen, lagere uitvoeringskosten sociale dienst (circa € 0,6 miljoen), de verdeelmaatstaf buitenwater (circa € 0,2 miljoen) en verdeelmaatstaf krimp (ruim € 0,1 miljoen). De overheveling van de Eemshaven heeft tot gevolg dat de Woz-waarden niet-woningen lager wordt en daarmee de aftrekpost in het gemeentefonds afneemt. Het gaat om € 1,3 miljoen. Daarbij moet wel worden bedacht dat de gemeente Hoogeland € 4,7 miljoen aan ozb-baten van de Eemshaven misloopt en daarmee minder inkomsten heeft.

Voor de nieuwe gemeente Eemsdelta (met Eemshaven) bedraagt het nadeel van de berekende algemene uitkering in totaal afgerond € 2,6 miljoen indien deze wordt vergeleken met de som van de gemeentefondsuitkeringen van de huidige gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum. Uitgedrukt in procenten van de som van de algemene uitkeringen bedraagt het verschil afgerond -5,6%. De belangrijkste nadelige verschillen doen zich voor bij het gemis van twee maal het vaste bedrag (€ 0,8 miljoen) en lagere uitvoeringskosten sociale dienst (ongeveer € 0,6 miljoen). Een voordeel is te zien bij de klantenpotentiëlen van € 0,2 miljoen. Tevens leidt de toevoeging van de Eemshaven tot een hogere aftrekpost in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds vanwege de aftrekpost Woz-waarden van € 1,3 miljoen.

Tabel 2.2b Mutaties algemene uitkering gemeenten Hoogeland en Eemsdelta

Verdeelmaatstaf	Hoogeland	Eemsdelta
	Mutatie (x €)	Mutatie (x €)
Vast bedrag	-1.200.000	- 800.000
Wwb schaalvoor-/nadeel	-567.000	-564.000
Buitenwater	-180.000	0
Klantenpotentiëlen	17.000	222.000
Krimp	-136.000	- 9.000
Bodemfactoren	-23.000	73.000
Wmo – m.n. huishoudelijke hulp	-57.000	-38.000
Dichtheidsfactor	-6.000	-55.000
Kernen	0	-71.000
Extra groei leerlingen voortgezet onderwijs	-20.000	0
Effect Eemshaven Woz-waarden	1.337.800	-1.337.800
Totaal	-834.200	-2.579.800

Bron: PAUW (2014).

Variant 2. Gemeenten BMW E en DAL

In deze variant bedraagt het nadeel van de berekende algemene uitkering voor het cluster BMW E-gemeenten in totaal afgerond € 2,2 miljoen indien deze wordt vergeleken met de som van de gemeentefondsuitkeringen van de vier huidige gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond (met Eemshaven). Uitgedrukt in procenten van de som van de algemene uitkeringen bedraagt het verschil -4,9%. Ook hier wordt dit verschil het voornamelijk veroorzaakt door het gemis van drie maal het vaste bedrag ad € 1,2 miljoen, lagere uitvoeringskosten sociale dienst (circa € 0,6 miljoen), de verdeelmaatstaf buitenwater (circa € 0,2 miljoen) en verdeelmaatstaf krimp (ruim € 0,1 miljoen).

Voor het cluster van DAL-gemeenten bedraagt het nadeel van de berekende algemene uitkering in totaal afgerond € 1,3 miljoen indien deze wordt vergeleken met de som van de gemeentefondsuitkeringen van de huidige gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum. Uitgedrukt in procenten van de som van de algemene uitkeringen bedraagt het verschil afgerond -2,8%. De belangrijkste nadelige verschillen doen zich voor bij het gemis van twee maal het vaste bedrag (€ 0,8 miljoen) en lagere uitvoeringskosten sociale dienst (ca. € 0,6 miljoen). Een voordeel is te zien bij de verdeelmaatstaf klantenpotentiëlen van € 0,2 miljoen.

Tabel 2.2c Mutaties algemene uitkering gemeenten BMW en DAL

Verdeelmaatstaf	BMW	DAL
	Mutatie (x €)	Mutatie (x €)
Vast bedrag	-1.200.000	-800.000
Wwb schaalvoor-/nadeel	-567.000	-564.000
Buitenwater	-181.000	0
Klantenpotentiëlen	17.000	222.000
Krimp	-136.000	-9.000
Bodemfactoren	-40.000	3.000
Wmo – m.n. huishoudelijke hulp	-57.000	-38.000
Dichtheidsfactor	-8.000	-55.000
Kernen	0	-71.000
Extra groei leerlingen voortgezet onderwijs	-20.000	0
Totaal	-2.192.000	-1.312.000

Bron: PAUW (2014).

Variant 3. Gemeenten BMW en DEAL

Voor het cluster van gemeenten BMW bedraagt het nadeel van de berekende gemeentefondsuitkering in totaal afgerond € 1,1 miljoen indien deze wordt vergeleken met de som van de gemeentefondsuitkeringen van de vier huidige gemeenten Bedum, De Marne en Winsum. Uitgedrukt in procenten van de som van de algemene uitkeringen bedraagt het verschil afgerond -3,8%. Ook hier wordt dit verschil het voornamelijk veroorzaakt door het gemis van twee maal het vaste bedrag ad € 0,8 miljoen, lagere uitvoeringskosten sociale dienst (circa € 0,3 miljoen) en verdeelmaatstaf krimp (ruim € 0,1 miljoen).

Voor het cluster DEAL-gemeenten bedraagt het nadeel van de berekende gemeentefondsuitkering in totaal afgerond € 2,3 miljoen indien deze wordt vergeleken met de som van de gemeentefondsuitkeringen van de huidige gemeenten Delfzijl, Eemsum, Appingedam en Loppersum. Uitgedrukt in procenten van de som van de algemene uitkeringen bedraagt het verschil afgerond -3,7%. De belangrijkste nadelige verschillen doen zich voor bij het gemis van drie maal het vaste bedrag (€ 1,2 miljoen), lagere uitvoeringskosten sociale dienst (ca. € 0,9 miljoen) en de maatstaf buitenwater (ongeveer € 0,3 miljoen). Een voordeel is te zien bij de klantenpotentiëlen van € 0,2 miljoen.

Tabel 2.2d Mutaties algemene uitkering gemeenten BMW en DEAL

Verdeelmaatstaf	BMW	DEAL
	Mutatie (in €)	Mutatie (in €)
Vast bedrag	-800.000	-1.200.000
Wwb schaalvoor-/nadeel	-284.000	-935.000
Buitenwater	0	-297.000
Klantenpotentiëlen	11.000	235.000
Krimp	-136.000	-9.000
Bodemfactoren	124.000	121.000
Wmo – m.n. huishoudelijke hulp	-38.000	-57.000
Dichtheidsfactor	0	-65.000
Kernen	0	-71.000
Extra groei leerlingen voortgezet onderwijs	-20.000	0
Totaal	-1.143.000	-2.278.000

Bron: PAUW (2014).

Samenvattend, is de daling van de berekende algemene uitkeringen ten opzichte van de som van de algemene uitkeringen voor de vier herindelingsvarianten in absolute zin (in €) en in (op één decimaal afgeronde) percentages als volgt:

- gemeente Noord-Groningen (G7): -4.850.000 (-5,3%);
- variant 1. gemeente Hoogeland: -834.000 (-1,7%) en gemeente Eemshaven (inclusief Eemshaven): -2.598.000 (-5,6%);
- variant 2. gemeente BMW: -2.192.000 (-4,9%) en gemeente DAL: -1.312.000 (-2,8%);
- variant 3. gemeente BMW: -1.143.000 (-3,8%) en gemeente DEAL: -2.278.000 (-3,7%).

Meerjarenperspectief gemeentefonds

In tabel 2.2e is het verloop in het meerjarenperspectief van het gemeentefonds op basis van de septembercirculaire 2014 aangegeven voor de periode 2015-2018. De gegevens zijn berekend door PAUW. Daarbij is een uitsplitsing gemaakt naar de verschillende herindelingsvarianten. In de cijfers zijn de eerste tranche van het groot onderhoud aan het verdeelstelsel van het gemeentefonds en de vergoeding voor de uitvoering van nieuwe taken in het sociaal domein verwerkt.

Tabel 2.2e Meerjarenperspectief gemeentefonds naar herindelingsvarianten, 2015-2018 (x €)

Noord-Groningen (G7)		2015	2016	2017	2018
Algemene uitkering		85.280.902	84.207.660	83.927.304	83.157.121
Sociaal domein		73.357.236	72.019.888	69.125.297	67.820.041
Overige IU en DU (m.n. hhh)		13.464.247	12.071.166	12.044.693	12.147.620
Totaal		172.102.385	168.298.714	165.097.294	163.124.782

Variant 1	Eemsdelta	2015	2016	2017	2018
	Algemene uitkering	44.020.213	43.288.368	43.176.125	42.770.505
	Sociaal domein	38.434.852	37.650.802	36.113.245	35.396.785
	Overige IU en DU (m.n. hhh)	7.191.019	6.387.234	6.372.863	6.427.514
	totaal	89.646.084	87.326.404	85.662.233	84.594.804

Hoogeland		2015	2016	2017	2018
Algemene uitkering		42.760.640	42.431.806	42.281.844	41.908.669
Sociaal domein		34.922.384	34.369.086	33.012.052	32.423.256
Overige IU en DU (m.n. hhh)		6.292.228	5.702.932	5.690.830	5.739.106
Totaal		83.975.252	82.503.824	80.984.726	80.071.031

Variant 2	BMWE	2015	2016	2017	2018
	Algemene uitkering	41.475.346	41.146.708	40.995.345	40.618.345
	Sociaal domein	34.922.384	34.369.086	33.012.052	32.423.256
	Overige IU en DU (m.n. hhh)	6.292.228	5.702.932	5.690.830	5.739.106
	Totaal	82.689.958	81.218.726	79.698.227	78.780.707

DAL		2015	2016	2017	2018
Algemene uitkering		45.133.616	44.401.232	44.290.420	43.889.097
Sociaal domein		38.434.852	37.650.802	36.113.245	35.396.785
Overige IU en DU (m.n. hhh)		7.191.019	6.387.234	6.372.863	6.427.514
Totaal		90.759.487	88.439.268	86.776.528	85.713.396

Variant 3	DEAL	2015	2016	2017	2018
	Algemene uitkering	58.481.053	57.428.929	57.215.750	56.639.336
	Sociaal domein	52.921.401	51.897.747	49.778.244	48.785.898
	Overige IU en DU (m.n. hhh)	9.498.330	8.477.177	8.458.342	8.539.421
	Totaal	120.900.784	117.803.853	115.452.336	113.964.655

BMW	2015	2016	2017	2018
Algemene uitkering	28.210.609	28.191.468	28.140.040	27.940.884
Sociaal domein	20.435.835	20.122.141	19.347.053	19.034.143
Overige IU en DU (m.n. hhh)	3.984.917	3.612.989	3.605.351	3.627.199
Totaal	52.631.361	51.926.598	51.092.444	50.602.226

Bron: PAUW (2014).

IU = integratie-uitkering, DU = decentralisatie-uitkering, hhh = huishoudelijke hulp (Wmo)

Als er geen gemeentelijke herindeling zou plaats vinden, had de uitkering uit het gemeentefonds hetzelfde verloop voor de zeven gemeenten. In de voorgaande tabellen is voor de jaren 2017 en 2018 de frictie-uitkering op grond van de maatstaf herindeling, zoals beschreven in paragraaf 2.3, nog niet meegenomen.

De daling van de algemene uitkering is terug te leiden tot de accressen. Deze komen tot stand volgens de zogeheten normeringsmethodiek van het gemeentefonds, beter bekend als het uitgangspunt van 'samen de trap op en samen de trap af'. De voeding van het gemeentefonds beweegt mee met de rijksuitgaven. Die dalen in de meerjarenperspectief als gevolg van bezuinigingsmaatregelen onder de kabinetten Rutte I en II. Met het sociaal domein worden de nieuwe taken bedoeld die gemeenten vanaf 2015 gaan uitvoeren op het gebied van AWBZ-Wmo, Jeugdzorg en Participatie. In 2015 heeft al een flinke korting op de rijksbudgetten plaatsgevonden. Dit is wat er overkomt, waarbij via bestuursakkoorden nog wat extra budget is verstrekt om de landing te verzachten. De integratie- en decentralisatie-uitkeringen bestaan met name uit de huidige Wmo – huishoudelijke hulp. In 2016 vindt daarop nog een korting plaats als tweede tranche van 40%.

Ontwikkelingen aan de lastenkant

Nu in beeld is gebracht hoe de algemene uitkering zich als gevolg van de herindeling ontwikkelt, dringt zich de vraag op welke lasten er op kortere of langere termijn (vanzelf) zullen of (bewust) kunnen dalen om baten en lasten in evenwicht te houden. Allereerst zal een relatie gelegd kunnen worden tussen de terreinen waarop zich de daling van de algemene uitkering voordoet. De belangrijkste factor is de daling van het vaste bedrag. De hiermee corresponderende lasten blijken als gevolg van de afname van het aantal gemeenten weg te vallen. Het betreft hier onder meer lasten als gevolg van besparingen op bestuurskosten (raad, college, griffie, rekenkamer, gemeentesecretaris, enzovoorts), die na een herindeling immers minder gemaakt zullen worden. Als gevolg van wachtgeldverplichtingen kan de besparing mogelijk wat vertraagd worden gerealiseerd.

De praktijk leert dat ook op het terrein van het personeel zich belangrijke ontwikkelingen kunnen voordoen. Aan de ene kant biedt een herindeling de gelegenheid kosten- en schaalvoordelen te realiseren door uitvoeringsprocessen efficiënter in te richten en door de gemeentelijke organisatie goed te laten aansluiten op de omvang van de nieuwe gemeente. Aan de andere kant doen er zich ook lastenstijgingen voor die te maken hebben met de (kansen tot) kwalitatieve doorontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. Zo komen er soms nieuwe taken op de gemeente af, worden de betrokken gemeenten gedurende het herindelingproces veelal ambitieuzer of moet het functieniveau van het personeel worden opgeschaald. Een vergelijking met bestaande en vergelijkbare gemeentelijke organisaties kan in dit kader behulpzaam zijn bij het inschatten van de formatieomvang van de nieuwe gemeente en de bijbehorende loonsom. De nieuw te vormen gemeente kan het beste vergeleken worden met gemeenten met dezelfde sociale structuur en centrumfuncties. Tegen deze achtergrond hebben de zeven gemeenten een vergelijking ('benchmark') laten uitvoeren van de formatie en salarislasteren van de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) en de drie alternatieve herindelingsvarianten, die worden vergeleken met een aantal

referentiegemeenten met vergelijkbare kenmerken. De belangrijkste resultaten daarvan zijn opgenomen in paragraaf 5.2 van deze scan.

Aanbeveling

Gebruik in het licht van de daling van de algemene uitkering de herindeling om gericht te kijken waar efficiencyvoordelen te realiseren zijn, via bijvoorbeeld herstructurering van functies/taken en verbeteren van automatisering. Koersen op het realiseren van efficiencyvoordelen via bijvoorbeeld het plan van aanpak, is belangrijk om de herindeling kwalitatief en financieel te laten slagen. De ervaring leert dat door gerichte sturing hierop efficiencyvoordelen behaald kunnen worden.

2.3 Fricatiekosten en tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling

Fricatiekosten

Uit diverse onderzoeken bij heringedeelde gemeenten blijkt dat gemeenten meer lasten aan de herindeling toeschrijven dan bedrijfseconomische principes rechtvaardigen. Een nauwkeurige beoordeling van de frictiekosten van een achttal herindelingen in Overijssel bracht de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) in 2003 nog tot de conclusie dat daar de volledig aan de herindeling toegerekende lasten inderdaad voor 100% gedekt kunnen worden uit de verdeelmaatstaf herindeling.⁴ Daarnaast concludeerde de Rfv dat de gedeeltelijk toegerekende lasten gemiddeld voor die acht gemeenten voor 36% worden gedekt. Overigens verschilden die dekkingspercentages tussen de gemeenten onderling aanzienlijk.

De oorzaken daarvan moeten gezocht worden in factoren als verschillend eigen beleid met betrekking tot de aanpak, verschillende (historisch gegroeide) omstandigheden en dergelijke. In het globale verdeelstelsel van het gemeentefonds worden die factoren niet meegewogen.

Op basis van de hiervoor genoemde onderzoeken is het aan te bevelen voor de beoordeling van de frictiekosten te werken met de volgende driedeling⁵:

'(Nagenoeg) geheel' behorend tot de frictiekosten zijn lasten als gevolg van de herindeling die het karakter hebben van tijdelijke extra lasten die zonder herindeling niet of nauwelijks zouden zijn voorgekomen. Te denken valt aan: extra kosten van voorbereiding herindeling, organisatieonderzoek, integratie beheerplannen, afstemming beleidsvelden, voorlichting, wachtgelders, boventalligen, garantiesalarissen⁶, woon-werkverkeer, functiewaardering, extra opleidingen, verhuizing en tijdelijke voorzieningen voor huisvesting in afwachting van definitieve huisvesting. Als door de inzet van eigen personeel de reguliere werkzaamheden noodzakelijkerwijs door inhuur van derden dan wel door overwerkuren van eigen personeel gecompenseerd moest worden, dan horen deze lasten ook te worden meegenomen als *'(nagenoeg) geheel'* behorend tot de frictiekosten.

'In niet onbelangrijke mate' behorend tot de frictiekosten zijn lasten als gevolg van de herindeling die tot het normale patroon van een gemeente horen, maar die nu in tijd naar voren worden gehaald en/of waarbij het plausibel is dat er sprake is van kapitaalvernietiging (van nog niet afgeschreven kapitaalgoederen). Te denken valt aan lasten als automatisering, versneld afsluiten archief, komborden, plattegronden, promotieborden, ontwikkelen huisstijl en dergelijke. Ook de tijdelijke extra lasten voor werving en selectie van nieuw personeel valt onder deze categorie.

⁴ Rfv, *Advies Financiële gevolgen gemeentelijke herindeling*, 2003. Zie ook: A. de Lange, *Investeren in verandering: een onderzoek naar de kosten die worden gemaakt bij gemeentelijke herindeling*, Enschede, 2001.

⁵ BZK, IFLO, *Rapport van een inventarisatie van frictiekosten bij gemeentelijke herindeling*, 1999.

⁶ Wachtgelders, boventalligen en garantiesalarissen voor zover geen sprake is van bijvoorbeeld een gelijktijdig doorgevoerde reorganisatie.

'(Nagenoeg) niet' behorend tot de frictiekosten zijn lasten als gevolg van de herindeling die behoren tot de nieuwe schaalgrootte van de gemeente dan wel gekenmerkt worden door een grote mate van beleidsvrijheid. Immers, vergelijkbare gemeenten hebben deze lasten ook dan wel de gemeente had ook de vrijheid om de lasten niet te nemen. Te denken valt aan: een stijging van personeelslasten vanwege opschaling van personeel en/of personeelsuitbreiding, kantinekosten, daling van de algemene uitkering, gemiste ozb-baten, hogere subsidies, hogere onderhoudsniveaus, aanpassen afschrijvingsmethodieken en dergelijke. Ook de voorbereiding van de herindeling door eigen personeel en de wegvallende werkuren vanwege periodieke voorlichting aan het eigen apparaat worden niet meegenomen als frictiekosten, althans in zoverre dit niet leidde tot inhuur van derden. Immers, er zijn dan geen extra lasten geweest. De structurele lasten van nieuwe huisvesting (gemeentehuis) worden eveneens beoordeeld als '(nagenoeg) niet' behorend tot de frictiekosten. Immers, het zijn geen tijdelijke extra lasten en ook vele vergelijkbare gemeenten met nieuwbouw hebben dit soort structurele lasten.

Volgens de commissie Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) behoren frictiekosten voorafgaand aan de herindeling verantwoord te worden ten laste van de exploitatie van de bij een herindeling betrokken gemeenten. Door deze verantwoordingswijze zullen de frictiekosten als vermindering van de algemene reserve terecht komen bij de nieuwe gemeente.⁷

Op basis van het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat iedere gemeentelijke herindeling haar eigen bijzonderheden kent. Het is daarom goed om een raming op te stellen van de frictiekosten en een budgetverantwoordelijke daarvoor aan te wijzen, zowel voor de periode voorafgaand aan de herindeling als daarna. Confronteer deze raming met de opbrengst van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling.

Tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling

Bij de beoordeling van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling formuleerde de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) in 2003 de volgende uitgangspunten die aangeven waarvoor deze maatstaf is bedoeld:

- bij samenvoeging van gemeenten daalt de algemene uitkering tot het niveau van al bestaande gemeenten van gelijke grootte. De daling maakt daarom geen onderdeel uit van de lasten die verbonden zijn aan herindeling;
- nieuwe lasten die gerelateerd zijn aan de grootte van de nieuwe gemeente (bijvoorbeeld als gevolg van hogere salarisschalen) worden niet aan de herindeling toegerekend;
- de voorbereiding en de implementatie van de nieuwe organisatie hebben noodzakelijke, incidentele lasten tot gevolg. Deze zogeheten frictiekosten worden gerekend tot de lasten van herindeling. Het gaat hier om lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn.

De nieuw te vormen gemeente komt na de herindeling, die wordt beoogd per 1 januari 2018, in aanmerking voor een uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling. Om financiële belemmeringen voor gemeentelijke herindeling verder te verzachten, heeft het kabinet in 2013 besloten deze herindelingsbijdrage voor gemeenten met 25% te verruimen en te vervroegen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de kosten voor gemeenten, voorafgaand aan de daadwerkelijke herindeling. De herindelingsbijdrage wordt uitgekeerd over een periode van vijf jaar: de extra uitkering van 25% in het jaar voorafgaand aan de herindeling wordt evenredig aan de betrokken gemeenten uitgekeerd (tot uitdrukking komend in het vastgestelde herindelingsadvies) en het restantbedrag in de vier jaren daaropvolgend aan de nieuwe gemeente.

Daarnaast is met ingang van 1 januari 2014 de maatstaf verruimd voor de situatie waarin een van de bij een herindeling betrokken gemeenten wordt opgeheven en opgesplitst,

⁷ Vraag & antwoordrubriek commissie BBV, deel 9, vraag 7.

waarbij delen van deze gemeente overgaan naar verschillende andere gemeenten. Het gaat daarbij om delen van gemeenten waarvoor sprake is van ten minste twee wijzigingen van de gemeentelijke indeling. Het gaat daarbij dus niet om grenscorrecties.⁸ De verruiming houdt in dat het vaste bedrag van de maatstaf met 10% per betrokken gemeente (inclusief de op te splitsen gemeente) wordt verhoogd.

Om een indicatie te geven is de omvang van de uitkering op grond van deze maatstaf op basis van het aantal inwoners per 1 januari 2017 berekend. De berekening is uitgevoerd door PAUW. In tabel 2.3a staat aangegeven wat dat voor de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) per 1 januari 2018 oplevert. Voor de drie alternatieve herindelingsvarianten is deze berekening ook uitgevoerd (zie de tabellen 2.3b tot en met 2.3d). Het bedrag zal volgens het 25-40-20-20-20% betaalschema in de achtereenvolgende jaren tot uitkering komen.

De opbrengst van deze tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling wordt vooral bepaald door het aantal gemeenten dat wordt heringedeeld en het aantal inwoners dat daarbij betrokken is. Als van een gemeente minder dan 10% van het aantal inwoners overgaat naar het grondgebied van een andere gemeente is op grond van de Wet arhi sprake van een grenscorrectie. In dat geval wordt geen compensatie in de frictiekosten gegeven. In het onderhavige geval zijn varianten uitgewerkt van gemeentelijke clusters met en zonder de Eemshaven. Het aantal inwoners van De Eemshaven omvat minder dan 10% van de gemeente Eemsmond. Dat verklaart dat de vergoeding voor de clusters Eemsdelta en DAL gelijk zijn aan elkaar, maar ook Hoogeland en BMW E.

Tabel 2.3a **Uitkering verdeelmaatstaf herindeling gemeente Noord-Groningen (G7) bij herindeling per 1 januari 2018 (x €)**

Jaar	%	Uitkering per gemeente in jaar voorafgaand aan herindeling	Nieuwe uitkering na herindeling	Totaal
2017	25	888.721		6.221.047
2018	40		9.953.678	9.953.678
2019	20		4.976.839	4.976.839
2020	20		4.976.839	4.976.839
2021	20		4.976.839	4.976.839
Totaal			24.884.195	31.105.242

Bron: PAUW (2014).

De uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling zou op basis van de inwonersgegevens 2017 (op basis van de uitkeringsfactor voor 2017, te weten 1,437 conform de septembercirculaire gemeentefonds 2014) voor de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) uitkomen op afgerond € 31,1 miljoen, zo blijkt uit tabel 2.3a.

In de tabellen 2.3b tot en met 2.3d wordt de berekende uitkering op grond van de verdeelmaatstaf herindeling weergegeven voor de drie alternatieve herindelingsvarianten.

⁸ Een *wijziging van de gemeentelijke indeling* is "de instelling en opheffing van gemeenten alsmede wijziging van gemeentegrenzen die naar verwachting het inwonertal van tenminste één van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen" (artikel 1, eerste lid, onder b, Wet arhi). Een *grenscorrectie* is "een wijziging van een gemeentegrens die naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen" (artikel 1, eerste lid, onder d, Wet arhi).

Tabel 2.3b Uitkering verdeelmaatstaf herindeling voor gemeenten Hoogeland en Eemsdelta bij herindeling per 1 januari 2018 (x €)

		Hoogeland			Eemsdelta		
Jaar	%	Per gemeente t-1 jaar	Uitkering na herindeling	Totaal	Per gemeente t-1 jaar	Uitkering na herindeling	Totaal
2017	25	769.825		3.079.300	677.735		2.033.205
2018	40		4.926.880	4.926.880		3.253.128	3.253.128
2019	20		2.463.440	2.463.440		1.626.564	1.626.564
2020	20		2.463.440	2.463.440		1.626.564	1.626.564
2021	20		2.463.440	2.463.440		1.626.564	1.626.564
Totaal			12.317.200	15.396.500		8.132.820	10.166.025

Bron: PAUW (2014).

Tabel 2.3c Uitkering verdeelmaatstaf herindeling voor gemeenten BMW en DAL bij herindeling per 1 januari 2018 (x €)

		BMW			DAL		
Jaar	%	Per gemeente t-1 jaar	Uitkering na herindeling	Totaal	Per gemeente t-1 jaar	Uitkering na herindeling	Totaal
2017	25	769.825		3.079.300	677.735		2.033.205
2018	40		4.926.880	4.926.880		3.253.128	3.253.128
2019	20		2.463.440	2.463.440		1.626.564	1.626.564
2020	20		2.463.440	2.463.440		1.626.564	1.626.564
2021	20		2.463.440	2.463.440		1.626.564	1.626.564
Totaal			12.317.200	15.396.500		8.132.820	10.166.025

Bron: PAUW (2014).

Tabel 2.3d Uitkering verdeelmaatstaf herindeling voor gemeenten BMW en DEAL bij herindeling per 1 januari 2018 (x €)

		BMW			DEAL		
Jaar	%	Per gemeente t-1 jaar	Uitkering na herindeling	Totaal	Per gemeente t-1 jaar	Uitkering na herindeling	Totaal
2017	25	669.541		2.008.623	785.437		3.141.748
2018	40		3.213.798	3.213.798		5.026.798	5.026.798
2019	20		1.606.899	1.606.899		2.513.399	2.513.399
2020	20		1.606.899	1.606.899		2.513.399	2.513.399
2021	20		1.606.899	1.606.899		2.513.399	2.513.399
Totaal			8.034.495	10.043.118		12.566.995	15.708.743

Bron: PAUW (2014).

Uitgaande van herindeling per 1 januari 2018 zijn, samenvattend, de berekende totale uitkeringen op grond van de verdeelmaatstaf herindeling voor de vier herindelingsvarianten in de periode 2017-2021 als volgt:

- voor de gemeente Noord-Groningen (G7) afgerond € 31,1 miljoen;
- voor de gemeente Hoogeland (zonder de Eemshaven) afgerond € 15,4 miljoen en voor de gemeente Eemsdelta (met de Eemshaven) afgerond € 10,2 miljoen;
- voor de nieuwe gemeente BMW afgerond € 15,4 miljoen en voor de nieuwe gemeente DAL afgerond € 10,2 miljoen;
- voor de nieuwe gemeente BMW afgerond € 10,0 miljoen en voor de nieuwe gemeente DEAL afgerond € 15,7 miljoen.

Aanbeveling

Raam de frictiekosten zowel voor de periode voorafgaand aan als na het moment van herindeling, benoem steeds een budgetverantwoordelijke en confronteer de raming met de opbrengst van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling.

2.4 Mogelijke effecten van de herindeling op de belastingen en heffingen

2.4.1 Onderzoek COELO

In opdracht van de gemeenten heeft het COELO onderzoek gedaan naar de effecten van gemeentelijke herindeling voor de belastingdruk in de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) en de drie alternatieve herindelingsvarianten.⁹ De onderzoeksvragen die in het rapport worden beantwoord, zijn:

1. welke gevolgen hebben de herindelingsvarianten voor de belastingopbrengsten?;
2. welke gevolgen hebben de vier herindelingsvarianten voor de belastingdruk?, en
3. deze vier herindelingsvarianten leiden tot verschillende verhoudingen in de Woz-waarde. Welk effect heeft dit op de belastingopbrengsten en tarieven?

Naast een globaal, inleidend overzicht en analyse van (verschillen tussen) de belastingen en bestemmingsheffingen die in de zeven gemeenten worden geheven, beperkt het COELO-onderzoek zich verder tot de effecten van herindeling op de onroerendezaakbelasting (ozb) en tot de afvalstoffenheffing/reinigingsrecht en de rioolheffing als belangrijkste bestemmingsheffingen die door de gemeenten worden gehanteerd. Voor meer informatie over de overige belastingen en bestemmingsheffingen, zie paragraaf 3.6.1 van deze scan.

In deze scan wordt volstaan met het weergeven van de belangrijkste bevindingen en conclusies uit het COELO-onderzoek.

2.4.2 Effecten herindeling op opbrengstontwikkeling (COELO)

In het COELO-onderzoek is voor de vier herindelingsvarianten berekend wat de opbrengstontwikkeling is van de ozb en van de afvalstoffenheffing/reinigingsrecht en de rioolheffing.

Onroerendezaakbelasting (ozb): opbrengstontwikkeling

Alle zeven gemeenten heffen onroerendezaakbelasting (ozb). De hoogte van de tarieven (en daarmee de opbrengst) van de ozb is afhankelijk van beleidsopgaven die gemeenten hebben en de financiële middelen die daarvoor nodig zijn. Die zijn echter nu nog niet bekend voor de nieuw te vormen gemeente(n). Het COELO gaat daarom uit van de aanname dat de huidige totale ozb-opbrengsten gelijk blijven na de herindeling.

Eemshaven

In het COELO-rapport neemt de Eemshaven een bijzondere positie in. De Eemshaven maakt in de drie alternatieve herindelingsvarianten telkens deel uit van een andere nieuw te vormen gemeente. De Eemshaven bestaat uit een bedrijventerrein en heeft een aanzienlijke Woz-waarde voor niet-woningen (bedrijven) van circa 15 procent van de totale Woz-waarde in de zeven gemeenten. Als de Eemshaven deel uitmaakt van een nieuwe gemeente wordt de verhouding tussen de Woz-waarde van woningen en die van niet-woningen heel anders dan wanneer dit niet het geval is. Het COELO gaat ervan uit dat de kosten die nodig zijn voor voorzieningen in de Eemshaven lager zijn dan de huidige ozb-opbrengst uit de Eemshaven. De aanname van het COELO is dat 30% van de huidige ozb-opbrengst uit de Eemshaven gebruikt wordt voor voorzieningen in de Eemshaven en de rest van de opbrengst ten goede komt aan voorzieningen in de gehele gemeente.

Overigens moet worden opgemerkt dat ook de haven van Delfzijl een belangrijk aandeel heeft in de ozb-capaciteit voor niet-woningen van die gemeente, zoals kan worden afgeleid uit tabel 1.4a

⁹ COELO, *Gevolgen van gemeentelijke herindeling in Hoogeland en Eemsdelta voor de belastingdruk*, Groningen, juni 2014.

Opbrengstontwikkeling

Het COELO heeft berekend wat het effect is van de herindeling op de opbrengstontwikkeling van de ozb en de ozb-opbrengst per inwoner in de vier herindelingsvarianten. De effecten laten zich als volgt samenvatten.

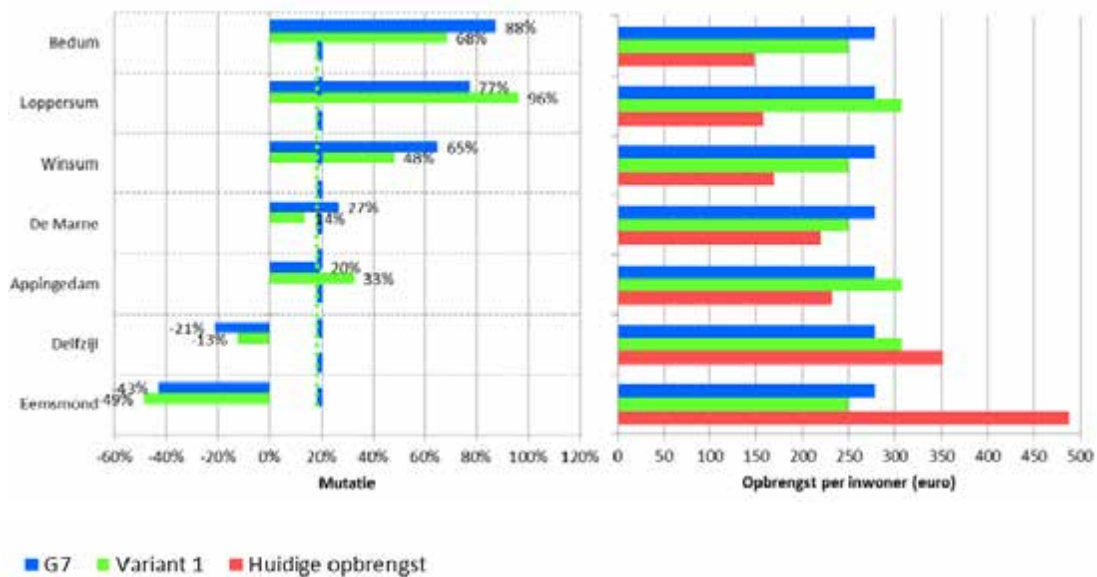
Gemeente Noord-Groningen (G7)

Als alle zeven gemeenten worden samengevoegd, stijgt de opbrengst van de ozb in Bedum het sterkst. Ook in Loppersum, Winsum, De Marne en Appingedam stijgt de ozb-opbrengst per inwoner. De ozb-opbrengst per inwoner daalt het sterkst in Eemsmond. Ook in Delfzijl daalt de opbrengst per inwoner (zie ook figuur 1).

Variant 1. Gemeenten Hoogeland en Eemsdelta

In deze variant vormen de gemeenten gemeenten Bedum, Eemsmond, De Marne en Winsum de nieuwe gemeente Hoogeland en fuseren de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum tot de nieuwe gemeente Eemsdelta. De Eemshaven gaat in deze variant deel uitmaken van de gemeente Eemsdelta. Deze variant is geadviseerd door de Commissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (commissie Jansen).

Figuur 1. Opbrengstontwikkeling ozb en opbrengst per inwoner bij G7 en variant 1 (Hoogeland en Eemsdelta, incl. Eemshaven)



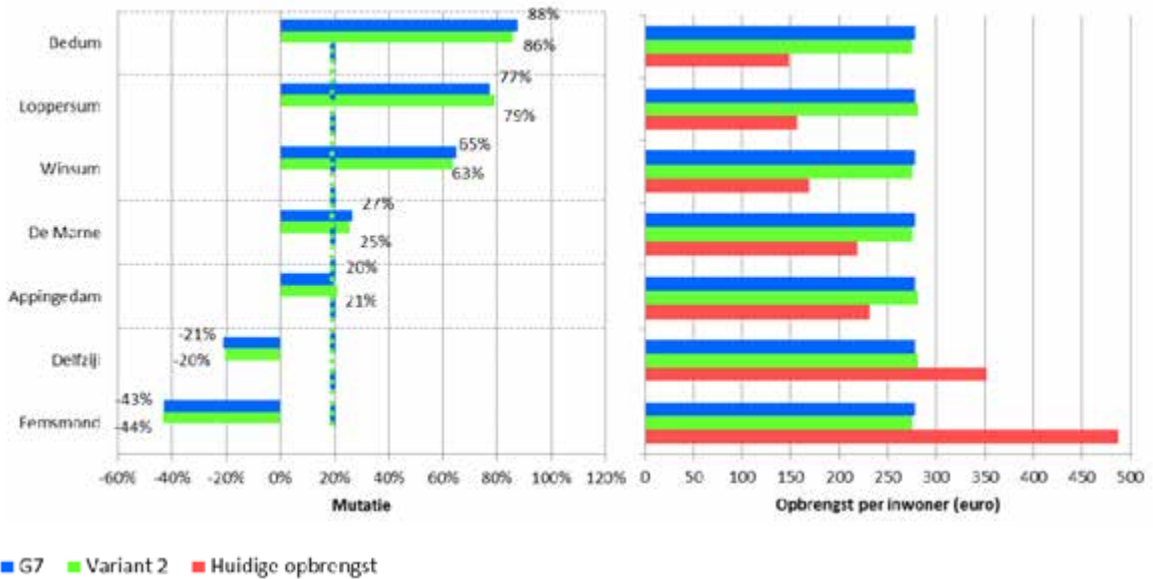
Bron: COELO (2014).

Het effect van het feit dat de Eemshaven deel gaat uitmaken van de nieuwe gemeente Eemsdelta is dat de grondslag van de ozb sterker groeit dan de opbrengst die de nieuwe gemeente nodig heeft om alle gemeentelijke kosten te dekken. De ozb-tarieven kunnen dan lager worden waardoor huishoudens in de huidige gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum in vergelijking een lager bedrag zullen betalen voor de ozb. De nieuwe gemeente kan er ook voor kiezen om de opbrengststijging voor andere nadelige financiële effecten van de herindeling te gebruiken. Omgekeerd is het effect van de keuze om de Eemshaven deel uit te laten maken van de nieuwe gemeente Eemsdelta dat huishoudens in de huidige gemeenten De Marne, Bedum, Eemsmond en Winsum meer aan ozb zullen gaan betalen in de nieuwe gemeente Hoogeland.

Variante 2. Gemeenten BMW en DAL

In deze variatie gaat de Eemshaven deel uitmaken van de nieuwe BMW-gemeente die ontstaat door samenvoeging van de gemeenten Bedum, Eemsmond, De Marne en Winsum en niet van de nieuwe DAL-gemeente die ontstaat door fusie van Delfzijl, Appingedam en Loppersum. Daardoor stijgt de ozb in deze variatie iets sterker in Delfzijl en Loppersum en daalt deze iets minder sterk in Appingedam dan wanneer alle zeven gemeenten worden samengevoegd. In Bedum en De Marne is de stijging iets beperkter en in Eemsmond en Winsum nagenoeg gelijk aan de ontwikkeling die ontstaat als alle zeven gemeenten worden samengevoegd.

Figuur 2. Opbrengstontwikkeling ozb en opbrengst per inwoner bij G7 en variatie 2 (BMW en DAL)

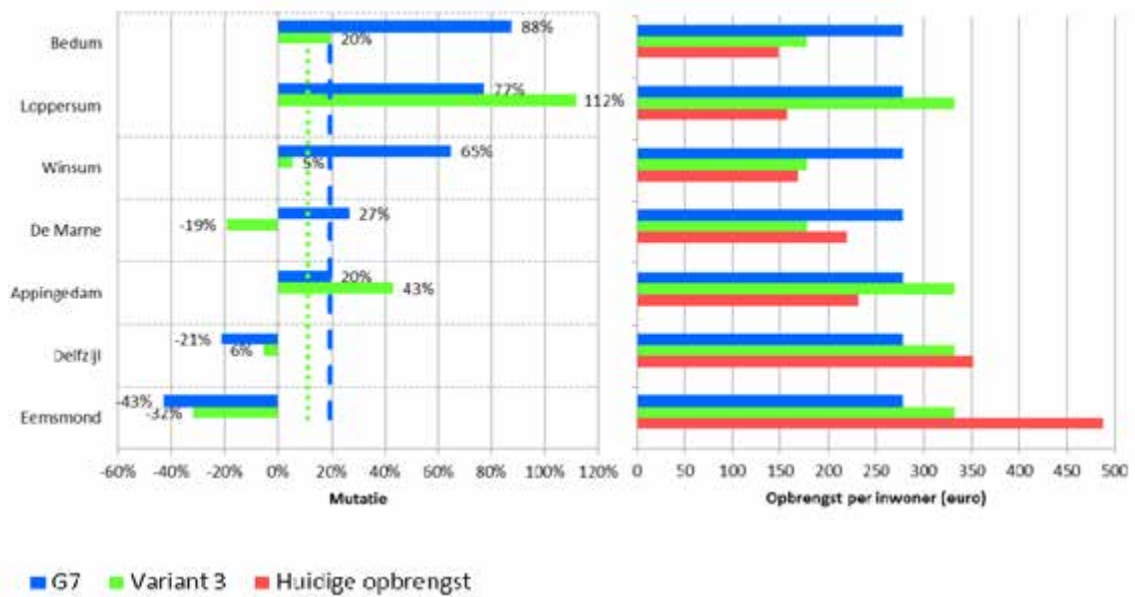


Bron: COELO (2014).

Variante 3. Gemeenten BMW en DEAL

In deze variatie wordt niet alleen de Eemshaven, maar wordt de gehele gemeente Eemsmond samengevoegd met de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum (DEAL) en fuseren de gemeenten Bedum, De Marne en Winsum met elkaar (BMW). De gemiddelde betaalde ozb stijgt in dat geval in alle zeven gemeenten minder sterk dan wanneer alle gemeenten worden samengevoegd tot de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7).

Figuur 3. Opbrengstontwikkeling ozb en opbrengst per inwoner bij G7 en variant 3 (BMW en DEAL)



Bron: COELO (2014).

Uit de voorgaande drie figuren komt naar voren dat zowel in de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) als in de drie alternatieve herindelingsvarianten de ozb-opbrengst per inwoner toeneemt in de gemeenten Appingedam, Bedum, Loppersum en Winsum indien deze wordt vergeleken met de huidige situatie. Deze vier gemeenten hebben nu de laagste opbrengst per inwoner. Omdat Eemmond in 2014 de hoogste ozb-opbrengst heeft, daalt de opbrengst per inwoner in alle vier herindelingsvarianten. In de gemeenten De Marne en Delfzijl varieert de ontwikkeling van de ozb-opbrengst. Afhankelijk van de gekozen herindelingsvariant, stijgt of daalt deze. De ontwikkeling van de ozb-opbrengst per inwoner stijgt het sterkst in de nieuwe gemeente waarvan de Eemshaven deel gaat uitmaken.

Samenvatting

Samengevat, komt uit het voorgaande naar voren dat de verdeling van de ozb-opbrengst tussen woningen en niet-woningen verandert als de Eemshaven deel uitmaakt van een nieuwe gemeente. Het COELO heeft daarbij wel aangenomen dat de opbrengst uit de ozb afkomstig uit de Eemshaven niet geheel nodig is om de kosten te dekken van de voorzieningen die nodig zijn voor de Eemshaven. De Woz-waarde van niet-woningen groeit echter naar verhouding sterker. In de nieuwe gemeente waar de Eemshaven deel van uit gaat maken, is de opbrengst uit de ozb niet-woningen dan ook hoger dan in de nieuwe gemeente waar de Eemshaven geen deel van uitmaakt. Dat komt omdat de Woz-waarde aanzienlijk hoger is indien de Eemshaven deel uitmaakt van de nieuwe gemeente waarmee de grondslag voor de ozb ook toeneemt. De Woz-waarde van niet-woningen ten opzichte van de Woz-waarde van woningen is dan relatief hoog.

Deze verhouding hoeft echter geen invloed te hebben op de tarieven. Gemeenten gaan bij het bepalen van de tarieven immers uit van de totale Woz-waarde. De tarieven worden vervolgens bepaald op basis van een in de gemeente ontwikkelde verhouding tussen de verschillende tarieven. Dat door de toevoeging van de Eemshaven de Woz-waarde van niet-woningen groter wordt betekent dus niet dat alleen het tarief van niet-woningen verandert. De totale grondslag verandert en als de kosten niet evenredig stijgen, zoals het COELO veronderstelt, dalen alle ozb-tarieven. Het blijft een keuze van de nieuwe gemeente om deze extra opbrengsten in te zetten voor tariefverlaging. De gemeente kan er echter ook voor

kiezen om deze extra opbrengsten aan te wenden voor het afdekken van andere negatieve financiële effecten van de herindeling.

Afvalstoffenheffing/reinigingsrechten en rioolheffing: opbrengstontwikkeling

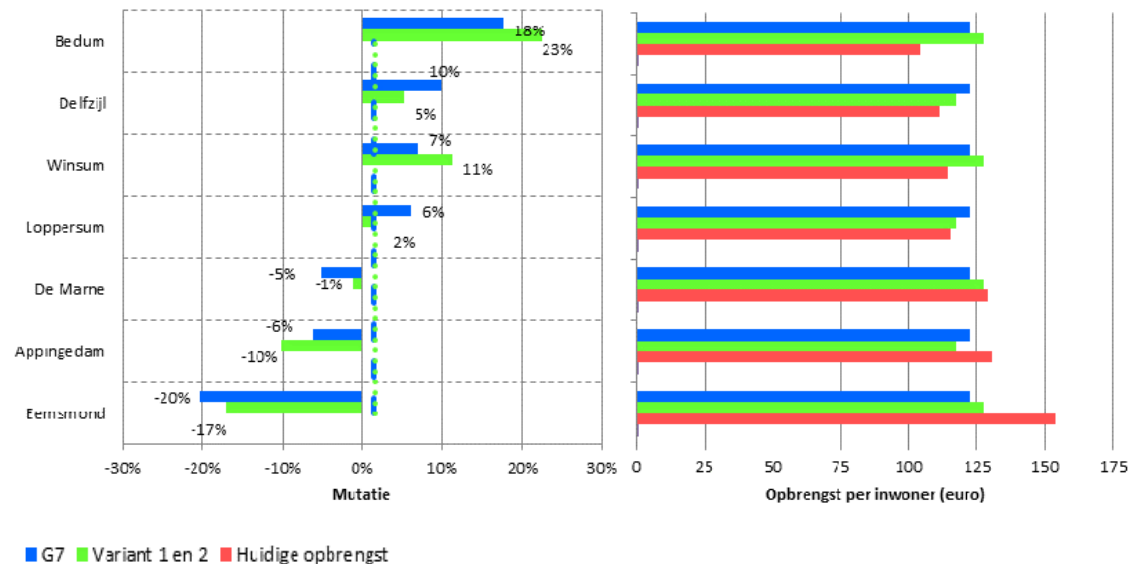
Hierna wordt aandacht besteed aan de belangrijkste bevindingen uit het COELO-onderzoek wat betreft de opbrengstontwikkeling van de afvalstoffenheffing/ reinigingsrechten en de rioolheffing in de vier verschillende herindelingsvarianten.

Afvalstoffenheffing /reinigingsrecht

Als er wordt gekeken naar het effect van de herindeling op de opbrengstontwikkeling en opbrengst per inwoner van de afvalstoffenheffing/reinigingsrecht, is het van belang het volgende op te merken. De huidige woonlasten in de gemeente Eemsmond zijn relatief laag, omdat een groot deel van de kosten van afvalinzameling en –verwerking in deze gemeente niet wordt bekostigd uit de afvalstoffenheffing, maar uit de algemene middelen. Het COELO gaat er vanuit dat deze situatie verandert na een herindeling. De overige zes betrokken gemeenten, zo geeft het COELO aan, streven wel naar volledige kostendekking voor de afvalstoffenheffing als te hanteren uitgangspunt voor de nieuwe gemeente. Door de huidige lage kostendekking bij de afvalstoffenheffing zullen in dat geval de woonlasten in de gemeente Eemsmond sterk stijgen, ongeacht de gekozen herindelingvariant.

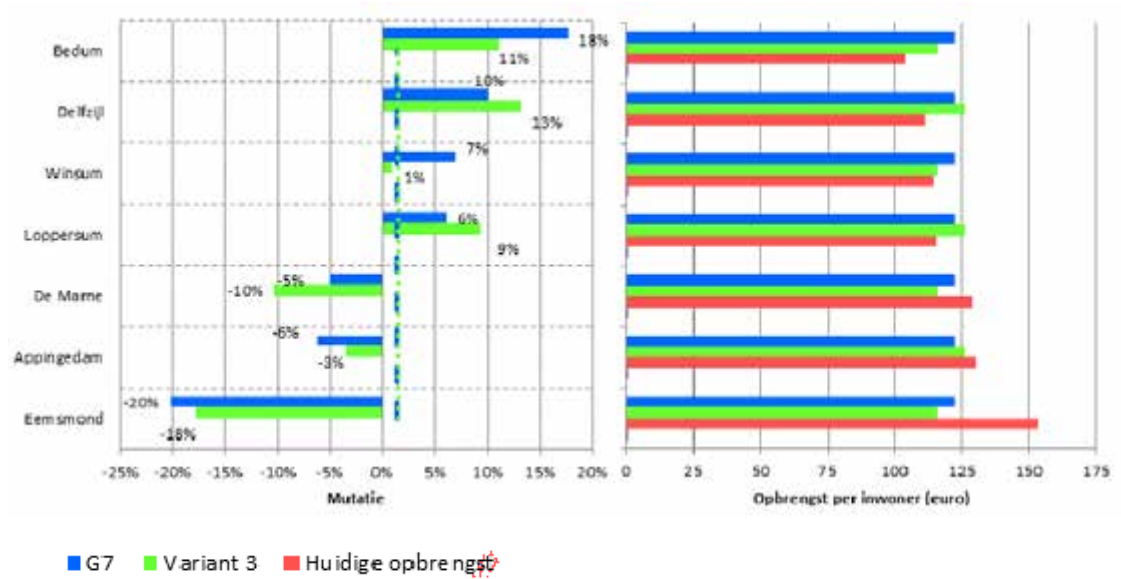
De opbrengstontwikkeling van de afvalstoffenheffing/reinigingsrechten en opbrengst daarvan per inwoner voor de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) wordt telkens vergeleken met de nieuwe gemeenten die ontstaan op basis van de drie alternatieve herindelingsvarianten in de figuren 4 en 5.

Figuur 4. Opbrengstontwikkeling afvalstoffenheffing/reinigingsrechten bij G7, variant 1 (Hoogeland en Eemsdelta, incl. Eemshaven) en variant 2 (BMW en DAL)



Bron: COELO (2014).

Figuur 5. Opbrengstontwikkeling afvalstoffenheffing/reinigingsrechten bij G7 en variant 3 (BMW en DEAL)

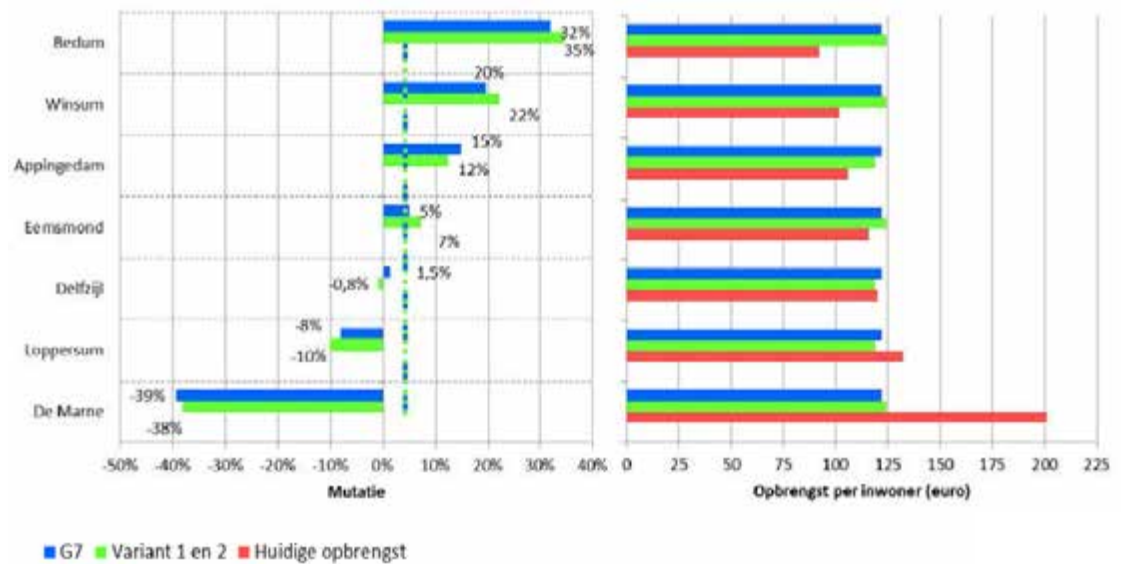


Bron: COELO (2014).

Rioolheffing

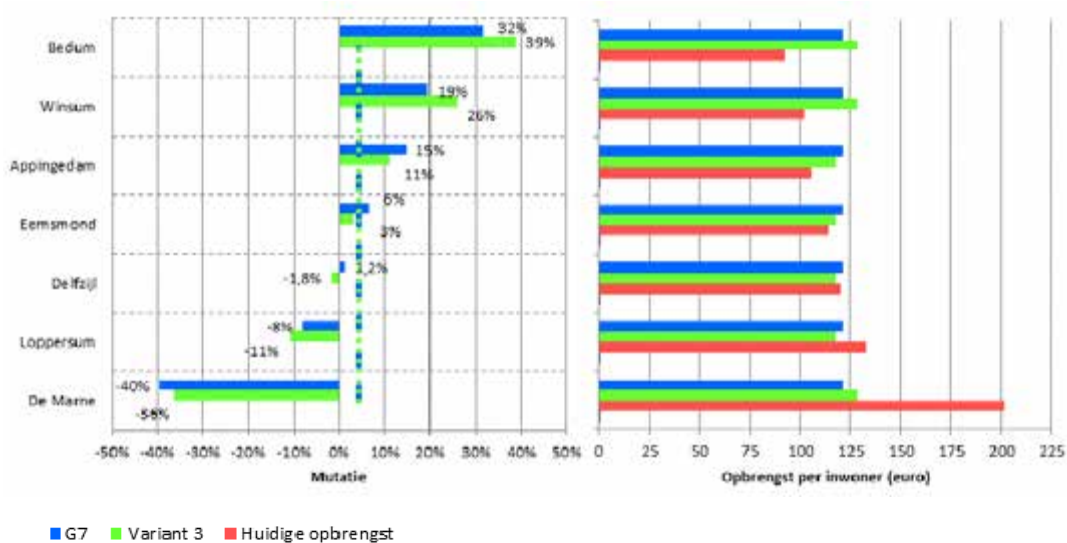
In de figuren 6 en 7 is de opbrengstontwikkeling van de rioolheffing en opbrengst daarvan per inwoner voor de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) is door het COELO vergeleken met de nieuwe gemeenten die ontstaan op basis van de drie alternatieve herindelingsvarianten.

Figuur 6. Opbrengstontwikkeling rioolheffing bij G7, variant 1 (Hoogeland en Eemsdelta) en variant 2 (BMW en DAL)



Bron: COELO (2014).

Figuur 7. Opbrengstontwikkeling rioolheffing bij G7 en variant 3 (BMW en DEAL)



Bron: COELO (2014).

Samenvattend, komt uit de figuren 4 tot en met 7 naar voren dat - uitgaande van vaststelling van kostendeckende tarieven voor afvalinzameling en -verwerking - de tarieven van de afvalstoffenheffing in de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum (DAL) sterker stijgen bij deze variant dan wanneer alle zeven gemeenten (G7) worden samengevoegd. In de andere gemeenten (BMW) is deze stijging kleiner. De rioolheffing stijgt juist minder sterk in de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum. Doordat het ene tarief stijgt en het andere daalt, is het verschil in de totale woonlastenontwikkeling tussen variant 3 (BMW en DEAL) en het samenvoegen van alle zeven gemeenten (G7) klein.

2.4.3 Effecten herindeling op ozb-lastendruk en -tarieven

In onderstaande tabel zijn voor het jaar 2014 de tarieven voor de ozb voor woningen en voor niet-woningen alsmede de bedragen voor de reinigingsheffing en de rioolheffing voor woningen in de zeven gemeenten weergegeven die gezamenlijk de gemeentelijke woonlastendruk voor een eenpersoonshuishouden en een meerpersoonshuishouden bepalen. Tevens is aangegeven op welke plaats de gemeenten staan op de lijst van de 403 gemeenten in 2014 voor gemeentelijke woonlasten voor meerpersoonshuishoudens. Uit de tabel blijkt dat de woonlastendruk voor een meerpersoonshuishouden in 2014 het hoogste was in de gemeente Loppersum en het laagste in de gemeente Eemsmond. Dat laatste wordt vooral veroorzaakt door het significante lage bedrag dat wordt geheven voor

Tabel 2.4.3a Gemeentelijke woonlastendruk zeven gemeenten 2014

Omschrijving	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum
Onroerendezaakbelasting							
Tarief woningen (%)	0,2300	0,1380	0,1569	0,1830	0,2095	0,1638	0,1791
Tarief niet-woningen (%)	0,5421	0,3870	0,4568	0,6861	0,6438	0,3587	0,3744
Reinigingsheffing woningen							
Eenpersoonshuishouden (x €)	247	235	195	219	24	229	161
Tweepersoonshuishouden (x €)	272	235	258	277	48	276	242
Rioolheffing woningen							
Eenpersoonshuishouden (x €)	197	212	364	258	260	306	210
Tweepersoonshuishouden (x €)	197	212	364	258	260	306	210
Gemeentelijke woonlasten							
Eenpersoonshuishouden (x €)	768	692	786	718	604	789	673
Tweepersoonshuishouden (x €)	793	692	849	776	628	836	755
Rangnr. meerpersoonshuish.	335	153	385	318	64	374	282

Bron: COELO, Gemeentelijke woonlasten (2014).

de afvalstoffenheffing in deze gemeente. Verder valt op dat de meeste van de zeven gemeenten een hoge plaats innemen op de landelijke lijst van gemeentelijke woonlasten, wat betekent dat de woonlasten in deze gemeenten relatief hoog zijn in vergelijking met veel andere Nederlandse gemeenten in 2014.

Effecten herindeling op ozb-lasten voor woningen

In de tabellen 2.4.3b tot en met en 2.4.3i zijn de huidige ozb-lasten per woning en per inwoner weergegeven voor de vier herindelingsvarianten. Daarbij zijn de nieuwe ozb-lasten per woning met een gemiddelde Woz-waarde in de zeven gemeenten berekend (gemiddelde Woz-waarde woningen x berekende nieuwe ozb-tarief voor woningen in de nieuwe gemeente) die worden vergeleken met de huidige ozb-lasten voor dezelfde woning met een gemiddelde Woz-waarde. Aldus wordt zichtbaar in welke van de gemeenten de ozb-lasten per woning zouden stijgen dan wel zouden dalen indien de gemeentelijke herindeling plaatsvindt volgens de desbetreffende herindelingsvariant. De cijfers zijn over het jaar 2015 en zijn afkomstig van de gemeenten.

Tabel 2.4.3b Ozb-lasten per woning met gemiddelde Woz-waarde en per inwoner gemeenten Appingedam, Bedum, De Marne en Delfzijl, vergeleken met nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7)

Omschrijving	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Noord-Groningen (G7)
A. Waarde woningen (x €)	767.108.000	729.949.500	689.172.000	1.504.400.000	6.319.002.962
B. Waarde niet-woningen (x €)	176.778.000	153.542.500	255.697.000	882.700.000	2.869.874.500
Totale waarde A+B (x €)	943.886.000	883.492.000	944.869.000	2.387.100.000	9.188.877.462
C. Ozb-opbrengst woningen (x €)	1.919.450	1.071.759	1.227.745	2.849.000	12.079.499
D. Ozb-opbrengst niet-woningen (x €)	1.047.485	582.830	1.227.255	6.284.000	17.120.198
Totale ozb-opbrengst C+D (x €)	2.966.935	1.654.589	2.455.000	9.133.000	29.199.697
Aantal inwoners	12.025	10.494	10.207	26.033	98.670
Aantal woningen	5.886	4.247	4.932	11.870	44.899
Gemiddelde Woz-waarde woningen (x €)	130.328	171.874	139.735	126.740	140.738
Tarief eigenaren woningen (%)	0,2506	0,1501	0,1781	0,1894	0,1924
Tarief niet-woningen (%)	0,6081	0,4083	0,5186	0,7484	0,5965
Ozb-last p. woning met gemiddelde Woz-waarde					
Huidige ozb-last (x €)	326	252	249	240	
Ozb-last nieuw (x €)	251	320	260	244	271
Mutatie (x €)	-75	68	11	4	
Mutatie (%)	-23,0%	27,0%	4,4%	1,7%	
Ozb-last per inwoner (x €)	160	102	120	109	123

Tabel 2.4.3c Ozb-lasten per woning met gemiddelde Woz-waarde en per inwoner gemeenten Eemsum, Loppersum en Winsum, vergeleken met nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7)

Omschrijving	Eemsum	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen (G7)
A. Waarde woningen (x €)	1.038.277.184	628.431.278	961.665.000	6.319.002.962
B. Waarde niet-woningen (x €)	1.054.728.000	167.731.000	178.698.000	2.869.874.500
Totale waarde A+B (x €)	2.093.005.184	796.162.278	1.140.363.000	9.188.877.462
C. Ozb-opbrengst woningen (x €)	2.276.564	1.101.987	1.713.674	12.079.499
D. Ozb-opbrengst niet-woningen (x €)	7.057.476	552.116	607.695	17.120.198
Totale ozb-opbrengst C+D (x €)	9.334.040	1.654.103	2.321.369	29.199.697
Aantal inwoners	15.848	10.174	13.889	98.670
Aantal woningen	7.463	4.646	5.855	44.899
Gemiddelde waarde woningen (x €)	139.123	135.263	164.247	140.738
Tarief eigenaren woningen (%)	0,1781	0,1771	0,1791	0,1924
Tarief niet-woningen (%)	0,6465	0,3793	0,2131	0,5965
Ozb-lasten p. woning met gemiddelde Woz-waarde				
Huidige ozb-last (x €)	305	237	293	
Ozb-last nieuw (x €)	259	260	306	271
Mutatie (x €)	-46	23	13	
Mutatie (%)	-15,1%	9,7%	4,4%	
Ozb-last per inwoner (x €)	149	108	123	123

Tabel 2.4.3d Ozb-lasten per woning met gemiddelde Woz-waarde en per inwoner gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond (zonder Eemshaven), vergeleken met nieuwe gemeente Hoogeland

Omschrijving	Bedum	De Marne	Eemsmond (zonder Eemshaven)	Winsum	Hoogeland
A. Waarde woningen (x €)	729.949.500	689.172.000	1.038.277.184	961.665.000	3.419.063.684
B. Waarde niet-woningen (x €)	153.542.500	255.697.000	254.728.000	178.698.000	842.665.500
Totale waarde A+B (x €)	883.492.000	944.869.000	1.293.005.184	1.140.363.000	4.261.729.184
C. Ozb-opbrengst woningen (x €)	1.071.759	1.227.745	2.276.564	1.713.674	6.289.742
D. Ozb-opbrengst niet-woningen (x €)	582.830	1.227.255	1.646.817	607.695	4.064.597
Totale ozb-opbrengst C+D (x €)	1.654.589	2.455.000	3.923.381	2.321.369	10.354.339
Aantal inwoners	10.494	10.207	15.848	13.889	50.438
Aantal woningen	4.247	4.932	7.463	5.855	22.497
Gemiddelde waarde woningen (x €)	171.874	139.735	139.123	164.247	151.979
Tarief eigenaren woningen (%)	0,1501	0,1781	0,2074	0,1791	0,1840
Tarief niet-woningen (%)	0,4083	0,5186	0,6465	0,2131	0,4823
Ozb-last p. woning met gemiddelde Woz-waarde					
Huidige ozb-last (x €)	252	249	305	293	
Ozb-last nieuw (x €)	316	257	256	302	280
Mutatie (x €)	64	8	-49	9	
Mutatie (%)	25,4%	3,2%	-16,1%	3,1%	
Ozb-last per inwoner (x €)	102	120	144	123	125

Tabel 2.4.3e Ozb-lasten per woning met gemiddelde Woz-waarde en per inwoner gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum plus Eemshaven, vergeleken met nieuwe gemeente Eemsdelta (inclusief Eemshaven)

Omschrijving	Appingedam	Delfzijl	Eemshaven	Loppersum	Eemsdelta (inclusief Eemshaven)
A. Waarde woningen (x €)	767.108.000	1.504.400.000	0	628.431.278	2.899.939.278
B. Waarde niet-woningen (x €)	176.778.000	882.700.000	800.000.000	167.731.000	2.027.209.000
Totale waarde A+B (x €)	943.886.000	2.387.100.000	800.000.000	796.162.278	4.927.148.278
C. Ozb-opbrengst woningen (x €)	1.919.450	2.849.000	0	1.101.987	5.870.437
D. Ozb-opbrengst niet-woningen (x €)	1.047.485	6.284.000	5.139.200	552.116	13.022.801
Totale ozb-opbrengst C+D (x €)	2.966.935	9.133.000	5.139.200	1.654.103	18.893.238
Aantal inwoners	12.025	26.033		10.174	48.232
Aantal woningen	5.886	11.870		4.646	22.402
Gemiddelde waarde woningen (x €)	130.328	126.740		135.263	129.450
Tarief eigenaren woningen (%)	0,2506	0,1894		0,1771	0,2024
Tarief niet-woningen (%)	0,6081	0,7484		0,3793	0,6424
Ozb-last p. woning met gemiddelde Woz-waarde					
Huidige ozb-last (x €)	326	240	0	237	
Ozb-last nieuw (x €)	264	257	0	274	262
Mutatie (x €)	-62	17		37	
Mutatie (%)	-19,0%	7,1%		15,6%	
Ozb-last per inwoner (x €)	160	109	0	108	122

Tabel 2.4.3f Ozb-lasten per woning met gemiddelde Woz-waarde en per inwoner gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum, vergeleken met nieuwe gemeente BMW E

Omschrijving	Bedum	De Marne	Eemsmond	Winsum	BMW E
A. Waarde woningen (x €)	729.949.500	689.172.000	1.038.277.184	961.665.000	3.419.063.684
B. Waarde niet-woningen (x €)	153.542.500	255.697.000	1.054.728.000	178.698.000	1.642.665.500
Totale waarde A+B (x €)	883.492.000	944.869.000	2.093.005.184	1.140.363.000	5.061.729.184
C. Ozb-opbrengst woningen (x €)	1.071.759	1.227.745	2.276.564	1.713.674	7.289.742
D. Ozb-opbrengst niet-woningen (x €)	582.830	1.227.255	7.057.476	607.695	9.475.256
Totale ozb-opbrengst C+D (x €)	1.654.589	2.455.000	9.334.040	2.321.369	15.764.998
Aantal inwoners	10.494	10.207	15.848	13.889	50.438
Aantal woningen	4.247	4.932	7.463	5.855	22.497
Gemiddelde waarde woningen (x €)	171.874	139.735	139.123	164.247	151.979
Tarief eigenaren woningen (%)	0,1501	0,1781	0,2074	0,1791	0,1863
Ozb-last p. woning met gemiddelde Woz-waarde					
Tarief niet-woningen (%)	0,4083	0,5186	0,6465	0,2131	0,5768
Huidige ozb-last (x €)	252	249	305	293	
Ozb-last nieuw (x €)	320	260	259	306	283
Mutatie (x €)	68	11	-46	13	
Mutatie (%)	27,0%	4,3%	-15,1%	4,4%	
Ozb-last per inwoner (x €)	102	120	149	123	126

Tabel 2.4.3g Ozb-lasten per woning met gemiddelde Woz-waarde en per inwoner gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum, vergeleken met nieuwe gemeente DAL

Omschrijving	Appingedam	Delfzijl	Loppersum	DAL
A. Waarde woningen (x €)	767.108.000	1.504.400.000	628.431.278	2.899.939.278
B. Waarde niet-woningen (x €)	176.778.000	882.700.000	167.731.000	1.227.209.000
Totale waarde A+B (x €)	943.886.000	2.387.100.000	796.162.278	4.127.148.278
C. Ozb-opbrengst woningen (x €)	1.919.450	2.849.000	1.101.987	5.870.437
D. Ozb-opbrengst niet-woningen (x €)	1.047.485	6.284.000	552.116	7.883.601
Totale ozb-opbrengst C+D (x €)	2.966.935	9.133.000	1.654.103	13.754.038
Aantal inwoners	12.025	26.033	10.174	48.232
Aantal woningen	5.886	11.870	4.646	22.402
Gemiddelde waarde woningen (x €)	130.328	126.740	135.263	129.450
Tarief eigenaren woningen (%)	0,2506	0,1894	0,1771	0,2024
Tarief niet-woningen (%)	0,6081	0,7484	0,3793	0,6424
Ozb-last p. woning met gemiddelde Woz-waarde				
Huidige ozb-last (x €)	326	240	237	
Ozb-last nieuw (x €)	264	257	274	262
Mutatie (x €)	-62	17	37	
Mutatie (%)	-19,0%	7,1%	15,6%	
Ozb-last per inwoner (x €)	160	109	108	122

Tabel 2.4.3h Ozb-lasten per woning met gemiddelde Woz-waarde en per inwoner gemeenten Bedum, De Marne en Winsum, vergeleken met nieuwe gemeente BMW

Omschrijving	Bedum	De Marne	Winsum	BMW
A. Waarde woningen (x €)	729.949.500	689.172.000	961.665.000	2.380.786.500
B. Waarde niet-woningen (x €)	153.542.500	255.697.000	178.698.000	587.937.500
Totale waarde A+B (x €)	883.492.000	944.869.000	1.140.363.000	968.724.000
C. Ozb-opbrengst woningen (x €)	1.071.759	1.227.745	1.713.674	4.013.178
D. Ozb-opbrengst niet-woningen (x €)	582.830	1.227.255	607.695	2.417.780
Totale ozb-opbrengst C+D (x €)	1.654.589	2.455.000	2.321.369	6.430.958
Aantal inwoners	10.494	10.207	13.889	34.590
Aantal woningen	4.247	4.932	5.855	15.034
Gemiddelde waarde woningen (x €)	171.874	139.735	164.247	158.360
Tarief eigenaren woningen (%)	0,1501	0,1781	0,1791	0,1686
Tarief niet-woningen (%)	0,4083	0,5186	0,2131	0,4112
Ozb-last p. woning met gemid. Woz-waarde				
Huidige ozb-last (x €)	252	249	293	
Ozb-last nieuw (x €)	290	236	277	267
Mutatie (x €)	38	-13	-22	
Mutatie (%)	15,1%	-5,2%	-7,5%	
Ozb-last per inwoner (x €)	102	120	123	116

Tabel 2.4.3i Ozb-lasten per woning met gemiddelde Woz-waarde en per inwoner gemeenten Appingedam, Delfzijl, Eemsmond en Loppersum, vergeleken met nieuwe gemeente DEAL

Omschrijving	Appingedam	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	DEAL
A. Waarde woningen (x €)	767.108.000	1.504.400.000	1.038.277.184	628.431.278	3.938.216.462
B. Waarde niet-woningen (x €)	176.778.000	882.700.000	1.054.728.000	167.731.000	2.281.937.000
Totale waarde A+B (x €)	943.886.000	2.387.100.000	2.093.005.184	796.162.278	6.220.153.462
C. Ozb-opbrengst woningen (x €)	1.919.450	2.849.000	2.276.564	1.101.987	8.147.001
D. Ozb-opbrengst niet-woningen (x €)	1.047.485	6.284.000	6.818.817	552.116	14.702.418
Totale ozb-opbrengst C+D (x €)	2.966.935	9.133.000	9.095.381	1.654.103	22.849.419
Aantal inwoners	12.025	26.033	15.848	10.174	64.080
Aantal woningen	5.886	11.870	7.463	4.646	29.865
Gemiddelde waarde woningen (x €)	130.328	126.740	139.123	135.263	131.867
Tarief eigenaren woningen (%)	0,2506	0,1894	0,2074	0,1771	0,2069
Tarief niet-woningen (%)	0,6081	0,7484	0,6465	0,3793	0,6443
Ozb-last p. woning met gemiddelde Woz-waarde					
Huidige ozb-last (x €)	326	240	305	237	
Ozb-last nieuw (x €)	270	262	288	280	273
Mutatie (x €)	-56	22	-17	43	
Mutatie (%)	-17,1%	9,2%	-5,6%	18,1%	
Ozb-last per inwoner (x €)	160	109	144	108	127

Samenvatting

Uit de voorgaande berekeningen komt naar voren dat de effecten van de herindeling op de ozb-last voor eigenaren van een woning met gemiddelde Woz-waarde (in die gemeente) voor drie van de vier herindelingsvarianten (G7, Hoogeland/Eemsdelta en BMW/DAL) voor de

individuele gemeenten onderling niet veel uiteenlopen: daling van de ozb-last per woning in Appingedam en Eemsmond en een stijging van de ozb-last in Bedum, De Marne, Delfzijl, Loppersum en Winsum. Alleen in de herindelingsvariant BMW/DEAL zijn de effecten van de herindeling op de ozb-last per woning in de individuele gemeenten iets meer afwijkend ten opzichte van de andere herindelingsvarianten.

Effecten herindeling op ozb-tarieven

Voorts worden de ozb-tarieven onder de loep genomen. Wij gaan er hierbij van uit dat de nieuwe gemeente een gelijkblijvend ambitieniveau als vertrekpunt heeft. Op basis daarvan is een besluit om de totale ozb-opbrengst van de nieuwe gemeente gelijk te houden, aangevuld met een eventuele prijsindexatie, aannemelijk en in de praktijk veel voorkomend. De volgende stap is dan de bepaling van het uniforme ozb-tarief in de nieuwe gemeente. Het effect van het ozb-tarief van een herindelingspartner op het ozb-tarief in de nieuwe gemeente wordt bepaald door de waarde van woningen en niet-woningen in de betreffende gemeente ten opzichte van de andere gemeenten en de mate waarin die gemeente afwijkt van het gemiddelde ozb-tarief. Dit resulteert dan voor de ene gemeente in een hoger tarief met als gevolg een lastenstijging en voor de andere gemeente in een lager tarief met als gevolg een lastendaling van de ozb.

In de tabellen 2.4.3h tot en met 2.4.3k is voor de vier herindelingsvarianten berekend wat het uniforme ozb-tarief voor eigenaren van woningen en het uniforme ozb-tarief voor niet-woningen zouden zijn geweest als de nieuw te vormen gemeente op 1 januari 2015 tot stand zou zijn gekomen en voor de nieuwe gemeente een ozb-opbrengst voor woningen en niet-woningen wordt geraamd die gelijk is aan de totale opbrengst van de herindelingspartners. De cijfers zijn over het jaar 2015 en zijn afkomstig van de gemeenten.

Tabel 2.4.3h Harmonisatie-effect op de ozb-tarieven bij herindeling gemeente Noord-Groningen (G7)

Gemeenten	Waarde woningen (x € 1 miljoen)	Waarde niet-woningen (x €1 miljoen)	Totale waarde (x € 1 miljoen)	Ozb-tarief woningen eigenaar (% Woz-waarde)	Mutatie (%)	Ozb-tarief niet-woningen (% Woz-waarde)	Mutatie (%)
Noord-Groningen (G7)	6.319	2.870	9.189	0,1924		0,5965	
Appingedam	767	177	944	0,2506	-30,2%	0,6081	-1,9%
Bedum	730	154	884	0,1501	22,0%	0,4083	31,6%
De Marne	689	256	945	0,1781	7,4%	0,5186	13,1%
Delfzijl	1.504	883	2.387	0,1894	1,6%	0,7484	-25,5%
Eemsmond	1.038	1.055	2.093	0,2074	-7,8%	0,6465	-8,4%
Loppersum	628	168	796	0,1771	8,0%	0,3793	36,4%
Winsum	962	179	1.140	0,1791	6,9%	0,2131	64,3%

Tabel 2.4.3i Harmonisatie-effect op de ozb-tarieven bij herindeling gemeenten Hoogeland en Eemsdelta (incl. Eemshaven)

Gemeenten	Waarde woningen (x € 1 miljoen)	Waarde niet-woningen (x €1 miljoen)	Totale waarde (x € 1 miljoen)	Ozb-tarief woningen eigenaar (% Woz-waarde)	Mutatie (%)	Ozb-tarief niet-woningen (% Woz-waarde)	Mutatie (%)
Hoogeland	3.419	843	4.262	0,1840		0,4823	
Bedum	730	154	884	0,1501	18,4%	0,4083	15,3%
De Marne	689	256	945	0,1781	3,2%	0,5186	7,5%
Eemsmond (excl. Eemshaven)	1.038	255	2.093	0,2074	-12,7%	0,6465	-34,0%
Winsum	962	179	1.140	0,1791	2,7%	0,2131	55,8%
Eemsdelta	2.900	2.207	4.927	0,2024		0,6424	
Appingedam	767	177	944	0,2506	-23,8%	0,6081	5,3%
Delfzijl	1.504	883	2.387	0,1894	6,4%	0,7484	-16,5%
Loppersum	628	168	796	0,1771	12,5%	0,3793	41,0%
<i>Eemshaven</i>	0	800	800	-	-	-	-

Tabel 2.4.3j Harmonisatie-effect op de ozb-tarieven bij herindeling gemeenten BMW en DAL

Gemeenten	Waarde woningen (x € 1 miljoen)	Waarde niet-woningen (x € 1 miljoen)	Totale waarde (x € 1 miljoen)	Ozb-tarief woningen eigenaar (% Woz-waarde)	Mutatie (%)	Ozb-tarief niet-woningen (% Woz-waarde)	Mutatie (%)
BMW	3.419	1.643	5.062	0,1863		0,5768	
Bedum	730	154	884	0,1501	19,4%	0,4083	29,2%
De Marne	689	256	945	0,1781	4,4%	0,5186	10,1%
Eemsmond	1.038	1.055	2.093	0,2074	-11,3%	0,6465	-12,1%
Winsum	962	179	1.140	0,1791	3,9%	0,2131	63,1%
DAL	2.900	1.227	4.127	0,2024		0,6424	
Appingedam	767	177	944	0,2506	-23,8%	0,6081	5,3%
Delfzijl	1.504	883	2.387	0,1894	6,4%	0,7484	-16,5%
Loppersum	628	168	796	0,1771	12,5%	0,3793	41,0%

Tabel 2.4.3k Harmonisatie-effect op de ozb-tarieven bij herindeling gemeenten BMW en DEAL

Gemeenten	Waarde woningen (x € 1 miljoen)	Waarde niet-woningen (x € 1 miljoen)	Totale waarde (x € 1 miljoen)	Ozb-tarief woningen eigenaar (% Woz-waarde)	Mutatie (%)	Ozb-tarief niet-woningen (% Woz-waarde)	Mutatie (%)
BMW	2.381	589	2.969	0,1686		0,4112	
Bedum	730	154	884	0,1501	1,9%	0,4083	-0,3%
De Marne	689	256	945	0,1781	-1,0%	0,5186	-10,8%
Winsum	962	179	1.140	0,1791	1,1%	0,2131	19,8%
DEAL	2.900	2.282	6.220	0,2069		0,6443	
Appingedam	767	177	944	0,2506	-4,4%	0,6081	5,6%
Delfzijl	1.504	883	2.387	0,1894	1,8%	0,7484	-16,2%
Eemsmond	1.038	1.055	2.093	0,2074	-0,1%	0,6465	-0,3%
Loppersum	628	168	796	0,1771	3,0%	0,3793	44,2%

Samenvattend komt uit de tabellen 2.4.3h tot en met 2.4.3k voor de individuele gemeenten naar voren dat:

- voor Appingedam de ozb-tarieven voor woningen in alle vier herindelingsvarianten significant omlaag zouden gaan, terwijl de ozb-tarieven voor niet-woningen licht omhoog gaan in de drie alternatieve herindelingsvarianten, maar licht dalen in de G7-variant;
- de ozb-tarieven voor woningen in Bedum in alle herindelingsvarianten en de ozb-tarieven voor niet-woningen in drie van de vier herindelingsvarianten significant omhoog zouden gaan maar marginaal zou dalen in de BMW-variant;
- voor De Marne het ozb-tarief voor woningen in drie herindelingsvarianten beperkt tot matig omhoog zou gaan en marginaal omlaag zou gaan in de BMW-variant en de ozb-tarieven voor niet-woningen beperkt tot matig omhoog zouden gaan in drie van de vier herindelingsvarianten, uitgezonderd de BMW-variant waarin sprake is van een marginale daling van het ozb-tarief;
- de ozb-tarieven voor woningen in Delfzijl in alle vier herindelingsvarianten beperkt omhoog zouden gaan en de ozb-tarieven voor niet-woningen in alle vier herindelingsvarianten omlaag zouden gaan;
- voor Eemsmond de ozb-tarieven voor woningen en niet-woningen in alle vier herindelingsvarianten omlaag zouden gaan;
- de ozb-tarieven voor woningen in Loppersum beperkt tot matig en de ozb-tarieven voor niet-woningen significant omhoog zouden gaan in alle vier herindelingsvarianten;
- voor Winsum de ozb-tarieven beperkt tot matig en de ozb-tarieven voor niet-woningen significant omhoog zouden gaan in alle vier herindelingsvarianten.

Tot besluit wordt benadrukt dat het een bestuurlijke keuze van de gemeenten zelf is of bovenstaande effecten op de ozb-tarieven na de herindeling ook daadwerkelijk zullen optreden.

2.4.4 Verder van belang bij belastingharmonisatie

Door de herindeling zullen de verschillen in de belastingtarieven tussen de herindelingspartners geharmoniseerd moeten worden. De Wet algemene regels herindeling (arhi) geeft op dat gebied in de artikelen 28 tot en met 30 voorschriften. Uiteraard is de bepaling en vaststelling van de ozb-tarieven na een herindeling een taak van de nieuwe raad. Deze raad moet de nieuwe ozb-tarieven op grond van de Wet arhi binnen drie maanden na de herindeling met terugwerkende kracht vaststellen. De voorbereiding van de besluitvorming van de harmonisatie geschiedt veelal door een ambtelijke werkgroep belastingen.

De overige belastingen en bestemmingsheffingen (ook wel retributies genoemd), waarvan de belangrijkste de afval-/reinigings- en rioolheffingen zijn, blijven van kracht voor de nieuwe gemeente tot twee jaar na de herindelingsdatum, tenzij nieuwe tarieven worden vastgesteld. De betrokken gemeenten kunnen voorafgaand aan de herindeling overwegen de tarieven zoveel als mogelijk te harmoniseren, zodat vanaf de herindelingsdatum sprake kan zijn van uniforme tarieven.

De ontwikkeling van de tarieven kan worden beïnvloed door beleidskeuzes. Denk aan beleidsintensiveringen, nieuw beleid, een nieuw rioleringsplan of bij de afvalheffingen aan de toekomstige wijze van inzameling of de afloop van de huidige inzamelingscontracten. Zo kan een nieuw op te stellen gezamenlijk rioleringsplan, met een geharmoniseerd ambitieniveau waarin de eisen van de nieuwe wetgeving op het terrein van de rioolheffingen zijn verwerkt, gevolgen hebben voor de tariefstelling. Een dergelijk plan biedt bovendien wellicht mogelijkheden om het tarief in een gewenste richting bij te sturen. Voor wat betreft de harmonisatie van de rioolheffingen wordt geadviseerd een goede analyse te maken van de achtergrond van de verschillen in de tarieven tussen de herindelingspartners. De analyse kan aan het licht brengen of dit verschil wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld verschillen in uitgangspunten bij het rioleringsplan.

Bij de afvalheffingen bepalen bijvoorbeeld de toekomstige wijze van inzameling of de afloop van de huidige contracten sterk de wijze en termijn waarop (tarief)harmonisatie zal plaatsvinden. Vanzelfsprekend zullen als gevolg van hertaxaties en tariefmutaties de harmonisatie-effecten bij de betrokken gemeenten in de komende jaren nog wijzigen. Of de woonlasten voor de inwoners van de huidige gemeenten dus zullen dalen of stijgen na de herindeling is daarvan sterk afhankelijk.

In algemene zin is bij de harmonisatie van belastingen en bestemmingsheffingen het volgende van belang. Geadviseerd wordt op korte termijn een aanvaardbaar perspectief voor zowel de woonlasten als de lasten voor bedrijven (niet-woningen) in combinatie met de harmonisatie van de overige heffingen (zie paragraaf 2.4.2) te ontwikkelen. Hiervoor dienen zich de navolgende mogelijkheden aan:

- harmoniseer allereerst aan de lastenkant het beleidsterrein riolering op een zodanige manier dat dit resulteert in een lastendaling en daarmee een acceptabele tariefharmonisatie van de rioolheffingen (harmoniseer afschrijvingstermijnen, beperk eventueel de ambitie en/of de dienstverlening);
- onderzoek of, in lijn met een meer landelijke trend, er ook lastenverlichtingen mogelijk zijn bij de afvalstoffenheffing, door de harmonisatie te combineren met een kritische doorlichting van de lastenkant van het beleidsterrein afvalverwijdering; het harmoniseren van afschrijvingstermijnen en beperken van ambities en/of dienstverlening gericht op kostenreducties en resulterend in een verlaging van de afvalstoffenheffing geeft de mogelijkheid om een deel van de stijging van het rioolrecht op te vangen;
- bekijk de harmonisatie van de ozb voor de woningen en voor de niet-woningen als één geheel door ze met elkaar in verband te brengen;
- vervolmaak het harmonisatieperspectief voor alle heffingen door ook de overige heffingen uit hoofdstuk 3 daarin te betrekken, waardoor de mogelijk wordt gecreëerd om

lastenverlichtingen en –verzwaringen ofwel de harmonisatie-effecten evenwichtiger te verdelen.

Aanbeveling

Bereid de harmonisatie van de belastingenverordeningen voorafgaand aan de herindeling voor. Harmonisatie van de ozb-tarieven tussen nu en de herindelingsdatum is echter minder voor de hand liggend. Als tussenoplossing kan, daar waar mogelijk, worden gekozen voor het naar elkaar laten toegroeien van de ozb-tarieven. Het besluit over de ozb-tarieven na herindeling is uiteraard ter bepaling van de nieuwe raad.

Analyseer welke verschillen er ten grondslag liggen aan het verschil in tarieven tussen de herindelingspartners. De hoogte van de bestaande tarieven zijn immers het gevolg van beleidskeuzen die eerder zijn gemaakt. Ontwikkel bovendien op korte termijn een aanvaardbaar perspectief voor de woonlasten in combinatie met de harmonisatie van de overige heffingen, omdat er sprake is van opvallende maar tegengestelde effecten. Maak daarbij gebruik van de gesignaleerde mogelijkheden om te komen tot een harmonisatieperspectief voor alle heffingen gericht op een zo evenwichtig mogelijke verdeling over de betrokken gemeenten van de lastenverlichtingen en lastenverzwaringen, ofwel de harmonisatie-effecten, bij de verschillende heffingen.

2.5 Het financiële belang van de nieuwe gemeente

Het financieel toezicht bij herindeling dat door de provincie Groningen op grond van de Wet Algemene regels herindeling (Wet arhi) zal worden ingesteld op de gemeenten Appingedam, Bedum, De Marne, Delfzijl, Eemsum, Loppersum en Winsum nadat een herindelingsontwerp is vastgesteld, is erop gericht 'potverteren' te voorkomen door het belang van de nieuw te vormen gemeente te beschermen. De provincie toetst via dit specifieke herindelingstoezicht de financiële besluiten van de herindelingspartners preventief.

De provincie zal naar verwachting met de besturen van de zeven genoemde gemeenten afspraken maken over de wijze waarop het herindelingstoezicht in praktische zin wordt ingevuld. De provincie toetst of financiële besluiten niet strijdig zijn met het financiële belang van de nieuwe gemeente.

Aanbeveling

Implementeer de met de provincie te maken afspraken over de wijze waarop de (financiële) besluiten van de fusiepartners worden getoetst aan het (financiële) belang van de nieuwe gemeente. Beoordeel aan de hand van dat criterium ook of de grote, lopende of toekomstige projecten bij de fusiepartners doorgang moeten vinden. De eerste begroting die onder het herindelingstoezicht valt kan daar het juiste moment voor zijn.

2.6 Overige financiële aandachtspunten bij herindeling

Het proces van gemeentelijke herindeling kent verschillende fasen binnen een tweetal deelprocessen. Allereerst is er het Arhi-proces dat wordt geregeld door de gelijknamige wet, en dat de fasen initiatief, ontwerp, vaststelling en begeleiding van de uitvoering onderscheidt. De gemeenten komen door een herindeling in een overgangssituatie terecht en hier voltrekt zich het herindelingsproces met de volgende fasen: invloedsuitoefening op het Arhi-proces, voorbereiding en invoering (= de feitelijke herindeling met de periode daarna).

Een gemeentelijke herindeling is pas definitief als de desbetreffende herindelingswet door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer is aangenomen. Wel blijkt in de praktijk dat na de afronding van de ontwerpfase van het Arhi-proces door de provincie in samenspraak met de

gemeenten, de voorbereidingsfase van het herindelingsproces concreet ingevuld gaat worden. Deze fase houdt in inventariseren, afstemmen en regelen zowel voorafgaand, maar ook volgend op de dag van de herindeling.

Een aantal publicaties kan de gemeenten die bij een herindeling betrokken zijn daarbij tot hulp dienen. Allereerst de in 2005 herziene handleiding Gemeentelijke herindeling van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Daarnaast heeft het ministerie van BZK in maart 2014 een 'Handboek gemeentelijke herindeling' samengesteld, mede op basis van vijf cases van herindelingen.¹⁰ Aan de hand van deze publicaties en diverse rapporten over financiële effecten van herindeling bij individuele gemeenten worden hierna en in bijlage 4 diverse financiële aandachtspunten naar voren gebracht die tijdens het herindelingsproces voor de herindelingspartners en voor de nieuw te vormen gemeente van belang zijn.

Harmonisatie financieel beleid

In hoofdstuk 3 van deze herindelingsscan wordt een beeld geschetst van de financiële positie van de zeven betrokken gemeenten. Op onderdelen verschilt het financiële beleid van de bij een herindeling betrokken gemeenten. Wij adviseren daarom om zo mogelijk in de resterende tijd tot aan een eventuele herindeling het financiële beleid van de betrokken gemeenten te harmoniseren, waardoor in de komende periode het onderling vergelijkbaar maken wordt bevorderd. Dit verbetert ook het zicht op de toekomstige financiële positie van de nieuwe gemeente. Deze harmonisatie heeft natuurlijk wel effecten op de financiële positie, in casu de reservepositie van de individuele gemeenten, maar het betreft hier veelal effecten die vroeg of laat onontkoombaar zijn. Bovendien vergemakkelijkt het straks, zowel de consolidatie van de eindbalans van de 'oude' gemeenten tot de beginbalans van de nieuwe gemeente als het opstellen van de eerste begroting van de nieuwe gemeente.

Belangrijke terreinen waarop harmonisatie in meer uniformiteit voor de nieuwe gemeente moet resulteren, zijn:

- waarderingsgrondslagen (historische kostprijs);
- activerings- en passiveringsmethoden (activering van personele lasten via tijdschrijven, immateriële activa, BTW, stille reserves);
- afschrijving (start, duur);
- inventarisatie en afdekking risico's;
- omvang en inzet van de reserves in de exploitatie;
- nieuw beleid in casu de voortzetting van de (grote) projecten van de herindelingspartners en de verwerking/inpassing van de financiële gevolgen hiervan in de meerjarenraming.

Een praktische aanpak voor de harmonisatie van het financiële beleid is het vergelijken van de verordeningen op grond van artikel 212 van de Gemeentewet van de herindelingspartners en van de daaruit voortvloeiende nota's (zie paragraaf 3.2.2 van deze scan). Voor verdere details over de harmonisatie en integratie van het financiële beleid en beheer wordt verwezen naar de genoemde handreikingen, ervaringen van andere gemeenten en bijlage 3.

Overige harmonisaties

Naast de harmonisatie van het financiële beleidsterrein en de financiële gevolgen daarvan, doen zich ook op andere terreinen harmonisatieverschijnselen voor. Enkele opvallende zaken met bijzondere aandacht voor de financiële gevolgen worden hier genoemd.

¹⁰ Het Handboek is thans niet meer digitaal beschikbaar. Het ministerie van BZK werkt aan een geactualiseerde uitgave.

Beheer en onderhoud

Het is van belang dat beheer en onderhoud bij de bij een herindeling betrokken gemeenten goed op orde is. Inventariseer daarom achterstanden niet alleen bij het onderhoud van de kapitaalgoederen, maar ook bij de archieven, de financiële- en personeelsadministratie, de bestemmingsplannen enzovoorts. De ervaring leert dat het wegwerken van het achterstallig onderhoud bij de gemeentelijke kapitaalgoederen of het inlopen van een archiefachterstand gepaard kan gaan met omvangrijke investeringen. Verder zorgt actueel inzicht in administraties ervoor dat geen onbekende risico's worden gelopen. Voorbereiding van onderhoudsplannen voor de kapitaalgoederen van de nieuwe gemeente is gezien het financiële belang ervan ook sterk aan te bevelen. Aan de actuele situatie van het onderhoud van de kapitaalgoederen bij de zeven gemeenten wordt aandacht besteed in hoofdstuk 3.

Gemeenschappelijke regelingen

Herindeling kan resulteren in de uittreding uit gemeenschappelijke regelingen of andere samenwerkingsverbanden waaraan de herindelingspartners deelnemen. De Wet Algemene regels herindeling (arhi) geeft voor gemeenschappelijke regelingen voorschriften. Binnen zes maanden (verlenging van deze termijn van orde is mogelijk) dienen de deelnemers aan de regeling daartoe een voorziening te hebben getroffen. Ga daarom voorafgaand aan de herindeling aan de hand van het overzicht verbonden partijen na welke organisaties het hier betreft en treed daarmee in overleg om de hoogte van de uittredinglasten te bepalen. Uitgangspunt hierbij is dat de overblijvende gemeenten in het samenwerkingsverband geen financieel nadeel van de uittreding mogen ondervinden en dat de schade, die rechtstreeks het gevolg is van de uittreding, voor rekening van de uittredende partij komt. Van het samenwerkingsverband en de overblijvende deelnemers mag echter worden verlangd, dat zij tijdig adequate maatregelen treffen, om de financiële gevolgen van de uittreding te beperken en op te vangen. De uittredende herindelingspartners kunnen daarbij denken aan het bepalen van een goed moment van uittreding, het overnemen van boventallig personeel of het op contactbasis afnemen van de uren aan overcapaciteit. Een beleid gericht op het beperken van de uittredingskosten kan hierbij lastenbesparend werken.

Harmonisatie gemeentelijke beleidsterreinen

In de voorbereidingsfase van het herindelingsproces zal via een projectorganisatie op alle gemeentelijke beleidsterreinen de herindeling voorbereid worden, zo leert de praktijk. Het eerder genoemde *Handboek gemeentelijke herindeling* (2014) kan hier een goede leidraad bij vormen. In werkgroepen zal na inventarisatie en afstemming via concrete acties als het voorbereiden van verordeningen, reglementen, vertegenwoordigende benoemingen, (beleid-) en beheerplannen enzovoorts de nieuwe gemeente vorm krijgen. De financiële gevolgen daarvan vinden hun weerslag in de begroting.

Omdat de nieuwe raad pas kort voor het moment van herindeling wordt gekozen, zal de eerste begroting van de nieuwe gemeente veelal weinig nieuw beleid omvatten. Vandaar dat de ramingen van de nieuwe gemeente vaak een optelling van de ramingen van de herindelingspartners zijn. Daar waar dit afwijkt van dit overheersende patroon, is het van belang een reële inschatting te maken van de financiële gevolgen.

3 De ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten Appingedam, Bedum, De Marne, Delfzijl, Eemsum, Loppersum en Winsum

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende vraag:

'Wat kan aan de hand van de begroting 2014, de meerjarenraming 2015 tot en met 2017 en de gemeenterekeningen 2011-2013 over de financiële positie van de gemeenten worden gezegd?'

Om deze vraag te beantwoorden wordt aandacht besteed aan de volgende onderdelen: het financiële beleid (paragraaf 3.2) de begroting en meerjarenraming (paragraaf 3.3), de vermogenspositie (paragraaf 3.4), de jaarrekeningen (paragraaf 3.5) en onderwerpen uit de verplichte paragrafen (paragraaf 3.6).

3.2 Het financiële beleid

De gemeente is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. Als er geen gezond financieel beleid is en de gemeente voldoet niet aan een aantal formele eisen (uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, de Gemeentewet en de eigen verordeningen) kan er geen goed beeld worden verkregen van de financiële positie. De wetgever legt in artikel 189 van de Gemeentewet de verantwoordelijkheid voor het evenwicht in de begroting bij de gemeenteraad. Gedeputeerde Staten toetsen op basis van de Gemeentewet¹¹ vervolgens of de begroting naar hun oordeel in evenwicht is. De begroting en de jaarrekening dienen te zijn ingericht volgens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Bij de begrotingsbeoordeling hanteren Gedeputeerde Staten als toezichthouder de criteria die in het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Zichtbaar toezicht' van 2008 zijn vastgesteld.

Bij de beoordeling van de financiële positie van een gemeente neemt de begroting een centrale plaats in. De beslissing over de wijze van toezicht hangt nauw samen met de vraag of er al dan niet sprake is van een structureel evenwichtige financiële situatie in een gemeente. Dit houdt onder andere in dat het beleid van de gemeente erop gericht moet zijn dat er sprake is van structureel en reëel evenwicht waarbij tenminste de structurele lasten worden gedekt door de structurele baten. Het begrotingsbeleid kan niet los worden gezien van de andere elementen van het financiële beleid. Hierbij valt te denken aan het beleid op de onderdelen zoals die zijn vastgelegd in een aantal verplichte paragrafen op grond van het BBV (lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid) en overigens ook aan de verplichte verordeningen op grond van de artikelen 212, 213 en 213a van de Gemeentewet, waarin de kaders van het financiële beleid en beheer worden vastgelegd. Samenhangend beleid op deze terreinen vormt een randvoorwaarde voor een gezonde financiële positie. Het beleid op de afzonderlijke terreinen dient onderbouwd en door de raad vastgesteld te zijn. Wij besteden achtereenvolgens aandacht aan:

- toetsing van de begroting en meerjarenraming aan de eisen van het BBV;
- de cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen op grond van de artikelen 212, 213 en 213a van de Gemeentewet;
- de tijdige inzending van de begroting, de jaarrekening en andere stukken.

¹¹ Artikel 203 Gemeentewet.

3.2.1 Inrichting begroting en meerjarenraming en het BBV

In het BBV zijn voorschriften vastgelegd over de wijze waarop de begroting moet worden ingedeeld en welke informatie moet worden verstrekt. De doelstelling van dit besluit is het verbeteren dan wel versterken van het inzicht van de raad in de financiële positie. Vanaf het begrotingsjaar 2004 dienen de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken, de uitvoeringsinformatie en de informatie voor derden aan het BBV te voldoen. In dit onderdeel wordt de begroting 2014 beoordeeld op het naleven van het BBV. Artikel 7 van het BBV bepaalt dat de begroting bestaat uit een tweetal onderdelen:

- a. de beleidsbegroting;
- b. de financiële begroting.

Voor de relevante artikelen¹² wordt verwezen naar bijlage 5.

Beleidsbegroting

De beleidsbegroting bestaat uit een programmaplan en de paragrafen. Het programmaplan bestaat uit de te realiseren programma's en het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen inclusief het bedrag voor onvoorzien. Een programma bestaat uit de zogeheten drie W-vragen: wat zijn de beoogde maatschappelijke effecten, wat zal ervoor worden gedaan om de effecten te bereiken en wat mag het kosten?

Bevindingen

Alle zeven betrokken gemeenten hebben een beleids- en financiële begroting. In de beleidsbegrotingen is aandacht geschonken aan de drie W-vragen en zijn effect- en prestatie-indicatoren vastgesteld. Het aantal programma's per gemeente loopt uiteen van 6 tot 14.

Gemeenten	Aantal programma's beleidsbegroting
Appingedam	10
Bedum	9
Delfzijl	8
De Marne	10
Eemsmond	6
Loppersum	14
Winsum	6

Naast de programma's hebben alle gemeenten een overzicht algemene dekkingsmiddelen in de begroting opgenomen. Geconstateerd kan worden dat de beleidsbegrotingen van alle gemeenten in voldoende mate voldoen aan de voorschriften.

Paragrafen

Het BBV schrijft in artikel 9 een zevental paragrafen voor. In de daarop volgende artikelen is de inhoud van de diverse paragrafen nader uitgewerkt. De zeven verplichte paragrafen zijn: lokale heffingen, weerstandvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid.

Bevindingen

Alle betrokken gemeenten hebben de zeven verplichte paragrafen in de begroting opgenomen. Naast de voorgeschreven paragrafen hebben de gemeenten, met uitzondering

¹² Artikelen 7 tot en met 23 van het BBV.

van Bedum en Winsum, een paragraaf "Demografische ontwikkelingen" opgenomen; de gemeenten Appingedam en Winsum hebben tevens een paragraaf "WMO" opgenomen. Sinds 2014 wordt in de begrotingen (en jaarrekeningen) ook een paragraaf Interbestuurlijk Toezicht (IBT) opgenomen.

Over het algemeen kan worden geconstateerd dat de paragrafen in voldoende mate voldoen aan de daaraan te stellen minimale vereisten.

Financiële begroting

Naast het programmaplan en de paragrafen verplicht het BBV ook tot het opstellen van een financiële begroting. Deze bestaat tenminste uit het overzicht van baten en lasten en de uiteenzetting van de financiële positie. In de toelichting moet een overzicht worden gegeven over de incidentele baten en lasten, welke in de begroting zijn opgenomen. Dit versterkt het inzicht in zowel de incidentele als de structurele effecten van de begroting en meerjarenraming. In de artikelen 7, 17 en 19 tot en met 23 van het BBV is opgenomen, waaraan de financiële begroting moet voldoen.

Bevindingen

Met betrekking tot de invulling van de bedoelde BBV-voorschriften kan worden geconstateerd dat alle betrokken gemeenten hieraan in voldoende mate aandacht schenken. De voorgeschreven informatie is overigens op verschillende wijze in de begrotingen opgenomen. Veelal wordt een toelichting op de financiële positie van de gemeente in de aanbiedingsbrief opgenomen.

Een specifiek aandachtspunt betreft de staat van incidentele baten en lasten. Deze staat is van eminent belang bij de oordeelsvorming omtrent het al dan niet aanwezig zijn van een structureel begrotingsevenwicht. Bij een aantal gemeenten zijn vraagtekens te plaatsen bij de volledigheid van deze staat.

De komende jaren zal de nodige aandacht aan deze staat moeten worden geschonken, waarbij de incidentele baten en lasten met ingang van de begroting voor het jaar 2015 ook meerjarig in beeld dienen te worden gebracht. Voorts zal met ingang van 2015 een overzicht van de geraamde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves moeten worden opgenomen (wijzigingsbesluit BBV juni 2013).

Voorts moet worden geconstateerd dat geen enkele gemeente informatie verstrekt over belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van voorgaande meerjarenramingen.

3.2.2 Cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen

In paragraaf 3.2.1 worden de begroting en meerjarenraming getoetst aan het BBV. De planning- en controlcyclus van de gemeente bestaat echter uit meer documenten die onontbeerlijk zijn voor een verantwoord financieel beleid. Zo dient op grond van de Gemeentewet de raad verordeningen vast te stellen voor:

- de uitgangspunten van het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie¹³;
- de controle op het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie¹⁴;
- het periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur¹⁵.

¹³ Artikel 212 Gemeentewet.

¹⁴ Artikel 213 Gemeentewet.

¹⁵ Artikel 213a Gemeentewet.

Verordening op grond van artikel 212 van de Gemeentewet

De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle kan worden voldaan. De verordening bevat in ieder geval:

1. regels voor waardering en afschrijving van activa;
2. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze worden geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;
3. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

Bevindingen

Tabel 3.2.2 geeft een overzicht van de belangrijkste nota's met directe financiële gevolgen die in het kader van artikel 212 Gemeentewet zijn vastgesteld met vermelding van het jaar van vaststelling. De gegevens zijn aangeleverd door de gemeenten.

Tabel 3.2.2

Gemeenten	Weerstands- vermogen	Reserves en voor- zieningen	Lokale heffingen	Onderhoud kapitaal- goederen	Subsidies	Grondbeleid	Verbonden partijen
Appingedam	2006	2012	2005	-	-	-	-
Bedum	2012	2014	-	-	-	-	-
De Marne	-	-	-	-	-	-	-
Delfzijl	2013	2013	-	diverse	-	2014	-
Eemsum	2014	2011	-	-	2013	2008	-
Loppersum	2014	2013	-	-	-	2012	2011
Winsum	2005	2011	diverse	diverse	2007	-	-

Toelichting in aanvulling op tabel 3.2.2:

Appingedam

- De gemeente kent geen aparte nota's voor onderhoud kapitaalgoederen (wel een Nota onderhoud gebouwen 2004), grondbeleid en verbonden partijen. Deze onderwerpen zijn opgenomen als paragraaf in de begroting .
- Er is hiernaast ook geen nota subsidies. Hiervoor is een wel een algemene subsidieverordening vastgesteld.
- In 2013 is de nota afschrijvingsbeleid opnieuw door de raad vastgesteld.

Bedum

- De gemeente kent geen aparte nota's voor lokale heffingen, onderhoud kapitaalgoederen, subsidies, grondbeleid en verbonden partijen. Deze onderwerpen zijn opgenomen als paragraaf in de begroting.

De Marne

- De onderwerpen reserves en voorzieningen, lokale heffingen en financieringsfunctie zijn geregeld in de artikel 212-verordening. De gemeente kent geen aparte nota's voor weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen, lokale heffingen, onderhoud kapitaalgoederen, subsidies, grondbeleid en verbonden partijen. Deze onderwerpen zijn opgenomen als paragraaf in de begroting.

Delfzijl

- De gemeente kent op grond van haar artikel 212-verordening geen Nota lokale heffingen; actualisatie vindt twee keer per jaar plaats via de paragraaf in begroting en rekening.
- De Nota onderhoud kapitaalgoederen is vastgesteld in 2010 en heeft een looptijd tot 2014. De Nota vervalt in 2015. Daarvoor worden verschillende beheerplannen (wegen, kunstwerken, water, afwaterplan, openbaar groen, openbare gebouwen en onderwijshuisvesting) vastgesteld of herzien.
- De gemeente kent in het kader van haar artikel 212-verordening geen aparte subsidieverordening maar een algemene verordening en een uitvoeringsplan.
- De artikel 212-verordening voorziet niet in een Nota verbonden partijen; actualisatie vindt twee keer per jaar plaats via de paragraaf in begroting en rekening.

Eemsmond

- De Nota reserves en voorzieningen heeft een looptijd van 2012-2015. De Nota subsidies heeft een looptijd van 2014-2017.
- De gemeente kent geen afzonderlijke nota's voor lokale heffingen, onderhoud kapitaalgoederen en verbonden partijen. Jaarlijks wordt het beleid rond deze onderwerpen in de afzonderlijke paragrafen van de begroting vastgelegd.

Loppersum

- De gemeente kent geen aparte nota's voor lokale heffingen, onderhoud kapitaalgoederen en subsidies, grondbeleid en verbonden partijen. Deze onderwerpen zijn opgenomen als paragraaf in de begroting. Subsidies zijn ook geregeld in de verordening 2009.

Winsum

- De gemeente kent verschillende nota's voor lokale heffingen en onderhoud kapitaalgoederen (lokale heffingen, bomenbeleidsplan, openbare verlichting, onderhoud kunstwerken, openbaar groen, onderhoud wegen, onderhoud gebouwen en speelvoorzieningen).
- Er zijn geen aparte nota's voor grondbeleid en verbonden partijen. Deze onderwerpen zijn opgenomen als paragraaf in de begroting.

Verordening op grond van artikel 213 van de Gemeentewet

De accountant controleert de jaarrekening en geeft op basis hiervan een verklaring af waarin hij een oordeel geeft over de rechtmatigheid en het getrouwe beeld. Daarnaast gaat hij in zijn verslag in op zijn bevindingen. In het eerste lid van artikel 213 van de Gemeentewet wordt geregeld dat er binnen de gemeente regels worden gesteld die voldoende zorg voor de controle waarborgen. In de rest van artikel 213 Gemeentewet wordt een aantal regels voor de accountantscontrole gesteld. Deze onderdelen van artikel 213 Gemeentewet regelen dus dat er een externe controle is op de rechtmatigheid. De raad gebruikt de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen om zich een oordeel te vormen over de wijze waarop het college zich van haar bestuursbevoegdheden heeft gekweten.

Bevindingen

De verordeningen van de gemeenten zijn vastgesteld.

Verordening op grond van artikel 213a van de Gemeentewet

Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken. Bovendien stelt het college de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van het verslag.

Bevindingen

De verordeningen van de gemeenten zijn vastgesteld.

Rekenkamercommissie Appingedam

De Rekenkamercommissie van de gemeente Appingedam is per 1 januari 2006 van start gegaan en bestaat uit drie externe leden die kunnen worden aangevuld met maximaal twee raadsleden. De Verordening op de rekenkamercommissie is op 8 juli 2010 vastgesteld. De commissie heeft de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar:

- welzijnssubsidies;
- openbaar groen
- afhandeling brieven en behandeling klachten.

Daarnaast hebben de rekenkamercommissies van Delfzijl, Appingedam en Loppersum (DAL) ook gemeenschappelijke onderzoeken verricht, zoals een onderzoek naar het jeugdbeleid in de DAL-gemeenten 2013-2014 en het functioneren van de Intergemeentelijke Sociale Dienst Noordoost in de periode 2006-2010.

Thans is sprake van een personele unie tussen de rekenkamercommissies van de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum: in deze rekenkamercommissies zitten dezelfde personen.

Rekenkamercommissie Bedum

De gemeente Bedum kent sinds 1 januari 2006 een rekenkamercommissie en bestaat uit vier raadsleden en één extern lid, tevens voorzitter. De verordening is op 3 juni 2010 vastgesteld. De commissie heeft onder andere onderzoeken gedaan naar:

- recreatie en toerisme;
- begraafterreinen;
- gemeenschappelijke regelingen, en
- subsidies.

Rekenkamercommissie De Marne, Eemsum en Winsum

De gemeenten De Marne, Eemsum en Winsum hebben een gezamenlijke rekenkamercommissie 'Het Hoogeland' ingesteld, die per 1 januari 2006 van start is gegaan. De commissie bestaat uit drie externe leden. De verordening is door de betrokken gemeenteraden op 8 december 2005 vastgesteld. Voorbeelden van uitgevoerde onderzoeken zijn:

- onderzoek grondbeleid van Winsum en De Marne;
- onderzoek functioneren van het samenwerkingsverband van De Marne en Winsum;
- onderzoek sturing en beheersing van subsidierelaties van De Marne, Eemsum en Winsum;
- onderzoek aansturing van grote projecten in Eemsum.

Rekenkamercommissie Delfzijl

De gemeente Delfzijl is in 2006 van start gegaan met een rekenkamercommissie die bestond uit vier externe leden, waarvan één voorzitter. De verordening op de rekenkamercommissie is vastgesteld op 29 september 2005. Enige voorbeelden van uitgevoerde onderzoeken zijn:

- onderzoek gemeentelijke VROM-taken (milieu, ruimtelijke ordening, bouwen, veiligheid);
- onderzoek onderhoudskosten gebouwen, wegen en bruggen;
- onderzoek inhuur personeel.

Thans is sprake van een personele unie tussen de rekenkamercommissies van Delfzijl, Appingedam en Loppersum. De rekenkamercommissie van Delfzijl was betrokken bij een aantal gezamenlijke onderzoeken van de rekenkamercommissies van de Appingedam en Loppersum (zie onder Appingedam).

Rekenkamercommissie Loppersum

De rekenkamercommissie van de gemeente Loppersum bestaat uit vier externe leden, waarvan een de voorzitter is. De raad kan daarnaast maximaal twee leden uit zijn midden benoemen. De verordening is op 31 januari 2011 vastgesteld. Tussen de rekenkamercommissies van Appingedam, Delfzijl en Loppersum bestaat een personele unie. De rekenkamercommissie van Loppersum was betrokken bij een aantal gezamenlijke onderzoeken van de rekenkamercommissies van de Appingedam en Delfzijl (zie onder Appingedam).

3.2.3 Tijdsige inzending en vaststelling begroting, jaarrekening en andere stukken

Naast de hiervoor toegelichte materieel inhoudelijke bepalingen bevat de Gemeentewet tevens regelgeving voor de tijdsige inzending aan Gedeputeerde Staten van zowel de vastgestelde begroting als de jaarrekening. De termijn voor de vastgestelde begroting is daarbij gesteld op uiterlijk 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient. Voor de vastgestelde jaarrekening geldt 15 juli van het jaar, volgend op het rekeningjaar. Overschrijding van de gestelde termijnen kan gevolgen hebben voor de vorm van het financiële toezicht op de gemeente.

Bevindingen

De vastgestelde begrotingen 2014 en jaarrekeningen 2012 en 2013 van alle betrokken gemeenten zijn tijdig ingezonden. Ook hebben de gemeenten in de afgelopen jaren steeds aan de wettelijke inzendtermijnen voldaan. Doordat de jaarrekeningen steeds binnen de wettelijke termijnen werden vastgesteld is het mogelijk de structurele effecten vanuit de jaarrekeningen te verwerken binnen de nieuwe begrotingen.

3.3 Begroting en meerjarenraming

3.3.1 Begroting 2014 en meerjarenraming 2015-2017

Voor een beoordeling van de financiële positie van de gemeenten in deze scan is het van belang om een beoordeling te geven van de formele begroting 2014 en de meerjarenraming 2015 tot en met 2017. In de eerste plaats wordt ingegaan op de vraag of de huidige begroting 2014 en de meerjarenraming 2015 tot en met 2017 structureel en reëel in evenwicht zijn. Dit wil zeggen, zijn de structurele lasten gedekt door structurele baten én is er sprake van reële lasten en baten. In de tweede plaats wordt kort vooruitgeblikt naar ontwikkelingen die zich voordoen in de meerjarenraming en de mogelijke financiële consequenties die deze met zich brengen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de begroting 2014 (is er sprake van structureel en reëel evenwicht?) en de meerjarenraming 2015-2017 (is er sprake van duurzaam financieel evenwicht?) en op de toezichtvorm 2010-2014.

Bevindingen

In onderstaande tabellen 3.3.1a tot en met 3.2.1g is op basis van de begroting 2014 en meerjarenraming voor 2015 tot en met 2017 per gemeente het gepresenteerde begrotingssaldo weergegeven en de correcties daarop van de incidentele baten en lasten en eventuele overige correcties leidend tot het structurele saldo (naar het oordeel van de toezichthouder). De gegevens zijn aangeleverd door de gemeenten.

Appingedam

Tabel 3.3.1a Structureel begrotingssaldo

Afgeronde bedragen x € 1.000	Begroting		Meerjarenraming	
	2014	2015	2016	2017
Gepresenteerd saldo	1	-872	-1.214	-1.449
Incidentele baten	1.360	1.087	150	231
Incidentele lasten	1.360	1.087	150	231
Overige correcties (stelpost bezuinigings-taakstelling Naar Nieuwe Grenzen)	0	872	1.214	1.449
Structureel saldo*	1	0	0	0

*Structureel saldo = gepresenteerd saldo- incidentele baten + incidentele lasten +/- overige correcties

Bedum

Tabel 3.3.1b Structureel begrotingssaldo

Afgeronde bedragen x € 1.000	Begroting		Meerjarenraming	
	2014	2015	2016	2017
Gepresenteerd saldo***	248	210	269	414
Incidentele baten	1.050	-	-	-
Incidentele lasten	1.050	-	-	-
Overige correcties**	-162	-124	-131	-138
Structureel saldo*	86	86	137	276

* Structureel saldo = gepresenteerd saldo - incidentele baten + incidentele lasten +/- overige correcties

** Mutaties reserves

***Gepresenteerde begrote resultaten voor bestemming

De Marne

Tabel 3.3.1c Structureel begrotingssaldo

Afgeronde bedragen x € 1.000	Begroting		Meerjarenraming	
	2014	2015	2016	2017
Gepresenteerd saldo	-3.423	26	111	133
Incidentele baten	212	-	-	-
Incidentele lasten	150	-	-	-
Overige correcties	2.775	-	-	-
Structureel saldo*	-710	26	111	133

*Structureel saldo = gepresenteerd saldo - incidentele baten + incidentele lasten +/- overige correcties

Delfzijl

Tabel 3.3.1d Structureel begrotingssaldo

Afgeronde bedragen x € 1.000	Begroting	Meerjarenraming		
	2014	2015	2016	2017
Gepresenteerd saldo	0	-222	0	0
Incidentele baten	200	35	300	0
Incidentele lasten	-905	-171	-300	0
Overige correcties	0	0	0	0
Structureel saldo*	705	-86	0	146

*Structureel saldo = gepresenteerd saldo - incidentele baten + incidentele lasten +/- overige correcties

Eemsmond

Tabel 3.3.1e Structureel begrotingssaldo

Afgeronde bedragen x € 1.000	Begroting	Meerjarenraming		
	2014	2015	2016	2017
Gepresenteerd saldo	-200	-465	-271	141
Incidentele baten	-2.183	-1.015	-868	-831
Incidentele lasten	1.346	1.273	895	817
Overige correcties	-	-	-	-
Structureel saldo*	-1.037	207	-244	127

*Structureel saldo = gepresenteerd saldo - incidentele baten + incidentele lasten +/- overige correcties

Loppersum

Tabel 3.3.1f Structureel begrotingssaldo

Afgeronde bedragen x € 1.000	Begroting	Meerjarenraming		
	2014	2015	2016	2017
Gepresenteerd saldo	477	0	103	145
Incidentele baten	323	60	0	0
Incidentele lasten	599	123	29	16
Overige correcties	-	-	-	-
Structureel saldo*	201	-63	74	129

*Structureel saldo = gepresenteerd saldo - incidentele baten + incidentele lasten +/- overige correcties

Winsum

Tabel 3.3.1g Structureel begrotingssaldo

Afgeronde bedragen x € 1.000	Begroting	Meerjarenraming		
	2014	2015	2016	2017
Gepresenteerd saldo	144	-25	-37	1
Incidentele baten	139	-	-	-
Incidentele lasten	176	-	-	-
Overige correcties	-51	-	-	-
Structureel saldo*	131	-25	-37	1

*Structureel saldo = gepresenteerd saldo - incidentele baten + incidentele lasten +/- overige correcties

Samengevat, laten de structurele begrotingssaldi 2014 van de zeven gemeenten een wisselend beeld zien. De begrotingen 2014 van de gemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, Loppersum en Winsum laten een positief structureel saldo zien. Bij de gemeenten De Marne en Eemsmond is sprake van een negatief structureel begrotingssaldo 2014, maar sluit de laatste jaarschijf van de meerjarenraming 2015-2017 wel af met een positief structureel begrotingssaldo.

Toezichtsvorm 2010-2014

Op basis van artikel 203 van de Gemeentewet toetsen Gedeputeerde Staten (GS) jaarlijks voor aanvang van het begrotingsjaar of voor een gemeente repressief dan wel preventief toezicht van toepassing is. De toezichthouder beoordeelt of op basis van de begroting en meerjarenraming sprake is van "structureel en reëel begrotingsevenwicht". Met het begrip "structureel evenwicht" wordt nadrukkelijk bedoeld dat structurele lasten gedekt dienen te

worden door structurele baten, de incidentele lasten mogen gedekt worden door incidentele baten. Het reëel evenwicht houdt in dat onderzoek wordt gedaan naar de realiteit van de ramingen. Daarbij dienen de begrotingen/meerjarenramingen uiteraard volledig te zijn.

Repressief begrotingstoezicht is regel, preventief begrotingstoezicht is uitzondering. Repressief toezicht houdt in dat de begroting en begrotingswijzigingen direct uitgevoerd kunnen worden (rechtskracht krijgen) zonder afhankelijk te zijn van een voorafgaande goedkeuring van GS. Preventief toezicht houdt in dat de gemeente de vastgestelde begroting en de wijzigingen daarop vooraf ter goedkeuring aan GS dienen voor te leggen om rechtskracht te krijgen.

In het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' (door Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen vastgesteld op 25 maart 2014) zijn de belangrijkste uitgangspunten weergegeven ter bepaling van het evenwicht in de begroting. Het kader is algemeen van karakter en geeft de richting aan van de invulling van het financieel toezicht.

Bevindingen

In tabel 3.3.1h is per gemeente voor de jaren 2010 tot en met 2014 aangegeven of sprake was van preventief of repressief begrotingstoezicht door de provincie ten aanzien van de zeven gemeenten.

Tabel 3.3.1h Financieel toezicht zeven gemeenten, 2010-2014

Gemeenten	2010		2011		2012		2013		2014	
	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R
Appingedam		x		x		x		x		x
Bedum		x		x		x		x		x
De Marne	x			x		x		x	x	
Delfzijl	x			x		x		x		x
Eemsum		x		x		x		x		x
Loppersum	x		x		x			x		x
Winsum		x		x		x		x		x

P= preventief toezicht, R= repressief toezicht

De gemeenten De Marne (2010 en 2014) en Delfzijl (2013) zijn door de provincie onder het preventieve begrotingstoezicht geplaatst in verband met een niet reëel en structureel (meerjarig) begrotingsevenwicht.

De gemeente Loppersum ontving voor de jaren 2008 tot en met 2013 aanvullende steun op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet en viel in die jaren derhalve van rechtswege onder het preventieve begrotingstoezicht.

3.3.2 Bevolkingsdaling

Vergrijzing en ontgroening bepalen de komende jaren de bevolkingsontwikkeling met als gevolg dat het aantal inwoners in veel regio's in ons land daalt. Dit is een ontwikkeling die zich in verschillende provincies in ons land voordoet en zeker in de provincie Groningen. Het Rijk onderscheidt twee typen aandachtsgebieden, te weten: krimpgebieden en anticipeergebieden. De regio 'Eemsdelta' (gemeenten Delfzijl, Eemsum, Appingedam en Loppersum) en de gemeente De Marne hebben beide de status van 'krimpgebied', evenals de regio Oost-Groningen.¹⁶

De regio Eemsdelta is het gebied met de grootste bevolkingsdaling van Nederland. In de komende 30 jaar wordt in deze regio, evenals in de gemeente De Marne, een bevolkingsdaling verwacht van 25 procent. De bevolkingsdaling in deze regio is niet iets van

¹⁶ Rijk, VNG en IPO, *Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk Actieprogramma Bevolkingsdaling* (2009).

de laatste jaren. In de afgelopen 30 jaar is het inwonertal in de regio Eemsdelta al fors gedaald, in het bijzonder in de gemeente Delfzijl waar de bevolking sinds 1980 met 20 procent is afgenomen. In de periode 2003-2008 is het aantal huishoudens in de regio Eemsdelta volgens het CBS met in totaal circa 800 afgenomen. In de gemeente De Marne is het inwonertal sinds 1985 met 1.000 personen gedaald van 11.600 naar 10.600 in 2010.

Tabel 3.3.2a geeft de ontwikkeling weer van het te verwachten aantal inwoners van de zeven Noord-Groninger gemeenten over de periode 2014-2018 en voor de jaren 2030 en 2040. Daaruit blijkt dat, met uitzondering van Appingedam, de bevolking in de overige zes gemeenten zal afnemen.

Tabel 3.3.2a Ontwikkeling inwonertal op 1 januari, 2014-2040

Gemeenten	2014	2015	2016	2017	2018	2030	2040
Appingedam	11.978	12.025	12.074	12.121	12.171	12.503	12.430
Bedum	10.526	10.496	10.462	10.424	10.387	9.628	8.571
De Marne	10.250	10.157	10.061	9.967	9.855	8.850	7.950
Delfzijl	25.777	25.393	25.110	24.808	24.539	21.365	18.822
Eemsmond	15.938	15.788	15.666	15.540	15.418	13.991	12.698
Loppersum	10.210	10.105	10.022	9.931	9.845	8.817	8.021
Winsum	13.883	13.846	13.809	13.770	13.730	13.089	12.172

Bron: Provinciale bevolkingsprognoses. Voor De Marne: IPB-Primos 2009.

Wanneer de cijfers uit tabel 3.3.2a worden gerangschikt naar de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) en de alternatieve herindelingsvarianten Hoogeland/Eemsdelta en BMW/DEAL, ontstaat het volgende beeld in tabel 3.3.2b. De Eemshaven is hier buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3.3.2b Ontwikkeling inwonertal naar herindelingsvarianten, 2014-2040

Herindelingsvariant	2014	2015	2016	2017	2018	2030	2040
Noord-Groningen (G7)	98.562	97.810	97.204	96.561	95.945	88.243	80.664
Hoogeland Eemsdelta	50.597	50.287	49.998	49.701	49.390	45.558	41.391
BMW	34.659	34.499	34.332	34.161	33.972	31.567	28.693
DEAL	63.903	63.311	62.872	62.400	61.973	56.676	51.971

Andere cijfers dan in tabel 3.3.3b, te weten die van de Primos prognose 2009, bevestigen het ongunstige beeld voor de langere termijn (2008-2040) voor de krimpregio's Eemsdelta en gemeente De Marne. In de regio Eemsdelta (DEAL-gemeenten) zal het aantal inwoners volgens de prognose Primos 2009 in de periode 2008-2040 met 25 procent dalen; van 66.689 naar 50.993 inwoners. Voor Delfzijl wordt zelfs een daling van 50 procent verwacht in dezelfde periode. Het aantal huishoudens in de regio Eemsdelta daalt tot 2040 met 5.000, oftewel met 17 procent. Ook in de gemeente De Marne zal volgens de Primos prognose in de periode 2008-2040 een forse krimp van de bevolking zich doorzetten. Naar verwachting neemt het aantal inwoners in deze gemeente af van 10.696 inwoners in 2008 naar 7.950 in 2040, een daling van 25 procent. Het aantal huishoudens in deze gemeente neemt af met 11 procent van 4.674 in 2008 naar 4.200 in 2040.

Financiële consequenties, opgaven en aanpak

Bevolkingsdaling betekent meer dan een daling van het aantal inwoners omdat meestal ook de samenstelling van de bevolking verandert. Ontgroening en vergrijzing zorgen voor een andere dynamiek doordat er relatief meer ouderen en minder jongeren zijn. Dit heeft gevolgen voor de ontwikkeling van de vraag naar en het aanbod van zorg, onderwijs en andere collectieve voorzieningen. Bevolkingsdaling leidt tot een afnemend draagvlak voor

voorzieningen en heeft verschillende effecten op de algemene uitkering en daarmee de financiële positie van gemeenten.

Bij het effect van bevolkingsdaling op de algemene uitkering uit het gemeentefonds spelen diverse ontwikkelingen een rol. Enerzijds is er een neerwaarts effect door onder andere een dalend inwonertal. Anderzijds kent het gemeentefonds diverse maatstaven ('huishoudens met een laag inkomen', 'het aantal WWB-ers', 'het aantal uitkeringsgerechtigden' en 'het aantal ouderen') die ervoor zorgen dat gemeenten met veel vergrijzing en een sociaal zwakkere structuur een hogere algemene uitkering per inwoner uit het gemeentefonds krijgen dan qua inwonertal vergelijkbare gemeenten met een sociaal sterkere structuur en/of zonder vergrijzing. Relevant is ook dat in het gemeentefonds de ozb-capaciteit van gemeenten voor een groot deel wordt verevend. Als de waarde van woningen in krimpregio's onder druk komt te staan, heeft dat een opwaarts effect op de te ontvangen algemene uitkering uit het gemeentefonds.

De demografische ontwikkelingen hebben ook betrekking op de veranderde woning- en grondvoorraad. Zo zijn in het kader van het - in 2009 gesloten - 'Pact Regio Eemsdelta' per gemeente de transformatieopgaven voor de bestaande woningvoorraad in beeld gebracht. In totaal worden in de periode 2009-2018 2.600 nieuwe woningen gebouwd en 3.300 woningen gesloopt, wat resulteert in een krimp van de voorraad met 700 woningen. Tegelijkertijd zijn afspraken gemaakt over een zekere concentratie van voorzieningen, om het economisch draagvlak voor deze voorzieningen op langere termijn te waarborgen.

In het provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2011-2013 biedt de provincie Groningen ondersteuning aan de regio's Eemsdelta en Oost-Groningen en de gemeente De Marne om te komen tot een meer integrale aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling. In het actieplan zijn concrete acties en maatregelen opgenomen op terreinen als wonen, zorg, welzijn, onderwijs en sociaaleconomische vitalisering.

Tot besluit, zijn de strategische gebiedsopgaven voor de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) door de gemeenten in beeld gebracht.¹⁷ Het thema 'bevolkingsdaling' als vraagstuk na de herindeling neemt daarin een prominente plek in.

Tijdelijke maatstaf krimp gemeentefonds

Gemeenten komen in aanmerking voor een uitkering op grond van de tijdelijke krimpmaatstaf in het gemeentefonds indien zij aan de volgende twee voorwaarden voldoen. Ten eerste dient er sprake te zijn van een substantiële bevolkingsdaling, dat wil zeggen het inwoneraantal van de gemeente moet minimaal 1% lager liggen dan het inwonertal zeven jaar eerder (bijvoorbeeld in 2011 is het inwonertal vergeleken met het inwonertal 2004, in 2012 met het inwonertal in 2005, enzovoort). Daarnaast moet de betreffende gemeente in de provincie Groningen, Zeeland of Limburg liggen, omdat hier de krimpregio's liggen zoals benoemd in het Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling 'Krimpen met kwaliteit' (2009).

Gemeenten die aan de genoemde criteria voldoen krijgen een bedrag van € 397,63 (exclusief uitkeringsfactor) per 'verloren' inwoner boven de gehanteerde drempel van 1%. In totaal wordt jaarlijks een bedrag van circa € 12 miljoen op grond van deze tijdelijke maatstaf uitgekeerd aan die gemeenten in de drie voornoemde provincies die voldoen aan de criteria.

Tabel 3.3.2c geeft het overzicht van de bedragen (inclusief uitkeringsfactor) die op grond van de maatstaf krimp aan de zeven gemeenten zijn of worden uitgekeerd voor de periode 2011-2015.

¹⁷ Enno Zuidema Stedebouw, 'Van Lauwerszee tot Dollard tou' - *Strategische agenda*, 8 september 2014.

Tabel 3.3.2c Bedragen maatstaf krimp gemeentefonds, 2011-2015 (x €)

Gemeenten	2011	2012	2013	2014	2015
Appingedam	122.751	155.371	66.311	655	0
Bedum	130.079	70.418	8.787	582	14.548
De Marne	364.800	450.656	384.222	130.079	190.878
Delfzijl	1.194.146	1.111.015	970.327	987.099	533.166
Eemsmond	244.909	204.993	256.423	361.619	210.179
Loppersum	288.705	332.537	302.337	281.215	190.457
Winsum	36.932	114.175	0	7.628	0
Totaal	2.382.322	2.439.166	1.988.406	1.896.076	1.124.681

Eind september van dit jaar is de evaluatie van de tijdelijke maatstaf krimp gestart. Het onderzoek dient als basis voor het besluit van het Rijk over de toekomst van deze maatstaf. De huidige maatstaf loopt tot en met 2015. Gemeenten worden uiterlijk in de meicirculaire 2015 over de uitkomst van de evaluatie geïnformeerd.

3.3.3 Ontwikkelingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal mogelijke ontwikkelingen waar rekening mee moet worden gehouden bij de toekomstige begrotingen en meerjarenramingen, omdat deze ontwikkelingen van invloed zijn op de hoogte van de structurele baten en/of lasten.

Decentralisaties sociaal domein

In de eerste plaats is het evident dat de drie grote decentralisaties op het sociaal domein (jeugdzorg, Wmo /AWBZ en participatie) vanaf 2015 van grote financiële betekenis zijn - alleen al vanwege de totale volume van ongeveer 50% van de huidige algemene uitkering - voor de gemeenten. In tabel 2.2e is al inzichtelijk gemaakt en toegelicht wat dat betekent voor het meerjarenperspectief 2015-2018 van de uitkeringen uit het gemeentefonds voor de vier verschillende herindelingsvarianten.

Strategische opgaven nieuwe gemeente(n)

Aan de keuze voor gemeentelijke herindeling als zodanig en mogelijke herindelingspartners gaat een visie vooraf die antwoord geeft op vragen als: wat is karakteristiek voor de nieuwe gemeente en wat zijn de belangrijkste strategische (maatschappelijke en gebiedsgebonden) opgaven die op de nieuwe gemeente afkomen. Het inzichtelijk maken van de strategische opgaven is in de eerste plaats van belang voor de beleidskeuzes van de nieuwe gemeente: wat zijn de beleidsprioriteiten en wat zijn daarvan de financiële consequenties (zowel in termen van financiële kansen als risico's)? Daarnaast is een strategische visie op de nieuwe gemeente mede bepalend voor de opbouw van de nieuwe gemeentelijke organisatie (zie verder paragraaf 5.3).

3.4 Vermogenspositie

Voor de beoordeling van de financiële positie is het ook noodzakelijk een beeld te vormen over de vermogenspositie. De vermogenspositie wordt beoordeeld op basis van de drie R's: Reservepositie, Risico's en Ratio's. De reservepositie is het eigen vermogen van de gemeente dat bestaat uit de algemene- en bestemmingsreserves. Voor alle duidelijkheid, de voorzieningen behoren niet tot het eigen vermogen van de gemeente. Tegenover elke voorziening staat een verplichting. Een voorziening is dan ook niet vrij besteedbaar.

De aanwezigheid van risico's bepaalt de mate waarin weerstandscapaciteit nodig is en dus de mate waarin het eigen vermogen geblokkeerd wordt voor weerstandscapaciteit. Voor reguliere risico's, die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn, kan een

voorziening worden getroffen of kan een verzekering worden afgesloten. Voor deze risico's is geen weerstandscapaciteit nodig. Voor alle overige niet-voorzienbare (!) risico's dient de gemeente te allen tijde weerstandscapaciteit te bezitten om de uitvoering van het beleid niet in gevaar te brengen.

In de volgende paragraaf worden de algemene reserves, bestemmingsreserves en voorzieningen van de zeven gemeenten geïnventariseerd en vergeleken. Vervolgens wordt in de daaropvolgende paragraaf stil gestaan bij de mogelijkheid om risico's af te kunnen dekken via de zogeheten weerstandscapaciteit. Van belang is hierbij op te merken dat de gemeenten *geen* analyse hebben gemaakt van de reserves, voorzieningen en het weerstandsvermogen ten behoeve van de verschillende herindelingsvarianten. Gezien de diversiteit tussen de gemeenten is er in dit geval voor gekozen dit onderscheid niet te maken. De conclusies gaan in elke herindelingsvariant op. De cijfers zijn aangeleverd door de gemeenten.

3.4.1 Reserves en voorzieningen

Uit een door de gemeenten uitgevoerde inventarisatie is gebleken dat er bij de gemeenten op verschillende manieren invulling is gegeven aan de reserves en voorzieningen. Hieronder volgen enige voorbeelden van deze verschillen:

- de gemeenten Delfzijl, Winsum en Loppersum hebben egaliseringsreserves voor het onderhoud aan kapitaalgoederen, waarvoor de gemeenten Eemsmond en Bedum voorzieningen hebben gevormd;
- de gemeenten Delfzijl, Bedum en Eemsmond kennen een voorziening voor de pensioenverplichtingen van (ex-)wethouders. Deze last is door de gemeenten De Marne en Winsum in de exploitatie meegenomen.

Wel kan de conclusie worden getrokken dat, ondanks de verschillen in de manier waarop met reserves en voorzieningen door gemeenten wordt omgegaan, er wel op één of andere manier in dezelfde uitgaven is voorzien: of in de vorm van een voorziening of bestemmingsreserve, danwel als exploitatielast. Ter informatie zijn in tabel 3.4.1 de algemene reserve en de totalen van de bestemmingsreserves en voorzieningen per gemeente weergegeven per 1 januari 2014 en per einddatum 31 december 2017. De cijfers zijn afkomstig van de gemeenten.

Tabel 3.4.1 Algemene reserve, bestemmingsreserves en voorzieningen per gemeente, 2014-2017 (x € 1.000)

	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum
Algemene reserve							
Per 1-1-2014	5.449	4.232	4.967	6.101	7.443	4.831	4.845
Per 31-12-2017	4.784	2.689	334	6.101	7.088	3.940	4.530
Mutatie	-665	-1.543	-4.633	0	-355	-891	-315
Afname in %	-12%	-36%	-93%	0%	-5%	-18%	-7%
Bestemmingsreserves							
Per 1-1-2014	8.215	4.557	2.757	11.674	19.590	7.446	15.994
Per 31-12-2017	4.333	3.181	1.895	8.953	18.850	5.152	8.485
Mutatie	-3.882	-1.376	-862	-2.721	-740	-2.294	-7.509
Afname in %	-47%	-30%	-31%	-23%	-4%	-31%	-47%
Voorzieningen							
Per 1-1-2014	929	4.146	2.743	1.314	2.537	94	5.086
Per 31-12-2017	742	2.679	0	270	1.913	0	2.944
Mutatie	-187	-1.467	-2.743	-1.044	-624	-94	-2.142
Afname in %	-20%	-35%	-100%	-79%	-25%	-100%	-42%

Uit het overzicht komt naar voren dat de gemeente De Marne tussen 2014-2017 nagenoeg geheel inteert op haar algemene reserve. Ook de bestemmingsreserve van de gemeente Bedum neemt significant af. Verder valt op dat de bestemmingsreserves tussen 2014 en

2017 significant afnemen in zes van de zeven gemeenten, uitgezonderd Eemsumd. Eenzelfde beeld is te zien bij de voorzieningen, die in de gemeenten De Marne en Loppersum zelfs in hun geheel worden aangewend.

Bespaarde rente

De gemeenten mogen volgens het BBV rente over reserves gebruiken als algemeen dekkingsmiddel. Hiermee wordt 'bespaarde' rente als baat opgenomen in de exploitatie. Aldus worden als het ware de geraamde rentelasten over de eigen financieringsmiddelen gecorrigeerd. Ook is het mogelijk om deze rente toe te voegen aan de betreffende reserve, waardoor aldus de hoogte van de reserve als het ware wordt geïndexeerd.

Het aanwenden van de rente als algemeen dekkingsmiddel geeft meer ruimte in de jaarbegroting, maar betekent tevens dat bij aanwending van een reserve deze lager wordt. Het toevoegen van rente aan reserves verbetert de toekomstige financiële positie (een hoger eigen vermogen) van gemeenten. Er wordt zodoende 'gespaard' voor inflatie/indexatie.

De zeven gemeenten gaan op verschillende wijze om met bespaarde rente:

- de gemeenten Delfzijl, Appingedam, Winsum en De Marne gebruiken de bespaarde rente als algemeen dekkingsmiddel en lopen hiermee dus meer risico bij eventuele daling/aanwending van de reserves;
- de gemeenten Loppersum en Bedum hebben een gemiddeld risico. Deze gemeenten gebruiken de bespaarde rente deels als algemeen dekkingsmiddel en voegen deels de rente toe aan de reserve;
- de gemeente Eemsumd voegt de rente voornamelijk toe aan de reserves en gebruikt een klein deel als algemeen dekkingsmiddel. Bij deze gemeente is de risico het laagst.

Bij een herindeling moeten keuzes gemaakt worden over het wel of niet toevoegen van de rente aan de reserve of het inzetten van deze rente als algemeen dekkingsmiddel. Dit laatste geeft extra begrotingsruimte (extra dekking), maar geeft ook extra risico's bij aanwending van de reserves.

3.4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Weerstandsvermogen en risicobeheersing geven een indicatie in welke mate het weerstandsvermogen van de gemeente toereikend is om financiële tegenvallers op te vangen zonder dat het beleid moet worden aangepast. Door de financiële risico's te beheersen en het weerstandsvermogen hierop af te stemmen, kan voorkomen worden dat elke nieuwe financiële tegenvaller noopt tot bezuinigen. Voor het kunnen beoordelen van het weerstandsvermogen is het noodzakelijk de aanwezige *weerstandscapaciteit* te analyseren in samenhang met de omvang en de achtergronden van de *risico's*.

Risico-inventarisatie

Alle zeven gemeenten kennen een risico-inventarisatie, waarin de nodige risico's op geld zijn gezet. Deze inventarisatie is opgenomen in de begroting en in de rekening in de verplichte paragraaf 'Weerstandsvermogen'. Ook uit deze - door de gemeenten uitgevoerde - inventarisatie komen grote verschillen tussen de zeven gemeenten naar voren. Bij de ene gemeente geldt iets als een risico, bij de ander is dit afgedekt in de exploitatie en bij weer een ander middels een bestemmingsreserve. Dit heeft echter te maken met de benadering van de risico's. Wanneer de omvang van de geïnventariseerde risico's worden afgezet tegen het begrotingstotaal van de gemeenten, dan is sprake van een bandbreedte van 5,8% tot 7,3% voor vijf van de zeven gemeenten. Uitzondering hierop, zo laat tabel 3.4.2a zien, zijn de gemeenten Bedum (19,8%) en Loppersum (15,3%).

De risico's in Bedum en Loppersum zullen, zo geven de gemeenten aan, waarschijnlijk niet groter zijn dan in de andere gemeenten. Gemaakte keuzes in de inventarisatie (in hoeverre is getracht zo volledig mogelijk te zijn in de beschrijving van de risico's en welke kansberekening is daar vervolgens op losgelaten) liggen hieraan ten grondslag. Deze keuzes bepalen voor een groot gedeelte de uitkomsten van de berekende omvang van de risico's.

Tabel 3.4.2a Omvang financiële risico's (x € 1.000) en in % van begrotingstotaal

Ratio	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemmond	Loppersum	Winsum
Omvang risico's	2.096	3.600	2.160	5.131	2.842	3.617	1.570
In % begrotingstotaal	6,3%	19,0%	7,3%	7,1%	6,2%	15,3%	5,8%

Tot besluit wordt opgemerkt dat in deze inventarisatie door de zeven gemeenten nog geen rekening gehouden is met de eventuele risico's die vanuit de drie decentralisaties op de gemeenten afkomen. Met ingang van 1 januari 2015 ontvangen gemeenten extra middelen voor uitvoering van de te decentraliseren taken: AWBZ naar Wmo, Jeugdzorg en de Participatiewet. Nu is het uitgangspunt van alle zeven gemeenten dat de activiteiten in het kader van de decentralisaties worden uitgevoerd met het geld dat zij daarvoor ontvangen (budgetneutraal). Wel is in de inventarisatie voorzien in de risico's vanuit de transformatie van de drie decentralisaties naar de gemeenten.

Uitleg analyse

Voor de onderlinge vergelijkbaarheid en de daaruit getrokken conclusies is gebruik gemaakt van de zogeheten ratio weerstandsvermogen, dat wil zeggen:

$$\frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} = \text{Ratio}$$

Hierbij is de hoogte van de ratio als volgt te beoordelen:

Ratio weerstandsvermogen	Betekenis (beoordeling)
groter dan 2,0	Uitstekend
tussen 1,4 en 2,0	Ruim voldoende
tussen 1,0 en 1,4	Voldoende
tussen 0,8 en 1,0	Matig
tussen 0,6 en 0,8	Onvoldoende
kleiner dan 0,6	Ruim onvoldoende

In tabel 3.4.2b is de ratio weerstandsvermogen per 1 januari 2014 per gemeente weergegeven die wordt vergeleken met de te verwachten ratio weerstandsvermogen per einddatum 31 december 2017. De cijfers zijn afkomstig van de gemeenten. Daarbij wordt opgemerkt dat de benodigde weerstandscapaciteit per gemeente kan verschillen. Dit is immers afhankelijk van de keuzes, die ten grondslag liggen aan de risico-inventarisatie die de gemeenten hebben uitgevoerd.

Tabel 3.4.2b Ratio weerstandsvermogen 2014-2017

Ratio	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemmond	Loppersum	Winsum
Per 1-1-2014	2,78	1,87	1,80	1,44	2,12	1,33	3,74
Per 31-12-2017	1,14	1,78	2,11	1,32	1,83	1,35	3,54

Samenvattend, geven de gemeenten in hun financiële analyse aan dat de financiële risico's gedegen in kaart zijn gebracht en op waarde zijn gezet, maar daarin door gemeenten wel verschillende keuzes zijn gemaakt. Daarnaast komt naar voren dat alle zeven gemeenten een ratio weerstandsvermogen toekennen die als 'voldoende' aangemerkt mag worden, ook meerjarig gezien, waarbij dient te worden aangetekend dat er nog geen rekening is gehouden met de financiële risico's die eventueel voortvloeien uit de drie decentralisaties die in 2015 hun beslag krijgen.

Belastingcapaciteit

Een andere indicatie voor het weerstandsvermogen van gemeenten is of er sprake is van onbenutte belastingcapaciteit die kan worden aangewend om het weerstandsvermogen van gemeenten te verbeteren indien daartoe aanleiding bestaat. In tabel 3.4.2c worden de ozb-tarieven en opbrengsten 2014 van de zeven gemeenten vergeleken met die van artikel 12 Financiële-verhoudingswet (Fvw). Deze vergelijking maakt duidelijk of gemeenten hun tarieven en opbrengsten van de ozb zouden moeten verhogen om in aanmerking te kunnen komen voor 'toelating' tot art. 12 Fvw. Aldus wordt duidelijk of er al dan niet sprake is van onbenutte belastingcapaciteit binnen de gemeenten.

Uit de tabel blijkt dat er bijna geen sprake is van onbenutte belastingcapaciteit. Het gemiddelde ozb-tarief van de zeven gemeenten zit rond of zelfs boven de norm tot toelating tot artikel 12 Fvw. De gemeente Bedum heeft nog wel een beperkte onbenutte ozb-capaciteit van ca. € 250.000 ten opzichte van art. 12 Fvw.

Tabel 3.4.2c Ozb-tarieven en -opbrengsten zeven gemeenten vergeleken met artikel 12 Fvw

Gemeenten	Gemiddeld ozb-tarief 2014 (%)	Ozb-tarief toelating art. 12 (120%)	Normopbrengst art. 12 (x €)	Ozb-opbrengst op basis van begroting (x €)	Opbrengst boven art.12-norm (x €)
Appingedam	0,2434	0,1651	1.958.912	2.798.000	839.089
Bedum	0,1545	0,1651	1.739.329	1.486.000	0
De Marne	0,1868	0,1651	1.998.536	2.241.000	242.465
Delfzijl	0,2721	0,1651	5.718.239	9.044.000	3.325.762
Eemsmond	0,2917	0,1651	6.287.834	9.926.000	3.638.167
Loppersum	0,1697	0,1651	1.622.108	1.599.000	0
Winsum	0,1817	0,1651	2.142.998	2.349.000	206.002

Aanbeveling

Bepaal vooraf aan de herindeling eensluitende uitgangspunten ten aanzien van de wijze waarop de nieuwe gemeente in haar financiële beleid omgaat met rente over reserves en het inventariseren, bepalen en dekken van financiële risico's.

3.5 Jaarrekeningen

Voor een goed inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie van een gemeente is het rekeningresultaat van belang. Bij de beoordeling van het resultaat is het belangrijk om over een verschillenanalyse te beschikken, waarbij onderscheid wordt gemaakt in het structurele en het incidentele resultaat. Een goede analyse van de uitkomst van de jaarrekening is van groot belang voor de controlerende en de kaderstellende taak van de raad.

In tabel 3.5 zijn de uitkomsten van de rekeningresultaten 2011 tot en met 2013 voor de zeven gemeenten weergegeven. Hieronder wordt ingegaan op de vergelijking met het begrotingssaldo van het betreffende jaar en de belangrijkste oorzaken voor de verschillen tussen het begrootte en gerealiseerde rekeningresultaat na bestemming

Tabel 3.5 Uitkomsten jaarrekeningen en begrotingen 2011-2013 (x € 1.000)

Gemeenten	Jaar	Rekeningresultaat voor bestemming	Rekeningresultaat na bestemming	Begrotingssaldo na bestemming
Appingedam	2011	-1.288	192	623
	2012	-1.243	10	45
	2013	-63	252	135
Bedum	2011	-1.477	2.072	279
	2012	-536	1.467	56
	2013	-442	861	1
De Marne	2011	-1.264	-817	0
	2012	-274	695	0
	2013	-38	3.186	0
Delfzijl	2011	-2.480	-600	0
	2012	2.135	-1.790	25
	2013	-1.078	328	72
Eemsum	2011	-5.645	-5.290	0
	2012	-7.878	-768	0
	2013	-1.857	-261	0
Loppersum	2011	1.414	648	0
	2012	-98	341	0
	2013	-4.949	161	0
Winsum	2011	3.736	1.883	959
	2012	720	847	118
	2013	729	635	39

Toelichtingen

Appingedam

Het rekeningresultaat over 2011 was € 431.000 lager dan begroot. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door extra afboekingen op een tweetal bouwgrondexploitaties. Hiernaast waren er incidentele meevallers op de raming voor de algemene uitkering, regeling Centrum Jeugd en Gezin en automatisering.

Het begrootte voordeel over 2012 komt overeen met het uiteindelijk rekeningresultaat na bestemming. Er zijn een aantal incidentele voordelen te benoemen: meer inkomsten ISV-subsidie (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) en minder kosten voor het stapelingsfonds. Tevens heeft er een aantal incidentele nadelen plaatsgevonden. Dit betrof onder andere een extra toevoeging aan de reserve pensioenen wethouders, de vorming van een voorziening voor De Delta en minder legesopbrengsten omgevingsvergunningen.

Voor 2013 was een voordelig resultaat begroot van € 135.000; het werkelijk rekeningresultaat is uitgekomen op een positief resultaat van € 252.000. Dit verschil wordt door een veelvoud aan posten veroorzaakt. Onder anderen is de toevoeging aan de voorziening voor De Delta verhoogd. In 2013 heeft ook een terugvordering plaatsgevonden van BTW over oude jaren. Dit heeft een incidenteel voordeel opgeleverd van € 196.000.

Bedum

Het rekeningresultaat na bestemming 2011 is onder andere veroorzaakt door overheveling van nog niet uitgegeven budgetten van € 1.256.000, het saldo van de voor- en najaarsnota van € 503.000, waarvan ruim € 943.000 betrekking heeft op aandelenverkoop Essent, een incidenteel positief voordeel van de algemene uitkering van € 195.000 (decembercirculaire 2011), afrekening van invoeringskosten van Centrum Jeugd en Gezin dat een voordeel van € 80.000 opleverde en een tekort bij Wmo-gerelateerde producten van € 158.000.

Voor 2012 is het rekeningresultaat na bestemming onder andere veroorzaakt door budgetoverheveling van ruim € 1.057.000, het saldo primitieve begroting en van voor- en najaarsnota van € 61.500, nog te ontvangen subsidies herinrichting Onderdendam en toegankelijkheid bushaltes € 245.000, een voordeel bij de uitvoering van de Wet Buig door onder andere een aanvullende uitkering 2011 van ruim € 116.000 en een nadeel door herijking van de voorziening wethouderspensioenen van ruim € 80.000.

Het rekeningresultaat na bestemming 2013 is onder meer het gevolg van budgetoverheveling van ruim € 490.000, verkoop van gebouw Zuidwolde voor € 111.000, BTW-voordeel met betrekking tot re-integratie € 141.000 en een hogere algemene uitkering naar aanleiding van de decembercirculaire van € 88.000. Omdat de stand van de algemene reserve per 1 januari 2013 hoger was dan bij het opstellen van de begroting was voorzien, is de bespaarde rente hoger uitgevallen. Deze rente is toegevoegd aan de reserves, dit levert een nadeel op in de exploitatie van € 176.000.

De Marne

Het rekeningresultaat na bestemming in 2011 was € 817.000 nadelig. Tegenover een positief resultaat op verschillende posten van per saldo ruim € 1,9 miljoen stond een nadelig resultaat als gevolg van afboekingen op grondexploitaties van ruim € 2,1 miljoen en op een multifunctionele accommodatie van € 650.000.

In 2012 was het rekeningresultaat na bestemming € 695.000 terwijl er een resultaat voor bestemming was begroot van € 980.000 nadelig. Deze voordelige afwijking wordt voor een deel veroorzaakt door onderuitputting in een aantal indirecte kosten (overhead) van ca. € 500.000. Op productniveau was sprake van voordelige afwijkingen bij onder meer wegen, groenvoorziening en algemene uitkering, waar tegenover nadelige afwijkingen waren bij grondexploitatie, inkomensvoorziening en omgevingsvergunningen.

Voor 2013 was het rekeningresultaat na bestemming ruim € 3,1 miljoen positief, terwijl een nadelig resultaat was begroot van ruim € 3,2 miljoen. De belangrijkste oorzaken voor deze positieve afwijking waren positieve resultaten bij de programma's verkeer en vervoer (€ 700.000), leefomgeving (€ 660.000), algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien (€ 600.000), en onderwijs en jeugd van (€ 300.000).

Delfzijl

Voor 2011 was sprake van een negatief resultaat na bestemming van ca. € 600.000. De belangrijkste factoren die in nadelige zin hebben bijgedragen aan het resultaat waren een afwaardering van grondexploitaties van € 1,5 miljoen, een lager dividend na verkoop Essent-aandelen van ca. € 400.000 en lagere ozb-inkomsten van ca. € 400.000.

Het jaar 2012 is afgesloten met een negatief rekeningresultaat van ca. € 1.790.000, terwijl een begrotingsoverschot was geraamd van € 25.000. Het resultaat is voor € 2.393.000 negatief beïnvloed door een tweetal raadsbesluiten die in 2013 zijn genomen. Dit betreft een besluit over de stelselwijziging om alsnog infrastructurele werken vanuit de grondexploitatie te activeren (€ 2.043.000) en het besluit tot een aanvullende bijdrage aan de Stichting Brede Scholen Delfzijl (€ 350.000).

Over 2013 was sprake van een positief rekeningresultaat na bestemming van € 328.000, dat is veroorzaakt door een aantal incidentele meevallers als lagere uitgaven voor huishoudelijke verzorging en individuele voorzieningen gehandicapten ad € 860.000, niet geraamde vergoeding afvalscheiding ad € 280.000 en een niet geraamde opbrengst toeristenbelasting ad € 350.000.

Eemsumond

Voor 2011 was sprake van een negatief rekeningresultaat na bestemming van bijna € 5,3 miljoen, dat overwegend is veroorzaakt door hogere lasten bij grondexploitaties van € 5,1 miljoen.

Het jaar 2012 is afgesloten met een negatief rekeningresultaat na bestemming van € 768.000, dat voornamelijk veroorzaakt is door hogere uitgaven of lasten op het gebied van bijstand aan thuiswonenden 65-minners, sportvelden en -accommodaties, kapitaallasten en overige verschillen.

Het resultaat van de jaarrekening 2013 na bestemming was € 260.000 negatief en is mede veroorzaakt door hogere kapitaallasten op investering Boukemapark ad € 460.000, hogere dotatie voorziening pensioenen (ex)wethouders ad € 460.000 en hogere uitgaven participatiebudget ad € 220.000.

Loppersum

Het rekeningresultaat na bestemming in 2011 is onder andere veroorzaakt door verlies en afboeking van grondexploitaties van € 847.000, voordeel bij projecten van € 681.000, een hogere algemene uitkering van € 157.000 en aanbestedingsvoordelen en onderuitputting bij kapitaallasten voor werken van € 205.000.

Voor 2012 is het rekeningresultaat na bestemming onder meer het gevolg van verlies en afboeking van grondexploitaties van € 436.000, voordeel bij projecten van € 302.000 en onderuitputting bij kapitaallasten voor werken van € 364.000. Het resultaat is nadelig beïnvloed door een getroffen voorziening voor de bestuursoverdracht bij een school voor speciaal onderwijs van € 150.000.

Winsum

Het rekeningresultaat na bestemming over het jaar 2011 van ruim € 1,8 miljoen bestaat tot een bedrag van € 1.017.000 aan niet bestede werkzaamheden in 2011. De werkelijke afwijkingen bedroegen in totaal € 836.000 voordelig. Grote invloed hierop hadden: hogere uitkering gemeentefonds (€ 231.000), dividend (€ 65.000), rente (€ 118.000) en minimabeleid (€ 56.000).

Bij het rekeningresultaat na bestemming 2012 van € 847.000 zou eigenlijk het saldo van de 2^e berap 2012 van € 1.265 bij opgeteld moeten worden en komt dan op € 2.193.000. Dit bedrag bestaat tot een bedrag van € 1.300.000 aan niet bestede werkzaamheden in 2012. De werkelijke afwijkingen 2012 bedroegen dus € 893.000 voordelig. Grote invloed hierop hadden: onvoorzien (€ 277.000), uitkering gemeentefonds (€ 92.000), dividend (€ 43.000), openbaar bestuur (€ 77.000), welzijn (€112.000) en sport (€ 64.000).

Het rekeningresultaat na bestemming 2013 van € 1.339.000 bestaat tot een bedrag van € 962.000 aan niet bestede werkzaamheden in 2013. De werkelijke afwijkingen 2013 bedroegen € 377.000 voordelig. Grote invloed hierop hadden: uitkering gemeentefonds (€ 88.000), rente (€ 109.000) en onvoorzien (€ 80.000).

3.6 Onderwerpen uit de verplichte paragrafen

Artikel 9 van het BBV bepaalt dat in de beleidsbegroting paragrafen moeten worden opgenomen, waarin de beleidslijnen worden vastgelegd met betrekking tot beheersmatige aspecten en lokale heffingen. Doel van de paragrafen is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan worden gebundeld in een overzicht, waardoor de raad voldoende inzicht krijgt. De paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de begroting. De onderwerpen die het betreft zijn: lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. Vrijwel alle onderwerpen spelen in alle gemeenten. Met de genoemde onderwerpen is telkens een financieel belang gemoeid. De paragrafen geven daardoor extra informatie voor de beoordeling van de financiële positie op de korte en de lange termijn.

In deze paragraaf komen de onderwerpen lokale heffingen, onderhoud kapitaalgoederen partijen en grondbeleid aan de orde. Het onderwerp weerstandsvermogen is al aan de orde gekomen bij de vermogenspositie (paragraaf 3.4.2). Voor wat betreft de bedrijfsvoering is in het kader van deze scan alleen het financiële beleid van belang. Onderzoek naar andere onderdelen van de bedrijfsvoering zoals informatisering, automatisering, communicatie, organisatie en facilitaire dienstverlening valt buiten het kader van deze herindelingscan.

3.6.1 Lokale heffingen

De lokale heffingen vormen een belangrijk onderdeel van de baten van gemeenten en zijn daarom een integraal onderdeel van het gemeentelijk beleid. Een overzicht van de lokale heffingen en daarmee meer inzicht is daarom van belang voor de integrale afweging tussen beleid en baten. Gemeenten kennen twee soorten heffingen: belastingen en bestemmingsheffingen. De opbrengst van belastingen is bestemd voor de algemene middelen van de gemeente. Wettelijk is bepaald welke belastingen gemeenten mogen heffen, maar gemeenten hebben niet de plicht om alle wettelijk toegestane belastingen ook daadwerkelijk te hanteren. Welke gemeentelijke belastingen worden geheven is een bestuurlijke afweging.

Belastingen

Gemeenten mogen de belastingtarieven op ieder gewenst niveau vaststellen, maar zullen in de praktijk meestal daarbij wel de tarieven van buurgemeenten in ogenschouw nemen. Voor de ozb geldt wel de zogeheten macronorm, dat wil zeggen met welk percentage de totale ozb-opbrengst in ons land mag stijgen (in 2014: 2,45%). In individuele gemeenten mag de ozb sterker stijgen dan deze macronorm, zolang er andere gemeenten zijn die een lagere percentuele stijging van de ozb-opbrengst hebben.

In tabel 3.6.1a is weergegeven welke belastingen in de zeven gemeenten worden geheven en worden de opbrengsten voor 2014 vermeld. De ozb is de belangrijkste bron van inkomsten en wordt geheven in alle zeven gemeenten. De opbrengst uit de overige

Tabel 3.6.1a Opbrengsten belastingen 2014 per gemeente (x € 1.000)

	Appinge- dam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eems- mond	Lopper- sum	Winsum
Ozb gebruiker	362	210	401	2.754	3.285	200	244
Ozb eigenaar	2.436	1.276	1.840	6.290	6.641	1.399	2.105
Roerende zaakbelasting	-	1	-	-	-	-	3
Toeristenbelasting	-	-	381	99	-	-	-
Hondenbelasting	-	68	-	131	82	86	-
Reclamebelasting	70	-	-	-	24	-	35
Forensenbelasting	-	-	174	-	9	10	-
Precariobelasting	-	-	-	764	-	-	-

Bron: CBS, opgenomen in: COELO (2014).

belastingen is veel lager en worden maar in een deel van de gemeenten gehanteerd. Parkeerbelasting wordt in geen van de zeven gemeenten geheven.

Bestemmingsheffingen

Voor bestemmingsheffingen gelden andere wettelijke regels dan voor de gemeentelijke belastingen. In artikel 229b van de Gemeentewet wordt bepaald dat de geraamde baten van bestemmingsheffingen niet hoger mogen zijn dan de geraamde lasten, ook wel bekend als het uitgangspunt van kostendekkendheid. De belangrijkste bestemmingsheffingen zijn de afvalstoffenheffing en rioolheffing. Ook voor bestemmingsheffingen geldt dat er voor gemeenten geen verplichting bestaat om alle mogelijke bestemmingsheffingen ook te innen. De gemeente Eemsmond heeft in het verleden bijvoorbeeld een aantal jaren geen afvalstoffenheffing gehanteerd. De kosten van afvalinzameling en -verwerking worden dan gedekt uit de algemene middelen.

In tabel 3.6.1b wordt weergegeven welke bestemmingsheffingen in de zeven gemeenten worden gehanteerd en worden de opbrengsten voor 2014 vermeld. Uit de tabel blijkt dat in alle zeven gemeenten een afvalstoffenheffing, rioolheffing, leges en lijkbezorgingsrechten kennen. De gemeenten Appingedam en Loppersum hebben volgens het CBS geen opbrengsten uit het reinigingsrecht. De gemeente Appingedam heeft ook geen opbrengsten uit marktgeden.

Tabel 3.6.1b Opbrengsten bestemmingsheffingen 2014 per gemeente (x € 1.000)

	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum
Afvalstoffenheffing en reinigingsrecht	1.457	1.063	1.376	3.129	281	1.135	1.536
Rioolheffing	1.148	964	1.702	3.085	1.840	1.316	1.233
Secretarieleges burgerzaken	192	207	147	380	250	150	263
Bouwvergunningen	85	168	292	252	296	135	388
Lijkbezorgingsrechten	75	143	140	185	130	99	164
Marktgeden	-	7	7	13	7	6	3

Bron: CBS, opgenomen in: COELO (2014).

In een nieuw gevormde gemeente zal opnieuw bepaald moeten worden welke kosten worden gedekt uit de opbrengsten van de bestemmingsheffingen, waarvan de reinigingsheffingen en rioolheffing de belangrijkste zijn. Het is uiteindelijk een bestuurlijke keuze in welke mate kosten worden toegerekend aan de bestemmingsheffingen. Kosten die niet worden gedekt uit de opbrengst van een bestemmingsheffing worden gedekt uit de ozb.

Het COELO constateert in zijn onderzoek dat er verschillen zijn tussen de zeven gemeenten wat betreft de gehanteerde uitgangspunten voor de bestemmingsheffingen. Deze verschillen hebben betrekking op: de kosten die worden gedekt uit de heffingen, de gehanteerde toerekenings- en afschrijvingsmethoden en verschillen met betrekking tot het inzetten van reserves. Voor meer informatie hierover wordt verwezen naar het COELO-onderzoek (paragraaf 2.2) zelf.

In het vervolg van het onderzoek richt het COELO zich alleen op de afvalstoffenheffing en reinigingsrechten en de rioolheffing. De berekende opbrengstontwikkeling van deze twee bestemmingsheffingen voor de verschillende herindelingsvarianten is reeds beschreven in paragraaf 2.4.2 van deze herindelingscan.

3.6.2 Onderhoud kapitaalgoederen

Kapitaalgoederen van een gemeente zijn duurzame goederen (productiemiddelen) die gebruikt worden om diensten te leveren en voorzieningen te verstrekken aan haar burgers. Voorbeelden van belangrijke kapitaalgoederen zijn wegen, riolering, water, groen en

gebouwen. Voor het realiseren van op de diverse programma's geformuleerde doelen, zijn kapitaalgoederen onmisbaar. Ze dienen zo lang mogelijk een bijdrage te leveren aan het doel waarvoor zij zijn aangeschaft of vervaardigd. Na de verkrijging van de kapitaalgoederen is het dan ook zaak deze zo goed mogelijk te beheren, ofwel 'in stand te houden'. Te meer omdat met kapitaalgoederen forse bedragen zijn gemoeid, ze maken immers een substantieel deel uit van de begroting. Een goed beheer is noodzakelijk om achterstallig onderhoud en mogelijk kapitaalvernietiging te voorkomen. Maar ook voor het hebben van een goed beeld van de financiële positie van de gemeente, is het noodzakelijk inzicht te hebben in de kapitaalgoederen. De verplichte paragraaf onderhoud kapitaalgoederen geeft hiervoor een dwarsdoorsnede van de begroting.

Een kapitaalgoed kan op verschillende manieren worden beheerd. Ook zijn er vragen als: welke ontwikkelingen zijn te verwachten, hoe fraai moet het eruit (blijven) zien, hoe veilig moet het zijn, welk kwaliteitsniveau kiezen we c.q. streven we na? En een heel belangrijke vraag: wat betekent dit financieel? Het is de verantwoordelijkheid van de raad om vanuit haar kaderstellende en controlerende taak hier invulling aan te geven. Het is dan ook aan de raad deze keuzes te maken en de bijbehorende kaders te stellen. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen dient actueel inzicht te geven in de vastgestelde beleidskaders.

De kaderstellende rol van de raad kan worden ingevuld door middel van het eens in de vier jaar actualiseren van onderhoudsplannen. Hierbij is het mogelijk met een integrale beleidsnota kapitaalgoederen te werken. Net zoals het Gemeentelijk Rioleringsplan dat door de raad wordt vastgesteld, zien we steeds meer gemeenten een nota Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) vaststellen. Bij een IBOR kan een integrale visie op de openbare ruimte worden ontwikkeld. Er worden verschillende scenario's uitgewerkt voor het kwaliteitsniveau en de daaraan verbonden kosten voor bijvoorbeeld wegen, riolering en groen. De beleidskeuzes kunnen per voorziening of gebied verschillen. De raad kiest hierbij voor het scenario met het gewenste kwaliteitsbeeld en de gewenste kwaliteitsnorm. Behalve een integrale nota is het ook mogelijk te kiezen voor uitwerking in afzonderlijke onderhoudsplannen per kapitaalgoed. Het belangrijkste is dat in de paragraaf een verwijzing naar de kaders is opgenomen met een korte samenvatting. Ook dient duidelijk te zijn of het gekozen ambitieniveau gevolgd wordt, of de bijbehorende financiële middelen zijn opgenomen en of al dan niet sprake is van achterstallig onderhoud. Wanneer er sprake is van achterstallig onderhoud dient aangegeven te worden welke maatregelen zijn/worden getroffen.

Onderhoud

Onderhoud wordt gepleegd om kapitaalgoederen in stand te houden gedurende de verwachte levensduur. Het treffen van onderhoudsmaatregelen is per definitie niet levensduurverlengend. Daarom is het niet toegestaan onderhoudskosten te activeren. Onderhoud kan worden onderverdeeld in klein onderhoud en groot onderhoud. Klein onderhoud betreft regelmatig periodiek (in principe jaarlijks) voorkomende onderhoudskosten. Deze kosten mogen daarom niet worden geactiveerd en dienen in het jaar van uitvoering ten laste van de exploitatie te worden gebracht. Kosten van groot onderhoud ontstaan na een langere gebruiksperiode en zijn veelal ingrijpend van aard. Zoals hiervoor aangegeven mogen ook kosten van groot onderhoud niet worden geactiveerd. Ze kunnen op twee wijzen worden verwerkt in de begroting:

1. kosten in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie brengen, of
2. kosten in het jaar van uitvoering ten laste van een vooraf gevormde voorziening brengen.

Optie 1 heeft als nadeel, dat er jaarlijks grote fluctuaties kunnen plaatsvinden. Bij optie 2 wordt er voorafgaand aan de onderhoudsactiviteiten een voorziening gevormd. Voorwaarde is wel, dat er een recent meerjarig onderhoudsplan van het desbetreffende kapitaalgoed vastgesteld is door de raad. Deze voorziening wordt systematisch gedoteerd met zodanige

bedragen, dat deze over de gehele looptijd van het onderhoudsplan voldoende is voor het bekostigen van de uitvoering van het onderhoud. Op deze wijze worden kosten over een langere periode gemiddeld en blijven grote fluctuaties in de kosten achterwege.

Bevindingen

Het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording, artikel 12, eerste lid) schrijft voor dat een gemeente in ieder geval beheersplannen moet opstellen voor de kapitaalgoederen wegen, riolering, water, groen en gebouwen. In onderstaande tabel 3.6.2 wordt een inventarisatie gegeven van de onderhoudsplannen kapitaalgoederen van de zeven gemeenten, waarbij is aangegeven welke plannen ouder zijn dan vier jaar (oranje gearceerd). Dit betekent mogelijk dat, hoewel is aangegeven dat dekking in de begroting aanwezig is, de betreffende gemeente met niet actuele kengetallen en normbedragen rekent.

Van belang is hierbij op te merken dat de gemeenten *geen* analyse hebben gemaakt van het onderhoud kapitaalgoederen ten behoeve van de verschillende herindelingsvarianten. Gezien de diversiteit tussen de gemeenten is er in dit geval voor gekozen dit onderscheid niet te maken. De bevindingen gaan voor elke herindelingsvariant op.

Tabel 3.6.2 Onderhoudsplannen kapitaalgoederen zeven gemeenten

Onderhoudsplannen	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum
Gemeentelijke gebouwen	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Riolering en water	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Wegen	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Openbaar groen	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Kunstwerken (incl. beschoeiing)	ja	nee	ja	ja	ja	ja	ja
Openbare verlichting	nee	ja	ja	nee	ja	ja	ja
Sportvelden	n.v.t.	nee	nee	nee	nee	ja	ja
Sportinventaris	nee	nee	nee	nee	nee	ja	ja
Speelvoorzieningen	ja	nee	nee	nee	nee	ja	ja

 Onderhoudsplannen ouder dan vier jaar.

Uit de tabel komt naar voren dat niet alle zeven gemeenten dezelfde onderhoudsplannen hebben en niet elke gemeente de onderhoudsplannen heeft geactualiseerd:

- de gemeente Bedum heeft geen onderhoudsplan voor kunstwerken;
- de gemeenten Appingedam en Delfzijl hebben geen onderhoudsplan voor Openbare verlichting;
- de gemeenten Appingedam, Loppersum en Winsum hebben onderhoudsplannen voor sportvelden, sportinventaris en speelvoorzieningen, de overige gemeenten hebben dergelijke onderhoudsplannen niet.

In aanvulling op het bovenstaande, wordt door de gemeenten aangegeven dat de financiële consequenties van de onderhoudsplannen wel vrijwel één op één zijn verwerkt in de begroting en meerjarenbegroting. Daarnaast geven de gemeenten aan dat naar de huidige onderhoudstoestand c.q. of er sprake is van achterstallig onderhoud bij de kapitaalgoederen geen onderzoek is gedaan. Aannemelijk is dat wanneer onderhoudsplannen niet actueel zijn, de kans groot is dat er sprake is van achterstallig onderhoud dan wel dat de begroting niet voorziet in kostendekking van een hoger kwaliteitsniveau.

Tot besluit, is in meer algemene zin een aandachtspunt bij het onderhoud van kapitaalgoederen dat onderhoudsplannen die niet actueel zijn - waarbij door de gemeenten zelf de norm van vier jaar of ouder wordt gehanteerd - kunnen resulteren in een financiële achterstand voor het realiseren van het toekomstige gewenste en vast te stellen kwaliteitsniveau.

3.6.3 Grondexploitatie

Transparantie van grondbeleid of grondexploitatie is voor de gemeente om twee redenen van belang. In de eerste plaats vanwege het financiële belang en de risico's en kansen. Deze risico's en kansen zijn van invloed op de financiële positie en de vermogenspositie. In de tweede plaats vanwege de relatie met de doelstellingen zoals aangegeven in de programma's. Immers via grondbeleid kan een nadere invulling aan het uitvoeren van bepaalde beleidsvoornemens worden gegeven.

Er zijn verschillende vormen van grondbeleid mogelijk. Over het algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen actief en passief grondbeleid. De gemeente voert actief grondbeleid wanneer ze zelf alle gronden aankoopt of in bezit heeft, deze gronden zelf bouwrijp maakt en vervolgens verkoopt aan derden. Voordeel van actief grondbeleid is dat de gemeente beter de regiefunctie kan vervullen. Ze kan zelf sturen en beheersen. Bij passief grondbeleid wordt door de gemeente geen grond aangekocht. De gemeente probeert haar doelen te bereiken door het geven van heldere kaders via bestemmingsplannen en overleg met marktpartijen. In de praktijk is vaak sprake van een combinatie van actief en passief grondbeleid van gemeenten.

Bevindingen

Een belangrijk onderwerp in de gemeentelijke financiën betreft het grondbedrijf. Het hierna volgende is ontleend aan de zelfanalyse die de gemeenten hebben uitgevoerd naar de grondexploitatie en het grondbedrijf.

De financiële resultaten van het grondbedrijf van verschillende Noord-Groninger gemeenten staan onder druk. Dit wordt onder andere veroorzaakt door afnemende afzet (kavelverkoop) als gevolg van de economische krimp en de relatief dure en omvangrijke grondposities die zijn verworven in de periode toen de economische crisis zich nog niet had aangediend. Voor een aantal betrokken gemeenten geldt dat gronden zijn geëxploiteerd in het kader van de opgaven uit de Regiovisie Groningen-Assen. Ook de aardbevingen in dit deel van de provincie Groningen vormen voor de kavelverkoop een risico. Hierna wordt inzicht gegeven in de omvang van de grondposities van de zeven gemeenten gezamenlijk.

In tabel 3.6.3 wordt een overzicht gegeven van de grondexploitaties van de zeven gemeenten op basis van de gegevens die door de gemeenten zelf zijn aangeleverd.

Tabel 3.6.3 Overzicht grondexploitaties zeven gemeenten (x € 1.000)

Omschrijving	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Totaal
Boekwaarde ultimo 2013	3.295	5.422	1.704	3.729	5.814	2.564	1.200	23.728
Voorziening ultimo 2013	0	81	324	0	5.770	603	0	6.778
Nog te maken kosten	15.238	5.140	1.162	5.226	2.280	3.418	12.417	44.881
Nog te realiseren opbrengsten	23.510	10.183	2.978	8.190	4.772	5.744	15.219	70.596
Eindwaarde grondbedrijf	158	285	206	0	-7.590	-435	425	-6.870
Verlies gedekt?					Vrz.	Vrz.		
Nog te verkopen kavels	252	205	12	270	117	90	264	1.210
Grondpositie in m ²	99.570	79.720	56.175	144.000	75.540	46.785	104.063	605.853
Laatste complex afgerond in	2033	2021	2024	2037	2028	2019	2030	
Gehanteerd rentepercentage	3,00%	4,50%	3,88%	3,78%	4,00%	4,00%	3,50%	

Vrz. = voorziening.

Opmerkingen bij tabel 3.6.3:

- enkel de gemeenten Bedum, De Marne en Delfzijl hebben bedrijventerreinen in exploitatie;
- de gemeente Bedum heeft voor het plan Ter Laan IV een storting aan de herstructurering reserve en aan een bestemmingsreserve bovenwijkse voorzieningen opgenomen als last in de exploitatieopzet (€ 2,6 miljoen). Hierdoor is het risico gering;

- voor de belangrijkste grondexploitatie van Winsum (Winsum-Oost) is een storting in de reserves opgenomen van € 1,2 miljoen. Verder is in deze grondexploitatie (niet in de begroting) een (zeer) forse post voor uren en onvoorzien en een "normale" post voor planschade opgenomen. Hiermee is sprake van een grondexploitatie met weinig risico;
- de gemeente Delfzijl heeft in 2012 een forse afwaardering verwerkt in de grondexploitatie waarbij de gemaakte kosten zijn afgeboekt;
- de gemeente Eemsmond heeft in 2011 een forse voorziening getroffen. In beide gevallen (Delfzijl en Eemsmond) heeft de sanering geleid tot een lager risicoprofiel van het grondbedrijf.

Hieronder wordt een aantal nader uit te werken uitgangspunten nader toegelicht inclusief de mogelijke gevolgen voor de verschillende herindelingsvarianten.

Gehanteerde rente

De gehanteerde rente voor het grondbedrijf varieert tussen de 3% en 4,5%. Het doorrekenen van de exploitatieopzetten met een ander rentepercentage kan grote gevolgen hebben op de eindwaarde. Dit is namelijk mede afhankelijk van wanneer de kosten en opbrengsten geraamd zijn. Dit kan zowel een positief als een negatief gevolg hebben op de eindwaarde.

Bijdrage/storting aan reserves

Uit de zelfanalyse door de gemeenten is gebleken dat in een aantal gevallen er in de grondexploitaties kosten zijn geraamd, die een toevoeging aan een reserve betreffen. Deze vorm van 'vroegtijdige winstneming' maakt realisatie van andere gemeentelijke projecten mogelijk. Bij het vervallen van de storting vanuit de grondexploitatie vervalt mogelijk de dekking voor het project c.q. dient de dekking uit andere middelen te komen. Het laten vervallen van de storting aan de reserve geeft enerzijds ruimte voor het resultaat van het grondbedrijf, maar kent binnen de gemeentelijke begroting op een andere plek mogelijk financiële gevolgen.

Herijking grondbeleid/grondbedrijf herindelingsvarianten

Op dit moment hebben de zeven gemeenten elk een eigen visie op het grondbedrijf. Vanuit de gemeentelijke visie zijn een aantal complexen in ontwikkeling. De totale ontwikkelopgave van de huidige complexen beslaat ruim 1.200 te verkopen kavels.

Als gevolg van gemeentelijke herindeling - ongeacht voor welke variant wordt gekozen - is het aannemelijk dat de visie op het grondbedrijf van de nieuwe gemeente(n) mogelijk wijzigt. Dit in combinatie met de eventuele keuzes die gemaakt zullen gaan worden rondom het voorzieningenniveau in de diverse kernen behorende bij het 'kwaliteitsniveau' van de voorziening in de afzonderlijke gebieden. Dit zou kunnen betekenen dat een complex dat momenteel nog in exploitatie is 'on hold' wordt gezet of mogelijkkerwijs uit exploitatie wordt gehaald. Dit brengt financiële gevolgen met zich mee.

Aanbeveling

Om de eindwaarde van de exploitatieopzetten te kunnen vergelijken, zullen uniforme uitgangspunten gehanteerd moeten worden met betrekking tot het grondbeleid en het grondbedrijf van de nieuwe gemeente. Hierbij valt te denken aan:

- het gehanteerde rentepercentage;
- hoe om te gaan met storting aan reserves (op grond van BBV marginaal toegestaan);
- hoe om te gaan met planschade / de post onvoorzien;
- hoe om te gaan met apparaatskosten (uren/loonkosten).

Op deze wijze is het mogelijk de resultaten van de verschillende grondbedrijven beter te vergelijken en op waarde te kunnen beoordelen. Een aantal gemeenten heeft het grondbedrijf kort geleden gesaneerd; andere gemeenten hebben een bijdrage aan de reserves opgenomen als kostenpost. In beide gevallen lijkt het risico in het grondbedrijf mee te vallen. Daarentegen is de geraamde winst in relatie tot de ontwikkelopgave marginaal en zouden er best nog ongedekte risico's kunnen bestaan.

Uit de door de gemeenten zelf uitgevoerde analyse zijn significante verschillen te onderkennen. Nadere analyse van deze significante verschillen dient uit te wijzen welke impact de verschillende uitgangspunten hebben op de afzonderlijke grondbedrijven.

4 De nettolasten van de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) vergeleken

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende vraag:

Hoe verhouden de nettolasten van de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) zich in 2014 tot de (norm)vergoeding van de algemene uitkering en hoe is dat beeld te verklaren vanuit de nettolasten van de bij de nieuw te vormen gemeente betrokken gemeenten?

Het referentiekader van de clusteranalyse is gebaseerd op de Financiële-verhoudingswet (Fvw). De belangrijkste uitgangspunten bij de Fvw zijn toegepast in dit referentiekader, namelijk: globaal, kostengeoriënteerd, rekening houdend met structuurkenmerken en de mogelijkheid zelf inkomsten te verwerven.

Dat de verdeling kostengeoriënteerd en globaal is, wil zeggen dat de verdeling aansluit bij de kostenverschillen tussen (groepen van) gemeenten. Op individueel niveau kunnen er verschillen zijn. Deze verschillen kunnen enerzijds ontstaan doordat er sprake is van specifieke omstandigheden, die geen of onvoldoende een rol spelen in de verdeling van het gemeentefonds. Anderzijds kan er sprake zijn van bewuste politieke beleidskeuzen om op onderdelen een hoger of lager nettolastenniveau te hebben. Ten slotte kunnen verschillen ook worden veroorzaakt door het financiële beleid van gemeenten. Hoe is in het verleden bijvoorbeeld omgegaan met investeringen; zijn er investeringen direct afgeboekt van reserves en vinden er grote onttrekkingen plaats in reserves en voorzieningen?

De vergelijkingen in paragraaf 4.2 en 4.3 worden gemaakt op een hoger aggregatieniveau, namelijk op dat van de clusters. Om inzicht te kunnen krijgen in de begrotingspositie van de nieuw te vormen gemeente worden de inkomsten van het gemeentefonds vergeleken met de geraamde nettolasten (= lasten minus de baten) van die gemeente. De zogeheten 'geraamde nettolasten' van de nieuw te vormen gemeente bestaan in dit geval uit de opgetelde nettolasten per begrotingsfunctie van de herindelingspartners. Op deze wijze is vast te stellen welke positieve en negatieve afwijkingen zich voordoen in het budget van de nieuw te vormen gemeente. Wij noemen dit de vergelijking 'met zichzelf'. Hiernaast worden ook vergelijkingen gemaakt tussen de fusiepartners en met groepen van gemeenten uit het POR 2014 (Periodiek Onderhoudsrapport) om het nettolastenniveau van de gemeente(n) nader in te kleuren.

De in dit hoofdstuk als norm gehanteerde gemeentefondsverdeling is gebaseerd op de situatie per februari 2014. Geen rekening is gehouden met het groot onderhoud van het gemeentefonds dat per 2015 leidt tot herverdeeleffecten die ook van invloed zijn op de zeven gemeenten in Noord-Groningen. In totaliteit gaan de zeven gemeenten er ca. € 350.000 op achteruit. De gemeenten Loppersum en Delfzijl hebben samen een voordeel van ongeveer € 100.000. De andere vijf gemeenten gaan er op achteruit waarbij het grootste nadeel zich voordoet bij de gemeente Appingedam, die € 20 per inwoner minder uit het gemeentefonds zal ontvangen, wat neerkomt op een bedrag van € 235.000 (bron: meicirculaire 2014 gemeentefonds)

4.2 De vergelijking met zichzelf

Eén van de uitgangspunten van het verdeelstelsel is dat er een goede aansluiting is tussen de verdeling en de verschillen in kostenstructuren van gemeenten. De uitkomst van de verschillende verdeelmaatstaven in het gemeentefonds sluit globaal aan bij de nettolasten

van de gemeentelijke taakgebieden, in de gemeentefondsterminologie 'clusters' genoemd. De begrotingsfuncties worden gegroepeerd tot clusters. Op deze wijze worden de nettolasten van de nieuwe 'fictieve' gemeente vergeleken met de opbrengst van de verdeelmaatstaven. De 'vergelijking met zichzelf' vindt alleen plaats voor de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) als hoofdvariant voor de herindeling.

Tabel 4.2.1 Vergelijking verschil per inwoner t.o.v. gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Inkomstenclusters	237	58	209	308	431	80	153	297
Onroerendezaakbelastingen	118	28	84	203	379	46	63	154
Algemene uitkering	-6	4	-21	8	12	24	-6	63
Totaal Overige Eigen Middelen (OEM)	26	42	7	103	29	42	50	51
Mutaties reserves	99	-15	140	-6	11	-33	46	28
Uitgavenclusters	-237	-59	-209	-308	-431	-80	-153	-297
Bestuur	-95	-73	-103	-96	7	-104	-61	-85
Bestuursorganen	-19	-25	-48	-54	-1	-26	-18	-41
Algemene ondersteuning	-76	-48	-55	-42	8	-78	-43	-44
Voorzieningen bevolking	-55	53	-18	-36	-279	34	-40	-75
Werk en inkomen	-18	5	-4	-6	-77	-3	-16	-34
Maatschappelijke zorg	37	70	43	38	-48	48	-12	21
Educatie	-63	15	10	-28	-35	14	10	-15
Kunst en ontspanning	8	-38	-34	-37	-51	1	8	-22
Oudheid	8	-1	-9	6	-22	-6	-14	-5
Bevolkingszaken	-27	1	-23	-9	-45	-19	-16	-20
Bebouwing en omgeving	8	-27	-25	-124	-157	-35	-41	-80
Volkshuisvesting, RO & stadsv.	1	-29	-88	-122	-81	-13	-33	-65
Reiniging	-1	-2	6	12	-140	2	5	-18
Openbare orde & veiligheid	0	-4	8	-26	20	-28	-29	-16
Fysiek milieu	8	9	49	12	45	3	16	19
Openbare ruimte	-112	-20	-88	-94	-38	-9	-23	-66
Riolering	9	12	-51	21	-13	-5	3	-2
Groen	-49	-16	-71	-98	-68	-54	-60	-66
Wegen en water	-72	-16	34	-17	43	49	34	2
Overigen	17	9	24	42	36	35	13	9
Herindeling	0	0	0	0	0	0	0	0
Suppletie OZB	11	2	0	9	15	6	8	8
Diversen	6	6	24	33	21	28	5	1
Saldo na bestemming	0	-1	0	0	0	0	0	0

Voorzieningencapaciteit

Als wordt gekeken naar het totaal van de uitgavenclusters dan valt op dat de zeven huidige gemeenten en ook de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) meer lasten ramen

dan waarmee het gemeentefonds rekening houdt. Geredeneerd vanuit de gedachte van het gemeentefonds betekent dit dat de nieuw te vormen gemeente beschikt over een hogere voorzieningencapaciteit dan waarvan het gemeentefonds uitgaat. Hiermee kan de nieuw te vormen gemeente in potentie een hoger voorzieningenniveau realiseren. Dit is onderdeel van de beleidsvrijheid die gemeenten genieten.

Die hogere voorzieningencapaciteit wordt mogelijk gemaakt doordat de baten op de inkomstenclusters ook hoger zijn dan waarmee het gemeentefonds rekening houdt. Dit wordt hierna toegelicht onder het kopje inkomstenclusters.

Toelichting inkomstenclusters

Cluster onroerendezaakbelasting (ozb)

In het gemeentefonds wordt de onroerendezaakbelasting (ozb) verevend op basis van rekentarieven in procenten van de Woz-waarden voor woningen en niet-woningen. De gemiddelde OZB-tarieven in de zeven gemeenten van Noord-Groningen zijn hoger dan het gemiddelde van de rekentarieven. Op de gemeente Bedum na zijn de gemiddelde ozb-tarieven zelfs hoger dan de norm voor toelating tot artikel 12 Fvw die in 2014 0,1651% bedraagt. Dit verklaart waarom bij de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) € 15 miljoen (€ 154 per inwoner) meer wordt geraamd (tabel 4.2.2a) op dit onderdeel dan waar het gemeentefonds rekening mee houdt. In algemene zin kan hierbij worden opgemerkt dat de woningwaarden in Noord-Groningen laag zijn. Dit leidt tot een relatief lage aftrek in het gemeentefonds vanwege de ozb-capaciteit en tot een hogere algemene uitkering. Een hoog gemiddeld ozb-tarief leidt dus tot een hoger voorzieningenniveau dan waar het gemeentefonds rekening mee houdt. De lage woningwaarden leiden er wel toe dat een hoog ozb-tarief voor woningen niet leidt tot exorbitante woonlasten.

Tabel 4.2.2a Cluster ozb, vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Inkomstencluster								
Onroerendezaakbelastingen	118	28	84	203	379	46	63	154

+ betekent hogere nettobaten dan het gemeentefonds aangeeft
 - betekent lagere nettobaten dan het gemeentefonds aangeeft

Tabel 4.2.2b Cluster ozb, vergelijking nettobaten per inwoner x €1

Functies cluster Onroerendzaakbelastingen		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
931	baten onroerendezaakbelasting gebruikers	30	20	39	106	204	19	18	75
932	baten onroerendezaakbelastingen eigenaren	202	121	178	242	413	136	151	222
941	lastenverlichting Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal		232	141	217	348	617	155	169	297

Naast verschillen in de ozb-tarieven van de gemeenten ten opzichte van de rekentarieven worden de verschillen tussen de fusiepartners in tabel 4.2.2b mede verklaard door verschillen tussen de gemeenten in de omvang van de totale Woz-waarde. Door de daar gevestigde bedrijven is de Woz-waarde voor niet-woningen in de gemeente Delfzijl en met name in de gemeente Eemsmond erg hoog.

Cluster Algemene uitkering

Dit cluster omvat uitsluitend de begrotingsfunctie algemene uitkering. Uit tabel 4.2.3a blijkt dat de inkomsten uit het gemeentefonds op dit cluster door de gemeenten Bedum, Delfzijl, Eemsum en Loppersum hoger worden geraamd dan waarvan het gemeentefonds uitgaat. Een verklaring kan zijn de (incidentele) bijramingen in de loop van het jaar op grond van de verschenen circulaire. Voor de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) wordt mede hierdoor een hogere algemene uitkering berekend dan het gemeentefonds aangeeft. Een veel belangrijkere verklarende factor is de daling van de algemene uitkering door de herindeling, doordat de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) het vaste bedrag maar één maal ontvangt en zich overige schaal- en herindelingeffecten in de algemene uitkering voordoet. In deze begrotingsanalyse gebaseerd op de cijfers voor 2014 daalt de algemene uitkering hierdoor met € 6 miljoen, waarbij in de berekening is verondersteld dat de nieuwe gemeente geen geld meer ontvangt uit de krimpmaatstaf; in 2014 goed voor € 1,5 miljoen. De berekende daling van de algemene uitkering komt neer op € 60 per inwoner.

Tabel 4.2.3a Cluster Algemene uitkering, vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsum	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Inkomstencluster								
Algemene uitkering	-6	4	-21	8	12	24	-6	63

+ betekent hogere nettobaten dan het gemeentefonds aangeeft
 - betekent lagere nettobaten dan het gemeentefonds aangeeft

Tabel 4.2.3b Cluster Algemene uitkering, vergelijking nettobaten per inwoner x €1

Functies cluster Algemene uitkering		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsum	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
921	algemene uitkering gemeentefonds	1249	912	1227	1190	1127	1121	977	1124
	Totaal	1249	912	1227	1190	1127	1121	977	1124

Cluster Overige Eigen Middelen (OEM)

Tot het cluster Overige Eigen Middelen (OEM) - ook wel Overige Eigen Inkomsten genoemd - behoort een groot aantal functies. Deze functies hebben veelal betrekking op baten. Het gaat bijvoorbeeld om de overige gemeentelijke belastingen, maar ook om ontvangen dividenden en mutaties grondexploitatie. Uit bijlage 8h blijkt dat de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) een raming aan OEM realiseert van € 5,1 miljoen, wat overeenkomt met het in onderstaande tabel genoemde bedrag van € 51 per inwoner.

Tabel 4.2.4a Cluster Overige Eigen Middelen, vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsum	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Inkomstencluster								
Overige Eigen Inkomsten (OEM)	26	42	7	103	29	42	50	51

+ betekent hogere nettobaten dan het gemeentefonds aangeeft
 - betekent lagere nettobaten dan het gemeentefonds aangeeft

Voor wat betreft de OEM is het van belang om rekening te houden met het gegeven dat de feitelijke bedragen niet afgezet worden tegen een ijkpunt. Het gemeentefonds gaat dus uit van een niveau nihil, ondanks het feit dat bij de totstandkoming van de verdeling van het gemeentefonds in 1997 is verondersteld dat gemeenten een zeker bedrag aan OEM genereren. Deze OEM bedroegen afgerond 5% van de uitgavenmaatstaven. Deze OEM zijn indertijd, via een verlaging van de bedragen per eenheid van de verdeelmaatstaven, betrokken bij de verdeling. Dit betekent dat het totaal van de genormeerde nettolasten afgerond 5% lager werd geschat dan dat zij in feite zijn. Hoewel dus niet vastgelegd in een ijkpunt gaat het gemeentefonds ervan uit dat de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) een bedrag aan OEM genereert van € 6 miljoen (0,05 x € 119.406), oftewel € 60 per inwoner. De eigen inkomsten van de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) blijven dus achter bij wat het gemeentefonds veronderstelt. Dit komt omdat de individuele gemeenten ook niet voldoen aan deze norm, uitgezonderd de gemeente Delfzijl die in 2014 € 2,7 miljoen aan eigen inkomsten raamt, wat 8% is van de genormeerde uitgaven voor dat jaar.

Tabel 4.2.4c Cluster Overige Eigen Middelen, vergelijking nettobaten per inwoner x €1

	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Functies cluster Overige Eigen Inkomsten (OEM)								
212 openbaar vervoer	0	-1	-27	0	-1	0	0	-3
220 zeehavens	0	0	0	0	0	0	0	0
230 luchtvaart	0	0	0	0	0	0	0	0
310 handel en ambacht	-28	-2	-22	-16	-39	-16	-9	-19
311 baten marktgelden	0	1	1	0	0	1	0	0
320 industrie	0	0	0	0	0	-5	0	-1
330 nutsbedrijven	-1	8	6	0	22	14	4	7
340 agrarische productie en ontginning	0	0	0	0	0	0	0	0
341 overige agrarische zaken, jacht en visserij	0	0	0	0	0	0	0	0
830 bouwgrondexploitatie	-4	-15	-38	0	-6	-3	-5	-8
911 geldleningen en uitzettingen korter dan één jaar	0	0	0	0	0	7	0	1
913 overige financiële middelen	11	0	-1	16	2	3	9	7
914 geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan één jaar	43	43	54	66	45	32	49	50
933 baten roerende woon- en bedrijfsruimtebelastingen	0	0	0	0	0	0	0	0
934 baten baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
935 baten forensenbelasting	0	0	17	0	1	1	0	2
936 baten toeristenbelasting 50%	0	0	18	2	0	0	0	3
937 baten hondenbelasting	0	6	0	5	5	8	0	4
938 baten reclamebelasting	6	0	0	0	1	0	3	1
939 baten precariobelasting	0	0	0	29	0	0	0	8
Totaal	26	42	7	103	29	42	50	52

Mutaties reserves

Het cluster mutaties reserves wordt in deze analyse als een aparte cluster beschouwd. Veelal betreft het onttrekkingen aan de reserves die als baten worden gerekend, maar het interen op eigen vermogen kan feitelijk niet beschouwd worden als een eigen inkomst. In tabel 4.2.5a staan de mutaties reserves weergegeven. De gemeenten Bedum, Delfzijl en Loppersum storten per saldo in de reserves. De overige gemeenten onttrekken aan de reserves. De gemeente Appingedam raamt een forse onttrekking aan de reserves omdat vanwege de realisering van twee brede scholen de resterende boekwaarde van de oude schoolgebouwen in 2014 moest worden afgeboekt. De door de gemeente De Marne geraamde onttrekking aan de reserves wordt veroorzaakt door het begrotingstekort 2014.

De geraamde onttrekking kan ook bij dit cluster niet worden afgezet tegen een ijkpunt dat daardoor nihil is. Omdat per definitie onttrekkingen en stortingen reserves elkaar op termijn in evenwicht houden is dit cluster niet geijkt.

Tabel 4.2.5a Mutaties reserves

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Inkomstcluster								
Mutaties reserves	99	-15	140	-6	11	-33	46	28

+ betekent onttrekking aan reserves = nettobaten

- betekent storting in reserves = nettolasten

Toelichting uitgavenclusters

Cluster Bestuursorganen

Het gaat bij dit cluster om de nettolasten van de raad en het college van burgemeester en wethouders. Onverdeelde lasten voor personeel, organisatie en huisvesting horen hier niet toe. De relatief hoge nettolasten bij de nieuw te vormen gemeente hangen samen met de hogere nettolasten per inwoner op dit cluster bij zes van de zeven gemeenten. Daarnaast betreft het hier een verwacht hoger lastenniveau, omdat de opgetelde lasten van de bestuursorganen van de gemeenten samen hoger liggen dan van één nieuwe gemeente (zie paragraaf 2.2). De achteruitgang van de algemene uitkering na de herindeling als gevolg van het vervallen van een aantal keren het vaste bedrag zal (voor een deel) door een lastendaling op dit cluster gecompenseerd kunnen worden. Overigens zullen door wachtgelden van niet terugkerende leden van het college de lasten tijdelijk stijgen. Deze tijdelijke lasten stijging (frictiekosten) kan door de beschikbaarheid van een voorziening ten laste van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling gecompenseerd worden.

Gemeenten beneden de 20.000 inwoners geven volgens het POR 2014 gemiddeld € 18,6 per inwoner meer op dit cluster uit dan het gemeentefonds veronderstelt, voor 50.000+ gemeenten is dat € 11 per inwoner. De hogere nettolast dan het gemeentefonds aangeeft wordt in het geval van de gemeente De Marne verklaard doordat bij functie 006 ook de kosten van een tweetal projecten wordt verantwoord (Klanten Contact Centrum en zaakgericht digitaal werken). De gemeente Delfzijl geeft aan dat de afwijking kan worden veroorzaakt door de wijze van kostentoekening (huisvestingskosten en facilitaire diensten) die voor het openbaar bestuur worden gemaakt. Mogelijk dat de andere gemeenten geen of lagere kosten toerekenen.

Tabel 4.2.6a Cluster Bestuursorganen, vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Uitgavencluster								
Bestuursorganen	-19	-25	-48	-54	-1	-26	-18	-41

+ betekent lagere nettolasten dan het gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan het gemeentefonds aangeeft

Tabel 4.2.6b Cluster Bestuursorganen, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

Functies cluster Bestuursorganen		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
001	bestuursorganen	-49	-62	-74	-82	-38	-65	-44	-61
006	bestuursondersteuning raad en rekenkamer	-17	-14	-29	-11	-10	-14	-22	-16
Totaal		-66	-76	-103	-93	-48	-79	-65	-77

Cluster Algemene ondersteuning

Bij dit cluster gaat het onder andere om de bestuursondersteuning van de raad en het college, de bestuurlijke samenwerking, de algemene baten en lasten, het saldo van de kostenplaatsen en het begrotingssaldo. Ook op dit cluster zijn voor zes gemeenten de lasten hoger dan het gemeentefonds veronderstelt. Voor dit cluster geeft het POR geen beeld van het landelijke gemiddelde per groottegroep. Dit vanwege de wijze van doorbelasting naar dit cluster waardoor vaak een vertekend beeld optreedt.

Tabel 4.2.7a Cluster Algemene ondersteuning (inclusief saldo na bestemming) vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Uitgavencluster								
Algemene ondersteuning	-76	-48	-55	-42	8	-78	-43	-44

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

Tabel 4.2.7b Cluster Algemene ondersteuning, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

Functies cluster Algemene ondersteuning		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
002	bestuursondersteuning college van burgemeester en Wethouders	-94	-43	-86	-84	-64	-84	-41	-72
005	bestuurlijke samenwerking	-16	-2	-5	-3	-13	0	-11	-7
922	algemene baten en lasten	-23	-33	-2	-3	18	-17	-17	-9
930	uitvoering Wet WOZ	-14	-14	-24	-11	-15	-14	-18	-15
940	lasten heffing en invordering belastingen	-4	-6	-4	-6	-5	-12	-12	-7
960	saldo kostenplaatsen	13	-1	0	4	12	-10	14	5
990	saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming	0	-8	1	0	13	0	-15	-1
Totaal		-137	-107	-122	-103	-54	-138	-101	-106

Cluster Werk en inkomen

Sinds de inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand (Wwb) per 1 januari 2004 is de gemeente volledig verantwoordelijk voor de bijstandsuitkeringen. De Wwb kent twee budgetten: een budget voor uitkeringen (het inkomensdeel) en een budget voor reïntegratie (voorheen het werkdeel, nu onderdeel van het participatiebudget). Als het de gemeente lukt om mensen met een bijstandsuitkering aan een baan te helpen, dan houdt de gemeente geld over dat ze vrij kan besteden. Het geld dat de gemeente daarvoor ontvangt maar niet besteedt moet, met inachtneming van de zogeheten meeneemregeling, worden

teruggegeven. Bij de zogeheten meeneemregeling kan 75% van het jaarbedrag worden doorgeschoven naar het volgende jaar, maar cumulatie is niet toegestaan.

Het cluster Werk en inkomen is een in 2006 nieuw geïntroduceerd cluster en heeft betrekking op de nettolasten van bijstand, werkgelegenheid, inkomensvoorziening en minimabeleid. Vooral de omvang van deze laatste post wordt in belangrijke mate bepaald door het gemeentelijk beleid.

Tabel 4.2.8a Cluster Werk en inkomen, vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Uitgavencluster								
Werk en Inkomen	-18	5	-4	-6	-77	-3	-16	-34

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

Volgens het POR 2014 geven gemeenten met minder dan 20.000 inwoners € 14,8 per inwoner meer uit dan het gemeentefonds veronderstelt. De gemeente Eemsmond wijkt sterk af van dit landelijke beeld. Dit wordt veroorzaakt doordat deze gemeente in de (primaire) raming van de bijstandsuitgaven al rekening houdt met een tekort van > 10% op de rijksbijdrage BUIG (te weten € 600.000). Tevens is er bij deze gemeente sprake van extra uitgaven door het ramen van een tekort van het SW-bedrijf (€ 507.000).

Tabel 4.2.8b Cluster Werk en inkomen, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

Functies cluster Werk en inkomen	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
610 bijstandsverlening	-74	-25	-5	-111	-102	-80	-67	-76
611 werkgelegenheid	-20	-15	-70	-8	-42	-7	-15	-23
612 inkomensvoorziening vanuit het Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0
613 overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0
614 gemeentelijk minimabeleid	-70	-22	-37	-45	-50	-17	-33	-41
623 participatiebudget	-14	-5	-16	0	-23	-5	0	-8
Totaal	-179	-68	-128	-164	-216	-109	-114	-148

Op basis van bovenstaande tabel 4.2.8b kan worden geconstateerd dat de zeven gemeenten gemiddeld € 76 per inwoner uitgeven op de functie bijstandsverlening. De gemeenten Eemsmond en Delfzijl zitten ver boven dit gemiddelde en de gemeenten Bedum en De Marne geven veel minder uit dan dit gemiddelde bedrag. In het geval van de gemeente Bedum wordt dit verklaard door de sociale structuur. De zeven gemeenten hebben per 1.000 inwoners gemiddeld 22 bijstandsontvangers (zie tabel 1.5.a), waar de gemeente Bedum 10 bijstandsontvangers per 1.000 inwoners heeft.

Op de functie 611, werkgelegenheid geeft de gemeente De Marne per inwoner veel meer uit het gemiddelde van € 23 per inwoner. Dit komt doordat op deze functie de apparaatskosten van de samenwerking SOZA en het gezamenlijke Werkplein zijn opgenomen. De gemeente Appingedam is de uitschieter (gemeten aan het bedrag per inwoner) waar het gemeentelijke minimabeleid betreft. De verklaring voor de hoge kosten van de gemeente Appingedam op functie 614 (minimabeleid) is gelegen in het feit dat naast de kosten voor het minimabeleid en de schuldhulpverlening/volkskredietbank ook de kosten voor kwijtschelding rioolheffing en

afvalstoffenheffing op deze functie wordt geraamd, evenals een deel van de uitvoeringskosten van de GR ISD Noord-Oost (intergemeentelijke sociale dienst).

Cluster Maatschappelijke zorg

Dit cluster omvat onder meer de onderdelen sociaal-cultureel en maatschappelijk werk, jeugd en jongerenwerk, gezondheidszorg, voorzieningen gehandicapten en kinderopvang. Daarnaast maken de nettolasten van de met ingang van 2010 naar het gemeentefonds overgehevelde middelen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) deel uit van dit cluster.

Tabel 4.2.9a Cluster Maatschappelijke zorg, vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Uitgavencluster								
Maatschappelijke zorg	37	70	43	38	-48	48	-12	21

+ betekent lagere nettolasten dan het gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan het gemeentefonds aangeeft

Behalve de gemeenten Eemsmond en Winsum geven de gemeenten op dit cluster minder uit dan het gemeentefonds aangeeft. Dit past in het landelijke beeld waarbij kleine gemeenten (< 20.000 inwoners) € 9,4 per inwoner en gemeenten boven de 50.000 inwoners € 29,6 per inwoner minder uitgeven dan het ijkpunt.

Tabel 4.2.9b Cluster Maatschappelijke zorg, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

Functies cluster Maatschappelijke zorg		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
620	maatschappelijke begeleiding en advies	-38	-12	-35	-36	-73	-20	-15	-35
621	vreemdelingen	0	-2	-3	-3	0	0	-1	-2
622	huishoudelijke verzorging	-147	-66	-105	-121	-99	-113	-81	-107
630	sociaal-cultureel werk	-29	-8	-23	-52	-46	-10	-44	-35
641	tehuizen	0	0	0	0	0	0	0	0
650	kinderdagopvang	-20	-14	-18	-3	-17	-16	-26	-14
651	dagopvang gehandicapten	0	0	0	0	0	0	0	0
652	voorzieningen gehandicapten	-87	-65	-82	-71	-100	-64	-77	-78
711	ambulancevervoer	0	0	0	0	0	0	0	0
712	verpleeginrichtingen	0	0	0	0	0	0	0	0
714	openbare gezondheidszorg	-27	-30	-16	-21	-22	-16	-26	-22
715	jeugdgezondheidszorg, uniform deel	-22	-29	-28	-14	-17	-15	-16	-19
716	jeugdgezondheidszorg, maatwerk deel	-2	0	-2	-14	-17	-15	-14	-10
Totaal		-371	-227	-313	-336	-391	-269	-299	-322

Op basis van bovenstaande tabel 4.2.9b kunnen de gemeenten zien waar en in welke mate ze afwijken van het gemiddelde van de zeven gemeenten. De gemeente Appingedam geeft op de meeste functies per inwoner meer uit dan het gemiddelde van Noord-Groningen. In het Gemeentefonds wordt hiermee rekening gehouden gegeven het feit dat de gemeente Appingedam op het cluster maatschappelijke zorg 'geld overhoudt'. De gemeenten met een tekort op het cluster (Eemsmond en Winsum) geven gemiddeld per inwoner niet veel meer uit, uitgezonderd het relatief hoge bedrag aan nettolasten van € 100 per inwoner dat de gemeente Eemsmond noteert op functie 652, voorzieningen gehandicapten.

Cluster Educatie

Het cluster Educatie heeft betrekking op de 'gemeenschappelijke lasten onderwijs', de 'ondersteuning van het onderwijs' en de gemeentelijke bijdragen aan het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs, inclusief onderwijshuisvesting. Het cluster bestaat uit de subclusters Onderwijshuisvesting en Overige educatie.

Dit vergelijkingen voor de cluster geven voor de zeven gemeenten een wisselend beeld. Vier gemeenten geven minder uit dan het gemeentefonds veronderstelt, wat past in het landelijke beeld. Het POR 2014 laat zien dat gemeenten < 20.000 inwoners per inwoner € 5,6 'overhouden' op dit cluster. De gemeenten Appingedam, Delfzijl en Eemsmond vormen de uitzondering op de regel. Tabel 4.2.10b laat zien dat de gemeente Appingedam meer dan gemiddeld hoge uitgaven heeft voor de huisvesting van het basisonderwijs en het bijzonder voortgezet onderwijs. Dit komt volgens deze gemeente door het aanbod van relatief veel soorten onderwijs. Tevens zijn in 2014 de boekwaarde van de basisscholen afgeboekt die opgaan in de nieuwe brede scholen. Tegenover deze incidentele last staat een onttrekking aan de reserves. De hoge lasten van de gemeente Eemsmond worden verklaard door de forse investeringen die de gemeente de afgelopen jaren heeft gedaan (o.a. nieuwbouw Hoogeland College - voortgezet onderwijs).

Tabel 4.2.10a Cluster Educatie, vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Uitgavencluster								
Educatie	-63	15	10	-28	-35	14	10	-15

+ betekent lagere nettolasten dan het gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan het gemeentefonds aangeeft

Tabel 4.2.10b Subcluster Onderwijshuisvesting, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

Functies subcluster Onderwijshuisvesting		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
421	openbaar onderwijs, huisvesting	-63	-11	-24	-33	-33	-20	-25	-31
423	bijzonder basisonderwijs, huisvesting	-47	-22	-24	-31	-11	-11	-20	-24
431	openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	0	0	0	0
433	bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	-18	0	0	0	0	0	0	-2
441	openbaar voortgezet onderwijs, huisvesting	0	0	-2	-10	-39	0	0	-9
443	bijzonder voortgezet onderwijs, huisvesting	-34	0	0	-18	0	0	-3	-9
Totaal		-163	-33	-49	-92	-84	-31	-48	-75

Tabel 4.2.10c Subcluster Overige educatie, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

Functies cluster Overige educatie		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
420	openbaar basisonderwijs	-12	-9	0	-2	-5	-20	-6	-7
422	bijzonder basisonderwijs	-9	-10	0	-2	-3	-10	-6	-5
430	openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0
432	bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0
440	openbaar voortgezet onderwijs	-5	0	0	0	-2	0	0	-1
442	bijzonder voortgezet onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0
480	gemeenschappelijke baten en lasten	-50	-21	-54	-53	-78	-28	-41	-49
482	volwasseneneducatie	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal		-75	-40	-54	-57	-87	-58	-53	-62

Op functie 480, gemeenschappelijke baten en lasten worden veelal de kosten van het leerlingenvervoer, de leerplicht en het onderwijs(achterstanden)beleid verantwoord. De nettolasten van de gemeente Eemsmond zijn ruim boven het gemiddelde voor de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7). De verklaring hiervoor is het gegeven dat op deze functie een forse kapitaallast drukt als gevolg van de nieuwbouw van een brede school in Uithuizermeeden. Dit is niet gesplitst in huisvesting van openbaar onderwijs en bijzonder basisonderwijs. Deze hoort eigenlijk te drukken op het subcluster Onderwijshuisvesting.

Cluster Kunst en ontspanning

De lasten voor dit cluster worden in het algemeen voornamelijk bepaald door lasten voor schouwburgen en theaters, subsidies aan betreffende personen en instellingen, bibliotheken, muziek- en vormingsonderwijs, binnensportaccommodaties en zwembaden. De hoogte van deze nettolasten hangt mede samen met de omvang/licging van een gemeente ten opzichte van andere gemeenten. Kleine gemeenten geven in het algemeen relatief minder uit op dit cluster, grote gemeenten (met centrumfunctie) relatief meer. Dit aspect wordt in de verdeelmaatstaven gehonoreerd. De omvang van dit cluster wordt in belangrijke mate ook bepaald door het eigen beleid van de gemeente. Daarnaast kan er sprake zijn van samenhang met de clusters Oudheid (musea) en Groen (buitensporten).

Volgens het POR 2014 geven gemeenten < 20.000 inwoners per inwoner € 1,6 meer uit dan de norm van het Gemeentefonds. Het cluster geeft voor de zeven gemeenten een wisselend beeld. De nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) geeft € 2,2 miljoen oftewel € 22 per inwoner meer uit dan de norm van het gemeentefonds.

Tabel 4.2.11a Cluster Kunst en ontspanning, vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Uitgavencluster								
Kunst en ontspanning	8	-38	-34	-37	-51	1	8	-22

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

Tabel 4.2.11b Subcluster Kunst, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

Functies subcluster Kunst		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
540	kunst	-7	-3	-6	-28	-9	0	-4	-11
Totaal		-7	-3	-6	-28	-9	0	-4	-11

Opvallend zijn de bovengemiddelde uitgaven van de gemeente Delfzijl op functie 540, kunst. Dit komt doordat de gemeente Delfzijl in tegenstelling tot de andere gemeenten beschikt over een theater.

Tabel 4.2.11c Subcluster Ontspanning, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

Functies subcluster Ontspanning		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
510	openbaar bibliotheekwerk	-22	-19	-26	-22	-22	-17	-22	-21
511	vormings- en ontwikkelingswerk	-8	-40	-3	-30	-16	-16	-1	-18
530	sport	-53	-53	-51	-51	-88	-28	-37	-53
580	overige recreatieve voorzieningen	-4	-4	-25	-5	-2	-12	-8	-8
Totaal		-87	-116	-105	-107	-128	-73	-68	-100

Opvallend zijn de bovengemiddelde uitgaven van de gemeenten Bedum en Delfzijl op functie 511 en de bovengemiddelde uitgaven van de gemeente Eemsmond op de functie sport en van De Marne op de functie overige recreatieve voorzieningen. Dit zijn ook de vier gemeenten die tekort komen op het cluster, meer uitgeven dan het gemeentefonds aangeeft.

De relatief hoge lasten per inwoner op functie 511 van de gemeente Delfzijl worden veroorzaakt door hogere bijdrage (hogere afname klokuren en huisvestigingskosten) aan de gemeenschappelijke regeling IVAK (= muziekschool c.a.) dan de twee andere deelnemende gemeenten aan de gemeenschappelijke regeling. De gemeente De Marne geeft meer uit op functie 580 'overige recreatieve voorzieningen' doordat hier incidentele kosten staan begroot in verband met een subsidie voor de bouw van een kantine/berging bij een ijsbaan. De hoge lasten van de gemeente Bedum worden verklaard door de subsidie die de gemeente geeft aan de muziekschool en aan de stichting Welzijn Bedum. Voor de hoge lasten van de gemeente Eemsmond op de functie sport zijn de volgende verklarende factoren. Op de functie sport drukken onder andere de kosten van de sportcoaches (combinatie-functionarissen), waarvoor de gemeente in de algemene uitkering een vergoeding krijgt. Daarnaast zet Eemsmond stevig in op uitvoering van het opgestelde sportbeleid, waarin mogelijk hogere ambities liggen dan andere gemeenten hanteren. Ook is sprake van een hoge kapitaallast, voortvloeiend uit een forse investering in de nieuwbouw van een sporthal.

Cluster Oudheid

De lasten op dit cluster worden voornamelijk bepaald door musea. Ook de subsidies die verstrekt worden aan eigenaren van monumentale panden vallen onder dit cluster. Gemeenten < 20.000 inwoners geven op dit cluster volgens POR 2014 € 7,5 per inwoner meer uit dan norm gemeentefonds. Van de zeven gemeenten wijkt de gemeente Eemsmond van dit beeld af. Volgens deze gemeente wordt dit veroorzaakt door twee musea, waaraan subsidies verstrekt worden. Daarnaast kent Eemsmond veel molens e.d. Het onderhoud hiervan komt ten laste van dit cluster.

Tabel 4.2.12a Cluster Oudheid, vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Uitgavencluster								
Oudheid	8	-1	-9	6	-22	-6	-14	-5

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

Tabel 4.2.12b Cluster Oudheid, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

Functies cluster Oudheid		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
541	oudheidkunde/musea	-15	-4	-10	-3	-25	-6	-14	-11
Totaal		-15	-4	-10	-3	-25	-6	-14	-11

Cluster bevolkingszaken

Dit cluster betreft burgerzaken, zoals afgifte rijbewijzen, paspoorten en burgerlijke stand. De nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) geeft € 20 per inwoner meer uit dan het Gemeentefonds veronderstelt. Dit wordt veroorzaakt door het lastenniveau van de samenstellende gemeenten, wat in lijn is met het landelijke beeld voor gemeenten van deze omvang. Afwijkend beeld voor de gemeente Eemsmond; per inwoner geeft deze gemeente aan de functie burgerzaken € 25 meer uit dan het gemiddelde in de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) (tabel 4.2.13b), wat neerkomt op een bedrag van € 400.000. De verklaring die de gemeente Eemsmond hiervoor geeft is de gekozen doorbelastingssystematiek, die voor dit cluster mogelijk een vertekend beeld geeft.

Tabel 4.2.13a Cluster Bevolkingszaken, vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Uitgavencluster								
Bevolkingszaken	-27	1	-23	-9	-45	-19	-16	-20

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

Tabel 4.2.13b Cluster Bevolkingszaken, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

Functies cluster Bevolkingszaken		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
003	burgerzaken	-52	-29	-46	-35	-70	-44	-45	-45
004	baten secretarieleges burgerzaken	10	16	9	11	11	10	15	11
Totaal		-42	-13	-37	-24	-59	-33	-30	-34

Cluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing (VHROSV)

Het cluster VHROSV bevat de nettolasten van onder meer de bestemmingsplannen en structuurplannen, de stads- en dorpsvernieuwing en de woningexploitatie. De nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) geeft op dit cluster € 65 per inwoner meer uit dan het gemeentefonds als norm hanteert.

Het landelijke beeld voor gemeenten onder de 20.000 inwoners is dat met een bedrag van € 28,8 de gemeentefondsnorm wordt overschreden. De afwijking van het landelijke beeld komt op het conto van de gemeenten De Marne, Delfzijl en Eemsmond. Ook als ingezoomd wordt op de nettolasten per functie is te constateren dat deze gemeenten meer dan gemiddelde lasten hebben op de functies 810 en 822 (De Marne), 821 (Delfzijl) en 822 (Eemsmond).

De hoge uitgaven van de gemeente Delfzijl aan stads- en dorpsvernieuwing worden veroorzaakt door de investeringsopgave die Delfzijl heeft (Integraal Investeringsprogramma). Hiertegenover staat een onttrekking aan de reserves. De gemeente De Marne geeft op functie 810 meer uit doordat hier de jaarlijkse kosten van een paar projecten zijn opgenomen (PROloog en cofinanciering ontwikkelingsprojecten). De afwijking op functie 822 wordt verklaard doordat hier de kosten van de ODG (Omgevingsdienst Groningen) zijn begroot.

Tegenover de hoge uitgaven van de gemeente Eemsmond op functie 822 (overige volkshuisvesting) staat een onttrekking aan de reserve. De uitgaven hebben betrekking op de desintegratiekosten als gevolg van de overgang van afdeling VTH (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving) van de gemeente naar de werkorganisatie DEAL (gemeenschappelijke regeling). Dit zou terugverdiend worden vanuit besparingen (efficiency). Gebleken is dat dit niet het geval is. Vanaf 2016 is dit structureel in de begroting opgenomen.

Tabel 4.2.14a Cluster VHROSV, vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Uitgavencluster								
Volkshuisv. , RO en stadsvernieuwing	1	-29	-88	-122	-81	-13	-33	-65

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

Tabel 4.2.14b Subclusters Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Functies subcluster Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing								
810 ruimtelijke ordening	-7	-41	-83	-43	-50	-27	-52	-43
821 stads- en dorpsvernieuwing	-23	-7	0	-91	-27	-7	0	-33
Totaal	-30	-48	-83	-134	-78	-34	-52	-76

Tabel 4.2.14c Subclusters Volkshuisvesting, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

Functies subcluster Volkshuisvesting		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
820	woningexploitatie/woningbouw	-2	2	-17	-4	-1	-3	-7	-4
822	overige volkshuisvesting	-26	-40	-67	-40	-68	-31	-43	-45
823	bouwvergunningen	7	16	28	10	18	13	28	16
Totaal		-21	-22	-56	-35	-51	-22	-21	-33

Reiniging

De uitgaven hebben betrekking op het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval en bedrijfsafval. Het cluster Reiniging bevat aldus lasten van de afvalverwijdering en afvalverwerking en de baten van de reinigingsrechten en de afvalstoffenheffing. Net als op het cluster riolering, geldt voor dit cluster het uitgangspunt dat binnen het gemeentefonds de lasten door taakgerelateerde baten moeten worden gedekt (=100% lastendekking). Daarmee spelen deze lasten in het verdeelstelsel geen rol, met uitzondering van het aspect van de BTW. Omdat de gemeenten BTW kunnen terugvragen via het BTW-compensatiefonds is het gemeentefonds daarvoor navenant gekort. Dit betekent dat het gemeentefonds veronderstelt dat op dit cluster de baten hoger zijn dan de lasten (=overdekking ofwel nettobaten) doordat de batenraming inclusief BTW is en de lastenraming exclusief BTW.

De gemeente Eemsmond kent zeer hoge nettolasten voor afvalinzameling; dit heeft te maken met het feit dat deze gemeente niet alternerend inzamelt, maar wekelijks zowel de groene als de grijze container leegt. Daarnaast zijn de baten bijzonder laag, aangezien het tarief voor afvalstoffenheffing bewust laag is gehouden in de afgelopen jaren. Pas de laatste jaren is het noodzakelijk geworden ook deze heffing te verhogen.

Tabel 4.2.15a Cluster Reiniging, vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Uitgavencluster								
Reiniging	-1	-2	6	12	-140	2	5	-18

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

Tabel 4.2.15b Cluster Reiniging, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

Functies cluster Reiniging		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
721	afvalverwijdering en verwerking	-104	-87	-109	-91	-140	-91	-89	-102
725	baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	121	101	133	120	17	110	110	101
Totaal		17	14	24	29	-123	19	22	-1

Cluster Openbare orde en veiligheid

Het cluster Openbare orde en veiligheid omvat de gemeentelijke lasten en baten voor brandweezorg en rampenbestrijding, evenals openbare orde en veiligheid. Tussen de feitelijke nettolasten van individuele gemeenten komen relatief grote verschillen voor

afhankelijk van de personele bezetting. Het werken met relatief veel vrijwilligers is relatief goedkoper dan het werken met relatief veel beroepspersoneel. Ook kunnen verschillen optreden in de sfeer van lasten voor voormalig personeel. Voorts kan van belang zijn in welke mate er een relatie is met de regionale samenwerking en in hoeverre er nog inspanningen zijn te verrichten in het kader van de versterking van de brandweer en de rampenbestrijding.

Volgens het POR 2014 geven gemeenten met minder dan 20.000 inwoners € 27,5 per inwoner meer uit dan het Gemeentefonds veronderstelt. Voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners is dit € 26,2 per inwoner.

Tabel 4.2.16a Cluster Openbare orde en veiligheid, vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Uitgavencluster								
Openbare orde en veiligheid	0	-4	8	-26	20	-28	-29	-16

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

Tabel 4.2.16b Cluster Openbare orde en veiligheid, vergelijking nettolasten per inw. x € 1

Functies cluster Openbare orde en veiligheid		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
120	brandweer en rampenbestrijding	-53	-49	-77	-68	-67	-70	-68	-65
140	openbare orde en veiligheid	-12	-11	-3	-18	-10	-21	-19	-14
160	opsporing en ruiming conventionele explosieven	0	0	0	-12	0	0	0	-3
	Totaal	-65	-61	-81	-98	-77	-91	-88	-82

Cluster Fysiek milieu

Het cluster Fysiek milieu heeft betrekking op het milieubeheer. Het landelijke beeld is dat gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners een bedrag van € 10,5 'overhouden' op dit cluster. Ook voor alle zeven gemeenten geldt dat ze lagere nettolasten hebben dan het Gemeentefonds aangeeft. Uitschieters binnen dit cluster zijn de gemeenten De Marne en Eemsmond. Zij hebben meer dan gemiddeld lagere nettolasten dan het gemeentefonds aangeeft.

Tabel 4.2.17a Cluster Fysiek milieu, vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Uitgavencluster								
Fysiek milieu	8	9	49	12	45	3	16	19

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

Tabel 4.2.17b Cluster Fysiek milieu, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

Functies cluster Fysiek milieu		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
723	milieubeheer	-26	-27	-12	-36	-12	-43	-26	-27
Totaal		-26	-27	-12	-36	-12	-43	-26	-27

Cluster Riolering

Net als op het cluster reiniging, geldt voor dit cluster het uitgangspunt dat er sprake moet zijn van 100% lastendeckking. Daarmee spelen deze lasten geen rol binnen het gemeentefonds, met uitzondering van het aspect van de BTW. Dat gemeenten BTW via het BTW-compensatiefonds terugkrijgen betekent dat het gemeentefonds veronderstelt dat op dit cluster de baten hoger zijn dan de lasten (=overdekking oftewel nettobaten) omdat de batenraming inclusief BTW is en de lastenraming exclusief BTW.

Tabel 4.2.18a Cluster Riolering, vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Uitgavencuster								
Riolering	9	12	-51	21	-13	-5	3	-2

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

Tabel 4.2.18b Cluster Riolering, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

Functies cluster Riolering		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
722	riolering en waterzuivering	-84	-79	-199	-89	-109	-121	-78	-104
726	baten rioolrechten	95	94	165	119	114	128	89	114
727	baten rioolheffing huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater	0	0	0	0	0	0	0	0
728	baten rioolheffing grond- en hemelwater	0	0	0	0	0	0	0	0
729	huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater	0	0	0	0	0	0	0	0
730	hemelwater	0	0	0	0	0	0	0	0
731	grondwater	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal		11	16	-34	30	6	7	10	10

Het afwijkende beeld bij de gemeente De Marne wordt als volgt verklaard: hoge afschrijvingskosten van investeringen leiden tot 2015 tot een onttrekking uit de bestemde reserve GRP. Daarna zal de situatie omslaan waardoor in de jaren na 2015 (tot 2023) een storting in de bestemde reserve GRP zal plaats vinden. (in feite dus een overdekking). Dit is gedaan om grote schommelingen in het tarief te voorkomen.

Cluster Groen

Het cluster Groen heeft betrekking op groene sportvelden, natuurbescherming, openbaar groen en lijkbezorging. De beleidsvrijheid van de gemeenten komt zowel tot uitdrukking in de organisatie van het beheer (uitbesteden of zelf doen, gekozen onderhoudsfrequentie) als

in de keuzes ronds de hoeveelheid en het type areaal aan groen. Zo blijkt dat gemeenten met een groter oppervlak aan openbaar groen vaak relatief goedkoper groen beheren (extensief onderhoud), terwijl gemeenten met een beperkt areaal groen veelal duurder groen hebben (intensief onderhoud). Binnen het gemeentefonds wordt uitgegaan van een gemiddeld nettolastenniveau.

Volgens het POR 2014 geven gemeenten < 20.000 inwoners € 18,6 per inwoner meer uit dan de norm van het gemeentefonds en gemeenten >50.000 inwoners € 6,3. Uitgezonderd de gemeente Bedum, geven de overige zes gemeenten aanzienlijk meer uit op dit cluster, waardoor de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) € 6,5 miljoen meer uitgeeft dan de norm van het gemeentefonds, wat per inwoner neerkomt op het hieronder genoemde bedrag van € 66. Het opvallende verschil in uitgavniveau tussen de gemeente Bedum en de andere zes gemeenten doet zich met name voor op de functie openbaar groen en openluchtrecreatie.

Tabel 4.2.19a Cluster Groen, vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Uitgavencluster								
Groen	-49	-16	-71	-98	-68	-54	-60	-66

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

Tabel 4.2.19b Cluster Groen, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

Functies cluster Groen		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
531	groene sportvelden en terreinen	-11	-26	-12	-27	-15	-10	-22	-19
550	natuurbescherming	0	-1	-3	0	0	0	-1	0
560	openbaar groen en openluchtrecreatie	-106	-57	-111	-142	-99	-92	-100	-107
724	lijkbezorging	-20	-22	-42	-15	-42	-37	-24	-27
732	baten begraafplaatsrechten	6	14	14	7	8	10	12	9
Totaal		-131	-93	-155	-177	-148	-130	-135	-144

Cluster Wegen en water

Het cluster Wegen en water omvat de gemeentelijke nettolasten en baten voor wegen (onderhoud, verkeersmaatregelen, straatreiniging, parkeerexploitatie, openbare verlichting, bruggen) en water (vaarwegen, binnenhavens). In de verdeelmaatstaven zijn vooral de volgende factoren gehonoreerd:

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

Volgens het POR 2014 geven gemeenten <20.000 inwoners € 23,7 minder uit per inwoner dan het gemeentefonds veronderstelt. Voor de zeven gemeenten is het beeld wisselend. De

nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) zit nagenoeg op de norm omdat drie gemeenten hogere nettolasten hebben en vier gemeenten lagere lasten. Opvallend is dat de gemeente De Marne weliswaar de hoogste nettolasten per inwoner heeft op functie 210 maar ruim binnen de norm van het gemeentefonds blijft. Dit heeft te maken met de hierboven genoemde kenmerken die in de verdeling van het fonds worden gehonoreerd. De gemeente Appingedam, overschrijdt de norm van het Gemeentefonds in 2014 met € 866.000 (€ 72 per inwoner). Deze overschrijding kan voor een deel worden verklaard door incidentele uitgaven (verdubbeling N33, herstructurering Opwierde en vervanging van bruggen en beschoeiing voor in totaal € 307.800 waar onttrekkingen aan reserves tegenover staan.

Tabel 4.2.20a Cluster Wegen en water, vergelijking verschil per inwoner ten opzichte van gemeentefonds (x € 1)

Cluster	Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
Uitgavenclassificatie								
Wegen en water	-72	-16	34	-17	43	49	34	2

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

Tabel 4.2.20b Subcluster Wegen, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

Functies subcluster Wegen		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
210	wegen, straten en pleinen	-201	-150	-236	-186	-153	-188	-128	-176
211	verkeersmaatregelen te land	-10	-19	-15	-15	-13	-7	-15	-14
214	parkeren	-1	0	0	-1	0	0	0	0
215	baten parkeerbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
936	baten toeristenbelasting 50%	0	0	18	2	0	0	0	3
Totaal		-213	-169	-232	-200	-166	-195	-143	-188

Tabel 4.2.20c Subcluster Water, vergelijking nettolasten per inwoner x € 1

Functies subcluster Water		Appingedam	Bedum	De Marne	Delfzijl	Eemsmond	Loppersum	Winsum	Noord-Groningen
221	binnenhavens en waterwegen	-6	-2	-33	-1	-33	0	-10	-11
223	veerdiensten	0	0	0	0	0	0	0	0
240	waterkering, afwatering en landaanwinning	0	0	0	-5	0	0	0	-1
Totaal		-6	-2	-33	-6	-33	0	-10	-13

5 Formatie, organisatie en personeel

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende vraag:

'Hoe verhoudt de omvang van de formatie en salarislasten van de gemeenten binnen de verschillende herindelingsvarianten zich tot die van vergelijkbare andere gemeenten?'

Om deze vraag te beantwoorden, hebben de zeven gemeenten een vergelijking (benchmark) laten maken tussen de formatie en salarislasten van de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen en de drie alternatieve herindelingsvarianten met vergelijkbare gemeenten. Dit onderzoek is uitgevoerd door Berenschot en opgeleverd in juni 2014. De aanleiding voor het onderzoek is het toetsen van de veronderstelling dat na een herindeling efficiencywinst valt te behalen op de formatie van de heringedeelde gemeente, waarmee rekening wordt gehouden in de vergoeding voor frictiekosten op basis van de verdeelmaatstaf herindeling (zie ook paragraaf 2.3). Het hoofdstuk wordt besloten met enige aandachtspunten van niet-financiële aard voor de organisatie en het personeel die van belang zijn bij een herindeling: zie paragraaf 5.3.

5.2 Formatie en salarislasten vergeleken

In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek door Berenschot op een rij gezet. Voor meer en gedetailleerdere informatie wordt verder verwezen naar het onderzoek zelf.

Nadrukkelijk wordt er hier vooraf op gewezen, dat het onderzoek en de uitkomsten ervan niets zegt over de kwaliteit van de taakuitvoering en de wijze waarop de nieuwe gemeente haar taken uitvoert. Wel hebben de gemeenten in hun onderzoeksopdracht verzocht om de uitkomsten van de onderscheidenlijke herindelingsvarianten nadrukkelijk te vergelijken met referentiegemeenten met vergelijkbare gebiedskarakteristieken en sociale structuur. Aan de ene kant biedt een herindeling de gelegenheid kosten- en schaalvoordelen te realiseren door uitvoeringsprocessen efficiënter in te richten en door de gemeentelijke organisatie goed te laten aansluiten op de omvang van de nieuwe gemeente. Aan de andere kant doen er zich ook lastenstijgingen voor die te maken hebben met de (kansen tot) kwalitatieve doorontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. Zo komen er soms nieuwe taken op de gemeente af, worden de betrokken gemeenten gedurende het herindelingsproces veelal ambitieuzer of moet het functieniveau van het personeel worden opgeschaald.

Salarislasten

De salarislasten van de formatie zijn voor de nieuw te vormen gemeente Noord-Groningen (G7) en de drie alternatieve herindelingsvarianten in beeld gebracht en vergeleken met een aantal referentiegemeenten. De uitkomst daarvan is opgenomen in tabel 5.2a.

Tabel 5.2a Salarislasten herindelingsvarianten vergeleken met referentiegemeenten

Herindelingsvariant	Totale salarislasten (x €)	Salarislasten per fte (x €)	Gemiddelde salarislasten referentiegroep (x €)	Afwijking t.o.v. referentiegroep (%)
Noord-Groningen (G7)	40.410.224	57.832	61.911	-7,1%
Hoogeland	21.027.090	55.352	61.911	-11,6%
Eemsdelta	19.383.134	59.201	58.939	0,4%
BMW	21.230.331	58.581	61.911	-0,6%
DAL	19.179.893	55.887	58.939	-10,8%
BMW	13.254.552	56.542	58.939	-4,2%
DEAL	27.155.672	58.485	61.911	-5,7%

Bron: Berenschot (2014).

Formatie

Voor een goede vergelijking van de formatie van het ambtelijk apparaat tussen de gemeenten heeft Berenschot overzichten gemaakt, waarbij de bruto-omvang (= totale omvang ambtelijke organisatie inclusief vacatureruimte) wordt gecorrigeerd met de formatie voor de uitvoerende taken (betreft taken die gemeenten kunnen verzelfstandigen, uitbesteden, onderbrengen in gemeenschappelijke regelingen e.d.). Door deze correctie voor alle gemeenten uit te voeren is er bij de netto-omvang (primaire proces en overhead: management en ondersteuning) weinig verschil meer tussen de gemeenten.

Gemeente Noord-Groningen (G7)

De bruto-omvang, de formatie voor uitvoerende taken en de netto-omvang van de formatie zijn voor de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) vergeleken met in totaal 12 andere Nederlandse gemeenten met een vergelijkbare sociale structuur, waarvan meerdere heringedeelde gemeenten. De uitkomsten van deze vergelijking zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 5.2b Omvang formatie gemeente Noord-Groningen (G7) vergeleken met referentiegemeenten (fte per 1.000 inwoners)

	Noord-Groningen (G7)	Referentiegemeenten	Afwijking t.o.v. referentiegroep (%)
Bruto-omvang	7,15	9,19	-22%
Formatie voor uitvoerende taken	2,89	4,27	-32%
Netto-omvang	3,92	4,77	-18%

Bron: Berenschot (2014).

In deze vergelijking springt een aantal zaken in het oog. In de referentiegemeenten is de gemiddelde bruto-omvang van de formatie (fors) hoger dan in de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7). Dat geldt eveneens voor de formatie voor uitvoerende taken, wat betekent dat de G7-gemeente meer werk uitbesteedt dan de referentiegemeenten. De netto-omvang van de formatie in de gemeente Noord-Groningen (G7) is daarmee 18% lager dan in de referentiegemeenten. Harmonisatie van processen in de nieuwe gefuseerde organisatie heeft netto geen betekenis voor het geconstateerde verschil in formatie. Het heeft wel betekenis voor de inrichting van de processen en het ontstaan van frictiekosten. Indien gekozen zou worden voor eenzelfde omvang van de formatie met bijbehorende gemiddelde salarislast van de referentiegemeenten dan stijgen de loonkosten in deze variant gemiddeld met € 4.952.000. Of dat ook daadwerkelijk het geval zal zijn, is primair een bestuurlijke afweging die de nieuwe gemeente zal moeten maken.

Variante 1. Gemeenten Hoogeland en Eemsdelta

Ook voor de alternatieve herindelingsvariant gemeente Hoogeland (zonder Eemshaven) en de gemeente Eemsdelta (met Eemshaven) zijn de bruto-omvang, de formatie voor uitvoerende taken en de netto-omvang van de formatie vergeleken met 13 vergelijkbare referentiegemeenten (waarvan meerdere heringedeelde gemeenten). De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in de tabellen 5.2.c en 5.2.d.

Tabel 5.2c Omvang formatie Hoogeland vergeleken met referentiegemeenten (fte per 1.000 inwoners)

	Hoogeland	Referentie-gemeenten	Afwijking t.o.v. referentiegroep (%)
Bruto-omvang	7,46	7,77	-4%
Formatie voor uitvoerende taken	2,89	3,54	-18%
Netto-omvang	4,22	4,16	2%

Bron: Berenschot (2014).

Tabel 5.2d Omvang formatie Eemsdelta vergeleken met referentiegemeenten (fte per 1.000 inwoners)

	Eemsdelta	Referentie-gemeenten	Afwijking t.o.v. referentiegroep (%)
Bruto-omvang	6,83	7,41	-8%
Formatie voor uitvoerende taken	2,89	3,18	-9%
Netto-omvang	3,59	4,19	-14%

Bron: Berenschot (2014).

In deze alternatieve herindelingsvariant, zoals geadviseerd door de Commissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (commissie-Jansen), is de afwijking in de formatie ten opzichte van de referentiegroep minder groot. De gemeente Hoogeland (zonder de Eemshaven), die is vergeleken met 13 referentiegemeenten (inclusief meerdere heringedeelde gemeenten), zit met de netto-formatie iets hoger dan de referentiewaarde. Daarentegen zijn de gemiddelde salarislasten fors hoger. Indien gekozen zou worden voor eenzelfde omvang van de formatie met bijbehorende gemiddelde salarislust van de referentiegroep dan stijgen de loonkosten in deze variant met € 1.439.000.

De gemeente Eemsdelta (met de Eemshaven), scoort qua formatie lager dan de referentiegroep van 13 andere gemeenten (met daarin meerdere heringedeelde gemeenten). De gemiddelde salarislust met de referentiegroep is nagenoeg gelijk. Indien gekozen zou worden voor eenzelfde omvang van de formatie met bijbehorende gemiddelde salarislust van de referentiegroep dan stijgen de loonkosten in deze variant met € 2.295.000.

Variante 2. Gemeenten BMW en DAL

Tevens zijn voor de alternatieve herindelingsvariant gemeente BMW (inclusief de Eemshaven) en de gemeente DAL de bruto-omvang, de formatie voor uitvoerende taken en de netto-omvang van de formatie vergeleken met vergelijkbare referentiegemeenten. De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in de tabellen 5.2e en 5.2f.

Tabel 5.2e Omvang formatie gemeente BMW vergeleken met referentiegemeenten (fte per 1.000 inwoners)

	BMW	Referentie-gemeenten	Afwijking t.o.v. referentiegroep (%)
Bruto-omvang	7,53	7,77	-3%
Formatie voor uitvoerende taken	2,90	3,54	-18%
Netto-omvang	4,28	4,16	3%

Bron: Berenschot (2014).

Tabel 5.2f Omvang formatie gemeente DAL vergeleken met referentiegemeenten (fte per 1.000 inwoners)

	DAL	Referentie-gemeenten	Afwijking t.o.v. referentiegroep (%)
Bruto-omvang	6,72	7,41	-9%
Formatie voor uitvoerende taken	2,55	3,15	-19%
Netto-omvang	3,96	4,23	-6%

Bron: Berenschot (2014).

De uitkomsten voor deze alternatieve herindelingsvariant ligt in lijn met de vorige variant. Voor de nieuwe gemeente BMW is er geen noemenswaardige afwijking in de salariskosten met de referentiegroep. Deze afwijking blijft beperkt tot € 575.000 indien gekozen zou worden voor dezelfde omvang van de formatie en bijbehorende gemiddelde salarislast van de referentiegroep. De afwijking voor de nieuwe gemeente DAL is wel van grotere betekenis. Indien deze nieuwe gemeente zou worden gevormd en de referentiewaarde van de formatieomvang en gemiddelde salarislast is maatgevend dan zou dat een toename van de salarislasten van rond € 1.092.000 betekenen.

Variant 3. Gemeenten BMW en DEAL

Tot besluit, is ook voor de derde alternatieve herindelingsvariant - de nieuwe gemeente BMW en de nieuwe gemeente DEAL - een vergelijking gemaakt van de bruto-omvang, de formatie voor uitvoerende taken en de netto-omvang van de formatie met 12 referentiegemeenten (waarvan meerdere heringedeelde gemeenten). De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in de volgende twee tabellen.

Tabel 5.2g Omvang formatie gemeente BMW vergeleken met referentiegemeenten (fte per 1.000 inwoners)

	BMW	Referentie-gemeenten	Afwijking t.o.v. referentiegroep (%)
Bruto-omvang	6,93	6,84	1%
Formatie voor uitvoerende taken	2,65	2,99	-11%
Netto-omvang	3,81	3,80	0%

Bron: Berenschot (2014).

Tabel 5.2h Omvang formatie gemeente DEAL vergeleken met referentiegemeenten (fte per 1.000 inwoners)

	DEAL	Referentie-gemeenten	Afwijking t.o.v. referentiegroep (%)
Bruto-omvang	7,27	7,98	-9%
Formatie voor uitvoerende taken	3,02	3,57	-15%
Netto-omvang	3,97	4,31	-8%

Bron: Berenschot (2014).

Voor deze alternatieve herindelingsvariant valt vooral op dat bij de nieuwe gemeente DEAL de netto-omvang van de formatie fors lager is dan bij de referentiegemeenten, namelijk 8%. Wanneer dezelfde formatieomvang en bijbehorende gemiddelde salarislasten van de referentiegroep zouden worden gehanteerd, bedragen de afwijkingen van de salarislasten € 610.000 voor de nieuwe gemeente BMW en € 1.680.000 en voor de nieuwe gemeente DEAL.

5.3 Overige aandachtspunten voor organisatie en personeel

5.3.1 Organisatie

Een gemeentelijke herindeling heeft ook gevolgen van niet-financiële aard voor de organisatie en het personeel. Voor de beoogde herindelingsdatum is het van belang dat duidelijkheid bestaat over de organisatie en de personele formatie van de nieuw te vormen gemeente. In het 'Handboek gemeentelijke herindeling', een uitgave van het ministerie van BZK (2014), worden vier stappen beschreven, die gemeenten kunnen volgen op weg naar de 'opbouw' van de organisatie van de nieuw te vormen gemeente:

1. strategische visie op de nieuwe gemeente;
2. besturingsconcept;
3. hoofdstructuur en detailstructuur;
4. formatieplan.

Ad 1. Strategische visie

Aan de opbouw van de nieuwe organisatie gaat een visie op de nieuw te vormen gemeente vooraf die antwoord geeft op strategische vragen als: wat is karakteristiek voor de nieuwe gemeente, wat zijn de belangrijkste maatschappelijke opgaven en taken die op de nieuwe gemeente afkomen, wat is de visie op de dienstverlening aan inwoners, bedrijven en instellingen (dienstverleningsconcept), en hoe kunnen, naast bestuurlijke opschaling, burgers nabijheid en -participatie worden geborgd in een grotere gemeente met veel kernen.

De antwoorden op deze vragen kunnen worden vervat in een strategische toekomstvisie, een document dat in samenspel tussen raden, colleges, inwoners en maatschappelijke organisaties kan worden vormgegeven. Ook het Rijk (Beleidskader gemeentelijke herindeling) en de provincie Groningen hechten er belang aan dat de gemeenten een dergelijke visie ontwikkelen en opstellen. De zeven gemeenten hebben hier overigens ook zelf vorm aangegeven via de zogeheten 'sporen' van de verkenning naar de verschillende herindelingsvarianten (raadsbesluiten van 3 december 2013). Dit heeft geresulteerd in de Strategische agenda 'Van Lauwerzee tot Dollard tou' (8 september 2014).

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de basis van de strategische visie weliswaar wordt gelegd door de betrokken 'oude' gemeenten, maar dat het aan de raad en college van de nieuwe gemeente is om daaraan definitief inhoud en vorm te geven.

Ad 2. Besturingsconcept

De eerste contouren voor de nieuwe organisatie kunnen worden geschetst in een besturingsconcept (ook wel aangeduid als 'besturingsfilosofie'). Dit document bevat de uitgangspunten voor de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen raad, college, managers en medewerkers. Daar waar de strategische toekomstvisie op de nieuwe gemeente ingaat op de 'wat-vraag', beantwoordt het besturingsconcept de 'hoe-vraag': hoe wordt de nieuwe organisatie bestuurd?

Het besturingsconcept bevat in essentie de uitgangspunten voor en afspraken over de wijze waarop de organisatie ingericht en bestuurd wordt. De inhoud is de uitkomst van een samenspel tussen raden, colleges en management, dan wel klankbordgroep, stuurgroep en

projectgroep. De uitgangspunten betreffen hoofdlijnen die tijdens het herindelingsproces en na de herindelingsdatum moeten worden doorvertaald naar onder meer de organisatiestructuur, het mandaatbesluit, het planning- en controlinstrumentarium en het personeelsbeleid.

Ad 3. Hoofdstructuur en detailstructuur

De werkzaamheden die bijdragen aan de strategische toekomstvisie op de nieuwe gemeente, haar doelstellingen en haar wettelijk uit te voeren taken, dienen een plek te krijgen in de gemeentelijke organisatie. Dit vraagt om een bepaalde clustering en ordening waarvoor de hoofdlijnen in een hoofdstructuur wordt vastgelegd. Deze hoofdstructuur bouwt voort op de strategische visie, het dienstverleningsconcept en het besturingsconcept. De keuze voor een bepaalde organisatiestructuur is afhankelijk van de ambitie van de nieuwe gemeente en moet passen bij dan wel ondersteunend zijn aan haar opgave en manier van werken.

De hoofdstructuur beperkt zich doorgaans tot het eerste niveau organisatie-eenheden, onder de gemeentesecretaris of directie, het zij sectoren, directies, domeinen, afdelingen of anderszins. De clustering en ordening van taken kan op diverse manieren plaatsvinden. Het dienstverleningsconcept kan randvoorwaarden bevatten voor een ordening in bijvoorbeeld primaire en secundaire processen, en front- en backoffices. Ook kan een onderscheid worden gemaakt tussen beleid en bedrijfsvoering, en tussen beleidsdomeinen onderling.

De detailstructuur (of fijn-structuur) omvat de clustering en ordening van taken binnen de in de hoofdstructuur benoemde organisatieonderdelen. Deze gedetailleerde uitwerking van de organisatiestructuur resulteert in een tweede en eventueel derde niveau organisatie-eenheden (afdelingen, teams of clusters). De detailstructuur moet het mogelijk maken om de benodigde personele capaciteit en functietypes, financiële middelen en ondersteunende faciliteiten te bepalen.

Ad 4. Formatieplan

Nadat de detailstructuur is ontwikkeld, moet aan de uit te voeren taken personele capaciteit ofwel formatie worden gekoppeld. In het formatieplan wordt de totale benodigde formatie voor de nieuwe organisatie per taakgebied en organisatie-eenheid in kaart gebracht. Het is wenselijk om hiervoor uitgangspunten vast te stellen, zeker vanuit financieel oogpunt. Daarbij kunnen vragen spelen als: is een formatieve besparing op voorhand al wenselijk en is de nieuwe organisatie de basis of betreft het een formatieve optelsom van de 'oude' organisaties en op welke termijn gaan mogelijke efficiencyvoordelen op het gebied van bedrijfsvoering, beleid en management behaald. Dit kan worden afgewogen tegen het antwoord op de vraag als: welke kansen biedt de beoogde herindeling tot mogelijke investeringen in nieuwe taken, beleid, kwaliteitsverbetering van of specialisering binnen de organisatie.

Een inventarisatie vooraf van de kaders uit de hoofd- en detailstructuur en van financiële kaders in een startnotitie of plan van aanpak, helpt om tot een passend formatieplan te komen. Het formatieplan beschrijft uiteindelijk een gewenste situatie; de daadwerkelijke formatie bij de start van de organisatie kan er als gevolg van de plaatsingsprocedure anders uitzien.

5.3.2 Personeel

Of er nu gekozen wordt voor de bouw van een nieuwe organisatie of voor het uitbreiden van een bestaande organisatie, voor de betrokken bestuurders, managers en medewerkers is er sprake van een verandering. Een gemeentelijke herindeling heeft impact op mensen, hun plek in de nieuwe organisatie en hun rechtspositie. Daarmee is 'personeel' een belangrijk aandachtspunt in het herindelings- of fusietraject.

In het voornoemde 'Handboek gemeentelijke herindeling' worden de belangrijkste relevante aspecten van het personeel bij een herindelingsproces (wettelijk kader, sociaal plan of statuut, vacature- en mobiliteitsbeleid, nieuw management, plaatsingsprocedure en arbeidsvoorwaarden) behandeld. Voor meer informatie wordt verwezen naar dit document.

Aanbeveling

Bouw - na de keuze voor de herindeling - via een aantal stappen (strategische visie, besturingsconcept, hoofd- en detailstructuur en formatieplan) aan de ambtelijke organisatie van de nieuwe gemeente.

Bijlage 1 Aanvraag van de herindelingscan



Gedeputeerde Staten van Groningen
Postbus 610
9700 AP Groningen

Uithuizen, 22 augustus 2014

Onderwerp: herindelingscan.

Geacht college,

In februari 2013 heeft een Visitatiecommissie, onder voorzitterschap van Mr. G.J. Jansen, het eindrapport van de commissie "Bestuurlijke Toekomst Groningen" uitgebracht. In dit advies adviseren zij de provincie Groningen en de gemeenten in de provincie over de maatschappelijke urgentie vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in Groningen. In dit kader hebben de gemeenten Appingedam, Bedum, de Marne, Delfzijl, Eemsmond, Loppersum en Winsum (G7) eind 2013 besloten vervolg onderzoeken te doen naar een herindeling van deze zeven gemeenten, waarbij enkele varianten op deze herindeling aan de G7 worden gespiegeld.

Als onderdeel van de onderzoeken naar de financiële positie van de G7 en de daarbij behorende varianten, is ook afgesproken om een herindelingscan uit te voeren. Hierover zijn al meerdere gesprekken gevoerd met de provincie Groningen en medewerkers van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Om eind 2014 een gefundeerde beslissing te kunnen nemen over het opstarten van de Arhi procedure verzoeken wij u hierbij om een herindelingscan uit te voeren.

Door ons zijn inmiddels een aantal onderzoeken opgestart. Zo hebben wij al een rapport van Coelo over de belastingopbrengsten en belastingdruk en van Berenschot over de formatie. Verder hebben de gemeenten zelf een eerste onderzoek gedaan naar de financiële positie van de gemeenten. Eerder was ons al toegezegd, dat de scan in de vakantieperiode zou worden uitgevoerd. Gelet op het besluitvormingsprocedure stellen wij het op prijs indien de scan in september wordt uitgevoerd.

Door de gemeenten is aan de gemeente Eemsmond verzocht het verzoek bij u in te dienen.

In afwachting van uw reactie.

Hoogachtend,

Namens burgemeester en wethouders van de gemeenten Appingedam, Bedum, de Marne, Delfzijl,

Eemsmond, Loppersum en Winsum.


B.L. Meijer, gemeentesecretaris van de gemeente Eemsmond

Bijlage 2 Literatuur en links over herindeling

Literatuur en rapporten

- APE, *Het vaste bedrag in het gemeentefonds en gemeentelijke herindelingen*, maart 2014.
- Beek, H.M. ter, 'Gemeentelijke herindeling en de kwaliteit van de dienstverlening', in: *Openbaar bestuur*, april 2003.
- Berghuis, J.M.J., M. Herweijer, W.J.M. Pol, *Effecten van herindeling*, Groningen 1995.
- Boogers, M. en P.W. Tops, 'Gemeentelijke herindeling als proces van culturele modernisering', in: *Bestuurswetenschappen*, 1998, nummer 6.
- Boogers, M., M. Mentink en S. Ruizendaal, *Gemeentelijke herindelingen: lessen en leerervaringen. Onderzoek naar ervaringen met recente herindelingstrajecten*, Universiteit Twente/BMC Advies, augustus 2014.
- Bordewijk, P., 'Schaafeffecten in de inkomsten en uitgaven van gemeenten', in: *B&G-blad* mei/juni 1999.
- Directoraat-generaal Openbaar Bestuur, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, ministerie van BZK, *Inspelen op herindelingseffecten*, juni 1997.
- Fraanje, M.J. e.a., *Effecten van gemeentelijke herindelingen*, Groningen/Utrecht, juni 2008.
- Fraanje, M.J., M. Herweijer e.a., *Herindelingen gewogen, een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*, oktober 2008.
- Fraanje, M.J. en M. Herweijer, 'Zakelijk debat over herindelingen', in: *Openbaar Bestuur*, november 2012, p. 18-21.
- Herweijer, M. e.a., *Processen en effecten van herindeling*, november 2008.
- Herweijer, M. en M.J. Fraanje, 'Meer invloed bij herindeling', in: *Overheidsmanagement*, 2012, nr. 9.
- Heuvel, J.H.J. van den e.a., 'Bestuurskracht en gemeentelijke schaalvergroting' : in *Openbaar bestuur*, januari 2003.
- Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden, ministerie van BZK, *Rapport van een inventarisatie van frictiekosten bij gemeentelijke herindeling*, 1999.
- Koning, M.E.L. de, 'Effecten van gemeentelijke herindeling (de betekenis van gemeentelijke herindeling voor de afstand tussen burger en bestuur)', in: *Openbaar Bestuur*, augustus 2004.
- Lako, C.J., 'Besluitvorming over gemeentelijke herindeling. Onderzoek naar het effect op het functioneren van de nieuwe gemeente', in: *Bestuurswetenschappen*, 2004, nr. 4.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handboek gemeentelijke herindeling. Stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces*, maart 2014
- Ploeg, L.N. van der, 'Herindeling op een goudschaaltje', in: *B&G-blad*, maart 2002.
- Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), *Onderzoek redelijkheid verdeelmaatstaf herindeling*, 2003.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Het einde van het blauwdruk-denken: Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, april 2010.
- SGBO, *Besturen en communiceren in meerkernige gemeenten*, Den Haag 1996.
- SGBO, *Gemeentelijke herindeling, handleiding voor de uitvoering, samenstelling*, in opdracht van de VNG, Den Haag 2005.
- Toonen, Th.A.J., M.J.E.M van Dam, M.C.S. Glim en G.J. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*, Utrecht, 1998.
- Twist, M.J.M. van, M.S. Schulz, J. Ferket, J. Scherpenisse en M. van der Steen, *Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel*, mei 2013.
- USBO advies, *Afstand en nabijheid, een evaluatie van de rol van de provincie Utrecht in het proces van gemeentelijke herindeling tot gemeente Utrechtse Heuvelrug*, Utrecht 2006.

- VNG, Factsheet I: Herindeling op hoofdlijnen, 2012.
- VNG, Factsheet II: Van voorstel tot herindeling, 2012.
- VNG, Factsheet III: Fusie van organisatie bij herindeling, 2012.
- Vermaas, D., 'Gemeenten na herindeling financieel op achterstand?', in: *B&G-blad*, september 2003.

Wetgeving en regelgeving

- Wet algemene regels herindeling
- Beleidskader gemeentelijke herindeling, 28 mei 2013 (Bijlage bij Kamerstukken II, 2012/13, 28.750, nr. 54)
- Beleidskader financieel toezicht bij herindeling van de provinciale financieel toezichthouder

Links

- www.vng.nl, kies onderwerpenindex, bestuur, herindeling
- <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-herindeling>
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-financien/financiele-scans/overzicht-begrotings-en-herindelingsscans>: biedt een overzicht van alle begrotings- en herindelingsscans ingedeeld per jaar
- www.wikipedia.nl, trefwoord: gemeentelijke herindeling in Nederland
- www.metatopos.org, alle Nederlandse gemeenten, plaatsnamen enzovoorts op internet
- Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv): *folder De gemeente en haar financiën*, 28-2-2010. De folder geeft antwoord op vragen als: Hoe komt de gemeente aan haar geld? Hoe verdeelt het Rijk het beschikbare geld over de gemeenten? De gemeenteraad heeft budgetrecht, maar bepaalt de raad ook altijd waar het geld aan wordt besteed? Nieuwe taken zonder geld, kan dat zomaar? En wat gebeurt er als de gemeentebegroting niet sluitend is? Al deze vragen gaan direct of indirect over de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten. Daarover bestaan nogal eens misverstanden. www.rfv.nl, kies publicaties.

Bijlage 3 Algemene aandachtspunten voor het herindelingsproces

1. Stuur op daling algemene uitkering

Gebruik in het licht van de daling van de algemene uitkering de herindeling om gericht te kijken waar efficiencyvoordelen te realiseren zijn, via bijvoorbeeld herstructurering van functies/taken en verbeteren van automatisering. Koersen op het realiseren van efficiencyvoordelen via bijvoorbeeld het plan van aanpak, is belangrijk om de herindeling kwalitatief en financieel te laten slagen. De ervaring leert dat onvoldoende sturing hierop tot lastenstijging kan leiden, zeker als men als nieuwe gemeente de ambitie heeft bestaand beleid wellicht te intensiveren dan wel nieuwe zaken op gang wil brengen.

2. Beheers de frictiekosten

Raam de frictiekosten zowel voor de periode voorafgaand aan als na het moment van herindeling, benoem steeds een budgetverantwoordelijke en confronteer de raming met de opbrengst van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling.

3. Bereid harmonisatie belastingen snel voor via evenwichtig voorstel

Bereid de harmonisatie van de belastingenverordeningen voorafgaand aan de herindeling voor. Harmonisatie van de ozb-tarieven tussen nu en de herindelingdatum is echter minder voor de hand liggend. Als tussenoplossing kan, daar waar mogelijk, worden gekozen voor het naar elkaar laten toegroeien van de ozb-tarieven. Het besluit over de ozb-tarieven na herindeling is uiteraard ter bepaling van de nieuwe raad. Analyseer welke verschillen er ten grondslag liggen aan het verschil in tarieven tussen de herindelingspartners. De hoogte van de bestaande tarieven zijn immers het gevolg van beleidskeuzen die eerder zijn gemaakt.

Ontwikkel bovendien op korte termijn een aanvaardbaar perspectief voor de woonlasten in combinatie met de harmonisatie van de overige heffingen, omdat er sprake is opvallende maar tegengestelde effecten. Maak daarbij gebruik van de gesignaleerde mogelijkheden om te komen tot een harmonisatieperspectief voor alle heffingen gericht op een zo evenwichtig mogelijke verdeling over de fusiepartners van de lastenverlichtingen en –verzwaringen, ofwel de harmonisatie-effecten, bij de verschillende heffingen.

4. Heb oog voor het financieel belang van de nieuwe gemeente

Implementeer de met de provincie te maken afspraken over de wijze waarop de (financiële) besluiten van de fusiepartners worden getoetst aan het (financiële) belang van de nieuwe gemeente. Beoordeel aan de hand van dat criterium ook of de grote, lopende of toekomstige projecten bij de fusiepartners doorgang moeten vinden. De eerste begroting die onder het herindelingstoezicht valt kan daar het juiste moment voor zijn.

5. Harmoniseer het financieel beleid = gemak bij de financiële fusie

Harmoniseer in de periode tot aan de herindeling het financiële beleid. Dit bevordert de onderlinge vergelijkbaarheid van de herindelingspartners en vergemakkelijkt de opstelling van zowel de eerste begroting als de beginbalans van de nieuwe gemeente. De financiële effecten van deze harmonisatie komen ten laste of ten gunste van de reservepositie. Deze harmonisatie is onder meer van belang bij de activeringsmethoden, de afschrijving, de afdekking van risico's, de inzet reserves en het nieuwe beleid. Een praktische aanpak voor de harmonisatie van het financiële beleid is het vergelijken van de verordeningen op grond van

artikel 212 van de Gemeentewet van de herindelingspartners evenals van de daaruit voortvloeiende nota's.

6. Inventariseer achterstanden bij beheer en onderhoud

Inventariseer eventuele achterstanden op het terrein van beheer en onderhoud, zodat dit voor de nieuwe gemeente zo veel mogelijk op orde is. Het betreft hier terreinen als kapitaalgoederen, bestemmingsplannen, archieven en administraties.

7. Bepaal positie bij verbonden partijen: uittreden of blijven

Bepaal vóór de herindeling aan de hand van het overzicht verbonden partijen bij welke gemeenschappelijke regelingen of andere organisaties uittreding noodzakelijk is. Treed hiermee tijdig in overleg om de hoogte van de uittredingslasten te bepalen.

Aanbevelingen over de financiële positie en functie van de fusiepartners

8. Schenk bij de nieuw op te stellen begroting aandacht aan de waardegrondslagen, het beleid voor activeren, afschrijven, reserveren en het treffen van voorzieningen waarin de rentecomponent wordt betrokken.
9. Start vroegtijdig met het opstellen van de verordeningen en breng ze in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).
10. Inventariseer de (toekomstige) bezuinigingstaakstellingen en plaats deze in het perspectief van integraal beleid. Geef meerjarig inzicht in de incidentele baten en lasten zodat er zicht kan worden gegeven op een structureel sluitende begroting
12. Monitor de verwachte daling van de bevolkingsomvang met het oog op de financiële gevolgen en het aanpassen van het voorzieningenniveau
13. Schenk aandacht aan het versterken van de reservepositie.
14. Stel een paragraaf weerstandsvermogen op waarin de risico's gekwantificeerd en geïnventariseerd worden en in relatie worden gebracht met de benodigde weerstandscapaciteit
15. Formuleer een gezamenlijk beleid betreffende de lokale heffingen en harmoniseer de belastingtarieven
16. Geef aandacht aan het periodieke herijken van de paragraaf kapitaalgoederen en stel een beheerplan water op
17. Stel een paragraaf verbonden partijen op waarbij aandacht wordt besteed aan de cijfermatige onderbouwing en de risico's.
18. Monitor en actualiseer tijdig de grondexploitatie en neem tijdig maatregelen en volg nauwlettend de ontwikkelingen op de kapitaalmarkt en de woningmarkt.

Aanbevelingen over de nettolasten van de herindelingspartners

19. Ga bij de voorbereiding van de begroting van een nieuwe gemeente na of de geconstateerde hoge dan wel lage nettolasten/baten bij de verschillende (sub)clusters (begrotingsfuncties) veroorzaakt worden door eigen beleid dan wel door objectieve factoren. Indien de oorzaak ligt in eigen beleid, maak dan duidelijk wat dit eigen beleid inhoudt en laat de nieuwe raad beslissen of dit eigen beleid voortgezet moet worden. Houd daarbij uiteraard rekening met mogelijke verklaringen van verschillen door de wijze van verantwoorden van lasten en baten.

Bijlage 4 Financiële aandachtspunten bij herindeling

Begroting algemeen

1. Stel voor het eerste jaar een begroting op, gebaseerd op 'aanvaard' beleid. Neem voor nieuw beleid eventueel een stelpost op.
2. Stel een meerjarenraming op, gebaseerd op aanvaard beleid.
3. De paragrafen waarin de raad de beleidskaders aangeeft zullen in het eerste jaar noodgedwongen op hoofdlijnen zijn gebaseerd op basis van de paragrafen van de oude gemeenten. Met name de beleidskaders voor het onderhoud van kapitaalgoederen kunnen grote budgettaire gevolgen hebben. Start daarom alvast met het opstellen van beheerplannen voor alle kapitaalgoederen (of laat dat doen) voor de nieuwe gemeente, met diverse scenario's. Dan zijn die tijdig klaar en kan de nieuwe raad een kader vaststellen.
4. Inventariseer of de beheerplannen van kapitaalgoederen volledig zijn verwerkt in de begroting en meerjarenraming.
5. Inventariseer het eventuele achterstallig onderhoud van de kapitaalgoederen en ga na of het eventuele inlopen hiervan volledig in de begroting en de meerjarenraming is verwerkt.
6. De frictiekosten van herindeling mogen niet worden geactiveerd en komen ten laste van de exploitatie.
7. Bij de voorbereiding van de balanspositie van de nieuwe gemeente dienen de volgende onderdelen een rol te spelen: waarderingsgrondslagen, activerings- en passiveringsmethoden, afschrijvingen (BTW-component), boekwaarden en investeringen, de verhouding reserves gedeeld door de boekwaarden, aandelen en deelnemingen. Streef er naar dit in de jaarrekening van het voorlaatste jaar voor herindeling geüniformeerd te hebben.
8. Maak inzichtelijk hoe exploitatieresultaten van de vier gemeenten meerjarig worden beïnvloed door onttrekkingen/storringen aan reserves/voorzieningen.
9. Inventariseer in hoeverre plannen voor nieuw beleid zijn verwerkt in de meerjarenraming van de vier gemeenten (met name grote investeringsprojecten, die nog niet uitgevoerd worden).
10. Inventariseer specifieke risico's in de vier gemeenten en bezie in hoeverre voor deze risico's al een voorziening is getroffen.
11. Inventariseer hoe het komt dat de afvalheffingen/reinigingsrechten in de vier gemeenten verschillen en bepaal beleidskeuzen en ambitieniveaus ten aanzien van toekomstige wijze van inzameling, inclusief de gevolgen daarvan voor de tariefstelling.
12. Maak verschillen in uitgangspunten/kaders duidelijk, zodat de raad wordt gewezen op keuzemogelijkheden.
13. Loop door de begroting en inventariseer het hierin opgesloten beleid: is er nog sprake van een inzet van 1/30 deel van de algemene reserve; BCF beleid; hoe worden subsidies afgerekend; rentetoerekening reserves; beleid uit de verordeningen ex artikelen 212/213/213a van de Gemeentewet; beleid nota reserves en voorzieningen; indeling kostenplaatsen.
14. Zorg dat de gemeenten 'schoon over' gaan, dat wil zeggen rekeningen en begrotingen zijn opgesteld volgens de eisen die het BBV daaraan stelt.
15. Zorg dat de financiële administratie ruim voor de herindeling op orde is, zodat de nieuwe gemeente niet met onbekende financiële risico's te maken krijgt.

Belastingen

16. De Wet algemene regels herindeling (arhi) geeft voorschriften van belang voor de gemeentelijke belastingen (artikelen 28, 29 en 30).
17. Harmoniseer de belastingenverordeningen al zoveel mogelijk in de jaren voor de herindeling.

Wethouders/personeel

18. De Wet arhi bepaalt dat de overgang van personeel onderwerp van overleg is met de vakcentrales (artikel 79).
19. Het wachtgeld van de voormalige wethouders dient door de nieuwe gemeente betaald te worden. De wachtgeldverplichtingen voor burgemeesters komen niet voor rekening van de gemeente.
20. De Wet arhi bevat bepalingen over de positie van de gemeentesecretaris, griffier, comptabele, kassier, ambtenaar van de burgerlijke stand, overige ambtenaren en onderwijzend personeel.
21. Beoordeel of en op welke wijze een vacaturestop noodzakelijk is en op welke wijze bij noodzakelijke vacatures vervulling intern, intergemeentelijk, regionaal of anderszins tijdelijk kan worden vervuld om inhuur van externen zo veel mogelijk te beperken.
22. Zoek naar methoden waardoor wachtgeld of andere regelingen zo beperkt mogelijk toegepast hoeven te worden.
23. Naast deze financieel getinte suggesties wordt ook verwezen naar hoofdstuk 5 uit de brochure *Inspelen op herindelingseffecten*¹⁵, waarin specifieke suggesties met betrekking tot de kwalitatieve ontwikkeling van de ambtelijke organisatie worden genoemd.

Gemeenschappelijke regelingen

24. Gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend gemeenten deelnemen die tot één nieuwe gemeente worden samengevoegd komen te vervallen op de datum van herindeling. De overige gemeenschappelijke regelingen blijven voorlopig van kracht. Wel dienen binnen zes maanden de uit de gewijzigde indeling voortvloeiende voorzieningen te worden getroffen, zoals een financiële regeling in verband met het uit- of toetreding van gemeenten.

Bestuurlijke en ambtelijke samenwerking

25. Voeg de B&W-vergaderingen snel samen, zodat de colleges (stuurgroep) op de hoogte zijn van besluiten van elkaar.
26. Let op knelpunten in de bezetting tot aan de fusiedatum; kijk of er al onderling uitgewisseld kan worden.
27. Doe vanaf het begin al veel samen, zoals bijvoorbeeld gezamenlijke aanpak rechtmatigheidscontrole en rekenkamer(functie).
28. Automatiseringspakketten: maak de afweging tussen de diverse pakketten.
29. Neem onderling elkaars stukken uit de budgetcyclus door.
30. Zorg dat de archieven bijgewerkt zijn.

Bijlage 5 Relevante BBV-voorschriften met betrekking tot de begroting en de meerjarenraming

Hoofdstuk II. De begroting en de toelichting

Titel 2.1 Algemeen

Artikel 7

1. De begroting bestaat ten minste uit:
 - a. de beleidsbegroting;
 - b. de financiële begroting.
2. De beleidsbegroting bestaat ten minste uit:
 - a. het programmaplan;
 - b. de paragrafen.
3. De financiële begroting bestaat ten minste uit:
 - a. het overzicht van baten en lasten en de toelichting;
 - b. de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting.

Titel 2.2 Het programmaplan

Artikel 8

1. Het programmaplan bevat de te realiseren programma's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien.
2. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten.
3. Het programmaplan bevat per programma:
 - a. de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten;
 - b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken;
 - c. de raming van baten en lasten.
4. De provincie onderscheidenlijk gemeente kan de baten en lasten per programma verdelen in de onderdelen baten en lasten voor prioriteiten en voor overig.
5. Het overzicht algemene dekkingsmiddelen bevat ten minste:
 - a. lokale heffingen, waarvan de besteding niet gebonden is;
 - b. algemene uitkeringen;
 - c. dividend;
 - d. saldo van de financieringsfunctie;
 - e. overige algemene dekkingsmiddelen.

Titel 2.3 De paragrafen

Artikel 9

1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.
2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:
 - a. lokale heffingen;
 - b. weerstandsvermogen;
 - c. onderhoud kapitaalgoederen;
 - d. financiering;

- e. bedrijfsvoering;
- f. verbonden partijen;
- g. grondbeleid.

Artikel 10

De paragraaf betreffende de lokale heffingen bevat ten minste:

- a. de geraamde inkomsten;
- b. het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;
- c. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen;
- d. een aanduiding van de lokale lastendruk;
- e. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

Artikel 11

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
- b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste:

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Artikel 12

1. De paragraaf betreffende het onderhoud van kapitaalgoederen bevat ten minste de volgende kapitaalgoederen:

- a. wegen;
- b. riolering;
- c. water;
- d. groen;
- e. gebouwen.

2. Van de kapitaalgoederen, bedoeld in het eerste lid, wordt aangegeven:

- a. het beleidskader;
- b. de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties;
- c. de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

Artikel 13

De paragraaf betreffende de financiering bevat in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.

Artikel 14

De paragraaf betreffende de bedrijfsvoering geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

Artikel 15

1. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:

- a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
- c. de lijst van verbonden partijen.

2. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:

- a. de naam en de vestigingsplaats;
- b. het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
- c. het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
- d. de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- e. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.

Artikel 16

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Titel 2.4 Het overzicht van baten en lasten en de toelichting

Artikel 17

Het overzicht van baten en lasten in de begroting bevat:

- a. per programma, of per programmaonderdeel als bedoeld in artikel 8, vierde lid, de raming van de baten en lasten en het saldo;
- b. het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien;
- c. het geraamde totaal saldo van baten en lasten, volgend uit de onderdelen a en b;
- d. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
- e. het geraamde resultaat, volgend uit de onderdelen c en d.

Artikel 18

In de besluiten tot wijziging van de begroting wordt per programma en, indien aanwezig, per programmaonderdeel, de mutatie en het nieuwe geraamde bedrag vastgesteld.

Artikel 19

De toelichting op het overzicht van baten en lasten bevat ten minste:

- a. het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar;
- b. de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en, in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voorvorig, begrotingsjaar de oorzaken van het verschil;
- c. een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma, waarbij per programma ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen;

- d. een overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves;
- e. de berekening van het aandeel van de gemeente, de provincie of de gemeenschappelijke regeling in het EMU-saldo, over het vorig begrotingsjaar, de berekening van het geraamde bedrag over het begrotingsjaar en de berekening van het geraamde bedrag over het jaar volgend op het begrotingsjaar.

Titel 2.5 De uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting

Artikel 20

1. De uiteenzetting van de financiële positie bevat een raming voor het begrotingsjaar van de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen.
2. Afzonderlijke aandacht wordt ten minste besteed aan:
 - a. de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;
 - b. de investeringen; onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut;
 - c. de financiering;
 - d. de stand en het gespecificeerde verloop van de reserves;
 - e. de stand en het gespecificeerde verloop van de voorzieningen.

Artikel 21

De toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie bevat ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar.

Hoofdstuk III. De meerjarenraming en de toelichting

Artikel 22

1. De meerjarenraming bevat een raming van de financiële gevolgen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar, waaronder de baten en de lasten van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen.
2. Artikel 20, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 23

De toelichting op de meerjarenraming bevat ten minste:

- a. de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en de motivering daarvan, en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de meerjarenraming van het vorig begrotingsjaar;
- b. een overzicht per jaar van de geraamde incidentele baten en lasten per programma, waarbij per programma ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen;
- c. een overzicht per jaar van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

Bijlage 6A Aantallen harde maatstaven

cluster Eemsdelta	kernen	kernen > 500	OAD	KP lok	KP reg	bf woonkern	bf buitengebied	bf gemeente
Appingedam	1	1	1.029	13.110	8.300	1,31	1,32	1,32
Delfzijl	11	3	668	26.170	19.100	1,3	1,23	1,24
Eemsmond haven	1	1	0	0	0	0	0	0
Loppersum	15	2	193	7.460	500	1,22	1,18	1,19
totaal / gemidd.	28	7	630	46.740	27.900	1,277	1,243	1,250
Eemsdelta cf CBS	27	6	665	47.180	36.480	1,28	1,22	1,22
verschil	-1	-1	35	440	8.580	0,003	-0,023	-0,030

cluster Hoogeland	kernen	kernen > 500	OAD	KP lok	KP reg	bf woonkern	bf buitengebied	bf gemeente
Eemsmond ex haven	12	3	358	14.690	2.820	1,08	1,06	1,06
Bedum	3	1	655	8.780	1.850	1,23	1,27	1,26
De Marne	17	4	154	8.220	320	1,1	1,05	1,05
Winsum	9	3	408	11.500	2.280	1,22	1,21	1,22
totaal / gemidd.	41	11	394	43.190	7.270	1,1575	1,1475	1,1475
Hoogeland cf CBS	41	11	383	43.280	7.680	1,14	1,1	1,11
verschil	0	0	-11	90	410	-0,0175	-0,0475	-0,0375

G 7	kernen	kernen > 500	OAD	KP lok	KP reg	bf woonkern	bf buitengebied	bf gemeente
Eemsdelta	27	6	665	47.180	36.480	1,28	1,22	1,22
Hoogeland	41	11	383	43.280	7.680	1,14	1,1	1,11
totaal/gemidd.	69	18	551	89.930	35.170	1,209	1,189	1,191
G7 cf CBS	68	17	522	90.430	44.640	1,2	1,14	1,15
verschil	-1	-1	-29	500	9.470	-0,009	-0,049	-0,041

Cluster DAL	kernen	kernen > 500	OAD	KP lok	KP reg	bf woonkern	bf buitengebied	bf gemeente
Appingedam	1	1	1.029	13.110	8.300	1,31	1,32	1,32
Delfzijl	11	3	668	26.170	19.100	1,3	1,23	1,24
Loppersum	15	2	193	7.460	500	1,22	1,18	1,19
totaal / gemidd.	27	6	630	46.740	27.900	1,277	1,243	1,25
DAL cf CBS	26	5	665	47.180	36.480	1,28	1,22	1,22
verschil	-1	-1	35	440	8.580	0,003	-0,023	-0,03

Cluster BMW E	kernen	kernen > 500	OAD	KP lok	KP reg	bf woonkern	bf buitengebied	bf gemeente
Eemsmond	13	4	358	14.690	2.820	1,08	1,06	1,06
Bedum	3	1	655	8.780	1.850	1,23	1,27	1,26
De Marne	17	4	154	8.220	320	1,1	1,05	1,05
Winsum	9	3	408	11.500	2.280	1,22	1,21	1,22
totaal / gemidd.	42	12	394	43.190	7.270	1,158	1,148	1,148
BW E cf CBS	42	12	383	43.280	7.680	1,14	1,1	1,11
verschil	0	0	-11	90	410	-0,018	-0,048	-0,038

Cluster DEAL	kernen	kernen > 500	OAD	KP lok	KP reg	bf woonkern	bf buitengebied	bf gemeente
Appingedam	1	1	1.029	13.110	8.300	1,31	1,32	1,32
Delfzijl	11	3	668	26.170	19.100	1,3	1,23	1,24
Eemsmond	13	4	358	14.690	2.820	1,08	1,06	1,06
Loppersum	15	2	193	7.460	500	1,22	1,18	1,19
totaal / gemidd.	40	10	562	61.430	30.720	1,228	1,198	1,2025
DEAL cf CBS	39	9	597	61.930	39.720	1,22	1,19	1,2
verschil	-1	-1	35	500	9.000	-0,008	-0,008	-0,0025

Cluster BMW	kernen	kernen > 500	OAD	KP lok	KP reg	bf woonkern	bf buitengebied	bf gemeente
Bedum	3	1	655	8.780	1.850	1,23	1,27	1,26
De Marne	17	4	154	8.220	320	1,1	1,05	1,05
Winsum	9	3	408	11.500	2.280	1,22	1,21	1,22
totaal / gemidd.	29	8	406	28.500	4.450	1,183	1,177	1,177
BW cf CBS	29	8	395	28.530	4.750	1,19	1,18	1,18
verschil	0	0	-11	30	300	0,007	0,003	0,003

Bron: PAUW (2014).

Bijlage 6B Opbouw algemene uitkering gemeente Noord-Groningen (G7)

Herindeling gemeente Hoogeland/Eemsideelta

septemberdecember 2014 (2014 - 0000286660) dd 16

Circulaire:
Samen te volgen gemeenten en
opgaven:

Gemeente	Opdracht
Appingedam	september 2014
Delfzijl	herrekening
Eemsmond	Eemsmond
Loppersum	herrekening tbv
Bedum	herrekening tbv
De Harne	herrekening tbv
Wirsum	herrekening tbv
2015	herrekening tbv

Verrijkingstaal:
Jaar en uitkeringsfactoren:

2015: 1,426 | 2016: 1,427 | 2017: 1,422 | 2018: 1,408

CBS basisgegevens:

Parameter	Waarde
Aantal kernen	68
Kernen > 500 adressen	17
Obd	522
Klantpotentieel lokaal	90.430,00
Klantpotentieel regionaal	44.640,00
Bodemfactor woonkernen	1,2
Bodemfactor buitengebied	1,4
Bodemfactor gemeente	1,15
Percentage slichte bodem	0

Eigen toelichting:
Datum rapport:

2-10-2014 12:32

Onderdeel A - Inkomensmaatstaven	Appingedam		Delfzijl		Eemsmond		Loppersum		Bedum		De Harne		Wirsum		Alle samen		Verschil		Verschil ind. of		Nieuw				
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016			
1c Waarde niet-woningen eigenaren	-217.930	-994.109	-1.327.031	-1.195.111	-149.703	-268.464	-187.172	-3.339.520	-3.339.520	-3.339.520	-3.339.520	-3.339.520	-3.339.520	-3.339.520	-3.339.520	-3.339.520	-3.339.520	-3.339.520	-3.339.520	-3.339.520	-3.339.520	-3.339.520	-3.339.520	-3.339.520	
1d Waarde niet-woningen gebruikers (onder aftrek amendement De Peter)	-166.424	-774.169	-1.037.846	-128.881	-106.013	-182.306	-129.796	-2.526.035	-2.526.035	-2.526.035	-2.526.035	-2.526.035	-2.526.035	-2.526.035	-2.526.035	-2.526.035	-2.526.035	-2.526.035	-2.526.035	-2.526.035	-2.526.035	-2.526.035	-2.526.035	-2.526.035	
1a Waarde woningen eigenaren	-717.320	-1.360.334	-942.756	-578.378	-559.776	-630.152	-917.415	-5.806.131	-5.806.131	-5.806.131	-5.806.131	-5.806.131	-5.806.131	-5.806.131	-5.806.131	-5.806.131	-5.806.131	-5.806.131	-5.806.131	-5.806.131	-5.806.131	-5.806.131	-5.806.131	-5.806.131	
Subtotaal	-1.101.673	-3.128.611	-3.307.633	-902.371	-915.492	-1.081.522	-1.234.383	-11.671.685	-11.671.685	-11.671.685	-11.671.685	-11.671.685	-11.671.685	-11.671.685	-11.671.685	-11.671.685	-11.671.685	-11.671.685	-11.671.685	-11.671.685	-11.671.685	-11.671.685	-11.671.685	-11.671.685	
Onderdeel B - Uitvermensteringen waarop de uitkering factor van toepassing is																									
Maatstaf	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	
1e ODB waarde niet-woningen	48.628	252.394	313.423	44.216	38.438	63.591	44.335	807.025	807.025	807.025	807.025	807.025	807.025	807.025	807.025	807.025	807.025	807.025	807.025	807.025	807.025	807.025	807.025	807.025	807.025
10a WVB schraafdeel	60.243	82.774	61.641	44.832	27.743	42.066	54.011	373.010	373.010	373.010	373.010	373.010	373.010	373.010	373.010	373.010	373.010	373.010	373.010	373.010	373.010	373.010	373.010	373.010	373.010
10b WVB schraafvoel	689.228	1.461.164	724.339	423.132	230.012	388.396	567.914	4.496.403	4.496.403	4.496.403	4.496.403	4.496.403	4.496.403	4.496.403	4.496.403	4.496.403	4.496.403	4.496.403	4.496.403	4.496.403	4.496.403	4.496.403	4.496.403	4.496.403	
3a Bestandsontvangsten	685.085	1.031.283	725.000	392.899	194.280	355.296	590.807	4.343.457	4.343.457	4.343.457	4.343.457	4.343.457	4.343.457	4.343.457	4.343.457	4.343.457	4.343.457	4.343.457	4.343.457	4.343.457	4.343.457	4.343.457	4.343.457	4.343.457	
3a Eigenouder-nutshouders	54.262	1.113.628	656.974	411.324	422.588	433.305	548.524	4.111.418	4.111.418	4.111.418	4.111.418	4.111.418	4.111.418	4.111.418	4.111.418	4.111.418	4.111.418	4.111.418	4.111.418	4.111.418	4.111.418	4.111.418	4.111.418	4.111.418	
3b Nutshouders	1.707.310	3.648.886	2.200.099	1.436.270	1.498.457	1.435.276	1.963.583	13.036.880	13.036.880	13.036.880	13.036.880	13.036.880	13.036.880	13.036.880	13.036.880	13.036.880	13.036.880	13.036.880	13.036.880	13.036.880	13.036.880	13.036.880	13.036.880	13.036.880	
4 Inwoners jongeren < 20 jaar	488.500	1.033.275	702.072	451.960	490.845	434.213	678.038	4.268.904	4.268.904	4.268.904	4.268.904	4.268.904	4.268.904	4.268.904	4.268.904	4.268.904	4.268.904	4.268.904	4.268.904	4.268.904	4.268.904	4.268.904	4.268.904	4.268.904	
5 Inwoners ouderen > 64 jaar	224.730	496.531	260.115	160.335	163.930	179.794	217.620	1.703.045	1.703.045	1.703.045	1.703.045	1.703.045	1.703.045	1.703.045	1.703.045	1.703.045	1.703.045	1.703.045	1.703.045	1.703.045	1.703.045	1.703.045	1.703.045	1.703.045	
5a Inwoners ouderen > 74 en < 85 jaar	24.966	53.062	24.723	14.952	14.548	17.112	20.216	169.578	169.578	169.578	169.578	169.578	169.578	169.578	169.578	169.578	169.578	169.578	169.578	169.578	169.578	169.578	169.578	169.578	
5b Bewillingskrimp	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
7 Laag inkomen	191.099	368.362	231.363	133.652	115.005	149.593	153.571	1.322.645	1.322.645	1.322.645	1.322.645	1.322.645	1.322.645	1.322.645	1.322.645	1.322.645	1.322.645	1.322.645	1.322.645	1.322.645	1.322.645	1.322.645	1.322.645	1.322.645	
7a Laag inkomen (drempel)	538.532	1.016.514	602.402	320.648	292.416	399.033	389.268	3.558.814	3.558.814	3.558.814	3.558.814	3.558.814	3.558.814	3.558.814	3.558.814	3.558.814	3.558.814	3.558.814	3.558.814	3.558.814	3.558.814	3.558.814	3.558.814	3.558.814	
12 Kinderbeden	145.421	513.517	56.048	28.781	31.811	18.178	39.385	833.140	833.140	833.140	833.140	833.140	833.140	833.140	833.140	833.140	833.140	833.140	833.140	833.140	833.140	833.140	833.140	833.140	
12a Kinderbeden (drempel)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
11 Uitkeringsontvangsten	134.633	173.761	179.971	80.524	83.283	83.776	99.348	835.296	835.296	835.296	835.296	835.296	835.296	835.296	835.296	835.296	835.296	835.296	835.296	835.296	835.296	835.296	835.296	835.296	
15b Extra groot leefloon VO	9.197	10.697	6.859	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
13 Karantpotentieel lokaal	517.176	1.036.332	581.724	295.416	347.688	325.512	455.400	3.581.028	3.581.028	3.581.028	3.581.028	3.581.028	3.581.028	3.581.028	3.581.028	3.581.028	3.581.028	3.581.028	3.581.028	3.581.028	3.581.028	3.581.028	3.581.028	3.581.028	
14 Karantpotentieel regionaal	128.576	299.488	44.218	7.840	29.008	5.018	547.859	699.955	699.955	699.955	699.955	699.955	699.955	699.955	699.955	699.955	699.955	699.955	699.955	699.955	699.955	699.955	699.955	699.955	

Bron: PAUW (2014).

Bijlage 6C Opbouw algemene uitkering gemeente Hoogeland

Herindeling gemeente Hoogeland

septembercirculaire 2014 (2014 - 0000286660) dd 16 september

Circulaire:
Samen te voegen gemeenten en
opgeven:

Gemeente		Opgeve	
Eemsmond		Eemsmond ex	
Bedum		herrekening tbv	
De Marne		herrekening tbv	
Wiusum		herrekening tbv	
2015		2015	
Constante prijzen	2015: 1,426 2016: 1,427 2017: 1,422 2018: 1,408		
Parameter	Waarde		
Aantal kernen	41		
Kernen > 500 adressen	11		
Opd	383		
Klantpotentieel lokaal	43.280,00		
Klantpotentieel regionaal	7.690,00		
Bodemfactor woonkernen	1,14		
Bodemfactor buitengebied	1,1		
Bodemfactor gemeente	1,11		
Percentage slechte bodem	0		

2-10-2014 12:39

Eigen toelichting:
Datum rapport:

Onderdeel A - Inkomensmaatstaven											
Maatstaf	Eemsmond 2015	Bedum 2015	De Marne 2015	Wiusum 2015	Alle samen 2015	Nieuw 2015	Vershil 2015	Vershil incl. of 2015	Nieuw 2016	Nieuw 2017	Nieuw 2018
1c Waarde niet-woningen eigenaren	-417.067	-149.703	-268.464	-187.172	-1.022.406	-1.022.406			-1.023.453	-1.024.506	-1.025.566
1f Waarde niet-woningen gebruikers (onder afbrek amendement De Pater)	-303.946	-106.013	-182.906	-129.796	-722.661	-722.661			-723.505	-724.354	-725.210
1a Waarde woningen eigenaren	-942.756	-630.152	-630.152	-917.415	-3.150.099	-3.150.099			-3.159.365	-3.168.659	-3.177.985
Subtotaal	-1.663.768	-915.492	-1.081.522	-1.234.383	-4.895.165	-4.895.165	1.337.800	1.337.800	-4.906.324	-4.917.520	-4.928.760
Onderdeel B - Uitgevenmaatstaven waarop de uitkeringfactor van toepassing is											
Maatstaf	Eemsmond 2015	Bedum 2015	De Marne 2015	Wiusum 2015	Alle samen 2015	Nieuw 2015	Vershil 2015	Vershil incl. of 2015	Nieuw 2016	Nieuw 2017	Nieuw 2018
1e OZB waarde niet-woningen	98.790	38.438	63.591	44.335	245.154	245.154			245.402	245.651	245.902
10a WWB schaalvoordeel	61.841	27.743	42.066	54.011	185.661	84.721	-100.940	-143.940	84.852	85.536	86.207
10b WWB schaalvoordeel	724.539	230.012	388.396	567.914	1.910.861	1.614.443	-296.418	-422.692	1.606.634	1.636.549	1.666.472
8 Bijstandsonverngers	728.760	194.901	355.906	550.807	1.830.373	1.830.373			1.835.313	1.888.576	1.933.186
3a Eén-ouder-huishoudens	65.894	39.686	40.735	61.402	207.717	207.717			208.017	208.466	208.765
3b Huishoudens	655.774	424.768	433.307	548.674	2.062.522	2.062.522			2.064.426	2.062.901	2.067.063
2 Inwoners	2.250.099	1.498.457	1.435.276	1.963.583	7.147.415	7.147.415			7.330.794	7.304.828	7.298.957
4 Inwoners: jongeren < 20 jaar	702.072	490.845	424.213	678.038	2.295.168	2.295.168			2.282.467	2.280.709	2.279.146
5 Inwoners: ouderen > 64 jaar	260.115	163.930	179.784	217.820	821.449	821.449			824.098	814.751	820.882
5a Inwoners: ouderen > 74 en < 85 jaar	24.723	14.548	17.112	20.216	76.598	76.598			76.484	75.390	75.889

Bron: PAUW (2014).

Bijlage 6D Opbouw algemene uitkering gemeente Eemsdelta

Herindeling gemeente Eemsdelta

Circulaire: septembercirculaire 2014 (2014 - 0000286660) dd 16

Samen te voegen gemeenten en opgaven:

Gemeente	Opgave
Appingedam	september
Deifzijl	herrekening
Eemsumond	havenebied
Loppersum	herrekening tbv
2015	
Constante prijzen	
2015: 1,426 2016: 1,427 2017: 1,422 2018: 1,408	
Parameter	Waarde
Aantal kerren	27
Kernen > 500 adressen	6
Oad	665
Klantenpotentieel lokaal	47.180,00
Klantenpotentieel regionaal	36.480,00
Bodemfactor woonkernen	1,28
Bodemfactor buitengebied	1,22
Bodemfactor gemeente	1,22
Percentage slechte bodem	0

Eigen toelichting:

2-10-2014 11:53

Datum rapport:

Onderdeel A - Inkomstenmaatschappen												
Maatstaf	Appingedam 2015	Deifzijl 2015	Eemsumond 2015	Loppersum 2015	Alle samen 2015	Nieuw 2015	Verschuif 2015	Verschil incl. of 2015	Nieuw 2015	Nieuw 2016	Nieuw 2017	Nieuw 2018
1c Waarde niet-woningen eigenaren (onder aftrek amendement De Pater)	-217.930	-994.109	-906.129	-195.111	-2.313.278	-2.313.278			-2.313.278	-2.308.401	-2.308.401	-2.308.401
1d Waarde niet-woningen gebruikers	-166.424	-774.169	-730.808	-128.881	-1.800.281	-1.800.281			-1.800.281	-1.796.347	-1.796.347	-1.796.347
1a Waarde woningen eigenaren	-717.320	-1.360.334	0	-578.378	-2.656.032	-2.656.032			-2.656.032	-2.656.032	-2.656.032	-2.656.032
Subtotaal	-1.101.673	-3.128.611	-1.636.937	-902.371	-6.769.591	-6.769.591	-1.337.800	-1.337.800	-6.769.591	-6.760.780	-6.760.780	-6.760.780
Onderdeel B - Uitgavenmaatschappen waarop de uitkeringfactor van toepassing is												
Maatstaf	Appingedam 2015	Deifzijl 2015	Eemsumond 2015	Loppersum 2015	Alle samen 2015	Nieuw 2015	Verschuif 2015	Verschil incl. of 2015	Nieuw 2015	Nieuw 2016	Nieuw 2017	Nieuw 2018
1e OZB waarde niet-woningen	48.628	252.394	214.633	46.216	561.872	561.872			561.872	561.872	561.872	561.872
10a WWB schaalnaandeel	60.243	82.274	0	44.832	187.350	92.063	-95.287	-135.879	92.063	92.893	93.620	94.282
10b WWB schaalvoordeel	689.226	1.461.164	0	425.152	2.575.542	2.275.100	-300.442	-428.430	2.275.100	2.340.075	2.395.117	2.444.010
8 Bijstandsonvangers	688.085	1.632.083	0	394.886	2.715.054	2.715.054			2.715.054	2.827.652	2.925.815	3.002.125
3a Eén-ouder-huishoudens	67.092	131.040	0	39.087	237.220	237.220			237.220	237.519	237.969	238.717
3b Huishoudens	524.964	1.112.608	0	411.324	2.048.896	2.048.896			2.048.896	2.050.543	2.043.988	2.043.083
2 Inwoners	1.707.310	3.648.886	0	1.436.270	6.792.465	6.792.465			6.792.465	6.966.114	6.930.311	6.913.607
4 Inwoners: jongeren < 20 jaar	488.500	1.033.275	0	451.960	1.973.735	1.973.735			1.973.735	1.953.218	1.935.828	1.919.414
5 Inwoners: ouderen > 64 jaar	224.730	496.531	0	160.335	881.595	881.595			881.595	884.127	875.422	866.250
5a Inwoners: ouderen > 74 en < 85 jaar	24.966	53.062	0	14.952	92.981	92.981			92.981	93.194	92.243	92.925

Bijlage 6E Opbouw algemene uitkering gemeente BMW

Herindeling cluster BMW

Circulaire: september 2014
 Samen te voegen gemeenten en opglaven: september 2014 - 000026660) dd 16 september 2014

Gemeente	Opname
Bedum	herrekening tbv
De Marne	herrekening tbv
Winsum	herrekening tbv
2015	
Constante prijzen	
2015: 1,426 2016: 1,427 2017: 1,422 2018: 1,408	
Parameter	Waarde
Aantal kernen	29
Kernen > 500 adressen	8
Oud	395
Klantpotentieel lokaal	28.530,00
Klantpotentieel regionaal	4.750,00
Bodemfactor woonkernen	1,19
Bodemfactor buitengebied	1,18
Bodemfactor gemeente	1,18
Percentage slechte bodem	0

Eigen toelichting:
 Datum rapport: 9-10-2014 10:46

Onderdeel A - Inkomstaanslagen											
	Bedum 2015	De Marne 2015	Winsum 2015	Alle samen 2015	Nieuw 2015	Verschi 2015	Verschi 2015	Nieuw 2015	Nieuw 2016	Nieuw 2017	Nieuw 2018
Maatstaf	-149.703	-268.464	-187.172	-605.339	-605.339			-605.339	-606.386	-607.439	-608.499
1c Waarde niet-woningen eigenaren											
1f Waarde niet-woningen gebruikers (onder aftrek amendement De Pater)	-106.013	-182.906	-129.796	-418.715	-418.715			-418.715	-419.560	-420.409	-421.264
1g Waarde woningen eigenaren	-659.776	-630.152	-91.715	-1.381.643	-1.381.643			-1.381.643	-1.382.504	-1.383.363	-1.384.224
Subtotaal	-915.492	-1.081.522	-1.234.383	-3.231.397	-3.231.397			-3.231.397	-3.242.556	-3.253.752	-3.264.992
Onderdeel B - Uitgavenmaatstaven waarop de uitkeringfactor van toepassing is											
	Bedum 2015	De Marne 2015	Winsum 2015	Alle samen 2015	Nieuw 2015	Verschi 2015	Verschi 2015	Nieuw 2015	Nieuw 2016	Nieuw 2017	Nieuw 2018
Maatstaf	38.438	63.591	44.335	146.364	146.364			146.364	146.612	146.861	147.112
1e DZB waarde niet-woningen	27.743	42.066	54.011	123.820	123.820			123.820	124.074	124.328	124.582
10a WVB schaalvoordeel	230.012	388.396	567.914	1.186.323	1.037.955	-148.367	-211.571	1.037.955	1.026.815	1.056.066	1.085.344
8 Bijstandsonbepalers	194.901	355.906	550.807	1.101.614	1.101.614			1.101.614	1.097.067	1.141.485	1.180.906
3a Eén-ouder-huishoudens	39.686	40.735	61.402	141.823	141.823			141.823	142.122	142.572	142.871
3b Huishoudens	424.768	433.307	548.674	1.406.748	1.406.748			1.406.748	1.409.374	1.409.853	1.413.816
2 Inwoners	1.490.457	1.435.276	1.963.583	4.889.316	4.897.316			4.897.316	5.029.769	5.010.584	5.005.186
4 Inwoners: jongeren < 20 jaar	490.845	424.213	678.038	1.593.096	1.593.096			1.593.096	1.592.119	1.590.361	1.588.797
5 Inwoners: ouderen > 64 jaar	163.930	179.784	217.620	561.335	561.335			561.335	563.460	558.932	565.063
5a Inwoners: ouderen > 74 en < 85 jaar	14.548	17.112	20.216	51.875	51.875			51.875	51.953	51.345	51.844
5b Bevolkingsrimp	0	190.878	0	190.878	95.101	-95.777	-136.578	95.101	0	0	0
7 Lage inkomers	115.005	149.593	153.571	418.169	418.169			418.169	420.426	422.428	424.609
7a Lage inkomers (drempel)	292.416	399.033	389.268	1.080.717	1.080.717			1.080.717	1.085.495	1.085.337	1.090.196
12 Kinderbeden	31.811	18.178	39.385	89.373	89.373			89.373	89.676	89.676	89.979

Bijlage 6F Opbouw algemene uitkering gemeente DAL

Herindeling cluster DAL

Circulaire: septembercirculaire 2014 (2014 - 0000286660) dd 16 september

Samen te voegen gemeenten en opgaven:

Gemeente	Opgeve
Delfzijl	Herrekening
Appingedam	september 2014
Loppersum	herrekening tbv
2015	
Constante prijzen	
2015: 1,426 2016: 1,427 2017: 1,422 2018: 1,408	
Parameter	Waarde
Aantal kerne	26
Kerne > 500 adressen	5
Oud	665
Klantenpotentieel lokaal	47.180,00
Klantenpotentieel regionaal	36.480,00
Bodemfactor woonkernen	1,28
Bodemfactor buitengebied	1,22
Bodemfactor gemeente	1,22
Percentage slechte bodem	0

Eigen toelichting:
Datum rapport: 9-10-2014 10:51

Onderdeel A - Inkomstaansluitingen										
Maatstaf	Delfzijl 2015	Appingedam 2015	Loppersum 2015	Alle samen 2015	Nieuw 2015	Verschil 2015	Verschil Incl. v/f 2015	Nieuw 2016	Nieuw 2017	Nieuw 2018
1c Waarde niet-woningen eigenaren	-994.109	-217.930	-195.111	-1.407.149	-1.407.149			-1.407.149	-1.402.272	-1.402.272
1f Waarde niet-woningen gebruikers (onder aftrek amendement De Pater)	-774.169	-166.424	-128.881	-1.069.474	-1.069.474			-1.069.474	-1.065.540	-1.065.540
1a Waarde woningen eigenaren	-1.360.334	-717.320	-678.378	-2.656.032	-2.656.032			-2.656.032	-2.656.032	-2.656.032
Subtotaal	-3.128.611	-1.101.673	-902.371	-5.132.655	-5.132.655			-5.132.655	-5.123.843	-5.123.843
Onderdeel B - Uitgavenmaatstaven waarop de uitkeringfactor van toepassing is										
Maatstaf	Delfzijl 2015	Appingedam 2015	Loppersum 2015	Alle samen 2015	Nieuw 2015	Verschil 2015	Verschil Incl. v/f 2015	Nieuw 2016	Nieuw 2017	Nieuw 2018
1e OZB waarde niet-woningen	252.394	48.628	46.216	347.238	347.238			347.238	347.238	347.238
10a WVB schaalindeel	82.274	60.243	44.832	187.350	92.063	-95.287	-135.879	92.063	91.620	94.282
10b WVB schaalvoordeel	1.461.164	689.226	425.152	2.575.542	2.275.100	-300.442	-428.430	2.340.075	2.395.117	2.444.010
8 Bijstandsontvangers	1.632.083	688.085	394.886	2.715.054	2.715.054			2.715.054	2.827.652	3.002.124
3e Eén-ouder-huishoudens	131.040	67.092	39.087	237.220	237.220			237.220	237.519	238.717
3b Huishoudens	1.112.608	524.964	411.324	2.048.896	2.048.896			2.048.896	2.050.543	2.043.988
2 Inwoners	3.648.886	1.707.310	1.436.270	6.792.465	6.792.465			6.966.114	6.930.311	6.913.607
4 Inwoners: jongeren < 20 jaar	1.033.275	488.500	451.960	1.973.735	1.973.735			1.953.218	1.935.828	1.919.414
5 Inwoners: ouderen > 64 jaar	496.531	224.730	160.335	881.595	881.595			881.595	884.127	886.250
5a Inwoners: ouderen > 74 en < 85										
5b Inwoners: ouderen > 85										
6a Inwoners: jongeren < 20 jaar										
6b Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6c Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6d Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6e Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6f Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6g Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6h Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6i Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6j Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6k Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6l Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6m Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6n Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6o Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6p Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6q Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6r Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6s Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6t Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6u Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6v Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6w Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6x Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6y Inwoners: jongeren > 20 jaar										
6z Inwoners: jongeren > 20 jaar										
7 Lage inkomens	533.166	0	190.457	723.623	717.535	-6.088	-8.681	717.535	0	0
7a Lage inkomens (drempel)	368.362	191.099	123.852	683.313	683.113			683.113	684.535	685.957
7b Lage inkomens (drempel)	1.016.514	538.532	320.648	1.875.694	1.875.694			1.875.694	1.874.498	1.869.487

Bron: PAUW (2014).

Bijlage 6G Opbouw algemene uitkering gemeente BMW

Herindeling cluster BMW

septembercirculaire 2014 (2014 - 0000266660) dd 16 september 2014

Circulaire:
Samen te voegen gemeenten en
opgaven:

Gemeente	Opgave
Bedum	herrekening tbv
De Marne	herrekening tbv
Winsum	herrekening tbv
2015	
Verdikkingsjaar:	
Jaren en uitkeringsfactoren:	
CBS basisgegevens:	
Constante prijzen	
2015: 1,426 2016: 1,427 2017: 1,422 2018: 1,408	
Parameter	Waarde
Aantal kernen	25
Kernen > 500 adressen	8
Oed	395
Klantenpotentieel lokaal	28.530,00
Klantenpotentieel regionaal	4.750,00
Bodemfactor woonkernen	1,19
Bodemfactor buitengebied	1,18
Bodemfactor gemeente	1,18
Percentage slechte bodem	0

Eigen toelichting:
Datum rapport: 9-10-2014 10:46

Onderdeel A - Inkomensmaatstaven

Maatslaf	Bedum 2015	De Marne 2015	Winsum 2015	Alle samen 2015	Nieuw 2015	Verschil 2015	Verschil incl. of 2015	Nieuw 2016	Nieuw 2017	Nieuw 2018
1c Waarde niet-woningen eigenaren	-149.703	-268.464	-187.172	-605.339	-605.339			-606.386	-607.439	-608.499
1f Waarde niet-woningen gebruikers (onder aftrek amendement De Pater)	-106.013	-182.906	-129.796	-418.715	-418.715			-419.560	-420.409	-421.264
1g Waarde woningen eigenaren	-639.776	-630.152	-917.415	-2.207.343	-2.207.343			-2.216.610	-2.225.904	-2.235.229
Subtotaal	-915.492	-1.081.522	-1.234.383	-3.231.397	-3.231.397			-3.243.397	-3.253.752	-3.264.992

Onderdeel B - Uitruvingsmaatstaven waarop de uitkeringsfactor van toepassing is

Maatslaf	Bedum 2015	De Marne 2015	Winsum 2015	Alle samen 2015	Nieuw 2015	Verschil 2015	Verschil incl. of 2015	Nieuw 2016	Nieuw 2017	Nieuw 2018
1e OZB waarde niet-woningen	38.438	63.591	44.335	146.364	146.364			146.612	146.861	147.112
10a WWS schattingdeel	27.743	42.066	56.914	126.723	126.723			127.015	127.307	127.600
10b WWS schattingvoordeel	230.012	388.396	567.914	1.186.323	1.037.955	-148.367	-211.571	1.026.815	1.056.066	1.085.344
8 Bijstandsonvangers	194.901	355.906	550.807	1.101.614	1.101.614			1.101.614	1.097.067	1.141.485
3a Eén-ouder-huishoudens	39.686	40.735	61.402	141.823	141.823			141.823	142.122	142.671
3b Huishoudens	424.768	433.307	548.674	1.406.748	1.406.748			1.406.748	1.409.653	1.413.816
2 Inwoners	1.498.457	1.435.276	1.963.583	4.897.316	4.897.316			4.897.316	5.029.769	5.010.584
4 Inwoners: jongeren < 20 jaar	490.845	424.213	678.038	1.593.096	1.593.096			1.593.096	1.592.119	1.590.361
5 Inwoners: ouderen > 64 jaar	163.930	179.784	217.620	561.335	561.335			561.335	563.460	565.063
3a Inwoners: ouderen > 74 en < 85 jaar	14.548	17.112	20.216	51.875	51.875			51.875	51.953	51.844
5b Bevolkingsrimp	0	190.878	0	190.878	95.101	-95.777	-136.578	95.101	0	0
7 Lage inkomens	115.005	149.593	153.571	418.169	418.169			418.169	420.426	424.609
7a Lage inkomens (drempel)	292.416	399.033	389.268	1.080.717	1.080.717			1.080.717	1.085.495	1.090.196
1.2 Minderheden	31.811	18.178	39.385	89.373	89.373			89.373	89.676	89.979

Bron: PAUW (2014).

Bijlage 6H Opbouw algemene uitkering gemeente DEAL

Herindeling cluster DEAL

Circulaire: septembercirculaire 2014 (2014 - 0000286660) dd 16
 Samen te voegen gemeenten en opgeven:

	Gemeente	Opname
	Deilzijl	Herrekening
	Appingedam	september 2014
	Loppersum	Herrekening tbv
	Eemsmond	Eemsmond
	2015	
Verrijkingjaar:	2015: 1,426 2016: 1,427 2017: 1,422 2018: 1,408	
Jaren en uitkeringsfactoren:		Waarde
CBS basisgegevens:	Aantal kernen	39
	Kernen > 500 adressen	9
	Oud	597
	Klantpotentieel lokaal	61.930,00
	Klantpotentieel regionaal	39.720,00
	Bodemfactor woonkernen	1,22
	Bodemfactor buitengebied	1,19
	Bodemfactor gemeente	1,2
	Percentage slechte bodem	0
Eiden toelichting:		
Datum rapport:	9-10-2014 10:38	

Onderdeel A - Inkomstaansluitingen

Maatstaf	Deelfijl 2015	Appingedam 2015	Loppersum 2015	Eemsmond 2015	Alle samen 2015	Nieuw 2015	Verschuif 2015	Verschil incl. of 2015	Nieuw 2016	Nieuw 2017	Nieuw 2018
1c Waarde niet-woningen eigenaren	-994.109	-217.930	-195.111	-1.327.031	-2.734.181	-2.734.181		-2.734.181	-2.729.303	-2.729.303	-2.729.303
1f Waarde niet-woningen gebruikers (onder aftrek amendement De Pater)	-774.169	-166.424	-128.881	-1.037.846	-2.107.320	-2.107.320		-2.107.320	-2.103.386	-2.103.386	-2.103.386
1a Waarde woningen eigenaren	-1.360.334	-717.320	-578.378	-942.756	-3.598.787	-3.598.787		-3.598.787	-3.598.787	-3.598.787	-3.598.787
Subtotaal	-4.128.611	-1.101.673	-902.371	-3.307.633	-8.440.288	-8.440.288		-8.440.288	-8.431.476	-8.431.476	-8.431.476

Onderdeel B - Ultraevenmaatslaven waarop de uitkeringsfactor van toepassing is

Maatstaf	Deelfijl 2015	Appingedam 2015	Loppersum 2015	Eemsmond 2015	Alle samen 2015	Nieuw 2015	Verschuif 2015	Verschil incl. of 2015	Nieuw 2016	Nieuw 2017	Nieuw 2018
1a OZB waarde niet-woningen	252.394	48.628	46.216	313.423	660.661	660.661		660.661	660.661	660.661	660.661
1da WWB schaaldeel	82.274	60.243	44.832	61.841	249.191	95.694	-153.497	-218.886	96.391	97.015	97.595
1Db WWB schaalvoordeel	1.461.164	689.226	425.152	724.539	3.300.080	2.797.936	-502.145	-716.059	2.863.361	2.919.110	2.968.967
8 Bijstandsontvangers	1.632.083	688.085	394.886	728.760	3.443.813	3.443.813		3.443.813	3.565.897	3.672.906	3.754.406
3a Eén-ouder-huishoudens	1.112.608	67.092	39.087	65.894	303.114	303.114		303.114	303.414	303.863	304.612
3b Huishoudens	3.648.886	1.707.310	1.436.270	2.250.099	9.042.564	9.042.564		9.042.564	9.267.139	9.224.555	9.207.378
4 Inwoners jongeren < 20 jaar	1.031.275	488.500	451.960	702.072	2.675.808	2.675.808		2.675.808	2.643.567	2.626.176	2.609.762
5 Inwoners: ouderen > 64 jaar	496.531	224.730	160.335	280.115	1.141.710	1.141.710		1.141.710	1.144.765	1.131.241	1.142.069
3a Inwoners: ouderen > 74 en < 85 jaar	53.062	24.966	14.952	24.723	117.703	117.703		117.703	117.725	116.288	116.970
5b Bevolkingskrimp	533.166	0	150.457	210.179	933.802	927.715	-6.088	-8.681	0	0	0

Bron: PAUW (2014).

**Bijlage 7A Berekening uitkering tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling
2017-2021 voor gemeenten Noord-Groningen (G7) bij
herindeling per 1 januari 2018**

**Berekening frictiekosten samenvoeging gemeenten
Eemsum, Bedum, De Marne, Winsum, Delfzijl,
Appingedam, Loppersum**

Betrokken gemeenten (incl. aantal inwoners in het jaar T-1):
 Eemsum: 15.768 inwoners
 Bedum: 10.674 inwoners
 De Marne: 9.973 inwoners
 Winsum: 13.790 inwoners
 Delfzijl: 25.700 inwoners
 Appingedam: 11.975 inwoners
 Loppersum: 9.956 inwoners

Uitkeringsfactor: 1,437
 Datum rapport: 2-10-2014 14:26

Gemeente	Jaar	Percentage	Uitkering
Eemsum	T-1	25% / 7	888.721
Bedum	T-1	25% / 7	888.721
De Marne	T-1	25% / 7	888.721
Winsum	T-1	25% / 7	888.721
Delfzijl	T-1	25% / 7	888.721
Appingedam	T-1	25% / 7	888.721
Loppersum	T-1	25% / 7	888.721
Samengevoegde gemeente	T	40%	9.953.678
	T+1	20%	4.976.839
	T+2	20%	4.976.839
	T+3	20%	4.976.839
Totaal samengevoegde gemeente:		100%	24.884.195
Totale uitkering:		125%	31.105.244

Bron: PAUW (2014).

**Bijlage 7C Berekening uitkering tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling
2017-2021 voor gemeenten BMW en DAL bij herindeling per
1 januari 2018**

Berekening frictiekosten samenvoeging gemeenten

Eemsmond, Bedum, De Marne, Winsum

Betrokken gemeenten (incl. aantal inwoners in het jaar T-1):

Eemsmond: 15.768 inwoners

Bedum: 10.674 inwoners

De Marne: 9.973 inwoners

Winsum: 13.790 inwoners

Uitkeringsfactor:

1,437

Datum rapport:

9-10-2014 12:05

Gemeente	Jaar	Percentage	Uitkering
Eemsmond	T-1	25% / 4	769.825
Bedum	T-1	25% / 4	769.825
De Marne	T-1	25% / 4	769.825
Winsum	T-1	25% / 4	769.825
Samengevoegde gemeente	T	40%	4.926.880
	T+1	20%	2.463.440
	T+2	20%	2.463.440
	T+3	20%	2.463.440
Totaal samengevoegde gemeente:		100%	12.317.199
Totale uitkering:		125%	15.396.499

Bron: PAUW (2014).

Berekening frictiekosten samenvoeging gemeenten

Delfzijl, Appingedam, Loppersum

Betrokken gemeenten (incl. aantal inwoners in het jaar T-1):

Delfzijl: 25.700 inwoners

Appingedam: 11.975 inwoners

Loppersum: 9.956 inwoners

Uitkeringsfactor:

1,437

Datum rapport:


9-10-2014 12:14

Gemeente	Jaar	Percentage	Uitkering
Delfzijl	T-1	25% / 3	677.735
Appingedam	T-1	25% / 3	677.735
Loppersum	T-1	25% / 3	677.735
Samengevoegde gemeente	T	40%	3.253.128
	T+1	20%	1.626.564
	T+2	20%	1.626.564
	T+3	20%	1.626.564
Totaal samengevoegde gemeente:		100%	8.132.821
Totale uitkering:		125%	10.166.026

Bron: PAUW (2014).

Bijlage 8A Appingedam: de nettolasten (primitieve begroting 2014) vergeleken met het gemeentefonds


2014

Gemeente				
Jaar	Appingedam			
Inwoners	2014			
	12.053			
				
		Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties		
Cluster	Netto lasten (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering (x € 1.000)	Vershil (x € 1.000)	Vershil per inw. (x € 1)
Inkomstenclusters	19.360	-16.508	2.852	237
Onroerendezaakbelastingen	2.798	-1.376	1.422	118
Algemene uitkering	15.054	-15.132	-78	-6
Overige eigen middelen (OEM)	317	0	317	26
Mutaties reserves	1.191	0	1.191	99
Uitgavenclusters	-19.359	16.505	-2.854	-237
Bestuur	-2.457	1.317	-1.140	-95
Bestuursorganen	-801	574	-227	-19
Algemene ondersteuning	-1.656	743	-913	-76
Voorzieningen bevolking	-11.309	10.642	-667	-55
Werk en inkomen	-2.156	1.934	-222	-18
Maatschappelijke zorg	-4.469	4.913	444	37
Educatie	-2.872	2.116	-756	-63
Kunst en ontspanning	-1.134	1.225	91	8
Oudheid	-176	275	99	8
Bevolkingszaken	-502	179	-323	-27
Bebouwing en omgeving	-1.523	1.623	100	8
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	-621	634	13	1
Reiniging	203	-212	-9	-1
Openbare orde en veiligheid	-789	787	-2	0
Fysiek milieu	-316	414	98	8
Openbare ruimte	-4.070	2.714	-1.356	-113
Riolering	134	-29	105	9
Groen	-1.573	978	-595	-49
Wegen en water	-2.631	1.765	-866	-72
Overigen	0	209	209	17
Herindeling		0	0	0
Suppletie OZB		136	136	11
Diversen	0	73	73	6
Saldo na bestemming	1	-3	-2	0

© BZK

Bijlage 8B Bedum: de nettolasten (primitieve begroting 2014) vergeleken met het gemeentefonds

2014

Gemeente				
Jaar	Bedum			
Inwoners	2014			
	10.553			
				
		Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties		
Cluster	Netto lasten (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering (x € 1.000)	Vershil (x € 1.000)	Vershil per inw. (x € 1)
Inkomstenclusters	11.385	-10.770	615	58
Onroerendezaakbelastingen	1.486	-1.187	299	28
Algemene uitkering	9.621	-9.583	38	4
Overige eigen middelen (OEM)	440	0	440	42
Mutaties reserves	-162	0	-162	-15
Uitgavenclusters	-11.308	10.769	-539	-51
Bestuur	-1.845	1.158	-687	-65
Bestuursorganen	-803	541	-262	-25
Algemene ondersteuning	-1.042	617	-425	-40
Voorzieningen bevolking	-5.327	5.882	555	53
Werk en inkomen	-717	775	58	5
Maatschappelijke zorg	-2.394	3.128	734	70
Educatie	-775	935	160	15
Kunst en ontspanning	-1.255	857	-398	-38
Oudheid	-46	36	-10	-1
Bevolkingszaken	-140	151	11	1
Bebouwing en omgeving	-1.514	1.230	-284	-27
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	-736	433	-303	-29
Reiniging	150	-176	-26	-2
Openbare orde en veiligheid	-642	596	-46	-4
Fysiek milieu	-286	377	91	9
Openbare ruimte	-2.622	2.408	-214	-20
Riolering	164	-40	124	12
Groen	-981	807	-174	-16
Wegen en water	-1.805	1.641	-164	-16
Overigen	0	91	91	9
Herindeling		0	0	0
Suppletie OZB		25	25	2
Diversen	0	66	66	6
Saldo na bestemming	77	-1	76	7

© BZK

Bijlage 8C De Marne: de nettolasten (primitieve begroting 2014) vergeleken met het gemeentefonds

2014

Gemeente				
Jaar	De Marne			
Inwoners	2014			
	10.336			

Cluster	Netto lasten	Gemeente fonds uitkering	Verschil	Verschil per inw.
	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1)
Inkomstenclusters	16.440	-14.276	2.164	209
Onroerendezaakbelastingen	2.241	-1.374	867	84
Algemene uitkering	12.683	-12.902	-219	-21
Overige eigen middelen (OEM)	69	0	69	7
Mutaties reserves	1.447	0	1.447	140
Uitgavenclusters	-16.448	14.276	-2.172	-210
Bestuur	-2.337	1.267	-1.070	-104
Bestuursorganen	-1.069	577	-492	-48
Algemene ondersteuning	-1.268	690	-578	-56
Voorzieningen bevolking	-7.267	7.086	-181	-18
Werk en inkomen	-1.325	1.283	-42	-4
Maatschappelijke zorg	-3.232	3.678	446	43
Educatie	-1.070	1.172	102	10
Kunst en ontspanning	-1.152	799	-353	-34
Oudheid	-102	6	-96	-9
Bevolkingszaken	-386	148	-238	-23
Bebouwing en omgeving	-2.152	1.889	-263	-25
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	-1.443	534	-909	-88
Reiniging	251	-188	63	6
Openbare orde en veiligheid	-834	913	79	8
Fysiek milieu	-126	630	504	49
Openbare ruimte	-4.692	3.785	-907	-88
Riolering	-350	-180	-530	-51
Groen	-1.597	867	-730	-71
Wegen en water	-2.745	3.098	354	34
Overigen	0	249	249	24
Herindeling	0	0	0	0
Suppletie OZB	0	-1	-1	0
Diversen	0	250	250	24
Saldo na bestemming	-8	0	-8	-1

Bijlage 8D Delfzijl: de nettolasten (primitieve begroting 2014) vergeleken met het gemeentefonds

2014

Gemeente	Delfzijl
Jaar	2014
Inwoners	26.025



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Cluster	Netto lasten (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering (x € 1.000)	Verschil (x € 1.000)	Verschil per inw. (x € 1)
Inkomstenclusters	42.555	-34.546	8.009	308
Onroerendezaakbelastingen	9.044	-3.765	5.279	203
Algemene uitkering	30.978	-30.781	197	8
Overige eigen middelen (OEM)	2.677	0	2.677	103
Mutaties reserves	-144	0	-144	-6
Uitgavenclusters	-42.559	34.546	-8.013	-308
Bestuur	-5.101	2.599	-2.502	-96
Bestuursorganen	-2.416	1.016	-1.400	-54
Algemene ondersteuning	-2.685	1.583	-1.102	-42
Voorzieningen bevolking	-21.122	20.187	-935	-36
Werk en inkomen	-4.260	4.113	-147	-6
Maatschappelijke zorg	-8.748	9.736	988	38
Educatie	-3.889	3.170	-719	-28
Kunst en ontspanning	-3.519	2.548	-971	-37
Oudheid	-80	240	160	6
Bevolkingszaken	-626	380	-246	-9
Bebouwing en omgeving	-7.131	3.898	-3.233	-124
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	-4.406	1.226	-3.180	-122
Reiniging	763	-448	315	12
Openbare orde en veiligheid	-2.547	1.860	-687	-26
Fysiek milieu	-941	1.260	319	12
Openbare ruimte	-9.205	6.766	-2.439	-94
Riolering	776	-224	552	21
Groen	-4.614	2.063	-2.551	-98
Wegen en water	-5.367	4.927	-440	-17
Overigen	0	1.096	1.096	42
Herindeling		0	0	0
Suppletie OZB		230	230	9
Diversen	0	866	866	33
Saldo na bestemming	-4	0	-4	0

Bijlage 8E Eemmond: de nettolasten (primitieve begroting 2014) vergeleken met het gemeentefonds

2014

Gemeente	Eemmond
Jaar	2014
Inwoners	16.083




Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Cluster	Netto lasten (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering (x € 1.000)	Verschil (x € 1.000)	Verschil per inw. (x € 1)
<u>Inkomstenclusters</u>	28.687	-21.761	6.926	431
Onroerendezaakbelastingen	9.926	-3.836	6.090	379
Algemene uitkering	18.118	-17.925	193	12
Overige eigen middelen (OEM)	471	0	471	29
Mutaties reserves	172	0	172	11
<u>Uitgavenclusters</u>	-28.902	21.762	-7.140	-444
Bestuur	-1.859	1.765	-94	-6
Bestuursorganen	-774	763	-11	-1
Algemene ondersteuning	-1.085	1.002	-83	-5
Voorzieningen bevolking	-16.083	11.595	-4.488	-279
Werk en inkomen	-3.481	2.235	-1.246	-77
Maatschappelijke zorg	-6.286	5.509	-777	-48
Educatie	-2.757	2.197	-560	-35
Kunst en ontspanning	-2.207	1.384	-823	-51
Oudheid	-408	47	-361	-22
Bevolkingszaken	-944	223	-721	-45
Bebouwing en omgeving	-5.475	2.951	-2.524	-157
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	-2.063	753	-1.310	-81
Reiniging	-1.978	-278	-2.256	-140
Openbare orde en veiligheid	-1.233	1.554	321	20
Fysiek milieu	-201	922	721	45
Openbare ruimte	-5.485	4.872	-613	-38
Riolering	90	-297	-207	-13
Groen	-2.377	1.279	-1.098	-68
Wegen en water	-3.198	3.890	692	43
Overigen	0	579	579	36
Herindeling		0	0	0
Suppletie OZB		241	241	15
Diversen	0	338	338	21
Saldo na bestemming	-215	1	-214	-13

Bijlage 8F Loppersum: de nettolasten (primitieve begroting 2014) vergeleken met het gemeentefonds

2014

Gemeente				
Jaar	Loppersum			
Inwoners	2014			
	10.292			
		 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties		
Cluster	Netto lasten (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering (x € 1.000)	Verschil (x € 1.000)	Verschil per inw. (x € 1)
Inkomstenclusters	13.231	-12.408	823	80
Onroerendezaakbelastingen	1.599	-1.120	479	47
Algemene uitkering	11.533	-11.288	245	24
Overige eigen middelen (OEM)	435	0	435	42
Mutaties reserves	-336	0	-336	-33
Uitgavenclusters	-13.229	12.408	-821	-80
Bestuur	-2.225	1.159	-1.066	-104
Bestuursorganen	-811	546	-265	-26
Algemene ondersteuning	-1.414	613	-801	-78
Voorzieningen bevolking	-5.965	6.315	350	34
Werk en inkomen	-1.126	1.092	-34	-3
Maatschappelijke zorg	-2.765	3.256	491	48
Educatie	-914	1.053	139	14
Kunst en ontspanning	-754	761	7	1
Oudheid	-62	5	-57	-6
Bevolkingszaken	-344	148	-196	-19
Bebouwing en omgeving	-1.762	1.399	-363	-35
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	-575	437	-138	-13
Reiniging	195	-171	24	2
Openbare orde en veiligheid	-939	655	-284	-28
Fysiek milieu	-443	478	35	3
Openbare ruimte	-3.277	3.179	-98	-10
Riolering	73	-123	-50	-5
Groen	-1.340	785	-555	-54
Wegen en water	-2.010	2.517	507	49
Overigen	0	356	356	35
Herindeling		0	0	0
Suppletie OZB		64	64	6
Diversen	0	292	292	28
Saldo na bestemming	2	0	2	0

© BZK

Bijlage 8G Winsum: de nettolasten (primitieve begroting 2014) vergeleken met het gemeentefonds

2014


Gemeente				
Jaar	Winsum			
Inwoners	2014			
	13.906			

Cluster	Netto lasten	Gemeente fonds uitkering	Verschil	Verschil per inw.
	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1)
Inkomstenclusters	17.263	-15.142	2.121	153
Onroerendezaakbelastingen	2.349	-1.475	874	63
Algemene uitkering	13.581	-13.667	-86	-6
Overige eigen middelen (OEM)	698	0	698	50
Mutaties reserves	635	0	635	46
Uitgavenclusters	-17.054	15.142	-1.912	-137
Bestuur	-2.103	1.469	-634	-46
Bestuursorganen	-909	660	-249	-18
Algemene ondersteuning	-1.194	809	-385	-28
Voorzieningen bevolking	-8.784	8.222	-562	-40
Werk en inkomen	-1.590	1.369	-221	-16
Maatschappelijke zorg	-4.164	3.991	-173	-12
Educatie	-1.404	1.546	142	10
Kunst en ontspanning	-1.004	1.115	111	8
Oudheid	-201	6	-195	-14
Bevolkingszaken	-421	195	-226	-16
Bebouwing en omgeving	-2.298	1.725	-573	-41
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	-1.015	552	-463	-33
Reiniging	303	-228	75	5
Openbare orde en veiligheid	-1.219	813	-406	-29
Fysiek milieu	-367	588	221	16
Openbare ruimte	-3.869	3.544	-325	-23
Riolering	145	-109	36	3
Groen	-1.878	1.049	-829	-60
Wegen en water	-2.136	2.604	468	34
Overigen	0	182	182	13
Herindeling		0	0	0
Suppletie OZB		116	116	8
Diversen	0	66	66	5
Saldo na bestemming	209	0	209	15

© BZK

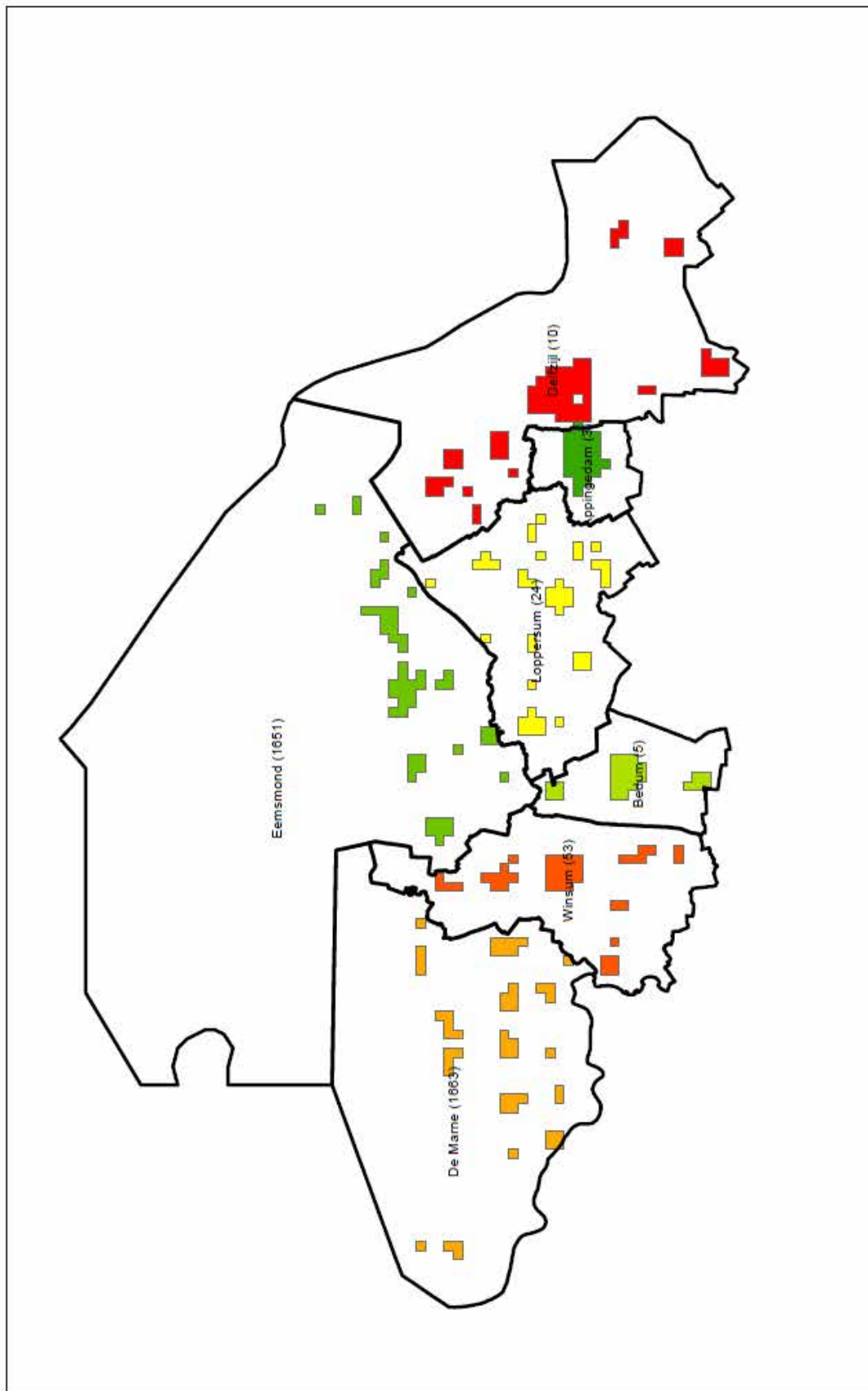
Bijlage 8H Noord-Groningen (G7): de nettolasten (de opgetelde ramingen uit de primitieve begrotingen 2014 van de zeven gemeenten) vergeleken met het gemeentefonds

2014

Gemeente		Noord-Groningen		 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	
Jaar		2014			
Inwoners		99.248			
Cluster	Netto lasten (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering (x € 1.000)	Vershil (x € 1.000)	Vershil per inw. (x € 1)	
Inkomstenclusters	148.920	-119.406	29.514	297	
Onroerendezaakbelastingen	29.443	-14.133	15.310	154	
Algemene uitkering	111.568	-105.273	6.295	63	
Overige eigen middelen (OEM)	5.106	0	5.106	51	
Mutaties reserves	2.803	0	2.803	28	
Uitgavenclusters	-148.858	119.406	-29.452	-297	
Bestuur	-17.927	9.535	-8.392	-85	
Bestuursorganen	-7.583	3.480	-4.103	-41	
Algemene ondersteuning	-10.344	6.055	-4.289	-43	
Voorzieningen bevolking	-75.857	68.440	-7.417	-75	
Werk en inkomen	-14.655	11.316	-3.339	-34	
Maatschappelijke zorg	-32.058	34.171	2.113	21	
Educatie	-13.681	12.214	-1.467	-15	
Kunst en ontspanning	-11.025	8.796	-2.229	-22	
Oudheid	-1.075	615	-460	-5	
Bevolkingszaken	-3.363	1.328	-2.035	-21	
Bebouwing en omgeving	-21.855	13.924	-7.931	-80	
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	-10.859	4.417	-6.442	-65	
Reiniging	-113	-1.701	-1.814	-18	
Openbare orde en veiligheid	-8.203	6.603	-1.600	-16	
Fysiek milieu	-2.680	4.605	1.925	19	
Openbare ruimte	-33.219	26.630	-6.589	-66	
Riolering	1.032	-1.247	-215	-2	
Groen	-14.360	7.828	-6.532	-66	
Wegen en water	-19.891	20.049	158	2	
Overigen	0	877	877	9	
Herindeling		0	0	0	
Suppletie OZB		811	811	8	
Diversen	0	66	66	1	
Saldo na bestemming	62	0	62	1	

© BZK

Bijlage 9 Kernen in de zeven gemeenten (2013)



Bron: CBS

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Bestuur, Democratie en Financiën
Postbus 20011 | 2500AA Den Haag

November 2014 | 25699