

Inhoudsopgave

Leeswijzer	2
Bestuurlijke samenvatting, conclusies en aanbevelingen	4
1. Inleiding	10
1.1 Aanleiding tot de herindelingscan	10
1.2 Doel van de herindelingscan	10
1.3 Werkwijze	11
2. Financiële effecten bij gemeentelijke herindeling	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Herindeling en de algemene uitkering	12
2.3 Friciekosten en tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling	13
2.4 Financiële verkenning door gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss	15
3. De ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Financieel toezicht 2013	17
3.2.1 Begroting 2013 en meerjarenraming 2014-2016 Maasdonk	18
3.2.2 Begroting 2013 en meerjarenraming 2014-2016 's-Hertogenbosch	20
3.2.1 Begroting 2013 en meerjarenraming 2014-2016 Oss	22
3.2.4 Conclusies	25
3.3 Jaarrekening	25
3.4 Vermogenpositie	28
3.4.1 Inleiding	28
3.4.2 Weerstandsvermogen Maasdonk	29
3.4.3 Weerstandvermogen 's-Hertogenbosch	31
3.4.4 Weerstandvermogen Oss	34
3.4.5 Conclusies	37
3.5 Grondbeleid	38
3.5.1 Inleiding	38
3.5.2 Visie en uitgangspunten grondbeleid	40
3.5.3 Boekwaarden grondexploitaties	45
3.5.4 Weerstandsvermogen grondexploitatie	48
3.5.5 Bevindingen accountantscontrole jaarrekening 2012 grondexploitatie	49
3.5.6 Regionaal bedrijventerrein Heesch-West	51
3.5.7 Conclusies en aanbevelingen	52
3.6 Onderhoud kapitaalgoederen	53
3.6.1 Inleiding	55
3.6.2 Onderhoudsplannen	54
3.6.3 Achterstallig onderhoud	55
3.6.4 Conclusies en aanbevelingen	56
3.7 Verbonden partijen	57
4. De eigen inkomsten vergeleken	58
4.1 Inleiding	58
4.2 Belastingen	58
4.3 Overige heffingen	61
4.4 Conclusies en aanbevelingen	61
Bijlagen herindelingscan	
Bijlage 1: Grondexploitatie	
Bijlage 2: Verbonden partijen	
Bijlage 3: Overzicht belastingtarieven	

Leeswijzer

Algemeen

De herindelingscan verschaft de bij de herindeling betrokken gemeenten Maasdonk, 's-Hertogenbosch en Oss inzicht in de eigen financiële situatie en die van de herindelingspartner.

Voor deze scan is gebruik gemaakt van een landelijk model, waarbij de voor de gemeente relevante onderwerpen zijn beschreven. Op een aantal onderdelen is afgeweken van het landelijke model, gelet op het bijzondere karakter van de herindeling. De herindeling bestaat namelijk uit een splitsing van de gemeente Maasdonk, waarbij de kernen Nuland en Vinkel overgaan naar de gemeente 's-Hertogenbosch en de kern Geffen naar de gemeente Oss.

Het ministerie van Binnenlandse zaken heeft relevante informatie verwerkt voor de gevolgen voor de algemene uitkering. De door de provincie verzamelde gegevens in het kader van het reguliere toezicht zijn in het model verwerkt. Daarnaast heeft de provincie bij de betreffende gemeenten aanvullende informatie opgevraagd. De begroting 2013, meerjarenraming 2014 tot en met 2016 en de (concept)jaarrekening 2012 zijn daarbij de brondocumenten. Indien hiervan wordt afgeweken wordt dit vermeld.

Op grond van de centrale probleemstelling wordt de financiële positie van de huidige gemeenten Maasdonk, 's-Hertogenbosch en Oss nader financieel onderzocht en wordt er inzicht verschaft in de belangrijkste financiële effecten van de herindeling. Om hier antwoord op te kunnen geven zijn er drie onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Wat zijn de belangrijkste financiële gevolgen met betrekking tot deze herindeling?
2. Wat kan er over de financiële positie van de huidige gemeenten worden gezegd?
3. Wat zijn de verschillen tussen de huidige gemeenten m.b.t. belastingen/heffingen?

Bestuurlijke samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De scan begint met een bestuurlijke samenvatting waarin de conclusies over de drie onderzoeksvragen zijn samengevat. Verder worden er aanbevelingen voor de nieuw te vormen gemeente en voor de huidige gemeenten gegeven. De conclusies en aanbevelingen zijn het belangrijkste onderdeel van de herindelingscan. Deze vindt u in dit deel van het rapport terug. In de vervolghoofdstukken worden de onderzoeksvragen verder uitgediept, waarbij veel detailinformatie aan de orde komt. Hiermee worden de conclusies en aanbevelingen verder onderbouwd.

Hoofdstuk 1, Inleiding

De aanleiding, het doel en de werkwijze komen in dit hoofdstuk aan de orde.

Hoofdstuk 2, Financiële effecten bij gemeentelijke herindeling

Ingegaan wordt op de effecten met betrekking tot de algemene uitkering en inzicht wordt gegeven in de verwachte tijdelijke vergoeding fusiekosten in relatie tot de frictiekosten.

Hoofdstuk 3, Financiële positie van de gemeenten

Aan de hand van het instrumentarium en de regelgeving wordt ingezoomd op de financiële positie. Hierbij komen de begrotingspositie, de weerstandscapaciteit (vermogenspositie), risico's en het weerstandsvermogen uitvoerig aan bod. Verder wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan het grondbeleid en onderhoud van de kapitaalgoederen

Hoofdstuk 4, Eigen inkomsten gemeenten (gemeentelijke belastingen)

In dit hoofdstuk komen de eigen inkomsten van Maasdonk, 's-Hertogenbosch en Oss aan de orde en wordt ingezoomd op de onderlinge verschillen.

Bijlagen

De herindelingscan kent ook een beperkt aantal bijlagen. Dit vindt u terug in de bijlagen 1 tot en met 3 van de herindelingscan.

Bestuurlijke samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Inleiding

De herindelingscan verschaft de bij de herindeling betrokken gemeenten inzicht in de eigen financiële situatie en die van de herindelingspartner. Dit gebeurt voornamelijk op basis van gegevens die de provincie heeft verzameld in het kader van het reguliere financiële toezicht. Voorts biedt de herindelingscan een overzicht van de belangrijkste financiële effecten die zich specifiek voordoen als gevolg van de herindeling. De conclusies en aanbevelingen kunnen ook input zijn voor overleg tussen de gemeenten en de provincie in het kader van het begrotingstoezicht.

Financiële verkenning gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss

Naast de herindelingscan van de provincie hebben de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss zelf een financiële verkenning uitgevoerd, in de periode februari tot en maart 2013. Het betreft een verkenning op hoofdlijnen van zowel de gemeente Oss als 's-Hertogenbosch naar de financiële positie van gemeente Maasdonk.

Belangrijkste bevindingen

Deze herindelingscan heeft als centrale probleemstelling:

Geef voor de bij de herindeling betrokken gemeenten Maasdonk, 's-Hertogenbosch en Oss inzicht in de eigen financiële situatie en die van de herindelingspartner.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is de centrale probleemstelling opgedeeld in drie onderzoeksvragen:

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

Daling algemene uitkering uit het gemeentefonds

De hoogte van de algemene uitkering op basis van de door de gemeenten verstrekte voorlopige grens is nog niet bekend. De ervaring leert dat de daling van de algemene uitkering bij een herindeling in belangrijke mate kan worden verklaard doordat bij de nieuw te vormen gemeenten het vaste bedrag straks maar éénmaal wordt ontvangen. Ter indicatie; dit zou voor de nieuw te vormen gemeenten naar verwachting een daling van de algemene uitkering van circa € 405.000 betekenen. Bij het uitgangspunt dat 60% van de inwoners van Maasdonk overgaat naar 's-Hertogenbosch en 40% naar Oss, zou dit een indicatief nadeel van circa € 243.000 voor 's-Hertogenbosch en €162.000 voor Oss betekenen.

Ontwikkelingen aan de lastenkant

Nu duidelijk is hoe de algemene uitkering zich 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. Meest in het oogspringend is de daling van het vaste bedrag. De hiermee samenhangende lasten nemen als gevolg van de samenvoeging 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. Via efficiencyvoordelen zal de gemeente de daling van de algemene uitkering (eventueel) kunnen opvangen.

Friciekosten

Onder frictiekosten worden verstaan de incidentele lasten die nodig zijn voor de voorbereiding en implementatie van de nieuwe organisatie. Deze zogenaamde 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. Te denken valt bijvoorbeeld aan extra kosten van voorbereiding

herindeling, organisatieonderzoek, integratie van beheerplannen, afstemming beleidsvelden, wachtgelders, boventalligen, garantiesalarissen, etcetera.

Omdat er sprake is van een splitsing van de gemeente Maasdonk, is de herindeling complexer dan wanneer een gemeente aan slechts één andere gemeente zou worden toegevoegd. Een aantal zaken, zoals: beleidsharmonisatie (verordeningen, beleidsregels), dataconversie ICT, inpassing personeel en onderhoudsplannen moeten in het kader van de herindeling twee keer worden gedaan worden. Dit brengt ook extra kosten met zich mee.

Tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling

De tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling is bedoeld om in de frictiekosten tegemoet te komen. Het ministerie van BZK geeft aan dat er een wijziging van de herindelingsmaatstaf voorligt. De wijziging van de herindelingsmaatstaf is bedoeld om tegemoet te komen aan de extra kosten die een splitsing van een gemeente ten opzichte van een reguliere herindeling met zich meebrengt. Ter indicatie; deze nieuwe verdeelmaatstaf zou voor 's-Hertogenbosch uitkomen op circa € 2,9 miljoen en voor Oss op € 1,8 miljoen.

2. Wat kan aan de hand van de begroting 2013, de meerjarenraming 2014 tot en met 2016 en de (concept)jaarrekening 2012 over de financiële positie van de huidige gemeenten worden gezegd?

Op basis van het risicogericht en proportioneel toezicht zijn zowel de begrotingen van Maasdonk, 's-Hertogenbosch en Oss aan een uitgebreid onderzoek onderworpen.

Uit het uitgebreide onderzoek van de begroting 2013 van **Maasdonk** blijkt dat zowel de begroting 2013 als het meerjarenperspectief 2014-2016 structureel sluitend zijn. Daarom valt de gemeente Maasdonk onder het (gebruikelijke) repressieve toezicht voor het begrotingsjaar 2013. Dit neemt niet weg dat de financiële positie van de gemeente Maasdonk onder druk staat. Dit blijkt vooral uit de krappe reservepositie in combinatie met de forse risico's die de gemeente loopt bij de ontwikkeling van de grondexploitatie.

In de begrotingsbrief heeft de provincie opmerkingen gemaakt over: de verbeterlagen die zijn gemaakt met betrekking tot de grondexploitatie en het risicomangement, het feit dat het weerstandsvermogen onder de vastgestelde norm ligt en onvoldoende is, de kwetsbaarheid voor negatieve ontwikkelingen in de grondexploitatie en over de onderuitputting van kapitaallasten nieuw beleid.

Uit het uitgebreide onderzoek van de begroting 2013 van **'s-Hertogenbosch** blijkt dat de begroting 2013 structureel in evenwicht is. Daarom valt de gemeente 's-Hertogenbosch onder het repressieve toezicht voor het begrotingsjaar 2013.

Het meerjarenperspectief 2014-2016 vertoont in de laatste jaarschijf een structureel tekort.

In de begrotingsbrief 2013 heeft de provincie een opmerking gemaakt over de onderuitputting van kapitaallasten. De provincie beschouwt deze post namelijk als een incidentele bate.

Uit het uitgebreide onderzoek van de begroting 2013 van **Oss** komt naar voren dat de begroting 2013 niet structureel in evenwicht is, maar dat het voldoende aannemelijk is dat dit evenwicht in de laatste schijf van de meerjarenraming (2016) tot stand zal worden gebracht.

Daarom valt de gemeente Oss onder het repressieve toezicht voor het begrotingsjaar 2013.

In de begrotingsbrief 2013 heeft de provincie opmerkingen gemaakt over: het feit dat enkele risico's niet in een bedrag zijn uitgedrukt in relatie tot toereikendheid weerstandscapaciteit, de lage reservepositie binnen de grondexploitatie, hoge doorberekening van rente (4,5%) aan de grondexploitatie en er voor enkele kapitaalgoederen geen structurele middelen beschikbaar zijn gesteld in de begroting.

Jaarrekening

Zowel de gemeente Maasdonk, 's-Hertogenbosch als Oss presenteren een positief rekeningsresultaat voor de jaarrekening 2011 en de (concept)jaarrekening 2012. Tevens heeft de accountant een goedkeurend oordeel afgegeven voor de getrouwheid en rechtmatigheid van de betreffende gemeenten.

Vermogenspositie

Alle drie gemeenten hanteren een voorzichtige definitie voor het berekenen van de weerstandscapaciteit. De gemeenten baseren zich op de omvang van de algemene reserves. Deze algemene reserve is bij de gemeente Oss vrij besteedbaar, in die zin dat de rente niet ten gunste van de exploitatie wordt ingezet. De gemeenten Maasdonk en 's-Hertogenbosch zetten de rente van de algemene reserve wel in ten gunste van de exploitatie.

De risico's lijken door de gemeente Maasdonk het meest uitgebreid in kaart gebracht en gekwantificeerd. Het valt op dat bij de gemeente Oss de strategische risico's (vooral nog) niet gekwantificeerd zijn. Bij de gemeente 's-Hertogenbosch valt op dat de exploitatierisico's niet meegenomen en er alleen een inschatting is gemaakt van de kans van optreden. Dit is niet doorgerekend in een verwachtingswaarde .

Alle drie gemeenten hanteren een vorm van risicomanagement binnen de organisatie. De gemeenten Oss en Maasdonk hebben het gewenste weerstandsvermogen cijfermatig uitgedrukt in een norm/factor die door de gemeenteraad is vastgesteld. Het valt op dat de raad in 's-Hertogenbosch geen norm voor het weerstandsvermogen heeft vastgesteld. Wel wordt door de gemeente een streefniveau voor de algemene reserve aangehouden.

Bij de gemeente **Maasdonk** ligt het weerstandsvermogen onder haar eigen norm (van minimaal 1, ofwel kwalificatie voldoende). De provincie deelt de conclusie van de gemeente dat het weerstandsvermogen op dit moment onvoldoende is en heeft er bij de begroting 2013 daarom op aangedrongen dat de gemeente maatregelen treft ter versterking van het weerstandsvermogen.

De gemeente **'s-Hertogenbosch** heeft het (theoretisch) maximale risico in beeld gebracht en constateert dat de genoemde risico's (op één uitzondering na) allen een kleine kans van optreden hebben. De gemeente concludeert daarom dat het risico dat zich een situatie voordoet die van materiële invloed is op de financiële positie van de gemeente erg klein is. De provincie deelt deze conclusie, maar plaatst hierbij wel een kanttekening; namelijk dat de gemeente geen (minimum)norm voor de benodigde omvang van het weerstandsvermogen heeft vastgesteld.

De gemeenten **Oss** concludeert dat het weerstandsvermogen voldoende is. De provincie deelt deze conclusie. Het incidentele weerstandsvermogen ligt op basis van de jaarrekening 2012 op 1,9 (kwalificatie goed tot uitstekend) en is ten opzichte van de begroting 2013 toegenomen. Dit is vooral het gevolg van een reëlere inschatting van het risicobedrag.

Grondexploitatie

De gemeente **Maasdonk** heeft naar aanleiding van de opmerkingen van de provincie bij het begrotingsonderzoek 2012 een aantal verbeterlagen in de grondexploitatie gemaakt waardoor de grondexploitatie beter in control is.

Dit neemt niet weg dat de gemeente door de combinatie van de (relatief) forse omvang van de grondexploitatie en de beperkt aanwezige weerstandscapaciteit erg kwetsbaar blijft voor negatieve ontwikkelingen in de grondexploitatie.

De algemene reserve grondexploitatie is op dit moment niet toereikend om de risico's binnen de grondexploitatie op te kunnen vangen.

Het door de gemeente gehanteerde afzettempo van kavels in de (meerjaren)begroting 2013-2016 is ambitieus te noemen, afgezet tegen de teruglopende vraag naar woningen en bouwgrond. Het afzettempo ligt ook boven de woningbouwprognose die de provincie hanteert.

Verder heeft Maasdonk een aanzienlijk hogere boekwaarde grondexploitatie per inwoner dan de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss. Hierbij is rekening gehouden met het reële aandeel van de deelnemende gemeenten in Heesch-West.

De accountant heeft in haar verslag van bevindingen bij de jaarrekening 2012 van de gemeente 's-Hertogenbosch geconstateerd dat de schattingen binnen de grondexploitaties op een prudente wijze tot stand zijn gekomen en dat daarbij voorzichtige uitgangspunten worden gehanteerd. Dit neemt niet weg dat een aantal exploitaties specifieke risico's hebben. Voor de gemeente 's-Hertogenbosch spelen met name voor de projecten Heesch-West, Willemspoort, Rietvelden en Groote Wielen dergelijke risico's. Ook bij de gemeente 's-Hertogenbosch ligt de algemene reserve grondbedrijf op 1 januari 2013 beneden de volgens de risicoanalyse minimaal benodigde omvang.

De gemeente Oss hanteert voorzichtige uitgangspunten, hierdoor ontstaat een reëler financieel beeld van de grondexploitatie. Een belangrijk element hierin zijn de voorzichtige ramingen voor de verwachte gronduitgifte in de komende jaren. Het valt op dat de toegerekende rente aan de grondexploitatie nog wel boven een marktconform percentage ligt.

Verder ligt ook bij de gemeente Oss de algemene reserve grondexploitatie per 1 januari 2013 beneden de door de raad gestelde minimumnorm.

De drie grondbedrijven van 's-Hertogenbosch, Oss en Maasdonk hanteren iedere een eigen, op onderdelen van elkaar afwijkende methodiek. Het belangrijkste verschil in de uitgangspunten is de woningbouwprogrammering. De verwachte gronduitgifte in Maasdonk ligt gemiddeld hoger dan in Oss en 's-Hertogenbosch.

Voor alle drie de grondbedrijven geldt dat de berekende risico's niet volledig zijn afgedekt middels de algemene reserve grondexploitatie.

Onderhoud van kapitaalgoederen

De gemeente Maasdonk heeft het structureel onderhoud teruggebracht naar een kwaliteitsniveau voldoende voor de openbare ruimte. De gemeente heeft voor de kapitaalgoederen actuele (meerjaren)beheerplannen, behoudens voor openbare verlichting. De financiële consequenties van het door de gemeente vastgestelde onderhoudsniveau zijn in de (meerjaren)begroting verwerkt. Er is sprake van achterstallig onderhoud bij het openbaar groen. Middelen om dit in te lopen zijn hiervoor in de begroting gereserveerd.

De gemeente 's-Hertogenbosch streeft naar een onderhoudsniveau sober tot basis voor de openbare ruimte. In de begroting staat verwoord dat het (hoge) ambitieniveau niet altijd geheel wordt gehaald. De gemeente heeft voor alle kapitaalgoederen meerjarenbeheerplannen, maar het wegenbeheersplan is niet actueel, omdat het plan meer dan vier jaar oud is. De beheerplannen zijn financieel vertaald in de begroting. Behoudens bij het achterstallig onderhoud aan de openbare verlichting, waarvoor de middelen om dit in te lopen in de begroting zijn gereserveerd, wordt er verder geen melding gemaakt over achterstallig onderhoud.

De gemeente Oss streeft naar een kwaliteitsniveau voldoende voor de openbare ruimte. De gemeente Oss heeft voor alle kapitaalgoederen actuele (meerjaren)beheerplannen. De plannen zijn financieel vertaald in de (meerjaren)begroting.

Het valt op dat voor groot onderhoud en vervanging van openbare verlichting en verkeersregelinstallaties geen structurele middelen in de begroting aanwezig zijn.

3. Wat zijn de verschillen tussen de huidige gemeenten onderling bij de belastingen/heffingen?

De OZB tarieven voor woningen zijn nagenoeg gelijk in Maasdonk en 's-Hertogenbosch. Het OZB tarief voor woningen ligt in Oss iets hoger dan in Maasdonk. De OZB-tarieven voor niet-woningen zijn het laagste in Oss.

Het riooltarief in Maasdonk is substantieel hoger dan in 's-Hertogenbosch. Het valt op dat de gemeente Maasdonk bij de rioolheffing geen onderscheid maakt tussen eigenaren en gebruikers.

De gemeenten hanteren een verschillend systeem bij de afvalstoffenheffing. De gemeente 's-Hertogenbosch en Oss kennen een vastrechtstelsel, terwijl Maasdonk gedifferentieerde tarieven kent.

De gemeente 's-Hertogenbosch kent voor diverse soorten huishoudens over het algemeen de laagste gemeentelijke belastingen. Alleen de categorie huurders is in de gemeente Oss nog voordeliger uit.

Tot slot gaan inwoners van Maasdonk gaan er qua gemeentelijke woonlasten op vooruit bij een herindeling met 's-Hertogenbosch en Oss. Alleen de categorie 'alleenstaande in goedkope koopwoning' kent ongeveer dezelfde woonlasten als in 's-Hertogenbosch en is in Oss duurder uit.

Aanbevelingen voor de nieuw te vormen gemeenten

Afsluitend geven wij de concrete aanbevelingen uit de herindelingscan weer. Voor een nadere motivatie van deze aanbevelingen verwijzen we naar de afzonderlijke hoofdstukken.

1. Gebruik 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. 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.
3. De financiële gevolgen die kunnen optreden door het uniformeren van het financiële beleid en het harmoniseren van de verordeningen moeten inzichtelijk worden gemaakt. Daarbij is het belangrijk dat men de financiële voor- en nadelen ook daadwerkelijk neemt. In het geval van deactiveren betekent dit dus dat de balansen worden geharmoniseerd en opgeschoond voorafgaand aan de samenvoeging van de gemeenten. Dit geldt zowel voor de activa als de reserves en voorzieningen.
4. Formuleer gezamenlijk beleid en een gezamenlijk instrumentarium ten aanzien van de grondexploitatie. Bij het instrumentarium wordt onder meer gedacht aan het rekenmodel, werkprocessen en het prijzenboek. Tevens wordt geadviseerd om twee maal per jaar actuele kostprijscalculaties voor alle complexen vast te stellen.
5. Formuleer gezamenlijk beleid ten aanzien van onderhoud kapitaalgoederen en neem de gewenste onderhoudsniveaus voor de diverse kapitaalgoederen daarin op. Ook de uit het beleidskader/beheerplan voortvloeiende financiële gevolgen en de koppeling met de in de begroting opgenomen budgetten verdienen een plek in deze paragraaf. Zie er op toe dat de financiële vertaalslagcorrect plaats vindt. Geef expliciet aan of er sprake is van achterstallig onderhoud en kwantificeer dit. Actualiseer de onderhoudsplannen tenminste elke vier jaar.

6. **Bereid de harmonisatie van de belastingverordeningen voorafgaand aan de herindeling voor en formuleer gezamenlijk beleid ten aanzien van de lokale heffingen. Analyseer hierbij welke verschillen er ten grondslag liggen aan het verschil in tarieven tussen de herindelingspartners.**
7. **Bepaal voor 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 uittreedlasten te bepalen. Een beleid gericht op het beperken van de uittredingskosten kan hierbij lastenbesparend werken.**

1. Inleiding

1.1 Aanleiding tot de herindelingscan

Op 26 maart 2013 heeft de gemeenteraad van Maasdonk een definitief besluit genomen dat de kernen Nuland en Vinkel toegevoegd kunnen worden aan de gemeente 's-Hertogenbosch en de kern Geffen aan de gemeente Oss en heeft het college opgedragen het traject conform de wet Arhi met de gemeente 's-Hertogenbosch en de gemeente Oss op te starten. Dit moet ertoe leiden dat het herindelingsontwerp uiterlijk eind mei 2013 en het herindelingsadvies uiterlijk eind augustus 2013 ter vaststelling aan de gemeenteraad zal worden voorgelegd, zodat de gewenste herindeling van de gemeente Maasdonk per 1 januari 2015 kan worden bewerkstelligd.

De gemeenteraden van 's-Hertogenbosch en Oss hebben eind april 2013 een intentiebesluit genomen met betrekking tot de herindeling van Maasdonk. In concreto is er ingestemd met de intentie om de kernen Nuland en Vinkel toe te voegen aan 's-Hertogenbosch en de kern Geffen toe te voegen aan Oss.

Een onderdeel van het herindelingsontwerp is inzicht te geven in de financiële positie van de betrokken gemeenten en van de financiële effecten die zich als gevolg van de herindeling voordoen. De voorliggende herindelingscan verschaft de betrokken gemeenten en anderen inzicht in de eigen situatie en die van de herindelingspartner.

Naast de herindelingscan van de provincie hebben de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss zelf een financiële verkenning uitgevoerd. Deze verkenning is uitgevoerd in de maanden februari en maart 2013. Het gaat om een verkenning op hoofdlijnen van zowel de gemeente Oss als 's-Hertogenbosch naar de financiële positie van gemeente Maasdonk. De gemeente Maasdonk heeft hiertoe alle medewerking verleend. Op onderdelen is een verdiepingsslag gemaakt, bijvoorbeeld met betrekking tot de verschillen betreffende beheerplannen openbare ruimte en grondexploitaties. Hierbij zijn de feitelijkheden gecheckt door Maasdonk, maar zijn de doorvertalingen naar de situatie van de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss een interpretatie van deze gemeenten zelf. In hoofdstuk 2 (financiële effecten bij gemeentelijke herindeling) wordt kort verwezen naar het eindresultaat van deze financiële verkenning.

1.2 Doel van de herindelingscan

De herindelingscan heeft als centrale probleemstelling:

Geef voor de bij de herindeling betrokken gemeenten Maasdonk, 's-Hertogenbosch en Oss inzicht in de eigen financiële situatie en die van de herindelingspartner.

De inhoud van het rapport is de verantwoordelijkheid van de provincie Noord-Brabant.

De uitkomsten van de herindelingscan zijn 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 zal de follow-up van de gemeentelijke reactie(s) als financieel toezichthouder monitoren. De conclusies en aanbevelingen kunnen ook input zijn voor overleg tussen de gemeenten en de provincie in het kader van het begrotingstoezicht. 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 Werkwijze

De herindelingscan verschaft de bij de herindeling betrokken gemeenten en anderen inzicht in de eigen financiële situatie en die van de herindelingspartner. Dit gebeurt voornamelijk op basis van gegevens die de provincie heeft verzameld in het kader van haar reguliere toezicht.

Voorts biedt de herindelingscan een overzicht van de belangrijkste financiële effecten die zich specifiek voordoen als gevolg van de herindeling. Deze analyses zijn te vatten in de volgende drie onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de belangrijkste financiële gevolgen met betrekking tot deze herindeling?
2. Wat kan er over de financiële positie van de huidige gemeenten worden gezegd?
3. Wat zijn de verschillen tussen de huidige gemeenten m.b.t. belastingen/heffingen?

Een van de uitgangspunten bij de werkwijze van de herindelingscan is dat de gemeenten bereid zijn de noodzakelijke informatie aan 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:

- Gemeente 's-Hertogenbosch; dhr L. van Heugten (hoofd afdeling Financiën), dhr. H.J. Schep (hoofd bureau Concern Financiën).
- Gemeente Oss; dhr. C. van den Hout (concerncontroller), dhr. J. van Nistelrooij (business controller)
- Gemeente Maasdonk; dhr J. Wissink (hoofd afdeling Middelen en Ondersteuning) en dhr. R. van Boekel (coördinator werkeenheden Financiën en Belastingen).

2. Financiële effecten bij gemeentelijke herindeling

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk willen we de volgende vraag beantwoorden:

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

Het beantwoorden daarvan biedt de herindelingspartners de kans om tijdens het herindelingsproces, desgewenst gericht te sturen op de financiële effecten die in deze herindelingscan naar de nieuwe 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. Evenals de frictiekosten en de inkomsten uit de (tijdelijke) verdeelmaatstaf herindeling die hier tegenover staan. Het hoofdstuk bevat ook enkele aanbevelingen.

2.2 Herindeling en de algemene uitkering

Verschil algemene uitkering vóór en na herindeling

Om de algemene uitkering van een herindelingsgemeente 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). Via deze (her)berekende eenheden wordt de algemene uitkering voor de nieuw te vormen gemeente becijferd.

Op dit moment heeft het CBS de berekening van de algemene uitkering op basis van de door de gemeenten verstrekte voorlopige grens echter nog niet afgerond.

De ervaring leert evenwel dat de daling van de algemene uitkering bij een herindeling in belangrijke mate kan worden verklaard doordat bij de nieuw te vormen gemeente het vaste bedrag straks maar éénmaal wordt ontvangen, terwijl nu de twee herindelingspartners dit bedrag nog hebben.

De nieuw te vormen gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss krijgen naar verwachting te maken met een gezamenlijke daling van de algemene uitkering van dit vaste bedrag, afgerond € 405.000.

Bij het (voorlopige) uitgangspunt dat 60% van de inwoners van Maasdonk naar 's-Hertogenbosch overgaat en 40% naar Oss, zou dit een nadeel voor de gemeente 's-Hertogenbosch van circa € 243.000 betekenen en een nadeel voor de gemeente Oss van ongeveer € 162.000.

Let wel, dit is een indicatie omdat de definitieve cijfers van het CBS op dit moment nog niet beschikbaar zijn.

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.

2.3 Friciekosten en tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling

Friciekosten

Uit diverse onderzoeken bij heringedeelde gemeenten blijkt dat gemeenten meer lasten aan de herindeling toeschrijven dan bedrijfseconomische principes rechtvaardigen. Op basis van deze onderzoeken is het aan te bevelen voor de beoordeling van de frictiekosten te werken met de volgende driedeling:

1. '(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, garantiesalarissen, 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.

2. '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 waarschijnlijk 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.

3. '(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, 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 en gemeentewerf) 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 herindelingspartners. Door deze verantwoordingswijze zullen de frictiekosten als vermindering van de algemene reserve terecht komen bij de nieuwe gemeente.

Splitsing van de gemeente Maasdonk

Omdat sprake is van een splitsing van de gemeente Maasdonk, is de herindeling complexer dan wanneer een gemeente aan slechts één andere gemeente zou worden toegevoegd. Ter illustratie; de gemeente Oss voert de leerplichtwet uit voor de gemeente Maasdonk, ontvlechting ligt hier voor de hand.

Andere onderdelen, zoals beleidsharmonisatie (verordeningen, beleidsregels), dataconversie ICT, inpassing personeel en onderhoudsplannen, moeten in het kader van de herindeling twee keer gedaan worden. Dit brengt ook extra kosten met zich mee. Bovendien brengt deze meervoudige herindeling

extra afstemmings- en coördinatievraagstukken met zich mee. Er moeten niet alleen zaken afgestemd worden tussen Maasdonk en 's-Hertogenbosch/Oss, maar ook onderling tussen 's-Hertogenbosch en Oss.

Tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling

De nieuw te vormen gemeente komt na de herindeling die wordt beoogd per 1 januari 2015 in aanmerking voor de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling. Het ministerie van BZK geeft aan dat er een wijziging van de herindelingsmaatstaf voorligt. De wijziging van de herindelingsmaatstaf is bedoeld om tegemoet te komen aan de extra kosten die een splitsing van een gemeente ten opzichte van een reguliere herindeling met zich meebrengt. Directe aanleiding voor deze wijziging is de splitsing van de gemeente Boarnsterhim (2012).

Met de wijziging van de herindelingsbijdrage wordt de wijze waarop deze aan gemeenten wordt uitgekeerd met ingang van 2014 gewijzigd in situaties waarbij sprake is van splitsing van een gemeente. Let wel, het gaat om een voorgenomen wijziging. Pas als de procedure is afgerond en de plaatsing in het Staatsblad een feit is, is de extra bijdrage in het geval van een splitsing definitief.

De wijziging van de herindelingsmaatstaf houdt in dat het vaste bedrag van € 2.245.440 in geval van splitsing voor iedere bij de wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeente met 5% verhoogd. Tot de bij de wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeenten behoren in geval van splitsing de gemeenten die een deel van het grondgebied van de op te splitsen gemeente ontvangen en de op te splitsen gemeente zelf.

De opslag op het vaste bedrag is ingegeven door de hogere kosten die een splitsing logischerwijs tot gevolg heeft. Bij een reguliere gemeentelijke herindeling wordt een gemeente geheel bij een andere gevoegd of wordt een aantal gemeenten geheel samengevoegd tot één nieuw ingestelde gemeente. Bij een splitsing worden twee of meer gemeenten heringedeeld, waardoor stappen zoals het vaststellen van de verordeningen, het aanpassen van onderhoudsplannen, het inpassen van personeel en het organiseren van gemeenteraadsverkiezingen meerdere keren doorlopen moeten worden. Hieruit vloeien extra kosten voort, waarvoor via de opslag op het vaste bedrag een tegemoetkoming wordt ontvangen. Ten tweede is in geval van splitsing de verdeling van de herindelingsbijdrage over de nieuw gevormde gemeenten bepaald.

De provincie heeft de nieuwe verdeelmaatstaf herindeling doorgerekend. Deze berekening is kortgesloten met het ministerie van BZK. Hierbij is het (voorlopige) uitgangspunt gehanteerd dat 60% van de inwoners van Maasdonk naar 's-Hertogenbosch overgaat en 40% naar Oss.

Volgens de nieuwe maatstaf wordt vervolgens 95% van het bedrag als volgt over de nieuw gevormde gemeenten verdeeld:

- Uitkering voor gemeente 's-Hertogenbosch: € 2.733.000
- Uitkering voor gemeente Oss: € 1.822.000

De resterende 5% van het bedrag komt toe aan de algemene rechtsopvolger van de betrokken gemeenten (€ 240.000). Als rechtsopvolger wordt gezien de gemeente waar het grootste deel van Maasdonk naar toe gaat; ofwel de gemeente 's-Hertogenbosch.

De tijdelijke verdeelmaatstaf voor 's-Hertogenbosch bedraagt in totaal circa € 2.973.000.

De hoogte van de nieuwe verdeelmaatstaf is circa € 500.000 hoger dan in de oude situatie zonder opslag op het vaste bedrag van de maatstaf.

Aanbeveling voor de nieuwe gemeenten

- Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat deze herindeling zijn 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.

- Gebruik 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.
- De financiële gevolgen die kunnen optreden door het uniformeren van het financiële beleid en het harmoniseren van de verordeningen moeten inzichtelijk worden gemaakt. Daarbij is het belangrijk dat men de financiële voor- en nadelen ook daadwerkelijk neemt. In het geval van deactiveren betekent dit dus dat de balansen worden geharmoniseerd en opgeschoond voorafgaand aan de samenvoeging van de gemeenten. Dit geldt zowel voor de activa als de reserves en voorzieningen.

2.4 Financiële verkenning door gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss

Naast de herindelingscan van de provincie hebben de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss zelf een financiële verkenning uitgevoerd. Deze verkenning is uitgevoerd in de periode februari-maart 2013. Het gaat om een verkenning op hoofdlijnen van zowel de gemeente Oss als 's-Hertogenbosch naar de financiële positie van gemeente Maasdonk. De gemeente Maasdonk heeft hiertoe alle medewerking verleend, door informatie beschikbaar te stellen en alle, door Oss en 's-Hertogenbosch gestelde vragen, adequaat te beantwoorden. Op onderdelen is een verdiepingsslag gemaakt, bijvoorbeeld met betrekking tot de verschillen betreffende beheerplannen openbare ruimte en grondexploitaties. Hierbij zijn de feitelijkheden gecheckt door Maasdonk, maar zijn de doorvertalingen naar de situatie van de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss een interpretatie van deze gemeenten zelf.

De effecten van de financiële verkenning zijn voorlopig in een verhouding 60/40 toegerekend aan 's-Hertogenbosch en Oss. Voor deze verhouding is gekozen, omdat die spoort met het inwoneraantal van Nuland en Vinkel aan de ene kant en Geffen aan de andere kant. Voor het grondbedrijf zijn de effecten in de verkenning gekoppeld aan de gronden in Nuland en Vinkel die overkomen naar 's-Hertogenbosch en de gronden in Geffen die overkomen naar Oss. Deze maatstaven zijn nog niet definitief.

Samenvattend levert de financiële verkenning van de gemeenten het volgende netto beeld op:

Gemeente	Incidenteel netto nadeel	Structureel netto nadeel
's-Hertogenbosch	3.700.000	600.000
Oss	1.800.000	400.000

Het incidentele nadeel bestaat uit twee componenten (bruto en netto). Het bruto nadeel wordt op dit moment vooral veroorzaakt door verwachte verliesnemingen en risico's binnen de grondexploitaties, incidentele kosten binnen openbare ruimte (conversiekosten en achterstalligheid onderhoud). Daarnaast zijn er voordelen vanuit het frictiebudget maatstaf herindeling gemeentefonds en overkomende vrijvallende reserves. Per saldo resteert voor 's-Hertogenbosch een netto nadeel van € 3,7 miljoen en voor Oss een netto nadeel van € 1,8 miljoen.

Het structurele nadeel bestaat uit diverse posten. Opvallende posten hierin zijn nadelen door wegvallen van het vaste bedrag binnen de algemene uitkering, nog te realiseren bezuinigingen, extra onderhoudskosten openbare ruimte e.d. Hier tegenover staan belangrijke voordelen, zoals het wegvallen

van kosten bestuur (B&W/ Raad/ secretaris), lagere kosten gemeentehuis en een overschot in de meerjarenramingen. Dit levert per saldo een structureel nadeel op van € 0,6 miljoen voor 's-Hertogenbosch en € 0,4 miljoen voor Oss.

3 De ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende vraag.

‘Wat kan aan de hand van de begroting 2013, de meerjarenraming 2014 tot en met 2016 en de (concept)jaarrekening 2012 over de financiële positie van de huidige gemeenten worden gezegd?’

Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt aandacht besteed aan de volgende onderdelen: financieel toezicht 2013 (paragraaf 3.2), begroting 2013 en meerjarenraming 2014-2016 (paragrafen 3.2.1 t/m 3.2.3), jaarrekening 2012 (paragraaf 3.3), vermogenspositie (paragraaf 3.4), grondbeleid (paragraaf 3.5), onderhoud kapitaalgoederen (paragraaf 3.6) en verbonden partijen (paragraaf 3.7).

Het onderzoek voor deze herindelingscan is uitgevoerd in de periode februari-april 2013 op basis van cijfermateriaal dat in die periode beschikbaar was. Concreet betekent dit dat gebruik is gemaakt van de begroting 2013, inclusief de meerjarenramingen 2014-2016 en de jaarrekening 2011 en (concept)jaarrekening 2012. Ook zijn de grondnota's en andere relevante documenten hierbij betrokken voorzover dit nodig was om een beter beeld van de totale financiële positie te krijgen.

3.2 Financieel toezicht 2013

In de Agenda van Brabant zijn de kaders aangegeven hoe financieel toezicht uitgeoefend wordt in Noord-Brabant. Financieel toezicht wordt door de provincie sober, op afstand en risicogericht uitgeoefend. Daarbij wordt recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten, maar ook aan de verantwoordelijkheid van de provincie als (wettelijk) toezichthouder. Bovenstaande kaders zijn uitgewerkt tot de volgende uitgangspunten:

- Voorop staan de horizontale vormen van controle en verantwoording van de gemeente (horizontaal toezicht).
- Op basis van risicoanalyses wordt risicogericht financieel toezicht uitgeoefend.
- Knelpunten worden gesignaleerd, maar de toezichthouder heeft geen rol als adviseur anders dan uit de natuurlijke adviesfunctie als toezichthouder.
- Minder verticaal toezicht dient hand in hand te gaan met een verbetering van het horizontale toezicht.
- Terughoudendheid van financieel toezicht hangt, naast de financiële positie, af van de gemeenten zelf: bij gemeenten waar het horizontale toezicht onvoldoende van de grond komt, blijft een meer actieve rol van de provinciale toezichthouder noodzakelijk.

De eigen verantwoordelijkheid en het goed functioneren van het horizontale toezicht van gemeenten blijkt bij het financieel toezicht door het vaststellen van een reëel sluitende begroting door de raad. De uitgangspunten zijn uitgewerkt in de werkwijze risicogericht financieel toezicht die met ingang van begrotingsjaar 2011 wordt toegepast. Deze werkwijze houdt in dat voor iedere gemeente een risico-inschatting en een risicoscan wordt ingevuld.

- De risico-inschatting heeft betrekking op het verleden (resultaat vorige begroting, resultaat laatste jaarrekening en tussenliggende signalen sinds het vorige begrotingsonderzoek).
- De scan richt zich op de ingezonden begroting en meerjarenramingen waarmee duidelijkheid verkregen wordt over het sluitend zijn hiervan alsmede over de realiteit van de ramingen. Bij de scan worden de meest essentiële onderdelen van de begroting beoordeeld.

Aan de hand van de scan en de risico-inschatting, een beperkt onderzoek dat een voldoende beeld geeft van de financiële positie van een gemeente, worden gemeenten intern onderverdeeld in 3 categorieën:

- Gemeenten in categorie 1 zijn gemeenten waar gereede twijfel bestaat over de financiële gezondheid, waaronder gemeenten die mogelijk in aanmerking komen voor preventief toezicht. Deze gemeenten worden voor 1 januari uitgebreid onderzocht.
- Gemeenten in categorie 2 zijn gemeenten waar enige twijfel over de financiële gezondheid bestaat, deze kunnen zowel voor als na 1 januari uitgebreid onderzocht worden.
- Gemeenten in categorie 3 zijn gemeenten die er voldoende financieel gezond voor staan. Voor deze gemeenten blijft het begrotingsonderzoek beperkt tot de combinatie van scan en risico-inschatting en blijft verder onderzoek van de begroting achterwege.

Belangrijk om hierbij te vermelden is dat een indeling in categorie 1 of 2 nog niets zegt over het eindresultaat van het uitgebreide begrotingsonderzoek. Zo kan uit het uitgebreide onderzoek blijken dat een gemeente, waarbij op basis van het beperkte onderzoek (risicoscan en risico-inschatting) twijfels waren over de financiële positie toch financieel gezond is.

Als de begroting naar het oordeel van GS in evenwicht is of het volgens de meerjarenramingen aannemelijk is dat het evenwicht binnen de eerstvolgende jaren tot stand wordt gebracht, behoeft de begroting van de gemeente geen goedkeuring en is er sprake van repressief toezicht. De begroting moet niet alleen formeel boekhoudkundig, maar ook materieel in evenwicht zijn. Dit houdt in dat structurele lasten en de daar tegenoverstaande structurele baten tenminste met elkaar in evenwicht zijn. Dit geldt ook voor de éénmalige lasten en de éénmalige baten en dat er een reële begroting dient te liggen. In het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Zichtbaar Toezicht' zijn de belangrijkste uitgangspunten weergegeven ter bepaling van het evenwicht in de begroting.

De kern van de beoordeling van de financiële positie in deze herindelingscan ligt in de beoordeling van de begroting 2013 en de meerjarenraming 2014-2016. Beoordeeld wordt of de huidige begroting 2013 of het laatste jaar (2016) van de meerjarenraming materieel in evenwicht zijn. Dat wil zeggen, zijn de structurele lasten gedekt door structurele baten en is er sprake van reële baten en lasten.

3.2.1. Begroting 2013 en meerjarenramingen 2014-2016 Maasdonk

Begrotingsaldi 2013-2016

De gemeente Maasdonk heeft de begroting 2013 ingediend met een overschot van € 31.000. In tabel 3.2.1 is het structurele begrotingsresultaat weergegeven.

Tabel 3.2.1. Structureel begrotingssaldo 2013, meerjarenraming 2014 t/m 2016

Structureel begrotingssaldo in €	Begroting 2013	Meerjarenraming		
		2014	2015	2016
Gepresenteerd saldo	31.000	109.000	164.000	327.000
Incidentele lasten	174.000	1.146.000	181.000	1.175.000
Incidentele baten	-53.000	-1.025.000	-105.000	-1.145.000
Structureel begrotingssaldo	152.000	230.000	240.000	357.000

De incidentele lasten zijn in 2013 € 121.000 hoger dan de incidentele baten. Dit leidt tot een positieve bijstelling op het structurele begrotingsresultaat. De provincie heeft verder nog twee kleine negatieve bijstellingen op het structurele begrotingssaldo uitgevoerd, namelijk voor ombuigingen gemeenschappelijke regelingen (zie verderop onder ombuigingen) en onderuitputting kapitaallasten. Na deze kleine bijstellingen vertoont de begroting 2013 een structureel overschot van € 127.000. De meerjarenraming 2014-2016 vertoont na deze bijstellingen in de laatste jaarschijf een structureel positief resultaat van € 331.000.

Uitgangspunten begroting/realiteit van de ramingen

Ombuigingen/stelposten

Ondanks dat de gemeente Maasdonk de afgelopen jaren al forse bezuinigingen heeft doorgevoerd (ruim € 1,1 miljoen) ontkomt men er niet aan om opnieuw bezuinigingen door te voeren. In de begroting zijn aanvullend structurele taakstellingen verwerkt die oplopen van € 120.000 in 2013 naar € 310.000 in 2016. De provincie acht deze bezuinigingen voldoende reëel, behoudens de bezuinigingen op gemeenschappelijke regelingen die nog verder uitgewerkt dienen te worden. Hiervoor raamt de gemeente structureel € 10.000 in 2013 en € 20.000 vanaf 2014. Zoals opgemerkt in de onze brief van april 2012 (onderwerp actualiteiten en aandachtspunten in het kader van onze taak als financieel toezichthouder) beschouwen wij deze taakstellingen alleen als reëel indien de desbetreffende gemeenschappelijke regeling op bestuurlijk niveau heeft besloten tot deze taakstelling. Dit is echter nog niet het geval.

In de 9 maandsrapportage 2012 staat vermeld dat het in de begroting 2012 opgenomen bezuinigingsbedrag (€ 721.000) voor 88% gerealiseerd is. Bovendien heeft de gemeente € 200.000 afgezonderd voor het geval de bezuinigingen niet in het gewenste tempo gaan. De stand van deze reserve is per 1 januari 2013 € 78.000 (jaarrekening 2012).

Investerings- en activiteitenprogramma

Maasdonk is terughoudend met het aangaan van investeringen. De totale investeringen op basis van het investeringsplan 2013-2016 zijn € 7,3 miljoen. De meeste investeringen zijn vervangings-investeringen. De belangrijkste investeringen en andere nieuwe activiteiten in de (meerjaren)begroting zijn: riolering (€ 2,6 miljoen), wegenonderhoud (€ 2,1 miljoen), het gebouwenbeheersplan (€ 518.000) en de gemeentewerf (€450.000).

Maaslandgas

In 2009 heeft de gemeente de verkoop van de aandelen Maaslandgas gerealiseerd. In totaal heeft men hierbij een boekwinst gerealiseerd van € 4,9 miljoen. De gemeente Maasdonk heeft in 2009 besloten om de afkoopsom winstuitkering Maaslandgas vanaf 2010 volledig ter dekking van de exploitatie in te zetten. De reserve wordt in 20 jaar gefaseerd afgebouwd (afnemend bedrag) en zal eind 2029 volledig zijn ingezet. De reserve Maaslandgas bedraagt primo 2013 circa € 3,6 miljoen. In 2013 wordt € 399.000 onttrokken aan deze reserve.

Algemene uitkering

Voor de berekening van de algemene uitkering hanteert de gemeente de junicirculaire. De meerjarenramingen 2014-2016 zijn op basis van constante lonen en prijzen berekend. Dit is overeenkomstig de berekening bij de algemene uitkering waarbij voor de meerjarenbegroting eveneens is uitgegaan van constante prijzen.

Decentralisatie Rijkstaken

De gemeente heeft een stelpost opgenomen voor decentralisatie van Rijkstaken. Voor 2013 t/m 2016 is respectievelijk € 60.000, € 40.000, € 40.000 en € 40.000 opgenomen.

Conclusie en bevindingen in toezichtsbrief 2013

Op basis van het risicogericht toezicht is de gemeente Maasdonk bij het begrotingsonderzoek 2013 ingedeeld in categorie 2 en daarom vervolgens uitgebreid onderzocht. Reden hiervoor is dat de gemeente op basis van de risico-inschatting (recent financiële verleden) een hoog risicoprofiel is toegekend. Uit het uitgebreide begrotingsonderzoek blijkt dat zowel de begroting 2013 als het meerjarenperspectief 2014-2016 structureel sluitend zijn. Dit neemt overigens niet weg dat de financiële

positie van de gemeente Maasdonk onder druk staat. Dit blijkt vooral uit de krappe reservepositie in combinatie met de forse risico's die de gemeente loopt bij de ontwikkeling van de grondexploitatie. Op basis van artikel 203 (lid 1 en 2) van de Gemeentewet geldt voor het begrotingsjaar 2013 het zogenaamde repressieve toezicht van kracht, omdat de begroting 2013 structureel sluitend is.

In de begrotingsbrief 2013 heeft de provincie opmerkingen gemaakt over:

1. Provincie heeft haar waardering uitgesproken voor het feit dat de gemeente naar aanleiding van onze brief bij het begrotingsonderzoek 2012 een aantal punten heeft opgepakt. Zo zijn binnen de grondexploitatie een aantal verbeterlagen gemaakt waardoor de grondexploitatie beter in control is. Voorbeelden van deze verbeteringen zijn: actuele kostprijsberekeningen, toerekening van een marktconforme rente aan de grondexploitatie en het werken met scenario's. Daarnaast is de gemeente in 2012 gestart met de implementatie van risicomangement; in dit kader zijn de risico's benoemd en gekwantificeerd en heeft de raad een bandbreedte voor het wenselijk weerstandsvermogen vastgesteld.
2. In de begroting 2013 wordt geconcludeerd dat het weerstandsvermogen voldoende is. Terecht wordt het voorbehoud gemaakt dat het terugdraaien van het verlies van Nuland-Oost met € 2,0 miljoen een risico vormt. Na het vaststellen van de begroting heeft de raad in de vergadering van 18 december 2012 de geactualiseerde exploitatieopzet van Nuland-Oost vastgesteld. Het financiële gevolg hiervan is dat het terugdraaien van het verlies weer ongedaan moet worden gemaakt. Hierdoor komt het weerstandsvermogen aan de onderkant van de bandbreedte die door de raad is vastgesteld. Na aftrek van de verplichtingen die reeds op de algemene reserve drukken, is het weerstandsvermogen onvoldoende. De provincie dringt er sterk op aan om maatregelen te treffen waardoor het weerstandsvermogen op korte termijn weer binnen de door de raad vastgestelde bandbreedte valt.
3. De gemeente blijft door de relatief forse omvang van de grondexploitatie kwetsbaar voor negatieve ontwikkelingen in de grondexploitatie. De provincie adviseert om het realiteitsgehalte van de gehanteerde uitgangspunten kritisch te blijven volgen.
4. Het verschil tussen de volledige kapitaallasten en de geraamde kapitaallasten merkt de provincie aan als onderuitputting kapitaallasten. Dit levert naar het oordeel van de provincie slechts een éénmalig voordeel op voor de begroting, terwijl de onderuitputting kapitaallasten onderdeel uitmaakt van de structurele begrotingssaldi. De provincie adviseert om de onderuitputting kapitaallasten in het vervolg in de staat van incidentele baten en lasten op te nemen.

3.2.2 Begroting 2013 en meerjarenramingen 2014-2016 's-Hertogenbosch

Begrotingssaldi 2013-2016

De begroting 2013 is sluitend vastgesteld en laat na verwerking van de incidentele baten en lasten een positief resultaat zien van € 678.000. De meerjarenbegroting 2014-2016 kent in de laatste jaarschijf een structureel tekort van € 256.000.

Tabel 3.2.2 Structureel begrotingssaldo 2013, meerjarenraming 2014-2016

Structureel begrotingssaldo in €	Meerjarenraming			
	Begroting 2013	2014	2015	2016
Gepresenteerd saldo	0	21.000	673.000	-256.000
Incidentele lasten	678.000	430.000	0	0
Incidentele baten	0	0	0	0
Structureel begrotingssaldo	678.000	451.000	673.000	-256.000

Uitgangspunten begroting/realiteit van de ramingen

Ombuigingen

De gemeente heeft in 2011 besloten om voor een totaalbedrag van € 15 miljoen te gaan bezuinigen. Daarvan heeft een bedrag van € 10 miljoen betrekking op taken en een bedrag van € 5 miljoen op uitvoeringskosten.

Deze bezuinigingsmaatregelen zijn specifiek benoemd en als zodanig verwerkt in de (meerjaren)begroting 2013-2016. Deze middelen zijn in eerste instantie bedoeld voor het opvangen van het reële tekort op de algemene uitkering als gevolg van de rijksbezuinigingen. In de begroting 2013 heeft de gemeente het reële tekort becijferd op structureel € 10,2 miljoen. Na het verrekenen van het reële tekort op de algemene uitkering met de beschikbare middelen resteert nog vrije ruimte. Deze vrije ruimte is tot en met de begroting 2013 incidenteel ingezet voor het opvangen van ongewenste effecten van rijksbezuinigingen en nieuw beleid. Structureel is vanaf 2014 nog € 4,2 miljoen beschikbaar. Deze middelen worden ingezet om de bezuinigingen van het huidige kabinet af te dekken.

Investerings- en activiteitenprogramma

In het investeringsplan wordt een meerjarig overzicht gegeven van de totale financiële consequenties van de investeringen. De totale investeringen voor de periode 2013-2016 bedragen € 220,8 miljoen, waarvan € 65,8 miljoen in 2013. De investeringen worden gesplitst in een vijftal categorieën:

Onrendabel: € 7,4 miljoen in 2013 Rendabel: € 29 miljoen in 2013 Ten laste van reserves of voorzieningen: € 7,9 miljoen in 2013 Gedekt uit bijdragen van derden: € 5,4 miljoen in 2013

Gedekt uit grondverkoop: € 16 miljoen in 2013. De in het plan opgenomen investeringen worden alleen uitgevoerd als er voldoende kredietruimte is en er beleidsmatige overeenstemming met de gemeenteraad is. In het investeringsplan wordt een onderscheid gemaakt tussen investeringen met economisch nut en investeringen met maatschappelijk nut.

Verder heeft de gemeente de beschikking over een structuurfonds. In het structuurfonds worden alleen projecten opgenomen die van bovenstedelijk strategisch belang zijn en waarvan de investering ten minste € 5 miljoen bedraagt. In 2013 wordt € 14,4 miljoen aan investeringen ten laste van het structuurfonds gebracht.

Algemene uitkering

De algemene uitkering is berekend op basis van de junicirculaire 2012 van het ministerie van Binnenlandse zaken. In de meerjarenraming 2014-2016 is gerekend met constante lonen en prijzen. Dit is in overeenstemming met de berekening bij de algemene uitkering waarbij voor de meerjarenbegroting eveneens is uitgegaan van constante prijzen.

Omdat de junicirculaire 2012 naar het oordeel van de gemeente een te positief beeld geeft voor de jaren 2014 en verder, heeft de gemeente de raming van de algemene uitkering negatief bijgesteld in de (meerjaren)begroting 2013-2016. De gemeente hanteert dus een voorzichtige raming voor de algemene uitkering.

Decentralisatie Rijkstaken

Voor de decentralisatie van Rijkstaken zijn wel middelen in de begroting vrijgemaakt voor de voorbereiding van de transitie. Voor de kortingen waarmee de decentralisaties gepaard gaan, zijn geen middelen gereserveerd. De gedragslijn van 's-Hertogenbosch is om rijkskortingen op specifieke uitkeringen één-op-één door te vertalen naar het betreffende beleidsveld. Wel is het zo dat men binnen diverse beleidsvelden werkt met specifieke reserves (gesloten circuits). De grootste reserve die gerelateerd is aan de decentralisaties is de reserve WMO. Eind 2012 bedroeg deze reserve € 9,3 miljoen.

Maaslandgas

De gemeente kent geen bestemmingsreserve gaswinstuitkering Maaslandgas.

Conclusie en bevindingen in toezichtsbrief 2013

Op basis van het risicogericht toezicht is de gemeente 's-Hertogenbosch bij het begrotingsonderzoek 2013 ingedeeld in categorie 1 en vervolgens uitgebreid onderzocht. Reden hiervoor was dat uit de (beperkte) risicoscan een forse post onderuitputting kapitaallasten naar voren is gekomen en er hierdoor twijfels waren over het structureel sluitend zijn van de begroting 2013. Op basis van het uitgebreide begrotingsonderzoek is echter geconcludeerd dat deze twijfels over de financiële positie ongegrond waren. Naast de post onderuitputting kapitaallasten van € 2,3 miljoen (door de provincie aangemerkt als incidenteel) beschikt de gemeente namelijk nog over voldoende structureel vrije ruimte in de (meerjaren)begroting 2013-2016. Zo hanteert de gemeente een voorzichtige raming voor de algemene uitkering voor 2013 en verdere jaren. Bovendien is vanaf 2014 nog structureel € 4,2 miljoen beschikbaar om toekomstige rijkskortingen op te vangen.

De provincie concludeert daarom dat de begroting 2013 structureel in evenwicht is. Om deze reden is voor de gemeente 's-Hertogenbosch op basis van artikel 203 (lid 1 en 2) van de Gemeentewet voor het begrotingsjaar 2013 het zogenaamde repressieve toezicht van kracht.

In de brief is een opmerking gemaakt over de wijze waarop wordt omgegaan met de onderuitputting kapitaallasten. Op het moment dat besloten wordt tot het doen van een investering moeten uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming de volledige kapitaallasten gedekt worden binnen een structureel sluitende meerjarenraming. In het kader van reëel ramen behoeft in het eerste jaar niet de volle jaarlast van de nieuwe investeringen te worden opgenomen. Volstaan kan worden met het ramen van de lasten die naar verwachting in het jaar van de investering op de gemeente zullen drukken. Het verschil tussen de volledige kapitaallasten en de geraamde kapitaallasten merkt de provincie aan als onderuitputting kapitaallasten. Dit levert naar het oordeel van de provincie slechts een eenmalig voordeel op voor de begroting 2013, terwijl de onderuitputting kapitaallasten (€ 2,3 miljoen) onderdeel uitmaakt van het structureel begrotingssaldo 2013.

Inmiddels heeft de gemeente 's-Hertogenbosch hierop bij brief van februari 2013 gereageerd en aangegeven vanaf 2014 geen stelpost voor onderuitputting kapitaallasten meer op te nemen.

3.2.3 Begroting 2013 en meerjarenramingen 2014-2016 Oss

Begrotingsaldi 2013-2016

De gemeente presenteert een sluitende begroting 2013. In tabel 3.2.3 is het structurele begrotingsresultaat weergegeven.

Tabel 3.2.3 Structureel begrotingssaldo 2013 en meerjarenraming 2014-2016

Structureel begrotingssaldo in €	Begroting 2013	Meerjarenraming 2014	2015	2016
Gepresenteerd saldo	0	0	0	33.000
Incidentele lasten	13.209.000	1.412.000	0	0
Incidentele baten	-13.250.000	-2.479.000	-60.000	0
Structureel begrotingssaldo	-41.000	-1.067.000	-60.000	33.000

Uit het overzicht van incidentele baten en lasten bij de begroting 2013 blijkt dat de incidentele lasten per saldo € 41.000 lager zijn dan de incidentele baten. Daarom is het structurele begrotingssaldo 2013 volgens de provincie € 41.000 negatief.

De provincie heeft naar aanleiding van het uitgebreide onderzoek geen neerwaartse bijstellingen op de structurele begrotingssaldi uitgevoerd.

Uitgangspunten begroting/realiteit van de ramingen

Ombuigingen

De programmabegroting 2012-2015 is vorig jaar vastgesteld met een groot pakket aan bezuinigingsmaatregelen. De oorspronkelijke bezuinigingen liepen op van € 4,4 miljoen in 2012 naar € 9,9 miljoen in 2016. Sommige bezuinigingen worden niet gerealiseerd en andere leiden tot een hogere besparing. De geactualiseerde totaalbedragen lopen op van € 4,4 miljoen in 2012 naar € 10,3 miljoen in 2016. De ombuigingen uit eerdere jaren liggen op schema. Het bezuinigingsbedrag in 2012 is voor 99% gerealiseerd. De effecten van de bezuinigingen wordt twee keer per jaar gevolgd aan de hand van een stoplichtmodel.

In de programmabegroting 2013-2016 heeft de gemeente nieuwe bezuinigingen opgenomen die oplopen van € 186.000 in 2013 tot € 956.000. De belangrijkste bezuinigingen zitten vanaf 2014 in groenonderhoud (€ 340.000); taakstelling aanzet (oplopend van € 50.000 in 2013 tot € 175.000 in 2016); vanaf 2015 komt er een bezuiniging van € 200.000 op kunst en cultuur bij.

De provincie concludeert dat de geraamde bezuinigingen concreet en voldoende onderbouwd zijn. Gemeente heeft geen buffer opgenomen voor het geval de ingeboekte bezuinigingen niet gehaald worden. Op grond van de gerealiseerde gerealiseerde bezuinigingen in het verleden en de realistische inschattingen voor de toekomst wordt dit ook niet nodig geacht.

Investeringsplannen

De gemeente raamt de volgende investeringsbedragen: 2013 € 12.469.000, 2014 € 428.000 en 2015 € 436.000. Het beleid van de gemeente is om investeringen in maatschappelijk nut in principe in één keer af te schrijven.

Maaslandgas

De gemeente heeft een bestemmingsreserve afkoop gaswinst uitkering. Deze reserve is bestemd voor afdekking wegvallende dividenduitkering NV Maaslandgas. De reserve wordt gebruikt om de geraamde winstuitkering in de begroting af te bouwen. Dat doet de gemeente met een jaarlijks bedrag van € 55.000,-. In de begroting 2012 is besloten om de winstuitkering voortaan met € 72.000,- af te bouwen. Hierdoor kon in 2012 éénmalig € 5.350.000,- uit de reserve vrijvallen.

Het saldo van deze reserve is op 1 januari 2013 € 25,2 miljoen. De gemeente onttrekt jaarlijks regulier € 1,3 miljoen (aflopend met € 78.000 per jaar) aan deze reserve ten gunste van de algemene dienst. In de nota reserves 2011 is besloten om in het jaar 2011 vanuit de reserve “gaswinstuitkering” éénmalig € 1,0 miljoen over te hevelen naar de algemene vrije reserve met de restrictie dit bedrag in 2013 weer terug te storten in de reserve “Afkoop gaswinstuitkering”. Daardoor is de onttrekking in het jaar 2013 éénmalig € 1,0 miljoen lager. Per saldo neemt de reserve in het jaar 2013 circa € 350.000 af. Voor de jaren 2014 en volgende worden enkel rentebijdragen voorzien alsmede reguliere onttrekkingen (circa € 1,3 miljoen) voor de wegvallende dividenduitkeringen.

Door de gefaseerde afbouw van de onttrekkingen wordt bereikt dat medio 2044 de onttrekking geheel afgebouwd is en dat de reserve nagenoeg geheel opgesoupeerd is.

Algemene uitkering

De algemene uitkering is gebaseerd op de septembercirculaire. De meerjarenraming 2014 tot en met 2016 is berekend op basis van constante lonen en prijzen. Dit is in overeenstemming met de berekening bij de algemene uitkering waarbij voor de meerjarenbegroting eveneens is uitgegaan van constante prijzen.

Er was sprake van een vraagpunt omtrent de hogere algemene uitkering in 2016. De gemeente heeft aangegeven dat er een decentralisatie uitkering inzake maatschappelijke ondersteuning werd doorgetrokken t/m 2017. Het rekenmodel van BZK houdt hier geen rekening mee. De gemeente heeft

aangegeven dat er een herijking komt in 2014 en dat de bijdrage dan wel in het rekenmodel terug te vinden is. De hiermee samenhangende kosten zijn overigens ook structureel geraamd in de begroting.

Decentralisatie Rijkstaken

In de begroting is geen stelpost opgenomen voor eventuele bezuinigingen op de algemene uitkering. De gemeente heeft eventuele gevolgen van de transities in het sociale domein (AWBZ, Wet werken naar vermogen en Jeugdzorg) meegenomen als een risico bij de berekening van het weerstandsvermogen. De gemeente schat het maximale risico in op circa € 1,5 miljoen. De indicatieve kansinschatting is 25%. Dit komt neer op een risicobedrag van € 375.000.

Conclusie en bevindingen in toezichtsbrief 2013

Op basis van het risicogericht toezicht is de gemeente Oss bij het begrotingsonderzoek 2013 ingedeeld in categorie 1 en vervolgens uitgebreid onderzocht. Reden hiervoor is dat er op basis van de (beperkte) risicoscan vraagtekens waren over de realiteit van de ramingen ten aanzien van ombuigingen en weerstandsvermogen. Uit het uitgebreide begrotingsonderzoek blijkt vervolgens dat de begroting 2013 niet structureel in evenwicht is, maar dat het voldoende aannemelijk is dat dit evenwicht in de laatste schijf van de meerjarenraming tot stand zal worden gebracht. Daarom is voor Oss op basis van artikel 203 (lid 1 en 2) van de Gemeentewet voor het begrotingsjaar 2013 het zogenaamde repressieve toezicht van kracht.

In de begrotingsbrief 2013 heeft de provincie opmerkingen gemaakt over:

- Het feit dat de gemeente bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit de norm van 10% van de algemene uitkering hanteert. Dit komt neer op een bedrag van circa € 8 miljoen. In de begroting wordt uitgegaan van een saldo van de weerstandscapaciteit van € 5,5 miljoen. Dit is dus onder de eigen vastgestelde norm. De risico's zijn becijferd op € 4,8 miljoen. Afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit van € 5,5 miljoen kwalificeert de gemeente de weerstandscapaciteit als voldoende. In de toelichting op de risico's constateert de provincie echter dat op onderdelen het betreffende risico niet in een bedrag is uitgedrukt. Het is voor de provincie daardoor onzeker of en in welke mate de weerstandscapaciteit toereikend is voor het afdekken van de risico's.
- De provincie heeft op basis van de jaarrekening 2011 geconstateerd dat de boekwaarde van de gronden circa € 60 miljoen bedraagt. Dit brengt de nodige risico's met zich mee. De economische crisis heeft het marktperspectief gewijzigd, waardoor de afzet van percelen vertraging kan ondervinden. De omvang van de reserves die verband houden met uw grondpositie bedraagt circa € 1 miljoen. Gezien de omvang van de boekwaarde achten wij dit bedrag laag. Wij hebben tevens kennis genomen van het feit dat de gemeente een stresstest alsmede een quick scan heeft laten uitvoeren. De conclusie hieruit luidt dat de reservepositie te laag is en dat het wenselijk is om deze reservepositie weer gezonder te maken. De provincie onderschrijft deze conclusie en dringt erop aan om de voortgang in de volgende begroting te vermelden.
- De provincie heeft geconstateerd dat de gemeente een te hoog rentepercentage (4,5%) doorberekent aan de grondexploitatie. Deze rente wijkt naar het oordeel van de provincie teveel af van de huidige marktrente. De gemeente wordt verzocht om deze rente meer in overeenstemming te brengen met de marktrente. De gemeente heeft inmiddels aangegeven dat men in de programmabegroting 2014-2017 4% rente zal toerekenen aan de grondexploitatie.
- Voor enkele kapitaalgoederen zijn geen structurele middelen beschikbaar gesteld in de begroting. Het gaat hierbij om de volgende kapitaalgoederen: openbare verlichting en verkeersregelininstallaties en parken en stroom- en ontsluitingswegen. De kosten die met het onderhoud van deze kapitaalgoederen verband houden worden in de lopende begroting opgevangen. De provincie

adviseert om de kosten van het groot onderhoud te egaliseren en zodoende grote fluctuaties in de exploitatie te voorkomen.

De gemeente heeft inmiddels aangegeven dat in de begroting 2014 structurele gelden geraamd zullen gaan worden voor openbare verlichting en verkeersregelininstallaties.

3.2.4 Conclusies

1. Op basis van het risicogericht en proportioneel toezicht zijn zowel de begrotingen van Maasdonk, 's-Hertogenbosch en Oss aan een uitgebreid onderzoek onderworpen.
2. Alle drie gemeenten vallen voor het begrotingsjaar 2013 onder het gebruikelijke repressieve financiële toezicht, omdat uit het uitgebreide onderzoek is gebleken dat de gemeenten voldaan aan het toezichtcriterium van een structureel sluitende begroting 2013 (Maasdonk en 's-Hertogenbosch) of een meerjarenraming die in de laatste jaarschijf structureel in evenwicht is (Oss).

3.3 Jaarrekening

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 deze paragraaf wordt daarom in het kort een beeld gegeven van de werkelijke ontwikkeling van de financiële positie van Maasdonk, 's-Hertogenbosch en Oss in de jaarrekening 2011 en (concept)jaarrekening 2012. Daarnaast wordt kort ingegaan op de rechtmatigheid en de getrouwheid, waarbij ook de belangrijkste opmerkingen van de accountant aan de orde komen.

Maasdonk

Jaarrekening 2011

De gemeente presenteert een jaarrekening met een positief saldo na bestemming van € 478.000. Het resultaat is € 314.000 voordeliger dan het verwachte resultaat van de primitieve begroting (€164.000,- positief).

Het resultaat is vooral veroorzaakt door incidentele zaken. Het positieve resultaat is ten gunste van de algemene reserve gebracht.

(Concept)jaarrekening 2012

De jaarrekening 2012 sluit na bestemming met een positief resultaat van circa € 327.000.

Het resultaat is vooral beïnvloed door incidentele mee- en tegenvallers.

Uit de jaarrekening blijkt dat in de voorbije jaren voor een bedrag van € 721.000 aan bezuinigingen is verwerkt. Van die bezuinigingen heeft de gemeente inmiddels 88% daadwerkelijk gerealiseerd.

Eind 2012 bedragen de algemene en bestemmingsreserves € 9,5 miljoen, tegenover € 10,1 miljoen eind 2011. Dit betekent dat de reserves per saldo beperkt zijn afgenomen.

Belangrijke aandachtspunten die uit het (concept)rapport van bevindingen van de accountant naar voren zijn gekomen:

- De accountant onderschrijft de conclusie dat de huidige weerstandscapaciteit van de gemeente matig is, zeker in het licht van het huidige rijksbeleid waarbij steeds meer taken naar gemeenten worden doorgeschoven met de daarbij behorende risico's.
- Vastgesteld is dat de waardering van de grondexploitaties, zowel de niet in exploitatie genomen gronden als de in exploitatie genomen gronden, correct in de jaarrekening is verwerkt.
- Opgemerkt wordt dat de uitgangspunten zoals door de gemeenteraad voor de grondexploitatie zijn vastgesteld, ambitieus zijn te noemen. Vooral ten aanzien van het te realiseren woningbouwprogramma en daarmee het afzettingtempo van de grond. Om deze reden zijn ook

scenarioberekeningen gemaakt waarbij met een lager uitgiftetempo rekening is gehouden. De exploitatieresultaten lopen in die gevallen terug. Met name in de complexen Nuland-Oost en Centrumplan Geffen zullen aanvullende tekorten ontstaan bij vertragingen in de gronduitgifte. De overige complexen leveren in eerste instantie minder winst op. Gezien het financiële belang is monitoring van de realisatie van de uitgangspunten dan ook belangrijk om inzicht te houden in de toekomstige financiële resultaten van de grondexploitatie.

- Onder het eigen vermogen is een algemene reserve grondexploitatie opgenomen van € 212.000. Op basis van uw risicomanagement is de minimale omvang, ter dekking van de risico's bepaald op € 671.000.

De accountant heeft zowel voor de jaarrekening 2011 als de jaarrekening 2012 een goedkeurend oordeel gegeven voor de getrouwheid en de rechtmatigheid.

's-Hertogenbosch

Jaarrekening 2011

De jaarrekening 2011 sluit na bestemming met een batig saldo van € 918.000. Bij de begroting werd een rekening gehouden met een positief saldo na bestemming van € 0.

Het positieve rekening saldo is voornamelijk het gevolg van incidentele componenten. Het saldo is in de algemene reserve gestort in afwachting van een nadere bestemming.

(Concept)jaarrekening 2012

De jaarrekening 2012 sluit na bestemming met een batig saldo van € 714.000. Bij de begroting werd een rekening gehouden met een resultaat na bestemming van € 0.

In de jaarrekening 2012 rapporteert de gemeente over de ombuigingen. De ombuigingen uit de begroting 2011 die in 2012 niet of gedeeltelijk worden gerealiseerd, worden grotendeels gecompenseerd door andere ombuigingen. De ombuigingen met de grootste afwijking zijn het invoeren van betaald parkeren Engelermeer (€ 55.000) en het invoeren van leges voor hogere waarden geluid (€ 22.000). Deze posten worden in 2012 voor € 50.000 gecompenseerd door het later ingaan van de benodigde compensatie voor de huurverhoging van de Willem II fabriek. In totaal is voor € 27.000 aan ombuigingen in 2012 niet gerealiseerd.

Belangrijke aandachtspunten die uit het (concept)rapport van bevindingen van de accountant naar voren zijn gekomen:

- De accountant constateert dat de schattingen binnen de grondexploitaties op een prudente wijze tot stand zijn gekomen en dat daarbij voorzichtige uitgangspunten worden gehanteerd. Wel benadrukt de accountant dat gezien de onzekerheden in de markt en projectspecifieke risico's het noodzakelijk blijft om de grondexploitaties zeer nauwgezet te blijven volgen. Voor de gemeente 's-Hertogenbosch spelen met name voor de projecten Heesch-West, Willemspoort, Rietvelden en Groote Wielen dergelijke risico's.
- De totale vermogenspositie wordt o.a. tot uitdrukking gebracht door middel van een solvabiliteitspercentage. Het eigen vermogen maakt in 2012 63,3 van het balanstotaal uit; ter vergelijking in 2011 was dit 64,9%.
- De accountant constateert dat de beschikbare algemene reserve van € 20,7 miljoen toereikend is om de geïdentificeerde risico's op te vangen. Hierbij zijn de bestemmingsreserves, stille reserves en onbenutte belastingcapaciteit ook in beschouwing genomen. Accountant adviseert om voor aantal risico's die als PM zijn aangemerkt toch te komen tot een gekwantificeerde risico-inschatting.
- De gemeente loopt over haar gemeentelijke deelnemingen NV Bossche Investeringsmaatschappij (NV BIM), NV Maatschappij tot Exploitatie van Industriegebouwen, Sportiom, Paleiskwartier en Willemspoort een toenemend risico. Gesteld wordt dat de NV BIM ultimo 2012 in verregaande financiële problemen verkeerd.

- Met betrekking tot het beleid rondom het risicomanagement constateert de accountant dat met het opstellen van de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 's-Hertogenbosch een goede stap is gemaakt ten einde het proces rondom risicomanagement en de gehanteerde aanpak transparant en inzichtelijk te maken. De accountant complimenteert de gemeente met de verheldering in de aanpak rondom risicomanagement en adviseert alert te blijven in de monitoring van de werking van het risicomanagementproces.

De accountant heeft zowel voor de jaarrekening 2011 als de jaarrekening 2012 een goedkeurend oordeel gegeven voor de getrouwheid en de rechtmatigheid.

Oss

Jaarrekening 2011

De jaarrekening 2011 heeft een batig saldo na bestemming van € 8.740.000 positief.

In de begroting 2011 na wijziging werd een batig saldo van € 0 geraamd. Het positieve saldo is voornamelijk het gevolg van incidentele componenten (€ 8.606.000). Het structurele resultaat bedraagt € 134.000 positief.

De bezuinigingen (€ 130.000) zijn voor 100% gerealiseerd.

(Concept)jaarrekening 2012

De jaarrekening 2012 heeft een batig saldo na bestemming van € 7.533.000 positief.

Bij de begroting 2012 na wijziging werd een batig saldo geraamd van € 0. Het positieve saldo is voor per saldo € 4,607.000 veroorzaakt door incidentele componenten. Het structurele resultaat is circa € 2,9 miljoen positief.

Het voorstel is het positieve saldo van € 7,5 miljoen als volgt te bestemmen: voor concrete ontwikkelingen/projecten € 4,9 miljoen over te hevelen naar 2013, € 1,8 miljoen te storten in de bestemmingsreserve onderhoud onderwijs en het restant van € 785.000 te storten in de algemene reserve om het weerstandsvermogen te versterken.

De bezuinigingen (€ 4.405.000) zijn voor 100% gerealiseerd.

Belangrijke opmerkingen uit het (concept)accountantsverslag zijn:

- De omvang van de reserves bedraagt ultimo 2012 circa 30% van het balanstotaal. Dit percentage is gelijk aan ultimo 2011 toen de solvabiliteit ook 30% bedroeg. Exclusief de herrubricering van de onderhoudsvoorzieningen is de reservepositie afgenomen met € 16,5 miljoen. Deze afname wordt veroorzaakt door met name inzet van reserves voor investeringslasten als gevolg van verbouwing van het stadhuis, de inzet van de reserve afkoop gaswinstuitkering en de inzet van de reserve ten behoeve van de voorfinanciering van de reconstructie N329.
Bij het beoordelen van de vermogenspositie van de gemeente is het niet alleen belangrijk wat de totale omvang van het vermogen is, maar ook in hoeverre het vermogen nog vrij beschikbaar is. Als het eigen vermogen wordt gecorrigeerd met de reeds bestemde delen van het vermogen resteert in de algemene reserve, voor bestemming van het resultaat 2012, een bedrag van € 5,5 miljoen dat vrij besteedbaar is.
- Binnen de gemeente is voldoende aandacht voor risicomanagement. De doorontwikkeling kan met name plaatsvinden in het verder analyseren en waar mogelijk kwantificeren van de strategische risico's en het gericht sturen op de beheersing ervan.
- De gemeente heeft verliesgevende complexen afgewaardeerd ten laste van de gevormde voorziening. De gemeente Oss hanteert hiermee een voorzichtige methode. In de huidige economische omstandigheden zorgt dit voor een meer betrouwbaar beeld en lagere verliezen bij verlenging van exploitaties.
- Per jaareinde is het saldo van de algemene reserve risico's grondbedrijf nihil. Dit heeft als consequentie dat eventuele (aanvullende) tekorten op de lopende exploitatieplannen ten opzichte

van de jaarrekening 2012 niet meer ten laste van de algemene reserve risico's grondbedrijf kunnen worden gebracht, maar direct ten laste van de overige vrije reserves zullen komen.

De accountant heeft zowel voor de jaarrekening 2011 als de jaarrekening 2012 een goedkeurend oordeel gegeven voor de getrouwheid en de rechtmatigheid.

Conclusies

- Alle gemeenten presenteren een positief rekeningsresultaat, zowel voor de jaarrekening 2011 en (concept)jaarrekening 2012.
- De accountant heeft een goedkeurend oordeel afgegeven voor de getrouwheid en rechtmatigheid.

3.4 Vermogenspositie

3.4.1 Inleiding

In artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) staat vermeld dat het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

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

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden om niet begrote tegenvallers op te vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de taken op het huidige niveau. De weerstandscapaciteit is te onderscheiden in een incidenteel en een structureel deel.

Met de incidentele weerstandscapaciteit wordt bedoeld het vermogen om onverwachte éénmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de gemeentelijke taken op het geldende niveau. Onder de structurele weerstandscapaciteit wordt verstaan het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van bestaande taken.

Tevens wordt in artikel 11 van het BBV gesteld dat de paragraaf weerstandsvermogen ten minste bevat:

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

Uit de toelichting van artikel 11 van het BBV blijkt dat niet in zijn algemeenheid kan worden aangegeven wat in gemeenten tot de weerstandscapaciteit wordt gerekend en welke risico's relevant zijn. Gemeenten dienen de capaciteit en de risico's zelf na te lopen en in kaart te brengen.

Doordat de risico's die gemeenten lopen verschillen, is het niet mogelijk een algemene norm te stellen voor een goede relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Het is aan de gemeenten zelf een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's.

3.4.2 Weerstandsvermogen Maasdonk

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de weerstandscapaciteit, risico's en het weerstandsvermogen in de gemeente Maasdonk.

Weerstandscapaciteit

De gemeente Maasdonk betreft de volgende onderdelen bij de berekening van de weerstandscapaciteit: algemene reserves, onbenutte belastingcapaciteit en begrotingsruimte. In tabel 3.4.1 is dit schematisch weergegeven.

Het BBV noemt ook nog stille reserves als onderdeel van de weerstandscapaciteit. Stille reserves zijn de meerwaarden van activa waarvan de verkoopwaarde hoger is dan de boekwaarde. Zij kunnen echter alleen dan pas worden meegeteld als ze op korte termijn gekapitaliseerd (verkocht) kunnen worden, zonder dat de uitoefening van de taken en activiteiten daar hinder van ondervindt. Daarom zijn deze niet door Maasdonk in de berekening van de weerstandscapaciteit meegenomen.

Tabel 3.4.1 Weerstandscapaciteit Maasdonk (op basis van gegevens jaarrekening)

Componenten weerstandscapaciteit (raming in €)	31-12-2011	31-12-2012
Algemene reserve	548.000	953.000
Algemene reserve grondbedrijf	290.000	212.000
Stille reserves	p.m.	p.m.
Totaal incidenteel	838.000	1.165.000
Onbenutte belastingcapaciteit	697.000	632.000
Begrotingsruimte (onvoorzien)	19.000	19.000
Totaal structureel	716.000	651.000
Totaal weerstandscapaciteit	1.554.000	1.816.000

Incidentele weerstandscapaciteit

Algemene reserve

De algemene reserve bedraagt per 1 januari 2013 € 953.000. Hierbij geeft de gemeente aan dat rekening houdende met verplichtingen circa € 300.000 vrij besteedbaar is. Uit navraag bij de gemeente blijkt dat het voor een bedrag van circa € 356.000 gaat om investeringskredieten die door de raad beschikbaar zijn gesteld (harde verplichtingen) en een bedrag van circa € 293.000 dat is gereserveerd voor kosten in verband met gemeentelijke samenwerking (zachte verplichting).

Op basis van de geïnventariseerde risico's bij de begroting 2013 (exclusief grondbedrijf) zou de algemene reserve minimaal € 458.000 moeten bedragen.

De reserve is overigens geheel geblokkeerd, omdat de renteopbrengsten in de algemene dienst worden ingezet.

Algemene reserve grondbedrijf

De algemene reserve grondexploitatie bedraagt per 1 januari 2013 € 212.000. De reserve is bedoeld om verliezen binnen grondexploitatiecomplexen op te kunnen vangen. De geactualiseerde exploitatieberekeningen (raad 18 december 2012) laten een verwachte winst van € 3,6 miljoen zien. Met de kanttekening dat de exploitatie Heesch-West hierbij niet is meegenomen. Het aandeel van de gemeente Maasdonk in deze exploitatie bedraagt 5%. Voor Heesch-West is bij de jaarrekening 2011 een voorziening van € 640.000 gevormd.

Op basis van de ingeschatte risico's bij de begroting 2013 (en na actualisatie van exploitatie Nuland-Oost) dient de minimale algemene reserve grondbedrijf € 671.000 te bedragen.

Stille reserves

Hoewel Maasdonk de stille reserves niet tot de weerstandscapaciteit rekent, heeft de gemeente ze voor de volledigheid wel in kaart gebracht. De stille reserves, in de vorm van agrarische gronden en enkele gemeentelijke gebouwen, worden geschat op circa € 5,8 miljoen. bij de waarde van de gemeentelijke

gebouwen zijn het gemeentehuis Geffen, de scholen, de gebouwen bij de sportaccommodaties, de sporthal/sportzaal, de molens en kiosken niet meegenomen omdat deze gebouwen weinig courant zijn

Structurele weerstandscapaciteit

Onbenutte belastingcapaciteit

De totaal verwachte OZB-opbrengst 2013 bedraagt ruim € 2,1 miljoen. In het kader van artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet bestaat er een toetsingsnorm voor artikel 12-gemeenten. Voor toelating moet onder andere worden voldoen aan het redelijk peil van het zogenoemde belastingpakket. Bij de begroting 2013 is op basis van de artikel 12 toetsingsnorm de onbenutte belastingcapaciteit op € 632.000,00 berekend.

Bij de rioolheffing en afvalstoffenheffing wordt in Maasdonk uitgegaan van 100% kostendekkendheid. Daarom kan niets toegerekend worden aan de onbenutte belastingcapaciteit. In het kader van de verbrede rioolheffing onderzoekt de gemeente nog mogelijkheden om extra kosten toe te rekenen.

Begrotingsruimte (onvoorzien)

Voor de raming van de post onvoorzien geldt vanuit de provincie geen minimumnorm meer in het kader van financieel toezicht op gemeenten. Maasdonk hanteert in de begroting een structureel deel van € 19.500 per jaar en een incidenteel deel van € 39.000.

Risico's en risicomanagement

De provincie Noord-Brabant heeft de afgelopen jaren in het kader van de beoordeling van de begroting er op aangedrongen de geïnventariseerde risico's te kwantificeren naar de financiële gevolgen en een koppeling aan te brengen tussen de risico's en de weerstandscapaciteit. Dit heeft de gemeente in 2012 opgepakt en in de raad van 26 juni 2012 is de beleidsnotitie risicomanagement en weerstandsvermogen vastgesteld.

Om de benodigde weerstandscapaciteit te kunnen bepalen is het nodig alle risico's in beeld te hebben die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de balans of de financiële positie van de gemeente Maasdonk. Van materiële betekenis zijn die risico's die voor de gemeente substantiële negatieve financiële gevolgen kunnen hebben.

Gemeentebreed heeft de gemeente medio 2012 ongeveer 100 risico's geïnventariseerd. Dit zijn niet alleen de financiële risico's, maar ook bijvoorbeeld juridische, personele en imago-risico's. Deze risico's zijn vervolgens gekwantificeerd, kans keer impact, en getotaliseerd per risicocategorie. Het totaal van incidentele risico's is geprognosticeerd op € 1.129.000 en de structurele risico's zijn ingeschat op € 720.000.

Vanuit de risicokaarten vormen de grondexploitaties het grootste risico (€ 671.000) en ook de algemene uitkering van het rijk is een belangrijke risicofactor.

Risicomanagement

Bij het vaststellen van de beleidsnotitie risicomanagement en weerstandsvermogen heeft de gemeente besloten dat risicomanagement met ingang van de begroting 2013 een onderdeel van de planning- en control cyclus wordt en dat in raadsvoorstellen een risicoparagraaf wordt opgenomen.

Weerstandsvermogen

In de beleidsnotitie risicomanagement en weerstandsvermogen is vastgelegd dat voor het weerstandsvermogen wordt gestreefd naar de kwalificatie voldoende, ofwel een factor tussen de 1,0 en

1,4. In tabel 3.4.2 is de weerstandscapaciteit van Maasdonk per 31-12-2012 afgezet tegen de totale risico's. Met als resultaat de ratio voor het weerstandsvermogen.

Tabel 3.4.2 ratio weerstandsvermogen gemeente Maasdonk

	Incidenteel	Structureel	Totaal
Weerstandscapaciteit	1.165.000	651.000	1.816.000
Risico's	1.129.000	720.000	1.849.000
Ratio weerstandsvermogen	1.03	0.90	0.98

Uit deze tabel blijkt dat het totale weerstandsvermogen in Maasdonk met 0,98 aan de onderkant van de bandbreedte komt die door de raad is vastgesteld. In vergelijking met de begroting 2013 is het weerstandsvermogen nog iets afgenomen. De factor was bij de begroting 2013 berekend op 1,07. Hierin was de actualisatie van de exploitatie Nuland-Oost echter nog niet verwerkt.

Zoals vermeld liggen er op de algemene reserve, die voor een bedrag van € 953.000 is meegenomen in de weerstandscapaciteit, nog voor een bedrag van circa € 652.000 aan verplichtingen.

Na aftrek van de verplichtingen die op de algemene reserve drukken, zou de factor voor het weerstandsvermogen uitkomen op 0,63. Volgens de waarderingstabel van de universiteit van Twente en het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement is een score tussen 0,6 en 0,8 onvoldoende.

Voor een zuivere vergelijking zijn de zowel de risico's als de weerstandscapaciteit ook nog gesplitst in een incidenteel en een structureel deel. Als we de incidentele risico's afzetten tegen het incidentele deel van de weerstandscapaciteit dan is de score voldoende (1,03). Maar zoals opgemerkt is daarbij geen rekening gehouden met bestaande verplichtingen. Indien hier wel rekening mee wordt gehouden, is het incidentele weerstandsvermogen ruim onvoldoende (0,45).

Het structurele deel van het weerstandsvermogen is met een factor van 0,9 matig te noemen.

Opmerking provincie bij brief begroting 2013

In de brief bij de begroting 2013 heeft de provincie zijn waardering uitgesproken over het feit dat de gemeente in 2012 is gestart met de implementatie van risicomanagement. In dat kader zijn de risico's benoemd en gekwantificeerd. Tevens heeft de gemeente een bandbreedte voor het gewenste weerstandsvermogen vastgesteld.

Wel heeft de provincie vraagtekens geplaatst bij de conclusie van de gemeente dat het weerstandsvermogen voldoende is. Terecht wordt het voorbehoud gemaakt dat het terugdraaien van het verlies van Nuland-Oost met € 2 miljoen een risico vormt. Na het vaststellen van de begroting is in de raadsvergadering van 18 december 2012 de geactualiseerde exploitatieopzet van Nuland-Oost vastgesteld. Het financiële gevolg hiervan is dat het terugdraaien van het verlies weer ongedaan moet worden gemaakt. Hierdoor komt het weerstandsvermogen aan de onderkant van de bandbreedte die door de gemeente is vastgesteld. Na aftrek van de verplichtingen die al op de algemene reserve drukken is het weerstandsvermogen onvoldoende. De provincie dringt er daarom op aan om maatregelen te treffen waardoor het weerstandsvermogen op korte termijn weer binnen de vastgestelde bandbreedte valt.

3.4.3 Weerstandsvermogen 's-Hertogenbosch

De gemeente 's-Hertogenbosch maakt onderscheid tussen structurele- en incidentele weerstandscapaciteit. Tot de incidentele weerstandscapaciteit behoren: de algemene reserve, bestemmingsreserves en stille reserves. Tot de structurele weerstandscapaciteit behoren: post onvoorzien en onbenutte belastingcapaciteit. In tabel 3.4.3 is dit schematisch weergegeven.

Tabel 3.4.3 weerstandscapaciteit in 's-Hertogenbosch (op basis van gegevens jaarrekening)

Componenten weerstandscapaciteit (raming in €)	31-12-2011	31-12-2012
Algemene reserve	19.473.000	20.687.000
Totaal incidenteel	19.473.000	20.687.000
Onbenutte belastingcapaciteit		2.500.000
Begrotingsruimte (onvoorzien)		225.000
Totaal structureel	0	2.725.000
Totaal weerstandscapaciteit	19.473.000	23.412.000

Incidentele weerstandscapaciteit

Algemene reserve

Voor de weerstandscapaciteit wordt een streefwaarde van de algemene reserve van 15% van de algemene uitkering gehanteerd, ofwel € 23 miljoen. Het percentage wordt uitdrukkelijk als een streefwaarde gehanteerd. De werkelijke stand per 31 december 2012 is € 20,7 miljoen. Dit is de stand voor bestemming van het resultaat. De algemene reserve blijft daarmee iets onder het streefniveau. Gezien de conjuncturele situatie acht de gemeente dit aanvaardbaar.

De volgende onderdelen behoren volgens de gemeente wel tot de incidentele weerstandscapaciteit, maar zijn niet meegenomen in de berekening, omdat ze niet vrij besteedbaar zijn:

- bestemmingsreserves: per 31 december 2012 bedroegen de bestemmingsreserves circa € 599 miljoen. Bij bestemmingsreserves heeft de raad een bedrag gereserveerd voor een, door de raad zelf, bepaalde aanwending. De raad kan voor deze reserves een besluit nemen tot een andere aanwending, waardoor deze reserves dus op incidentele basis kunnen worden ingezet om tegenvallers op te vangen. Maar dit is niet voor alle reserves mogelijk. Als voorbeeld worden genoemd: reserve activa (€ 51,4 miljoen) en Essent (€ 285,2 miljoen.);
- stille reserves: de gemeente houdt, gelet op de marktomstandigheden, geen rekening met stille reserves op onroerend goed.
Bij de verkoop van Essent heeft de gemeente een bedrag op de bankrekening gestort voor eventuele risico's. Voor de gemeente houdt dit in dat in 2015 maximaal € 14,9 miljoen, plus de nog te berekenen rente, wordt ontvangen. Besloten is om het "Essent" geld te storten in het structuurfonds.

Structurele weerstandscapaciteit:

Tot de structurele weerstandscapaciteit behoren volgens de gemeente:

- begrotingsruimte: onvoorzien bedroeg ultimo 2012 € 225.000;
- onbenutte belastingcapaciteit: bedraagt 0,0096% WOZ-waarde, wat in 2012 overeenkomt met € 2,5 miljoen. Politiek is echter afgesproken hiervan geen gebruik te maken. De afvalstoffenheffing en de rioolheffing zijn volledig kostendekkend.

Risico's en risicomangement

De risicoparagraaf geeft een inventarisatie van de risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiele betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. De gemeente verdeelt de risico's in interne- en externe risico's respectievelijk beïnvloedbaar en niet beïnvloedbaar. Het valt op dat mogelijke voor- of nadelen op exploitatieposten worden hier niet als risico worden gedefinieerd. De gemeente heeft vervolgens 12 belangrijke risico's in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat het (theoretisch) maximale risico dat de gemeente loopt in totaal ruim € 36 miljoen bedraagt.

Het valt op dat in de gemeente 's-Hertogenbosch het risicoprofiel is bepaald op het bedrag dat alle risico's zich direct voor het volledige bedrag voordoen. Andere gemeenten hanteren een andere berekening, namelijk kans keer impact. De gemeente 's-Hertogenbosch vindt de globale kans van

inschatting en omvang tijdgebonden, waarbij het (voortschrijdend) inzicht sterk afhankelijk is van vele onzekere toekomstige factoren. In de gemeente worden de aangehaalde risico's onderverdeeld in 5 categorieën, waarvan categorie 1 een klein risico inhoudt en categorie 5 een groot risico. In de jaarrekening 2012 heeft men 1 categorie 4 (onderwijshuisvesting) ad € 3,5 mln. als structureel risico aangehaald en de rest valt in de categorieën 1 en 2 en zijn incidenteel. De kans dat deze risico's zich voordoen is volgens de gemeente dus erg klein.

Het maximale risico dat de gemeente loopt bedraagt in 2012 ruim € 36 miljoen. De grootste incidentele risico's bedragen gewaarborgde geldleningen (€ 29,5 miljoen), afgegeven garanties op aan zorginstellingen verstrekte geldleningen (€ 2,2 miljoen) en de koopovereenkomst Libéma inzake Sportiom (€ 0,9 miljoen).

Mutaties in de algemene uitkering worden gezien als een soort voor- en af nadeel op exploitatiekosten en worden daarom niet meegenomen als een risico. De gemeente geeft desgevraagd aan dat in de begroting 2013 al gedeeltelijk rekening wordt gehouden met een eventuele korting door de inkomstenraming van de algemene uitkering in de meerjarenramingen te verlagen.

Het grondbedrijf draagt jaarlijks bij aan de reserve Grote Werken. Deze reserve wordt ingezet ter afdekking van fysieke investeringen van het gemeentelijke investeringsplan. Vanwege de financiële malaise vindt de gemeente het niet langer verantwoord een deel van de algemene reserve van het grondbedrijf te bestemmen voor toekomstige afdrachten aan de reserve Grote Werken. Het volledige saldo van de algemene reserve is nodig ter afdekking van de risico's van de lopende grondexploitaties. Ultimo 2012 is het saldo van de algemene reserve grondexploitatie € 7,8 miljoen. Volgens de risicoanalyse van de gemeente is de benodigde reserve € 21,1 miljoen. Het tekort op de reserve loopt daarom op van € 10 miljoen in 2011 naar 13,3 miljoen in 2012.

Risicomanagement

In 2012 is een nota risicomanagement en weerstandsvermogen opgesteld. In feite is deze nota de invulling van de eerste aanbeveling van de rekenkamercommissie naar het onderzoek over risicomanagement binnen de gemeente (2011).

Het risicomanagement in Den Bosch is geen op zichzelf staand proces, maar bewust verankerd in de gemeentelijke processen. Het is gekoppeld aan het integrale management. De gemeente kiest, vanuit een realistisch beeld van de organisatie, voor een praktische aanpak.

Voor de gemeente is risicomanagement een vorm van integraal management, wat inhoudt dat de lijn verantwoordelijk is voor de realisatie van de doelstellingen en de risico's die hiermee samenhangen.

Stresstest

Begin 2012 heeft Den Bosch een stresstest door Deloitte laten uitvoeren. Deze test gaf als uitkomst dat de gemeente een gezonde financiële basis heeft. Met betrekking tot het weerstandsvermogen zijn de indicatoren reservepositie, reserveontwikkeling en risicoprofiel als zijnde plus (+) gekwalificeerd.

Weerstandsvermogen

In 2012 is een nota risicomanagement en weerstandsvermogen opgesteld. In deze nota staat op welke wijze de risico's binnen de gemeente worden geïnventariseerd, gekwalificeerd en beheerst. Het risicomanagement is geen op zichzelf staand proces maar bewust verankerd in de gemeentelijke processen. Het is gekoppeld aan het integrale management. De gemeente streeft niet naar een modieus management control model, dat de capaciteit van de gemeentelijke organisatie overstijgt. De gemeente kiest voor een praktische aanpak.

Het (theoretisch) maximale risico dat de gemeente loopt, bedraagt in 2012 ruim € 36 miljoen. De genoemde risico's zijn, op een bedrag van € 3,5 miljoen na, incidenteel. Met uitzondering van dit structurele risico bevinden alle risico's zich in categorie 1 en 2. De gemeente concludeert daarom dat het risico dat zich een situatie voordoet die van materiële invloed is op de financiële positie van de gemeente erg klein is. Daarbij is er ook nog sprake van een onbenutte belastingcapaciteit. De gemeente beschouwt daarom de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit ad € 20.7 miljoen als toereikend. Uitgaande van deze informatie concludeert de gemeente dat het weerstandsvermogen voldoende is.

De provincie deelt de conclusie van de gemeente 's-Hertogenbosch dat het weerstandsvermogen voldoende is. Kanttekening is dat de gemeente geen norm voor de benodigde omvang van het weerstandsvermogen heeft vastgesteld.

Het inzicht in de risico's wordt bemoeilijkt, omdat de gemeente voor de risico's slechts het (theoretisch) maximale risico in kaart heeft gebracht en niet heeft verrekend met de kans van optreden van de risico's.

3.4.4 Weerstandsvermogen Oss

In tabel 3.4.4 zijn de elementen die de gemeente Oss tot de weerstandscapaciteit rekent schematisch weergegeven.

Tabel 3.4.4 weerstandscapaciteit Oss (op basis van gegevens jaarrekening)

Componenten weerstandscapaciteit	31-12-2011	31-12-2012
(raming in € 1.000,-)		
Algemene vrije reserve	2.586.000	5.591.000
Algemene bedrijfsreserve grondbedrijf	172.000	0
Stille reserves	p.m.	p.m.
Totaal incidenteel	2.758.000	5.591.000
Onbenutte belastingcapaciteit	1.200.000	1.600.000
Begrotingsruimte (onvoorzien)	0	280.000
Totaal structureel	1.200.000	1.880.000
Totaal weerstandscapaciteit	3.958.000	7.471.000

Incidentele weerstandscapaciteit

Algemene vrije reserve

Op deze reserve wordt rente bijgeschreven, waardoor hij vrij aanwendbaar is. In het oude toezichtkader van de provincie Noord-Brabant werd voor de algemene reserve een richtlijn aangehouden van circa 10% van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Het valt op dat de gemeente nog steeds deze oude norm hanteert. Op basis van deze norm zou de algemene vrije reserve in Oss circa € 8 miljoen moeten bedragen, terwijl de werkelijke stand per 31-12-2012 € 5,6 miljoen bedraagt. Aan het einde van de planperiode (ultimo 2016) zal de algemene reserve naar verwachting gestegen zijn tot € 14,8 miljoen (€ 9 miljoen algemene vrije reserve en € 5,8 miljoen algemene bedrijfsreserve van het grondbedrijf).

Algemene bedrijfsreserve grondbedrijf

De algemene bedrijfsreserve grondbedrijf is bedoeld om conjuncturele risico's in de grondexploitatie op te vangen. De gemeente hanteert het uitgangspunt dat de reserve minimaal € 1 miljoen moet bedragen. Per 31 december 2012 bedraagt deze reserve € 0,- en ligt hiermee onder de minimumnorm. Feitelijk is er dus geen ruimte voor het opvangen van de conjuncturele risico's.

De gemeente heeft diverse maatregelen getroffen om de reserve in de komende jaren weer op het gewenste niveau te krijgen.

De algemene reserve binnen het grondbedrijf is leeg en staat niet in verhouding tot het geïnvesteerd vermogen van meer dan € 78,7 miljoen (incl. erfpachtgronden). De projectrisico's zijn afgedekt binnen de grondexploitatie en met de reserve planeconomische risico's.

Stille reserves

De stille reserves zijn als PM meegenomen en hebben dus op dit moment geen invloed op de hoogte van de weerstandscapaciteit. De gemeente geeft aan dat een volledig beeld van de stille reserves niet voorhanden is.

Oss kent naast bovengenoemde algemene vrije reserve ook een algemene reserve waarvan de rente als algemeen dekkingsmiddel is ingezet. Per 31 december 2012 is de stand van deze reserve € 0,7 miljoen. Deze reserve wordt echter niet ingezet voor de bepaling van de weerstandscapaciteit.

Structurele weerstandscapaciteit

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit is € 1.600.000,- en bestaat geheel uit OZB. De afvalstoffenheffing en het rioolrecht zitten dicht tegen de 100% kostendeckering aan.

Begrotingsruimte (onvoorzien)

Voor de raming van de post onvoorzien geldt vanuit de provincie geen minimumnorm meer in het kader van het financieel toezicht op gemeenten. Oss hanteert in de begroting een post onvoorzien van € 280.000,-.

Risico's en risicomangement

De gemeente heeft de risico's in de begroting 2013 voor het eerst gekwantificeerd. Ten behoeve van de jaarrekening 2012 heeft actualisatie hiervan plaatsgevonden.

De risico's worden op drie niveaus geïdentificeerd: strategisch, tactisch en operationeel. De strategische risico's zitten op het niveau van de programma's. De tactische risico's zijn dienst- en/of afdelingsoverstijgende risico's. De operationele risico's zijn risico's in reguliere processen en (omvangrijke) projecten. Voor alle risico's zijn specifieke beheersmaatregelen geformuleerd die het uiteindelijke effect wezenlijk kunnen beperken.

Uit de inventarisatie blijken de volgende strategische risico's: voortdurende economische recessie (aanvullende rijksbezuinigingen, toename werkloosheid), renteschommelingen, verheviging crisis financiële sector, aanhoudende stagnatie woningmarkt en grond- en vastgoedmarkt/-prijzen, substantiële vertraging in grondverkoop, vergrijzing en overdracht rijkstaken met 'efficiencykorting'.

De gemeente Oss is van mening dat in deze economische tijd twee van deze risico's het meest belangrijk zijn, namelijk: de voortdurende economische recessie (aanvullende rijksbezuinigingen, inclusief overdracht taken met efficiencykorting) en de aanhoudende stagnatie op de woningmarkt en (substantiële vertraging in grondverkoop).

Voorbeelden van tactische en operationele risico's die worden genoemd zijn: legesderiving bestemmingsplannen ouder dan 10 jaar, planschades, frictiekosten, renterisico project N329 door vertraagde verkoop industriegronden, OLSP Vastgoed BV, garantstelling Golfbad, algemene bedrijfsreserve grondbedrijf, WMO stijging tarief huishoudelijke hulp 1, bijdrage belastingsamenwerking BSOB, Regionale Uitvoeringsdienst en leerlingenvervoer

De risico's op tactisch en operationeel niveau zijn naar verwachting voldoende herkend. Het grootste deel van deze risico's is ook voorzien van beheersmaatregelen en waar nodig afgedekt door middel van een voorziening of reservering (bijvoorbeeld het grondbedrijf). Ook de risico's die zich bij grote

projecten, zoals de N329, OLSP en Talentencampus, kunnen voordoen zijn in beeld gebracht. Ook zijn hiervoor beheersmaatregelen geformuleerd en dekkingsmiddelen gereserveerd. Daarnaast zijn risico's geïdentificeerd waarvan het bedrag en de waarschijnlijkheid van optreden met onvoldoende zekerheid bepaald kunnen worden. Deze komen ten laste van de weerstandscapaciteit.

Het totale gekwantificeerde risicobedrag is € 2,9 miljoen. In beginsel is voor risico's gerekend met de verwachte kans van optreden maal het bedrag, echter in een aantal gevallen is voorzichtigheidshalve rekening gehouden met het maximale bedrag.

Risicomanagement

Het beleid van de gemeente ten aanzien van risicomanagement is opgenomen in de notitie risicomanagementbeleid (2012). De melding van de risico's, die de financiële positie van de gemeente substantieel kunnen beïnvloeden, in zowel de programmabegroting als in het jaarverslag maakt deel uit van het beleid.

Aan het risicomanagement van de gemeente Oss liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

- Risicomanagement is onderdeel van de reguliere verantwoordelijkheid van het (lijn)management en is een cyclisch proces.
- Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande instrumenten voor risico-identificatie en -beheersing.
- Risicobeheersing vindt zoveel mogelijk in de reguliere processen plaats.
- Toepassing van risicomanagement betekent niet dat alle risico's voorkomen kunnen worden.

Stresstest

Ernst & Young heeft in 2012 de opdracht gekregen om een quick scan naar de financiële flexibiliteit van de gemeente Oss uit te voeren. Hierbij is Oss vergeleken met vijf andere gemeenten.

Over het onderdeel weerstandsvermogen/reserves is het volgende geconcludeerd: er is onvoldoende flexibiliteit in het weerstandsvermogen. De risico's met bijbehorende beheersmaatregelen zijn nog niet volledig in kaart gebracht en gekwantificeerd en derhalve is er grote onzekerheid.

Weerstandsvermogen

In de notitie risicomanagementbeleid (die overigens niet door de raad is vastgesteld) is een gewenste norm opgenomen voor zowel het incidentele als het structurele weerstandsvermogen. De norm moet in beginsel voor zowel het incidentele als het structurele weerstandsvermogen minimaal 1 bedragen.

De gemeente geeft aan dat de raad deze norm impliciet vaststelt, omdat deze ook in de jaarrekening 2012 is opgenomen.

In tabel 3.4.5 is de weerstandscapaciteit van Oss per 31-12-2012 afgezet tegen het totale risico, met als resultaat een ratio voor het weerstandsvermogen.

Tabel 3.4.5 weerstandsvermogen gemeente Oss

Componenten weerstandscapaciteit (raming in €)	Incidenteel	Structureel	Totaal
Totale weerstandscapaciteit (31-12-2012)	5.600.000	1.880.000	7.480.000
Totaal berekende risico's	2.900.000	180.000	3.080.000
Totale factor weerstandsvermogen	1,9	10,4	2,4

* Gezien de grote mate van onzekerheid zijn geen strategische risico's in het structurele risicobedrag opgenomen.

Uit deze tabel blijkt dat het totale weerstandsvermogen 2,4 is. Omdat de strategische risico's niet zijn meegenomen in het structurele risicobedrag geeft de hoogte van de totale factor weerstandsvermogen geen goed beeld. Daarom beperkt de provincie zich tot het incidenteel weerstandsvermogen. Uit de tabel blijkt dat het incidentele weerstandsvermogen 1,9 (goed tot uitstekend) bedraagt. Het incidenteel weerstandsvermogen ligt hiermee boven de gewenste norm van minimaal 1. In de begroting 2013 was het incidentele weerstandsvermogen nog 1,1. De stijging is vrijwel geheel het gevolg van een reëlere inschatting van het risicobedrag. In de begroting 2013 werd nog uitgegaan van een bedrag van € 4,8 mln. In de jaarrekening 2012 gaat men uit van € 2,9 miljoen. Het structurele weerstandsvermogen bedraagt 10,4. De structurele weerstandscapaciteit is € 1,9 miljoen. Het gekwantificeerde risicobedrag bedraagt € 180.000.

Uitgaande van de oorspronkelijke provinciale norm, te weten 10% van de algemene uitkering, dient de algemene vrije reserve circa € 8 miljoen te zijn. De algemene reserve van de gemeente is per 31 december 2012 € 5,6 miljoen. Op basis van de huidige inzichten verwacht de gemeente dat de algemene vrije reserve eind 2016 is gestegen naar € 9 miljoen.

Opmerking provincie bij brief begroting 2013

In de brief naar aanleiding van het onderzoek van de begroting 2013 heeft de provincie nog opgemerkt dat het onzeker is of en in welke mate de weerstandscapaciteit toereikend is voor het afdekken van de risico's.

De gemeente concludeert in de jaarrekening 2012 dat de weerstandscapaciteit van voldoende omvang is om de gekwantificeerde risico's te ondervangen. Bij deze conclusie plaatst de gemeente een kanttekening dat enkele strategische risico's niet voldoende betrouwbaar gekwantificeerd kunnen worden en daarom niet in de bepaling van het weerstandsvermogen betrokken zijn. Aan de andere kant zijn voor deze strategische risico's ook diverse beheersmaatregelen geformuleerd die het uiteindelijke effect van de risico's wezenlijk kunnen beperken.

De toezichthouder constateert dat de gemeente een behoorlijk aantal risico's als PM-post heeft opgevoerd. Daar staat echter tegenover dat de gemeente in een aantal gevallen voorzichtigheidshalve het volledige bedrag heeft meegenomen in de berekening van het totaal benodigde risicobedrag.

De reservepositie van de grondexploitatie is te laag, maar de ratio weerstandsvermogen heeft een dusdanige omvang dat het tekort in de grondexploitatie opgevangen kan worden zonder dat de ratio onder de wenselijke norm van 1 zakt. De toezichthouder is het met de conclusie van de gemeente eens dat het weerstandsvermogen voldoende is, met de door de gemeente genoemde kanttekening met betrekking tot de strategische risico's.

3.4.5 Conclusies

1. Alle gemeenten hanteren een voorzichtige definitie voor het berekenen van de (incidentele) weerstandscapaciteit. De gemeenten baseren zich op de omvang van de algemene reserves. Bij de berekening worden geen (direct verkoopbare) stille reserves en/of vrij aanwendbare bestemmingsreserves meegenomen.

2. De algemene reserve is bij de gemeente Oss vrij besteedbaar, in die zin dat de rente niet ten gunste van de exploitatie wordt aangewend. De gemeenten Maasdonk en 's-Hertogenbosch zetten de rente van de algemene reserve wel ten gunste van de exploitatie in.
3. De risico's lijken door de gemeente Maasdonk het meest uitgebreid in kaart gebracht en gekwantificeerd. Bij de gemeente Oss zijn de strategische risico's voornamelijk niet gekwantificeerd. Bij de gemeente 's-Hertogenbosch zijn de exploitatierisico's niet meegenomen en is voor de risico's geen doorrekening gemaakt van kans keer impact.
4. Alle gemeenten hanteren een vorm van risicomangement binnen de organisatie.
5. De gemeenten Oss en Maasdonk hebben het gewenste weerstandsvermogen cijfermatig uitgedrukt in een norm/factor die door de gemeenteraad is vastgesteld. Het valt op dat de gemeente 's-Hertogenbosch geen norm/bandbreedte voor het weerstandsvermogen heeft vastgesteld. De gemeente 's-Hertogenbosch hanteert alleen een streefwaarde voor de omvang van de algemene reserve.
6. De algemene reserve en algemene reserve grondbedrijf liggen bij alle gemeenten onder de volgens de risico's benodigde omvang c.q. streefwaarden.
7. Bij de gemeente Maasdonk ligt het weerstandsvermogen onder haar eigen norm (van minimaal 1, ofwel kwalificatie voldoende). De provincie deelt de conclusie van de gemeente dat het weerstandsvermogen op dit moment onvoldoende is en heeft er bij de begroting 2013 daarom op aangedrongen dat de gemeente maatregelen treft zodat het weerstandsvermogen op korte termijn weer binnen de door de raad vastgestelde bandbreedte valt.
8. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft het (theoretisch) maximale risico in beeld gebracht en constateert dat de genoemde risico's (op één uitzondering na) allen een kleine kans van optreden hebben. De gemeente concludeert daarom dat het risico dat zich een situatie voordoet die van materiële invloed is op de financiële positie van de gemeente erg klein is. De provincie deelt deze conclusie, maar plaatst hierbij wel een kanttekening; namelijk dat de gemeente geen (minimum)norm voor de benodigde omvang van het weerstandsvermogen heeft vastgesteld.
9. De gemeenten Oss concludeert dat het weerstandsvermogen voldoende is. De provincie deelt deze conclusie. Het incidentele weerstandsvermogen ligt op basis van de jaarrekening 2012 op 1,9 (kwalificatie goed tot uitstekend) en is ten opzichte van de begroting 2013 toegenomen. Dit is vooral het gevolg van een reëlere inschatting van het risicobedrag.
10. Overigens hebben alle gemeenten nog wel de mogelijkheid om incidentele tegenvallers op te vangen door bijvoorbeeld bestemmingsreserves vrij te spelen. Het kenmerk van bestemmingsreserves is dat de raad hier al wel een bestemming aan heeft gegeven, maar dat het mogelijk is om deze bestemming te wijzigen. Hoewel deze reserves niet direct tot de weerstandscapaciteit worden gerekend, biedt het de raad de mogelijkheid om middelen over te hevelen naar de algemene reserve indien dit nodig zou zijn. Daarvoor is het uiteraard wel noodzakelijk dat doel, omvang en toereikendheid van elke bestemmingsreserve geregeld tegen het licht wordt gehouden. Een voorbeeld van een reserve die bij de gemeente Maasdonk ten gunste van de algemene reserve zou kunnen worden overgeheveld, is de reserve afkoopsom wegen A59 (€ 924.000).

3.5 Grondbeleid

3.5.1 Inleiding

Transparantie van grondbeleid is voor een 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 het grondbeleid kan een nadere invulling aan de uitvoering van bepaalde beleidsvoornemens worden gegeven. Er zijn verschillende vormen van grondbeleid mogelijk. Over het algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen actief en passief (faciliterend) 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. Het nadeel is echter dat alle risico's voor rekening van de gemeente komen. 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. Het voordeel van deze manier van grondbeleid is dat de gemeente veel minder risico's loopt. Die liggen immers voor een deel bij de marktpartijen. In de praktijk is vaak sprake van een combinatie van actief en passief grondbeleid.

In tabel 3.5.1. zijn per gemeente de belangrijkste totaalcijfers opgenomen over de grondexploitatie. Een uitgebreide weergave van de methodiek en positie grondbedrijven is weergegeven in bijlage 1.

Tabel 3.5.1 Grondexploitaties (in miljoen euro, per 31-12-2012)

	Maasdonk	's-Hertogenbosch	Oss
(bedragen in miljoen €)			
Boekwaarde totaal	57,3 / 25,9 ¹	84,8	78,7 ²
Geraamd resultaat	3,6	13,6	30,8
Reserves	0,2	7,8	2,5
Voorziening Heesch-West	0,64	6,7	6,8

¹ Exclusief boekwaarde Heesch-West (€ 31,4 miljoen).

² Exclusief boekwaarde Heesch-West maar inclusief erfpachtgronden etc.

De boekwaarde van Heesch-West (€ 53,7 miljoen) staat alleen op de balans van de twee grondgebiedgemeenten Maasdonk (€ 31,4 miljoen) en Bernheze (€ 22,3 miljoen).

Om een goede vergelijking tussen Maasdonk, 's-Hertogenbosch en Oss mogelijk te maken is in tabel 3.5.2 rekening gehouden met het reële aandeel van de deelnemende gemeenten in Heesch-West.

Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen bouwgrond in exploitatie (BIE) en nog niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG).

Tabel 3.5.2 Boekwaarde grondexploitatie op basis van werkelijk aandeel gemeente in Heesch-West

Boekwaarde grondexploitatie in miljoen €	per 31-12-2012		
	Maasdonk	's-Hertogenbosch	Oss
BIE	20,7	34,7	59,0
NIEGG met reëel en stellig voornemen	7,8	65,9	11,2
NIEGG zonder reëel en stellig voornemen			0,8
Overig	0,1	13,7	22,6
Totaal	28,6	114,3	93,6

Uit bovenstaande tabel blijkt dat 's-Hertogenbosch met € 114,3 miljoen de hoogste boekwaarde heeft gevolgd door Oss met € 93,6 miljoen. Maasdonk heeft met € 28,6 miljoen de laagste boekwaarde.

Omdat het aantal inwoners per gemeente nogal verschilt, is het relevant om naar de boekwaarde per inwoner te kijken, zie tabel 3.5.3.

Tabel 3.5.3 Boekwaarde grondexploitatie per inwoner (o.b.v. inwonertal per 1 januari 2012 (bron CBS))

Grondexploitatie boekwaarde per inwoner in € per 31-12-12*				
gemeente	totaal	in exploitatie	niet in exploitatie	beheer-complexen
Maasdonk	2.545	1.844	691	9
's-Hertogenbosch	806	245	465	97
Oss	1.100	698	133	269

* Bovenstaande cijfers zijn inclusief aandeel van de deelnemende gemeenten in Heesch-West, zie tabel 3.5.2. De boekwaarde van Heesch-West per 31-12-2012 bedraagt € 53,7 miljoen. In de bovenstaande cijfers is geen rekening gehouden met getroffen verliesvoorzieningen.

Maasdonk heeft per inwoner veruit de hoogste totale boekwaarde (€ 2.545). Deze hoge boekwaarde per inwoner wordt vooral veroorzaakt door de in exploitatie genomen complexen (€ 1.844 per inwoner). 's-Hertogenbosch heeft de laagste boekwaarde per inwoner (€ 806).

Ook bij de niet in exploitatie genomen complexen (NIEGG) heeft Maasdonk de hoogste boekwaarde per inwoner (€ 691). Oss heeft de laagste boekwaarde per inwoner (€ 133). Bij de beheercomplexen heeft Maasdonk de laagste boekwaarde per inwoner (€ 9) en Oss de hoogste boekwaarde (€ 269).

3.5.2 Visie en uitgangspunten grondbeleid

Maasdonk

In de raadsvergadering van februari 2013 is de grondnota 2012 vastgesteld. Belangrijke uitgangspunten van het grondbeleid van de gemeente zijn:

- De focus blijft liggen op een actieve grondpolitiek. De gemeente is echter zeer terughoudend met aankopen, gelet op de huidige economische situatie.
- De grondprijzen blijven hetzelfde als in 2009, met dien verstande dat de prijzen van kavels voor vrijstaande woningen groter dan 1.000 m² worden gestaffeld. De grondprijzen voor projectmatige bouw (starterwoningen, huurwoningen, seniorenwoningen) en voor bedrijfskavels worden niet aangegeven. Deze gronden worden altijd getaxeerd voordat ze worden verkocht.
- Er heeft een actualisatie van grondexploitaties en risicomanagement plaatsgevonden. Deloitte heeft in opdracht van de gemeente in 2011 onderzoek gedaan naar de grondexploitaties van de gemeente. De belangrijkste conclusie uit het rapport van Deloitte was dat de gemeente Maasdonk onvoldoende "in control" was ten aanzien van de bouwgrondexploitaties. De belangrijkste aanbeveling was het frequent actualiseren van de prognoses (minimaal eens per jaar) en het verbeteren van de kwaliteit van de herzieningen. Daarnaast dient een risicoanalyse inclusief worst case scenario gemaakt te worden waaruit het materiële risico en de bandbreedte van het exploitatiesaldo kan worden bepaald. In 2012 heeft dit geleid tot het project 'actualisatie gemeentelijke grondexploitaties'. Met dit project zijn niet alleen de exploitaties herzien op basis van de huidige stand van zaken, maar is ook de borging in de organisatie van het continu beheren en beheersen van deze exploitaties verankerd.

Woningbouwprogramma

Bij de actualisatie wordt gebruik gemaakt van de huidige kwantitatieve woningbouwverdeling van de provincie plus een beperkte toevoeging voor de regionale opvang. In de grondnota wordt gesteld dat bij de verdeling van de woningen de focus meer is gelegd op het middeldure segment, ten laste van het dure segment. Hierbij wordt aangenomen dat seniorenwoningen in het middeldure segment vallen. Het aantal goedkope woningen (sociale koop en sociale huur) blijft gelijk met de planning uit de grondnota 2009.

In tabel 3.5.4 staat de geplande gronduitgifte voor woningbouw en bedrijventerreinen voor Maasdonk voor de periode 2013 t/m 2016 weergegeven.

Tabel 3.5.4 Geplande gronduitgifte woningbouw en bedrijventerreinen Maasdonk 2013 t/m 2016

Geplande gronduitgifte woningbouw en bedrijventerreinen				
	2013	2014	2015	2016
Woningbouw eigen plannen (aantal kavels)	23	40	41	41
Woningbouw particulier en overig (aantal kavels)	54	41	32	32
Totaal geplande woningbouw	77	81	73	73
Bedrijventerreinen (in hectare)	1,5	1,5	0,75	0

De totaal geplande woningbouw voor de periode 2013-2016 is gemiddeld 76 woningen per jaar. Dit is 6,75 woningen per 1000 inwoners.

Uit cijfers van de provincie blijkt dat Maasdonk een regionale woningbouwopgave voor de periode 2012-2021 heeft van 530 woningen, ofwel gemiddeld 53 woningen per jaar. De gemeente heeft een totale plancapaciteit van 625 woningen. Op grond van bovenstaande informatie kan geconcludeerd worden dat de totale plancapaciteit (625 woningen) boven de regionale woningbouwopgave (530 woningen) ligt, ofwel 118% en dat de planning voor de periode 2013-2016 met gemiddeld 76 woningen per jaar beduidend boven de provinciale prognose van gemiddeld 53 woningen per jaar.

Kortom, de gemeente heeft een ambitieus woningbouwprogramma.

's-Hertogenbosch

Vanuit haar publiekrechtelijke rol streeft de gemeente een visie na over de wijze waarop de stad zich in ruimtelijk opzicht dient te ontwikkelen. Deze visie is nader uitgewerkt in allerlei visies ten aanzien van ruimtelijke ordening en in bestemmingsplannen. In de programmabegroting worden bovendien de jaarlijkse doelstellingen op dit gebied aangegeven. Daarnaast is op allerlei beleidsterreinen facetbeleid vastgesteld dat kaderstellend is voor de ruimtelijke ontwikkeling van de stad. Hierbij kan gedacht worden aan woonbeleid, economisch beleid, milieubeleid, onderwijshuisvestingsbeleid, sportaccommodatiebeleid en beleid ten behoeve van sociaalculturele accommodaties.

Uitgangspunt van de gemeente is een actief grondbeleid, tenzij dit op basis van factoren als grondposities, gemeentelijke doelstellingen, mogelijkheid tot sturing, risicoprofiel, verwacht financieel resultaat en/of benodigde deskundigheid onwenselijk of niet goed mogelijk is.

In 2010 heeft de raad de geactualiseerde nota grondbeleid 2010 vastgesteld. Voor de beschrijving van de financiële positie van het grondbedrijf zijn in de nota grondbeleid het risicomodel vastgelegd en de te hanteren grondslagen voor waardering en resultaatbepaling. Hiermee wordt de benodigde omvang van de algemene reserve van het grondbedrijf bepaald. De algemene reserve wordt aangehouden ter afdekking van de normale bedrijfsrisico's.

De paragraaf grondbeleid 2012 kent vooral een financiële insteek. Minimaal twee maal per jaar actualiseert de gemeente de grondexploitaties. Bij de jaarrekening wordt uitgebreid onderzocht hoe de stand van zaken is.

Woningbouwprogramma

In tabel 3.5.5 staat de geplande gronduitgifte voor woningbouw en bedrijventerreinen voor de periode 2013 t/m 2016 voor 's-Hertogenbosch weergegeven.

Tabel 3.5.5 Geplande gronduitgifte woningbouw en bedrijventerreinen 's-Hertogenbosch 2013-2016

Geplande gronduitgifte woningbouw en bedrijventerreinen				
	2013	2014	2015	2016
Woningbouw eigen plannen (aantal kavels)	224	225	154	290
Woningbouw particulier en overig (aantal kavels)	325	325	325	325
Totaal geplande woningbouw	549	550	479	615
Bedrijventerreinen (in hectare)	2	3	8	9

De planning voor de periode 2013-2016 is gemiddeld 548 woningen per jaar. Dit is 3,86 woningen per 1000 inwoners. De gemeente 's-Hertogenbosch hanteert een streefgetal van 700 woningen per jaar. Vervolgens kijkt men naar alle woningbouwplannen in de gemeente; particulier en vanuit het grondbedrijf. Bovengrens zijn de provinciale woningbouwcijfers, maar de gemeente houdt vooralsnog rekening met een beduidend lagere bouwproductie in de komende jaren. Op lange termijn bezien is de prognose van de provincie de bovengrens van de gemeente.

De planning voor de periode 2013-2016 ligt met gemiddeld 548 woningen beduidend lager dan de provinciale prognoses (700 woningen 2013/2014 en 650 woningen 2015/2016).

Kortom, de gemeentelijke planning van het woningbouwprogramma is ten opzichte van de prognose van de provincie aan de voorzichtige kant zit.

In 2012 verkocht het grondbedrijf 61 kavels voor de woningbouw. Dit is 35% van de jaarprognose (in 2011 75%). De prognose van de gemeente voor 2013 en 2014 is beduidend hoger dan de realisatie in 2012.

In 2012 verkocht het grondbedrijf 1,1 hectare bedrijventerrein. Dit is 23% van de jaarprognose. In 2011 werd nul hectare bedrijventerrein verkocht.

Oss

Uit het meerjarenprogramma grondbedrijf 2013-2016 blijkt dat de gemeente voor de korte termijn verwacht dat de marktsituatie ook in 2013 en 2014 slecht is, in de zin van weinig verkopen en onder druk staande prijzen, en dat herstel vanaf 2015 aan de orde is.

In de nota grondbeleid 2007-2010 staat dat de gemeente Oss een actief grondbeleid voert om binnen de locatieontwikkelingsprojecten maximale regie te voeren. Dit houdt in dat de gemeente zelf (strategisch) gronden verwerft en daarna voor eigen rekening en risico de grond bouwrijp maakt, uitgeeft en woonrijp maakt. De projecten Piekenhoef, Horzak en 't Reut zijn voorbeelden waar invulling is gegeven aan het actief grondbeleid.

In het najaar van 2012 is gestart met de voorbereidingen om tot een geactualiseerde nota grondbeleid te komen. Een aanpassing in de nieuwe nota grondbeleid is dat men overstapt op 'slim gedifferentieerd grondbeleid': actief waar nodig en wenselijk (om regie te kunnen voeren en/of middelen te genereren) en in andere situaties minder actief, variërend van participierend tot overlaten aan de markt.

Het te accepteren risicoprofiel zal hierbij nadrukkelijk worden afgewogen in de context van de te verwachten ontwikkelingen in de vastgoedmarkt en de toekomstige woningbouwopgave van de gemeente. Verder wordt rekening gehouden met de volgende visie. Een trend die al aan de orde is en de komende jaren steeds dominantier wordt, is de verschuiving van bouwen in (open)uitleggebieden met (hoge) winstpotentie naar herstructureren in de stad met veelal negatieve grondexploitaties, bijvoorbeeld centrumplannen.

Dit heeft grote gevolgen voor de financiële positie van het grondbedrijf. Om herstructureringsgebieden en andere ruimtelijke projecten in de toekomst te kunnen financieren heeft de gemeente in 2011 de reserve ruimtelijke projecten gevormd. De voeding van deze reserve zal het voorlopig zonder

substantiële stortingen vanuit het grondbedrijf moeten doen. De gemeente vindt het belangrijk deze reserve te behouden om ook op lange termijn uitvoering te kunnen geven aan de ambities.

Woningbouwprogramma

In tabel 3.5.6 staat de geplande gronduitgifte voor woningbouw en bedrijventerreinen voor de periode 2013 t/m 2016 voor Oss weergegeven.

Tabel 3.5.6. Geplande gronduitgifte woningbouw en bedrijventerreinen gemeente Oss 2013 t/m 2016

Geplande gronduitgifte woningbouw en bedrijventerreinen				
	2013	2014	2015	2016
Woningbouw eigen plannen (aantal kavels)	93	164	222	151
Woningbouw particulier en overig (aantal kavels) onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend
Totaal geplande woningbouw	93	164	222	151
Bedrijventerreinen (in hectare)	5,8	6,7	7,2	7,8

Belangrijke kanttekening is dat de gemeente Oss geen cijfers over de particuliere plannen heeft aangeleverd. De planning voor de periode 2013-2016 (exclusief particuliere plannen) is gemiddeld 157,5 woningen per jaar. Dit is 1,86 woningen per 1000 inwoners.

De gemeente Oss houdt de eerste twee jaar van de meerjarenraming rekening met een lager aantal te bouwen woningen dan de provinciale cijfers. Na de twee jaar houdt het calculatiemodel rekening met een gefaseerde groei naar de provinciale woningbouwopgave.

Volgens provinciale cijfers heeft Oss een regionale woningbouwopgave voor de periode 2012-2021 van 3955 woningen, ofwel 395 woningen gemiddeld per jaar.

De gemeente heeft een totale plancapaciteit van 3815 woningen. Op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd worden dat de totale plancapaciteit (3815 woningen) onder de regionale woningbouwopgave (3955) ligt, ofwel 96%.

Uit de cijfers kan worden afgeleid dat de gemeente Oss met haar planning van het woningbouwprogramma ten opzichte van de provinciale prognose een voorzichtige houding aanneemt.

In 2012 verkocht het grondbedrijf 72 kavels voor de woningbouw. Dit is 77% van de jaarprognose (in 2011 79%). De prognose voor 2013 en 2014 is hoger dan de realisatie in 2012. Dit lijkt haaks te staan op de inschatting van de gemeente dat deze jaren eveneens mager zijn. De verklaring hiervoor is dat in 2013 in plaats van in 2012 (zoals voorzien) 20 bouwkavels voor sociale huurwoningen verkocht worden aan Brabant Wonen voor het project Leeuwerikstraat en daarnaast gaan drie projecten in de verkoop. In 2014 springt de verwachte grondverkoop van 35 bouwkavels aan een belegger voor beleggers huurwoningen eruit en daarnaast gaat in 2014 naar verwachting de verkoop in Liesdaal lopen. In 2012 verkocht het grondbedrijf 4,0 hectare industrieterrein. Dit is 78% van de jaarprognose. In 2011 werd nog 6,8 hectare verkocht (91% van de jaarprognose).

Uitgangspunten grondexploitatieberekeningen

In opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft Deloitte Real Estate Advisory het rapport 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven actualisatie 2012' uitgebracht. Geconcludeerd wordt dat de crisis op de markt voor nieuwbouwwoningen niet voorbij is. Een eventueel herstel wordt niet eerder dan na 2013 verwacht. Dit heeft vergaande effecten op de financiën van gemeentelijke grondbedrijven. Plannen worden verder getemporeerd (met als gevolg latere ontvangsten en hogere rentekosten) en de grondprijzen blijven onder druk als gevolg van de daling van de vrij-op-naam prijzen van de bestaande woningvoorraad. Als gevolg van regionale verschillen en

overprogrammering zullen de nodige gemeenten/regio's plannen voor langere tijd "on hold" moeten zetten of definitief schrappen. Gemaakte kosten kunnen daardoor niet altijd en volledig meer worden goedge maakt.

Tot op heden hebben gemeenten beperkt gesneden in het woningbouwprogramma. Door het uitstellen van projecten is voor de komende jaren een boeg golf ontstaan van uit te geven gronden. De vraag naar deze gronden blijft naar verwachting echter beperkt, zeker voor de korte termijn, nog los van regionale omstandigheden zoals (toekomstige) krimp. Omdat de prijzen van (nieuwbouw)woningen onder druk staan en een voortgaande daling van de stichtingskosten op korte termijn niet meer voor de hand ligt, blijft er druk op de gemeentelijke grondprijzen. Deze zijn bij residueel rekenen immers het residu van de VON-prijs verminderd met de stichtingskosten.

Uit het rapport van Deloitte komt met betrekking tot de gehanteerde opbrengst- en kostenstijging het volgende naar voren:

- **Opbrengstenstijging:** Voor de jaren 2013, 2014 en 2015 wordt door de meeste gemeenten nu gerekend met een jaarlijkse stijging van de opbrengsten van 0% tot 0,5% en vervolgens jaarlijks 1% tot 1,5%. Dit is een versobering van de tot voor kort gebruikelijke opbrengstenstijging van veelal 2% per jaar. Naar verwachting komen de grondprijzen verder onder druk te staan. Dit zou betekenen dat gemeenten de komende jaren zeer terughoudend om zullen moeten gaan met een veronderstelde opbrengstenstijging in de grondexploitatie.
- **Kostenstijging:** Gemiddeld wordt de stijging van de kosten geraamd op 2% tot 2,5% per jaar. Dit komt overeen met de prijsontwikkeling van de bouwkosten voor grond-, weg en waterbouw (GWW) van de afgelopen jaren (periode 2003-2011; zowel voor als tijdens de crisis).

Ter vergelijking staan de uitgangspunten die de gemeenten Maasdonk, 's-Hertogenbosch en Oss voor het doorrekenen van de grondexploitaties hanteren vermeld in tabel 3.5.7.

Tabel 3.5.7 gehanteerde uitgangspunten bij berekening grondexploitaties (2013 en 2014)

Uitgangspunten grondexploitaties	Maasdonk	's-Hertogenbosch	Oss
Rentetoerekenings %	4,0%	4,0%	4,5%
Kostenstijging (externe kosten)	2,0%	2,0%	0,0%
Opbrengstenstijging woningen	0,0%	0,0%	0,0%
Opbrengstenstijging bedrijventerreinen	0,0%	0,0%	2,0%

Uit deze tabel blijkt dat Maasdonk, 's-Hertogenbosch en Oss rekening houden met een opbrengstenstijging voor woningen van nul procent. Dit stemt overeen met de gemiddelde opbrengstenstijging in het rapport van Deloitte.

De kostenstijging valt voor Maasdonk en 's-Hertogenbosch binnen de landelijke bandbreedte die Deloitte heeft geconstateerd. Het valt op dat Oss geen rekening houdt met een kostenstijging voor 2013 en 2014 en op dit punt dus minder voorzichtig raamt. In vergelijking tot Maasdonk en 's-Hertogenbosch heeft dit een positief effect op de resultaten van de grondexploitaties. Overigens raamt Oss vanaf 2015 weer een kostenstijging van 2,5%, maar hier staat vanaf 2015 ook een opbrengstenstijging van 1,5% tegenover.

De aan de grondexploitatie toegerekend rente is in Maasdonk en 's-Hertogenbosch met 4% identiek. De gemeente Oss hanteert een iets hogere toerekening van rente aan de grondexploitatie met 4,5%. Dit heeft in vergelijking met Maasdonk en 's-Hertogenbosch een nadelig effect op de resultaten van de grondexploitaties.

In de brief naar aanleiding van het begrotingsonderzoek 2013 heeft de provincie een opmerking gemaakt over het te hoge rentepercentage welke aan de grondexploitatie wordt toegerekend. Naar aanleiding hiervan gaat de gemeente Oss de rekenrente naar verwachting per 1 januari 2014 verlagen van 4,5% naar 4%.

3.5.3 Boekwaarden grondexploitaties

Maasdonk

Bouwgrond in exploitatie

De gemeente heeft 6 complexen met een kostprijsberekening, te weten: Verlengde De Run, Nuland Oost, Centrumplan Geffen, Vinkelse Slagen, Weverstraat en Oude Baan. De boekwaarde van deze complexen bedraagt per 1 januari 2013 € 20,8 miljoen. De complexen met de hoogste boekwaarde zijn Nuland-Oost (€ 11,2 miljoen) en Vinkelse Slagen (€ 5,7 miljoen). De prognose voor de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie op basis van netto contante waarde per 31-12-2012 is € 3,8 miljoen positief.

Qua boekwaarde zijn de belangrijkste grondexploitaties in de kernen Nuland en Vinkel:

Vinkelse Slagen

Het plan is om aan de Noordzijde van Vinkel ongeveer 137 woningen te bouwen, waarvan 10 ruimte voor ruimte kavels. Bij de actualisatie in december 2012 zijn sociale huurwoningen toegevoegd aan het plangebied. In de eerdere exploitatie werd uitgegaan van alleen koop. De toevoeging van sociale huurwoningen heeft tot gevolg dat de oppervlakte verdeling onder de overige kavels anders wordt. Het absolute aantal woningen is namelijk hard.

Het plan kent een looptijd tot 2022. De boekwaarde per 1 januari 2013 bedraagt € 5.678.000. De nog te maken kosten bedragen € 6.067.000 en de nog te realiseren opbrengsten € 14.679.000. Het te verwachten eindresultaat van dit complex sluit positief op € 2.062.000.

Nuland-Oost

In 2001 en 2005 heeft de gemeente gronden gekocht aan de oostzijde van Nuland. De planning is om in dit gebied ruim 270 woningen te bouwen. De winst op de ontwikkeling van het woningbouwplan in de "Pelgrimsche Hoeve" zal worden ingezet om de herstructurering van het bedrijventerrein "De Terp" te kunnen bekostigen. De koppeling tussen de herstructurering en de woningbouw is één van de eisen van de provincie om op deze locatie te kunnen bouwen.

De oude exploitatie Pelgrimsche Hoeve ging uit van een uitgifte van 65% en meer duurdere kavels. Bij de nieuwe grondexploitatie is rekening gehouden met een uitgifte van 60% van de grond, gemiddeld 20 woningen per jaar, een looptijd van 14 jaar, 50% van de bebouwing in de goedkope huur en goedkope koop. De boekwaarde bedraagt per 1 januari 2013 € 11.191.000. De nog te realiseren kosten bedragen € 23,4 miljoen en de nog te realiseren opbrengsten zijn € 34,6 miljoen. Looptijd van het plan tot 2026. De aanpassingen maken dat de grondexploitatie van het totale plan negatief sluit op € 164.000. Dit verlies is in de jaarrekening 2012 verwerkt, waardoor het plan op € 0 sluit.

Eerder is in de voorbije jaren al een verlies van € 4.540.000 op dit complex genomen. Bij de actualisatie in december 2012 is gebleken dat de in de begroting opgenomen terugdraaiing van het verlies ad € 2,0 miljoen niet gerealiseerd kan worden. In de jaarrekening 2012 is aanvullend een verlies van € 164.000 genomen. Hiermee komt het totaal genomen verlies op € 4.704.000

De gemeente heeft als beleid om bij verliesgevende complexen geen voorziening te treffen maar het verlies direct af te boeken ten laste van de algemene reserve. Uitzondering op dit beleid is bedrijventerrein Heesch-West waar wel een verliesvoorziening (€ 640.000) is getroffen.

Qua boekwaarde bestaan de belangrijkste grondexploitaties in de kern Geffen uit:

Centrumplan Geffen

Het bestemmingsplan voorziet in een splitsing voor het noordelijk en het zuidelijk deel. Het zuidelijk deel van het plan houdt de ontwikkeling in van 43 appartementen, 32 multifunctionele woningen, supermarkt en dagwinkel. Het noordelijk deel voorziet in maximaal 63 woonkavels conform het principe van 'aanpasbaar bouwen'. Een aanpassing tot seniorenwoningen blijft daardoor mogelijk. De boekwaarde per 1 januari 2013 bedraagt € 3.026.000. De nog te maken kosten bedragen € 1.850.000 en de nog te realiseren opbrengsten € 4.877.000. De looptijd van het plan is tot 2016. Volgens de actualisatie van december 2012 sluit het centrumplan negatief op € 61.000. Dit verlies is bij verwerking in de jaarrekening 2012 verwerkt, waardoor het plan op € 0 sluit. In het verleden is al een verlies van € 2.594.000 genomen. Het totaal genomen verlies komt hiermee op € 2.655.000.

Weverstraat Geffen

In juni 2008 is de gebiedsvisie Geffen-Oss vastgesteld. Het doel van deze visie is het maken van een kwaliteitsslag door de sloop van (agrarische) bedrijfsgebouwen en de aanleg van natuur en landschap. De vaststelling van het bestemmingsplan is gepland in 2013. Dan zal ook gestart worden met de uitgifte van bouw kavels. In 2009 heeft de gemeente een agrarisch bedrijf aangekocht, met als doel de stallen te slopen en om te zetten in natuur en landschap. Om dit te kunnen bekostigen, ontwikkelt de gemeente enkele grote bouw kavels op de aangekochte grond. De boekwaarde per 1 januari 2013 bedraagt € 2.407.000. De nog te maken kosten bedragen € 4.979.000 en de nog te realiseren opbrengsten € 7.852.000. Looptijd van het plan is tot 2019. Volgens de actualisatie de december 2012 sluit de grondexploitatie positief op € 368.000.

Niet in exploitatie genomen gronden

De boekwaarde van nog niet in exploitatie genomen gronden bedraagt ultimo 2012 € 36,5 miljoen. De gemeente loopt overigens een beperkter risico over de boekwaarde voor de nog niet in exploitatie genomen complexen. Het grootste deel van de boekwaarde (€ 31,4 miljoen) bestaat uit de voorfinanciering van bedrijventerrein Heesch-West. Het aandeel van de gemeente in het totale project is slechts 5%.

Verder zijn er 2 complexen waarbij de gemeente een reconstructiefonds heeft opgezet. Dit zijn gebiedsvisie Geffen-Oss (boekwaarde per 31-12-2012 € 1,0 miljoen) en visie Groene Schil van Nuland (boekwaarde per 31-12-2012 € 2,1 miljoen). Daarnaast kent de gemeente nog particuliere initiatieven en de locatie Carbone Geffen (boekwaarde per 31-12-2012 € 1,6 miljoen).

's-Hertogenbosch

Bouwgrond in exploitatie

De boekwaarde van de complexen in exploitatie is primo 2013 € 34,7 miljoen. De prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie op basis van netto contante waarde per 31-12-2012 is € 13,6 miljoen positief. De belangrijkste complexen qua winstgevendheid zijn: bedrijventerreinen de Brand, de Herven en Treurenburg evenals nog te realiseren positieve resultaten bij de afronding van de 1^e en 2^e fase Empel.

De gemeente heeft 35 onderhanden bouwprojecten. De Grootte Wielen in Rosmalen is de grootste uitbreidingslocatie voor de woningbouw (circa 4.300 woningen). Bedrijventerrein De Rietvelden is het grootste bedrijventerrein (270 hectare bruto waarvan 22 hectare nog uitgeefbaar).

Als er puur wordt gekeken naar de verkoop van grond aan externen voor woningbouw en bedrijvenlocaties is er over 2012 sprake van een verdere daling van de opbrengst grondverkoop. In 2009 leverde de verkoop van deze gronden ruim € 18,4 miljoen op. In 2010 en 2011 was dit respectievelijk € 20,8 miljoen en € 12,1 miljoen. Over 2012 komt dit cijfer uit op ruim € 7,1 miljoen.

Het geraamde eindresultaat van de lopende grondexploitaties wordt ingeschat op € 21,1 miljoen positief. Winstgevende grondexploitaties dragen bij aan de dekking van de kosten van bovenwijkse voorzieningen via een storting in de reserve grote Werken. Het verwachte positieve resultaat op grondexploitaties moet daarom gecorrigeerd worden voor de afdrachten (€ 2,5 miljoen) die per grondexploitatie gedaan moeten worden aan de reserve grote werken. Verder is er nog een negatieve correctie van € 5,0 miljoen voor verwachte afwaarderingen van nog niet in exploitatie genomen gronden. Uiteindelijk blijft er dan een positief eindresultaat van € 13,6 miljoen over.

De gemeente geeft aan dat men het grondbedrijf voorzichtig heeft geraamd heeft. Aan de verwachte positieve resultaten liggen dan ook voorzichtige berekeningen ten grondslag. De gemeente ziet geen reden om deze verwachtingen naar beneden bij te stellen. Bij betrokken grondexploitaties is bovendien sprake van een negatieve boekwaarde. Jaarlijks wordt hierdoor een rentevoordeel gerealiseerd op deze complexen.

Niet in exploitatie genomen gronden

De boekwaarde van de niet in exploitatie genomen gronden is ultimo 2012 € 65,9 miljoen. Verder heeft de gemeente nog overige gronden met een boekwaarde van € 13,7 miljoen.

De boekwaarde van de niet in exploitatie genomen gronden is als volgt te specificeren:

Kruithoorn (€ 8,2 miljoen); Grote Wielen Noordoost hoek (€ 3,9 miljoen); Gronden Paleiskwartier (€ 10,9 miljoen); Heesch-West (€ 30,4 miljoen; hiervan € 890.000 op eigen balans en € 29,5 miljoen op balans van de grondgebiedgemeenten Maasdonk en Bernheze) en overige niet in exploitatie genomen bouwgronden (€ 12,7 miljoen).

Vanwege het feit dat de ontwikkeling van de Grote Wielen vertraagt door de huidige marktomstandigheden, laat de ontwikkeling van de Noordoost hoek ook op zich wachten.

Dit heeft een negatief effect op de marktwaarde van de gronden waardoor de gemeente conform de regelgeving van BBV in 2012 € 5,3 miljoen heeft moeten afwaarderen op de boekwaarde.

Een aantal complexen wordt in de toekomst in de BV Paleiskwartier ingebracht. Daarbij is de contractuele afspraak dat gronden tegen de dan geldende boekwaarde worden ingebracht. De huidige boekwaarde van deze gronden bedraagt ruim € 10,8 miljoen. De gemeente constateert dat vooralsnog dat de huidige boekwaarde van deze gronden gehandhaafd kan worden. Het betreft hier de volgende complexen: BBA-complex, Interpharm, Kamer van Koophandel, BIM-panden, Paleiskwartier, Coymans, Kunstacademie en Complex Enaxis.

Oss

Bouwgrond in exploitatie

De boekwaarde van de bouwgrond in exploitatie (uitvoeringprojecten) is ultimo 2012 € 59,0 miljoen.

De gemeente heeft 23 onderhanden bouwprojecten met een totale verwachte winst (inclusief de verliesgevende complexen) van € 67,4 miljoen op basis van netto contante waarde. Van deze winst is al € 36,6 miljoen genomen zodat nog € 30,8 miljoen te nemen winst resteert.

De belangrijkste complexen qua winstgevendheid zijn: woningbouwcomplex De Piekenhoef (€ 26,3 miljoen), de industrieterreinen Vorstengrafdonk (€ 19,1 miljoen); De Geer Oost-Zuid (€ 11,7 miljoen) en restcomplex industrie (€ 11,0 miljoen).

De Piekenhoef is de grootste uitbreidingslocatie voor de woningbouw (circa 1.400 woningen).

Vorstengrafdonk is het grootste bedrijventerrein (96 hectare waarvan 75,2 hectare uitgeefbaar). Het bedrijventerrein is bedoeld voor (boven)regionale bedrijven in de sectoren handel, transport en industrie.

Niet in exploitatie genomen gronden

De boekwaarde van de niet in exploitatie genomen gronden is ultimo 2012 € 12,0 miljoen. De gemeente maakt hierbij onderscheid in ontwerpprojecten en programmaprojecten. Ontwerpprojecten zijn complexen die in de ontwerpfasen (van projectmatig werken) verkeren. In de regelgeving (BBV) worden deze projecten 'niet in exploitatie genomen gronden met een stellig en reëel voornemen om te ontwikkelen' genoemd. Het betreffen 5 projecten met een boekwaarde van € 11,2 miljoen.

De gemeente maakt een onderverdeling in herstructureringsplannen, woningbouwcomplexen en industrieterreinen. Industrieterein Heesch-West is met een boekwaarde ultimo 2012 van € 15,0 miljoen het belangrijkste complex. De herstructureringsplannen hebben in totaal een negatieve boekwaarde van € 3,9 miljoen.

Programmaprojecten zijn complexen die in de programmafase (van projectmatig werken) verkeren. In de regelgeving (BBV) worden deze projecten 'niet in exploitatie genomen gronden zonder een stellig en reëel voornemen om te ontwikkelen' genoemd. Het betreffen 3 projecten met een boekwaarde ultimo 2012 van € 782.000.

Een aanscherping van de gemeentelijke boekhoudregels (BBV) heeft er toe geleid dat bij de nog niet in exploitatie genomen gronden een onderscheid gemaakt moet worden tussen 'nog niet in exploitatie genomen gronden' en 'overige gronden'. Bij de nog niet in exploitatie genomen gronden waarbij de boekwaarde hoger is dan de reële marktwaarde, waardeert de gemeente af. Deze maatregelen zijn tot dusverre genomen zonder een beroep te hoeven doen op de algemene middelen.

3.5.4 Weerstandsvermogen grondexploitatie

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de weerstandscapaciteit binnen de grondexploitatie in relatie tot de risico's voor de gemeenten.

Maasdonk

De algemene reserve van het grondbedrijf bedraagt per 31 december 2012 € 212.000. Bij de actualisatie van juni 2012 is een worstcase scenario berekend. Dit is belangrijk om de risico's in het kader van het risicomanagement te kunnen kwantificeren. Volgens deze risicoberekening zou de algemene reserve van het grondbedrijf € 671.000 (inclusief actualisatie van Nuland-Oost) moeten bedragen. De algemene reserve grondexploitatie van Maasdonk ligt met € 212.000 ruim onder de door de raad vastgestelde minimum norm van € 671.000. De provincie deelt de conclusie van de gemeente dat de reserve op dit moment niet toereikend is om de risico's binnen de grondexploitatie op te kunnen vangen.

's-Hertogenbosch

Aan grondexploitaties zijn onlosmakelijk risico's verbonden. Het is nodig om een algemene reserve aan te houden om deze risico's op te kunnen vangen. In de nota grondbeleid 2010 is door de Raad een normatief risicomodel vastgesteld. Hiermee kan de benodigde omvang van de algemene reserve van het grondbedrijf worden bepaald. De accountant heeft steeds positief geoordeeld over het gehanteerde risicomodel. Ook de wijze waarop de risicoanalyse binnen het grondbedrijf van de gemeente 's-Hertogenbosch plaatsvindt, is in orde bevonden.

Het saldo van de algemene reserve grondexploitatie bedroeg ultimo 2012 € 7,8 miljoen. In de jaarrekening 2012 is deze reserve als volgt geormerkt: toekomstige afdrachten aan de reserve grote werken € 0 miljoen en voor de afdekking van risico's € 7,8 miljoen. Ultimo 2011 bedroeg deze reserve nog € 14,3 miljoen.

De op basis van risicoanalyse berekende benodigde algemene reserve is ultimo 2012 € 21,1 miljoen. Geconcludeerd kan worden dat de algemene reserve grondexploitatie met € 7,8 miljoen lager ligt dan de theoretisch benodigde weerstandscapaciteit van € 21,1 miljoen. De daling van de reserve wordt vooral veroorzaakt door de afwaardering van de gronden (vooral Grote Wielen Noordoost hoek). Binnen de reserve bouwgrondexploitaties was € 5,8 miljoen gelabeld als toekomstige afdracht aan de reserve Grote

Werken. De huidige crisis noopt ook de gemeente 's-Hertogenbosch tot het maken van keuzes. Eén daarvan is het voorstel om in het geval van verlieslatende grondexploitaties af te zien van de toekomstige afdracht aan de reserve Grote Werken.

Oss

De algemene bedrijfsreserve grondbedrijf is per ultimo 2012 € 0. Door verwachte winstnemingen wordt ultimo 2016 een eindstand van € 5,7 miljoen verwacht. Naast de algemene reserve risico's grondbedrijf heeft de gemeente ook nog een reserve planeconomische risico's grondbedrijf (€ 2,4 miljoen) en de reserve strategische aankopen grondbedrijf (€ 0,1 miljoen).

Om het grondbedrijf financieel gezond te houden zijn binnen de projecten en op portefeuilleniveau maatregelen getroffen. De gemeente heeft sinds 2008 een reserve voor strategische aankopen. Deze reserve wordt jaarlijks gevoed met 20% van de (tussentijdse) winstnemingen op de industrieterreinen tot een maximum van € 5 miljoen. Om de algemene bedrijfsreserve grondexploitatie te versterken wordt tijdelijk afgeweken van bovenstaande beleidslijn. Als gevolg hiervan vinden de komende tijd alleen nog strategische aankopen plaats waarvoor de gemeente een verplichting is aangegaan.

Geconcludeerd kan worden dat het weerstandsvermogen van het grondbedrijf ultimo 2012 feitelijk nihil is. De gemeente hanteert het uitgangspunt dat de algemene bedrijfsreserve grondbedrijf minimaal € 1 miljoen moet bedragen. Overigens geeft de gemeente aan dat er geen afspraak met de raad ligt dat de norm in het begrotingsjaar al gehaald moet worden. Verder lijkt de norm gezien de omvang/boekwaarde van de grondexploitatie aan de lage kant.

3.5.5 Bevindingen (concept)accountantscontrole jaarrekening 2012 grondexploitatie

In deze paragraaf worden de belangrijke bevindingen van de accountantscontrole met betrekking tot de grondexploitaties uit de jaarrekening 2012 voor de gemeenten op een rijtje gezet.

Maasdonk

- De boekwaarde van de voorraad gronden (onder aftrek van verliesvoorzieningen) is in vergelijking met 2011 toegenomen met € 3,6 miljoen vooral als gevolg van verwervingen voor het bedrijventerrein Heesch-West.
- De accountant heeft per complex (Verlengde Run, Centrumplan Geffen, Nuland-Oost, Vinkelse Slagen, Weverstraat en Oude Baan) vastgesteld dat de herziene uitgangspunten zijn vertaald naar een geactualiseerde exploitatieopzet. De uitgangspunten zoals door de gemeenteraad zijn vastgesteld zijn ambitieus te noemen, vooral ten aanzien van het te realiseren woningbouwprogramma en daarmee het afzettempo van de grond. Om deze reden zijn ook scenarioberekeningen gemaakt waarbij met een lager uitgiftetempo rekening is gehouden. De exploitatieresultaten lopen in die gevallen terug. Vooral in de complexen Nuland-Oost en Centrumplan Geffen zullen aanvullende tekorten ontstaan bij vertragingen in de gronduitgifte. De overige complexen leveren in eerste instantie minder winst op. Gezien het financiële belang is monitoring van de realisatie van de uitgangspunten dan ook belangrijk om inzicht te houden in de toekomstige financiële resultaten van de grondexploitatie.
- Onder het eigen vermogen is een algemene reserve grondexploitatie opgenomen van € 212.000. Op basis van het risicomanagement is de minimale omvang ter dekking van de risico's bepaald.
- Door de gemeente is een herrekening gemaakt van het verwachte tekort van Heesch-West. Daarbij is vooral kritisch gekeken naar de rentecomponent, uitgiftetempo en noodzaak van de realisatie van een ontsluitingsweg. De accountant merkt op dat op basis van deze herrekening de in 2011 gevormde voorziening van € 640.000 toereikend zal zijn.

's-Hertogenbosch

- Accountant heeft tijdens controle vastgesteld dat de waardering van de grondexploitaties op de balans juist is. Wel wordt benadrukt dat gezien de onzekerheden in de markt en de

projectspecifieke risico's het noodzakelijk blijft om de grondexploitatie zeer nauwgezet te blijven volgen. Voor de gemeente 's-Hertogenbosch spelen met name voor de projecten Heesch-West, Willemspoort, Rietvelden en Grootte Wielen dergelijke risico's.

- Het project de Grootte Wielen is de grootste onderhanden bouwgrondexploitatie. De realisatie van de verkoopopbrengst van het project de Grootte Wielen loopt in 2012 50% achter op de planning 2012. Voor 2013 is de verwachting hierop aangepast. Grootste risico ten aanzien van dit complex is uitgifte en termijn van uitgifte. De accountant constateert dat vooralsnog een voorzichtige calculatie is opgenomen aangaande de opbrengsten.
- Met betrekking tot bedrijventerrein Heesch-West merkt accountant op dat 's-Hertogenbosch voor 55% risicodragers is in het totaal. In 2011 heeft de gemeente een voorziening opgenomen van € 6,7 miljoen voor een mogelijk verlies uit dit contract. Gedurende 2012 heeft het grondbedrijf de leiding over dit project en haar projectcalculaties meer naar haar toegetrokken om meer grip op dit risicovolle project te krijgen. In 2013 zal de gehele exploitatie opnieuw herrekend worden. Vooruitlopend hierop is een nadere actualisatie van de exploitatieopzet op hoofdlijnen opgesteld. Op basis van deze inzichten wordt, rekening houdend met een bijdrage vanuit de provincie, verwacht dat de in 2011 gevormde voorziening toereikend is om het mogelijk verlies binnen dit project te dekken. Gezien de complexiteit en de grootte van het toekomstige project zijn er achter nog tal van onzekerheden. Derhalve wordt ook een forse risicobuffer aan dit project toegerekend.
- De accountant constateert dat de schattingen binnen de grondexploitaties op een prudente wijze tot stand zijn gekomen en daarbij worden voorzichtige uitgangspunten gehanteerd. Dit neemt niet weg dat een aantal exploitaties specifieke risico's hebben.
- De reserve bouwgrondexploitaties bedraagt € 7,8 miljoen (2011 € 14,3 miljoen) en ligt daarmee lager dan de theoretisch benodigde weerstandscapaciteit van € 21,1 miljoen. De daling van deze reserve wordt met name veroorzaakt door afwaardering van gronden. Gezien het feit dat de reserve bouwgrondexploitaties op dit moment ontoereikend is om alle risico's binnen de grondexploitaties te dekken, loopt 's-Hertogenbosch het risico dat in de toekomst verliezen vanuit de algemene middelen moeten worden gefinancierd.

Oss

- Het totaal resultaat van het Osse grondbedrijf over het jaar 2012 bedraagt circa € 2,5 miljoen nadelig (na de verplichte afdracht aan de reserves groenfonds en N329) en wordt voornamelijk veroorzaakt doordat exploitaties Heesch-West, Dorpshart Oijen en Centrumplan Lith.
- Door het direct afboeken van de te verwachten verliezen wordt de boekwaarde van een aantal exploitaties verlaagd. Accountant constateert dat Oss hiermee een voorzichtige methode hanteert. In de huidige economische omstandigheden zorgt dit voor een meer betrouwbaar beeld en lagere verliezen bij verdere verlenging van de exploitaties.
- Per jaareinde is het saldo van de algemene reserve risico's grondbedrijf nihil. Dit heeft als consequentie dat eventuele (aanvullende) tekorten op de lopende exploitatieplannen niet meer ten laste van de algemene reserve risico's grondbedrijf kunnen worden gebracht, maar direct ten laste van de overige 'vrije' reserves zullen komen.
- Overeenkomstig de risicomangementsystematiek van het grondbedrijf zijn positieve en negatieve risico's nader geanalyseerd. Dit heeft geleid tot een dotatie aan de reserve planeconomische risico's van € 1,2 miljoen t.b.v. Heesch-West. Hierbij is nog geen rekening gehouden met een volledige separate financiering tegen de huidige (lagere) markttrente en een eventuele verplaatsing van de westelijke ontsluiting naar fase 2, omdat hier onvoldoende duidelijkheid over is. De accountant kan zich, rekening houdend met deze onzekerheden, vinden in de huidige waardering van Heesch-West.

3.5.6 Regionaal bedrijventerrein Heesch-West

In 2004 hebben de gemeenten 's-Hertogenbosch, Oss, Bernheze en Maasdonk een intentieovereenkomst gesloten tot ontwikkeling van het regionale bedrijventerrein Heesch-West. In navolging van deze intentieovereenkomst zijn de afgelopen jaren door de grondgebiedgemeenten Bernheze en Maasdonk grote hoeveelheden grond aangekocht. Eind 2012 is ongeveer 70% van de gronden in eigendom van de vier gemeenten.

De verwerving van deze gronden vindt plaats op basis van de intentieovereenkomst voor gezamenlijke rekening en risico van de gemeenten 's-Hertogenbosch (55%), Oss (28%), Bernheze (12%) en Maasdonk (5%). Het aandeel van de gemeente is bepaald naar rato van het aantal inwoners.

Per 31 december 2012 bedraagt de boekwaarde van het project € 53,7 miljoen. Deze boekwaarde is niet zichtbaar in de jaarrekening van de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss, maar komt alleen tot uitdrukking op de balans van de grondgebiedgemeenten Maasdonk en Bernheze.

Het valt op dat de verantwoording van het complex Heesch-West in de jaarrekening 2012 van de gemeente Oss op een andere wijze heeft plaatsgevonden dan in 's-Hertogenbosch en Maasdonk. Zie in dit verband ook de bevindingen van de accountant in paragraaf 3.5.5.

De stuurgroep heeft een model gepresenteerd waarbij het tekort uit zou komen op afgerond € 24,1 miljoen. Het gepresenteerde tekort betreft een indicatieve rekenexercitie en betreft geen exploitatieopzet. In de indicatieve berekening is onder meer uitgegaan van een binnen de planperiode van 10 jaar uitgeefbaar terrein van 76 hectare waardoor aan de overige 29 hectare een agrarische grondprijs wordt toegekend. Tevens is uitgegaan van een rekenrente van 4,5% en een jaarlijkse kostenstijging van 2%.

Doel van deze presentatie was inzicht geven in de financiële risico's en ontwikkelingen. Tevens zijn verschillende maatregelen genoemd, welke in 2013 vorm worden gegeven om het indicatieve tekort terug te dringen. De gemeente Oss neemt de uitgangspunten van de stuurgroep volledig over en gaat uit van een verlies van € 24,1 miljoen. Maasdonk en 's-Hertogenbosch gaan uit van een aantal aangepaste uitgangspunten waardoor het verlies wordt beperkt tot € 12,6 miljoen. Dit verschil wordt vooral veroorzaakt doordat 's-Hertogenbosch en Maasdonk voor de eerste 10 jaar met een lagere rente van 2% rekenen en daarna weer met 4% rekenen (voordeel € 11,2 miljoen).

Op grond van het vorenstaande mag duidelijk zijn dat in vergelijking tot het gepresenteerde resultaat er (mogelijk) substantiële voordelen behaald kunnen worden in de rentekosten. Hetzelfde geldt voor een eventuele verplaatsing van de westelijke ontsluiting naar fase 2, maar ook hierover is nog onduidelijkheid. Ook lopen er nog gesprekken met de provincie over een eventuele financiële bijdrage in de exploitatie van het regionaal bedrijventerrein.

Tegenover genoemde mogelijke voordelen blijven er ook substantiële risico's aanwezig. Met name onzekerheden in de grootte van het te ontwikkelen gebied en de potentiële afname van gronden kan leiden tot een belangrijk nadelig effect op de exploitatie.

Overigens hebben alle drie gemeenten op basis van hun aandeel in het project en hun inschatting van het verlies adequate verliesvoorzieningen getroffen.

Momenteel is er een concept samenwerkingsovereenkomst RBT Heesch-West en een concept gemeenschappelijke regeling Heesch-West in voorbereiding. In 2012 is gewerkt aan het opstellen van een bestemmingsplan en daarbij wordt gestreefd naar kostendekkendheid. Vaststelling van het bestemmingsplan is voorzien voor 2015. Deze vaststelling valt samen met het besluit over de MER. Zodra tussen de samenwerkende gemeenten een Samenwerkings- en Gebiedsovereenkomst wordt aangegaan worden de door de grondgebiedgemeenten verworven gronden overgedragen aan het samenwerkingsverband.

3.5.7 Conclusies en aanbevelingen

Maasdonk

Conclusies

1. De gemeente heeft naar aanleiding van de opmerkingen van de provincie bij het begrotingsonderzoek 2012 een aantal verbeterlagen in de grondexploitatie gemaakt waardoor de grondexploitatie beter in control is.
2. De provincie deelt de conclusie van de gemeente dat de algemene reserve grondexploitatie op dit moment niet toereikend is om de risico's binnen de grondexploitatie op te kunnen vangen.
3. De gemeente blijft door de combinatie van de (relatief) forse omvang van de grondexploitatie en de beperkt aanwezige weerstandscapaciteit erg kwetsbaar voor negatieve ontwikkelingen in de grondexploitatie.
4. Het door de gemeente gehanteerde afzettempo van kavels in de (meerjaren)begroting 2013-2016 is ambitieus te noemen, afgezet tegen de teruglopende vraag naar woningen en bouwgrond. Het afzettempo ligt ook boven de woningbouwprognose die de provincie hanteert.
5. Maasdonk heeft een aanzienlijk hogere boekwaarde grondexploitatie per inwoner dan de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss.

Aanbevelingen

1. De provincie heeft er bij de begroting 2013 op aangedrongen om maatregelen te treffen waardoor het weerstandsvermogen op korte termijn weer voldoet aan de benodigde omvang gelet op de risico's binnen de grondexploitatie.
2. De provincie heeft bij de begroting 2013 geadviseerd om, gelet op de forse risico's binnen de ontwikkeling van de grondexploitatie, het realiteitsgehalte van de gehanteerde uitgangspunten kritisch te blijven volgen.

's-Hertogenbosch

Conclusies

1. De accountant heeft in haar verslag van bevindingen bij de jaarrekening 2012 geconstateerd dat de schattingen binnen de grondexploitatie op een prudente wijze tot stand zijn gekomen en dat daarbij voorzichtige uitgangspunten worden gehanteerd. Dit neemt niet weg dat een aantal exploitaties specifieke risico's hebben. Voor de gemeente 's-Hertogenbosch spelen met name voor de projecten Heesch-West, Willemspoort, Rietvelden en Groote Wielen dergelijke risico's.
2. De algemene reserve grondbedrijf ligt op 1 januari 2013 beneden de volgens de risicoanalyse minimaal benodigde omvang.

Aanbevelingen

1. Maatregelen te treffen waardoor het weerstandsvermogen op korte termijn weer voldoet aan de benodigde omvang gelet op de risico's binnen de grondexploitatie.
2. Gelet op de forse risico's binnen de ontwikkeling van de grondexploitatie, het realiteitsgehalte van de gehanteerde uitgangspunten kritisch te blijven volgen.

Oss

Conclusies

1. Door van voorzichtiger uitgangspunten uit te gaan ontstaat een reëler financieel beeld van de grondexploitatie. Belangrijk onderdeel vormen de voorzichtige ramingen ten aanzien van de verwachte gronduitgifte voor de komende jaren.
2. De toegerekende rente aan de grondexploitatie ligt nog boven een marktconform percentage.
3. De algemene reserve grondexploitatie ligt op 1 januari 2013 beneden de door de raad gestelde minimumnorm.

Aanbevelingen

1. De toegerekende rente in de grondexploitatie aan te passen aan een marktconform niveau.
2. Maatregelen te treffen waardoor het weerstandsvermogen op korte termijn weer voldoet aan de gestelde benodigde minimale norm. En hierbij ook kritisch bekijken of de omvang van de gestelde minimale norm voldoende is in relatie tot de risico's die in de grondexploitatie spelen.
3. Gelet op de forse risico's binnen de ontwikkeling van de grondexploitatie, het realiteitsgehalte van de gehanteerde uitgangspunten kritisch te blijven volgen.

Conclusies op basis van vergelijking tussen de 3 gemeenten

1. De drie grondbedrijven van 's-Hertogenbosch, Oss en Maasdonk hanteren iedere een eigen, op onderdelen van elkaar afwijkende methodiek.
2. Het belangrijkste verschil in de uitgangspunten is de woningbouwprogrammering. De verwachte gronduitgifte in Maasdonk ligt gemiddeld hoger dan in Oss en 's-Hertogenbosch en ligt tevens boven de provinciale woningbouwprognose.
3. Voor alle drie de grondbedrijven geldt dat de berekende risico's niet volledig zijn afgedekt middels de algemene reserve grondexploitatie.

3.6 Onderhoud kapitaalgoederen

3.6.1 Inleiding

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 noodzakelijke 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. 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.

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 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.
 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 aanwezig is. 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.

De onderliggende informatie is gehaald uit de (concept)jaarrekening 2012, de (meerjaren)begroting 2013-2016 en vigerende beleidsplannen van de desbetreffende gemeenten.

3.6.2 Onderhoudsplannen

In tabel 3.6.2 zijn voor de belangrijkste onderhoudsplannen voor de gemeenten opgenomen.

Tabel 3.6.2. Aanwezige onderhoudsplannen in Maasdonk, 's-Hertogenbosch en Oss

Aanwezige onderhoudsplannen	Maasdonk	's-Hertogenbosch	Oss
Wegen	2012-2036	2007	2012-2016
Groen- en speelvoorzieningen	2011	2010	2013-2016
Openbare verlichting	geen	2011-2016	2009-2010
Riolering	2013-2018	2009-2014	2012-2017
Gemeentelijke gebouwen	2012-2041	Diverse *	2013-2018

*De gemeente 's-Hertogenbosch kent een groot aantal meerjaren onderhoudsplanningen (MOP), deze zijn per object op verschillende momenten vastgesteld.

Wegen

De gemeente Maasdonk heeft een actueel wegenbeleidsplan waarvan de lasten in de (meerjaren)begrotingen zijn verwerkt. In Maasdonk worden er op basis van wegininspecties operationele jaarplannen gemaakt. Er wordt samengewerkt met de gemeente Bernheze middels een gezamenlijk raambestek en begeleiding van de werkzaamheden vanuit Bernheze.

De gemeente 's-Hertogenbosch beschikt wel over een wegenbeleidsplan, maar omdat het plan dateert uit 2007 is het volgens de provincie niet meer actueel. Hierbij hanteert de provincie als uitgangspunt dat onderhoudsplannen actueel zijn als ze niet meer dan vier jaar oud zijn. Wel is in 2011 een gedetailleerde wegininspectie uitgevoerd met als conclusie dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud. De gemeente 's-Hertogenbosch streeft naar een kwaliteitsniveau van 95% voldoende op de beleidsthema's: veiligheid, duurzaamheid comfort en aanzien. De thema's veiligheid, comfort en aanzien laten nauwelijks een verandering zien, op deze gebieden wordt de norm van "95% voldoende" (nog) niet gehaald, 93% resp. 94%. De gemeente verwacht door inzet van vitaliseringgelden de komende jaren een verdere verbetering waar te kunnen maken.

De gemeente Oss streeft naar minimaal kwaliteitsniveau R voor de openbare ruimte. Kwaliteitsniveau R staat gelijk aan het kwaliteitsniveau voldoende. De huidige onderhoudstoestand voldoet voor de aspecten veiligheid, comfort, aanzien, leefbaarheid en milieu aan dit uitgangspunt. Alleen het aspect

bereikbaarheid voldoet nog niet aan het uitgangspunt. Eventuele maatregelen ter verbetering van de bereikbaarheid vallen buiten de reikwijdte van het beheerplan. Die zijn in het mobiliteitplan en aanvullend meerjaren investeringsprogramma mobiliteit vastgelegd.

Openbaar groen

De gemeenten hebben allen een door de raad actueel vastgesteld beleidsplan rondom bomen en openbaar groen. Enkel Maasdonk maakt melding van een achterstand, maar vanaf 2012 is een begin gemaakt met de inhaalslag en zal deze volgens planning ultimo 2015 zijn weggewerkt. De gemeenten Oss en 's-Hertogenbosch maken melding van (al doorgevoerde) bezuinigingen, waarbij laatstgenoemde gemeente ook rekening houdt met de zelfwerkzaamheid van haar inwoners om het groenonderhoud op peil te houden. De financiële consequenties die voortvloeien uit het door de gemeenten vastgestelde kwaliteitsniveau lijken juist te zijn doorvertaald in de (meerjaren)begrotingen.

Openbare verlichting

Oss (2013) en 's-Hertogenbosch (2011) hebben een actueel beleidsplan openbare verlichting. Maasdonk kent geen beheerplan voor openbare verlichting. In de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss wordt tevens melding gemaakt van achterstallig onderhoud op de openbare verlichting. In de (meerjaren)begroting zijn daarvoor extra financiële middelen opgenomen. De financiële consequenties die voortvloeien uit het door de gemeenten vastgestelde kwaliteitsniveau zijn juist doorvertaald in de meerjarenbegroting. De beschikbare middelen lijken voldoende om de achterstand in te lopen.

Riolering

De gemeenten hebben allen een door de raad vastgesteld rioleringsplan. De financiële consequenties die voortvloeien uit het door de gemeente vastgestelde kwaliteitsniveau zijn juist doorvertaald in de (meerjaren)begroting. Er is geen melding gemaakt van enige achterstand.

Gemeentelijke gebouwen, onderwijsgebouwen etc.

Alle gemeenten hebben (diverse) gebouwenbeheersplannen. Ingezet wordt op soberheid, duurzaamheid en met instandhouding van een onderhoudsniveau op doelmatig niveau. Gemeente Oss streeft naar vermindering van het aantal gemeentelijke gebouwen en accommodaties en de gemeente 's-Hertogenbosch licht vanaf 2012 ieder gebouw door om te bezien of meer functioneel en efficiënt gebruik mogelijk is. In Maasdonk is het groot onderhoud met 20% afgeraamd en heeft het meerjarenonderhoudsplan aangepast aan de beschikbare middelen, waarbij een afname van het kwaliteitsniveau heeft plaatsgevonden van goed naar ruim voldoende. De financiële consequenties die voortvloeien uit het door de gemeenten vastgestelde kwaliteitsniveau lijken juist doorvertaald in de (meerjaren)begroting.

3.6.3 Achterstallig onderhoud

In deze paragraaf wordt kort beschreven of er sprake is van achterstallig onderhoud bij het onderhoud van de diverse kapitaalgoederen.

Maasdonk

De gemeente geeft in de paragraaf aan dat er achterstallig onderhoud is bij het openbaar groen. Door een jaarlijkse investeringsbijdrage van € 25.000 wordt in vier jaar het achterstallig onderhoud weggewerkt. Verder maakt de gemeente geen melding van achterstallig onderhoud ten aanzien van kapitaalgoederen.

's-Hertogenbosch

De gemeente geeft in de begroting aan dat de (hoge) ambitieniveaus niet altijd geheel worden gehaald. De gemeente streeft er naar om het onderhoud op een sobere, duurzame en zo economische wijze te

realiseren. Behoudens het achterstallig onderhoud aan de openbare verlichting, waarvoor in de begroting middelen zijn opgenomen om de achterstanden in te lopen, wordt er geen melding gemaakt over achterstallig onderhoud

Oss

De gemeente Oss geeft aan –dat behoudens op de openbare verlichting- er geen achterstallig onderhoud is. De gemeente ontwikkelt een systeem van kwaliteitsgestuurd onderhoud. Hiermee is het mogelijk om meer gedifferentieerd onderhoud uit te voeren en onderhoudstaken (tijdelijk of structureel) op een lager maar verantwoord niveau terug te brengen.

3.6.4 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De gemeente Maasdonk heeft het structureel onderhoud teruggebracht naar een kwaliteitsniveau voldoende voor de openbare ruimte. De gemeente heeft voor de kapitaalgoederen actuele (meerjaren)beheerplannen, behoudens voor openbare verlichting. De financiële consequenties van het door de gemeente vastgestelde onderhoudsniveau zijn in de (meerjaren)begroting verwerkt. Er is sprake van achterstallig onderhoud bij het openbaar groen. Middelen om dit in te lopen zijn hiervoor in de begroting gereserveerd.

De gemeente 's-Hertogenbosch streeft naar een onderhoudsniveau sober tot basis voor de openbare ruimte. In de begroting staat verwoord dat het (hoge) ambitieniveau niet altijd geheel wordt gehaald. De gemeente heeft voor alle kapitaalgoederen meerjarenbeheerplannen, maar het wegenbeheersplan is niet actueel aangezien het plan meer dan vier jaar oud is. De beheerplannen zijn financieel vertaald in de begroting. Behoudens bij het achterstallig onderhoud aan de openbare verlichting, waarvoor de middelen om dit in te lopen in de begroting zijn gereserveerd, wordt er verder geen melding gemaakt over achterstallig onderhoud.

De gemeente Oss streeft naar een kwaliteitsniveau voldoende voor de openbare ruimte. De gemeente Oss heeft voor alle kapitaalgoederen actuele (meerjaren)beheerplannen. De plannen zijn financieel vertaald in de (meerjaren)begroting.

Voor groot onderhoud en vervanging van openbare verlichting en verkeersregelinstallaties zijn geen structurele middelen aanwezig. Voor renovatie en herinrichting (functioneel onderhoud) van gebiedsontsluitingswegen is geen budget beschikbaar. De gemeente heeft hiervoor wel onderhoudsegalisatievoorzieningen.

De gemeenten 's-Hertogenbosch, Oss en Maasdonk hebben relevante onderhoudsplannen. De gemeenten hebben de boven beschreven onderdelen met betrekking tot het onderhoud kapitaalgoederen goed in beeld en zijn zich bewust van enige achterstallig onderhoud.

Aanbeveling voor de nieuwe gemeenten

- Formuleer gezamenlijk beleid ten aanzien van onderhoud kapitaalgoederen en neem de gewenste onderhoudsniveaus voor de diverse kapitaalgoederen daarin op. Ook de uit het beleidskader/beheerplan voortvloeiende financiële gevolgen en de koppeling met de in de begroting opgenomen budgetten verdienen een plek in deze paragraaf. Zie er op toe dat de financiële vertaalslag/bijstelling correct plaats vindt. Geef expliciet aan of er sprake is van achterstallig onderhoud en kwantificeer dit. Als er geen sprake is van achterstallig onderhoud dan is dit ook informatie. Actualiseer de onderhoudsplannen tenminste elke vier jaar.
- Het gemelde achterstallige onderhoud, zoals gepland, binnen de geplande termijnen wegwerken en de onderhoudstoestand blijven monitoren.

3.7 Verbonden partijen

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Van een financieel belang is sprake als de gemeente geen verhaal heeft als de partij failliet gaat (niet mogelijk bij gemeenschappelijke regeling). Verbonden partijen kunnen grofweg in twee categorieën verdeeld worden, te weten de publiekrechtelijke vorm en de privaatrechtelijke regelingen. De eerste categorie betreft de gemeenschappelijke regelingen die op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn vastgesteld. Naast samenwerking binnen de gemeenschappelijke regelingen is ook in toenemende mate sprake van samenwerking op basis van privaatrechtelijke rechtsvormen, zoals vennootschappen, stichtingen en convenanten.

Alle drie gemeenten hebben een helder inzicht verschaft in de belangrijkste verbonden partijen, waarbij als uitgangspunt is gehanteerd dat sprake moet zijn van een aanmerkelijk financieel en bestuurlijk belang. Alle informatie over verbonden partijen is opgenomen in de paragraaf. De gemeenten geven per verbonden partij inzicht in het soort regeling, doel, betrokken partijen, financieel- en bestuurlijk belang en eventuele ontwikkelingen.

De drie gemeenten nemen in een aantal gevallen in dezelfde gemeenschappelijke regelingen deel: Veiligheidsregio Brabant-Noord, Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Hart voor Brabant (GGD), Regionale Ambulance Voorziening (RAV) Brabant-Midden-West-Noord en het Regionaal Milieubedrijf Brabant Noordoost (RMB) welke per 1 april 2013 opgaat in ODBN. De gemeente 's-Hertogenbosch participeert niet in de RMB maar gaat wel in de ODBN participeren.

Voor meer informatie en een overzicht van de verbonden partijen per gemeente wordt verwezen naar bijlage 2.

Aanbeveling voor de nieuw te vormen gemeenten

Bepaal voor 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 uittredelasten te bepalen. Een beleid gericht op het beperken van de uittredingskosten kan hierbij lastenbesparend werken.

4 De eigen inkomsten vergeleken

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk willen we de volgende vraag beantwoorden:

Wat zijn de verschillen tussen de huidige gemeenten onderling bij de belastingen/heffingen?

Er wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeenten en van de woonlasten.

4.2 Belastingen

Voor wat betreft het belastingpakket kunnen de OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing worden onderscheiden als de componenten die de gemeentelijke (woon)lastendruk bepalen. Bij het belastingpakket zijn de drie betrokken gemeenten vergeleken. In bijlage 3 is een specificatie gegeven van alle belastingtarieven van de gemeenten. In tabel 4.2.1. zijn de ozb-tarieven voor woningen en niet-woningen vergeleken.

Tabel 4.2.1 OZB-tarieven woningen en niet-woningen

	Maasdonk	's-Hertogen- bosch	Oss
OZB eigenaar woningen	0,0938%	0,0937%	0,0973%
OZB eigenaar niet woningen	0,2621%	0,2452%	0,1773%
OZB gebruiker niet woningen	0,2181%	0,1964%	0,1433%

De OZB tarieven voor woningen zijn nagenoeg gelijk in Maasdonk en 's-Hertogenbosch. Het OZB tarief voor woningen ligt in Oss iets hoger (3,7%) dan in Maasdonk.

De tarieven voor niet woningen liggen in Maasdonk beduidend hoger (47%) dan in Oss en iets hoger dan in 's-Hertogenbosch.

In tabel 4.2.2. zijn de tarieven voor de rioolheffing in de gemeenten vergeleken.

Tabel 4.2.2 tarieven rioolheffing

Bedragen in €	Maasdonk	's-Hertogen- bosch	Oss
Eigenaar woning	-	62,40	138,24
Gebruiker 1-persoons	152,00	46,56	27,72
Gebruiker meerpersoons	221,50	46,56	27,72

Uit de tabel blijkt dat het riooltarief in Maasdonk substantieel hoger dan is dan in 's-Hertogenbosch. Zo betaalt een eigenaar en gebruiker van een 1-persoonshuishouden in Maasdonk € 152, tegenover ongeveer € 109 in 's-Hertogenbosch. Voor een eigenaar en gebruiker van een meerpersoonshuishouden is dit verschil nog groter; € 221 in Maasdonk en € 109 in 's-Hertogenbosch.

Het riooltarief in Oss is voor een eigenaar en gebruiker van een 1-persoonshuishouden met € 166 iets hoger dan in Maasdonk (€ 152). Voor meerpersoonshuishoudens ligt dit tarief echter beduidend hoger in Maasdonk; € 221 tegenover € 166 in Oss.

Aangezien de rioolheffing kostendekkend is, zou dit bij een onveranderde kostenstructuur tot verhoging van het tarief van de samengevoegde gemeenten leiden. Tegenover dit hoge tarief in Maasdonk staat een voorziening rioolheffing van € 5,9 miljoen (jaarrekening 2012). Met deze voorziening zou de inkomstenderving (indien het tarief niet wordt aangepast) opgevangen kunnen worden.

In tabel 4.2.3. zijn de tarieven voor de afvalstoffenheffing in de gemeenten vergeleken.

Tabel 4.2.3 tarieven afvalstoffenheffing

Bedragen in €	Maasdonk	's-Hertogen- bosch	Oss
Systeem	Diftar	Vast	Vast
Vastrecht	114,00	213,24	266,40
Vastrecht incl. 240 liter gft	-	-	278,16
Vastrecht meerpersoons	-	267,12	-
Variabel tarief	per lediging en per kilo	n.v.t.	n.v.t.

De gemeenten hanteren een verschillend systeem bij de afvalstoffenheffing. De gemeente 's-Hertogenbosch en Oss kennen een vastrechtstelsysteem, terwijl Maasdonk gedifferentieerde tarieven kent (vast deel en een variabel deel). Begrotingstechnisch zal bij het hanteren van het tarief van Oss en 's-Hertogenbosch een hoger bedrag opgelegd worden. De realisatie zal echter sterk afhangen van het werkelijke aantal ledigingen en het aantal kilo opgehaald afval. De afvalstoffenheffing is in Oss hoger dan in 's-Hertogenbosch.

De gemeente Maasdonk maakt al gebruik van de afvalstoffendienst van 's-Hertogenbosch.

In tabel 4.2.4 is een overzicht gegeven van de belastingdruk voor diverse soorten huishoudens.

Tabel 4.2.4 overzicht belastingdruk in Maasdonk, 's-Hertogenbosch en Oss

	Maasdonk	's-Hertogen- bosch	Oss
<i>Een gezin van 4 personen in koopwoning met een WOZ-waarde van € 300.000,- en een gemiddeld huisvuilaanbod</i>			
- onroerende zaakbelasting	281	281	292
- afvalstoffenheffing	236	267	278
- rioolheffing	222	109	166
TOTAAL	739	657	736
<i>Een gezin van 2 personen in een huurwoning met een gemiddeld huisvuilaanbod</i>			
- onroerende zaakbelasting	0	0	0
- afvalstoffenheffing	198	267	278
- rioolheffing	222	47	28
TOTAAL	420	314	306
<i>Een alleenstaande in een koopwoning met een WOZ-waarde van € 160.000,- met een gemiddeld huisvuilaanbod</i>			
- onroerende zaakbelasting	150	150	156
- afvalstoffenheffing	169	213	278
- rioolheffing	152	109	166
TOTAAL	471	472	600
<i>Een bedrijf met een waterverbruik van 600 m³ een WOZ-waarde van € 600.000,- op een kavel van 10.000m²</i>			
- onroerende zaakbelasting eigenaar	1.573	1.471	1.064
- onroerende zaakbelasting gebruiker	1.309	1.178	860
- rioolheffing	850	223	1.106
TOTAAL	3.731	2.873	3.030

Uit tabel 4.2.4 blijkt dat er voor de onderdelen die van belang zijn voor het belastingpakket (OZB, riool- en afvalstoffenheffing) behoorlijke verschillen.

Voor een gezin van 4 personen in een koopwoning met een WOZ waarde van € 300.000 en een gemiddeld huisvuilaanbod is de belastingdruk in Maasdonk en met € 739, tegenover € 736 in Oss en € 657 in 's-Hertogenbosch.

Een gezin van 2 personen in een huurwoning met een gemiddeld huisvuilaanbod betaalt in Maasdonk € 420 aan belastingdruk. Dit is een stuk hoger dan in 's-Hertogenbosch en Oss, die met € 314 en € 306 ongeveer dezelfde belastingdruk kennen. Dit wordt veroorzaakt doordat Maasdonk bij de rioolheffing geen onderscheid maakt in tarief voor eigenaar of huurder.

Een alleenstaande in een koopwoning met een WOZ waarde van € 160.000 met een gemiddeld huisvuilaanbod betaalt in Oss de hoogste gemeentelijke belastingen, namelijk € 600.

Maasdonk en 's-Hertogenbosch kennen hier een beduidend voordeliger tarief, respectievelijk € 471 en € 472.

In tabel 4.2.5 is uiteengezet wat een inwoner van Maasdonk er relatief op voor- of achteruit gaat bij een herindeling met 's-Hertogenbosch of Oss.

Tabel 4.2.5 gevolgen gemeentelijke belastingdruk voor inwoners van Maasdonk bij een herindeling.

	's-Hertogenbosch	Oss
<i>Een gezin van 4 personen in een koopwoning met een WOZ-waarde van € 300.000,- en een gemiddeld huisvuilaanbod</i>		
- onroerende zaakbelasting	-0,1%	3,7%
- afvalstoffenheffing	13,2%	17,9%
- rioolheffing	-50,8%	-25,1%
TOTAAL	-11,1%	-0,4%
<i>Een gezin van 2 personen in een huurwoning met een gemiddeld huisvuilaanbod</i>		
- onroerende zaakbelasting	0,0%	0,0%
- afvalstoffenheffing	34,9%	40,5%
- rioolheffing	-79,0%	-87,5%
TOTAAL	-25,2%	-27,1%
<i>Een alleenstaande in een koopwoning met een WOZ-waarde van € 160.000,- met een gemiddeld huisvuilaanbod</i>		
- onroerende zaakbelasting	-0,1%	3,7%
- afvalstoffenheffing	26,2%	64,6%
- rioolheffing	-28,3%	9,2%
TOTAAL	0,2%	27,3%
<i>Een bedrijf met een waterverbruik van 600 m3 een WOZ-waarde van € 600.000,- op een kavel van 10.000m2</i>		
- onroerende zaakbelasting eigenaar	-6,4%	-32,4%
- onroerende zaakbelasting gebruiker	-9,9%	-34,3%
- rioolheffing	-73,8%	30,1%
TOTAAL	-23,0%	-18,8%

Uit deze tabel blijkt dat een gezin van 4 personen in een koopwoning met een WOZ waarde van € 300.000, bij een herindeling bij 's-Hertogenbosch 11,1% goedkoper uit is. Bij een herindeling met Oss heeft men ongeveer dezelfde gemeentelijke woonlasten (0,4% goedkoper).

Een gezin van 2 personen in een huurwoning is zowel in bij een indeling bij Oss (27,1%) als bij 's-Hertogenbosch (25,2%) aanzienlijk goedkoper uit.

Een alleenstaande in een koopwoning met een WOZ waarde van € 160.000 betaalt in Maasdonk ongeveer dezelfde gemeentelijke woonlasten als in 's-Hertogenbosch, terwijl hij/zij in Oss 27,3% duurder uit is.

Een bedrijf met een waterverbruik van 600 m³ en een WOZ waarde van € 600.000 is zowel bij een indeling bij Oss (-18,8%) als bij 's-Hertogenbosch (-23,0%) aanzienlijk goedkoper uit.

4.3 Overige heffingen

Voor wat betreft de belastingen/heffingen kunnen naast de drie heffingen uit het belastingpakket, die de gemeentelijke (woon)lastendruk bepalen, ook andere heffingen worden genoemd. Bij de belangrijkste overige heffingen zijn de drie betrokken gemeenten vergeleken.

Uit tabel 4.3.1 blijkt dat er grote verschillen zijn bij de inkomsten toeristenbelasting. Die zijn met € 1,50 per overnachting het hoogst in Maasdonk, tegenover € 0,62 in 's-Hertogenbosch en € 0,41 in Oss.

Tabel 4.3.1 tarieven toeristenbelasting/forensenbelasting

Bedragen in €	Maasdonk	's-Hertogenbosch	Oss
Overnachting	1,50	0,62	0,41
Bed en breakfast overnachting		2,00	
Per hotelovernachting	1,95	3,00	0,41

In het gedeelte van Maasdonk dat naar Den Bosch komt liggen zowel een recreatiepark als een hotel. De tariefsverschillen in toeristenbelasting en forensenbelasting leiden tot zowel negatieve als positieve effecten voor 's-Hertogenbosch.

Uit tabel 4.3.2 blijkt dat alle drie gemeenten hondenbelasting innen. De tarieven voor hondenbelasting liggen het hoogste in 's-Hertogenbosch (€ 79 voor 1^e hond) en zijn het laagste in Maasdonk (€ 50 1^e hond).

Tabel 4.3.2 tarieven hondenbelasting

Bedragen in €	Maasdonk	's-Hertogenbosch	Oss
Houder hond (1e hond)	50,00	78,84	54,96
Houder hond (2e hond)	50,00	118,56	68,74
Houder hond (3e hond)	50,00	158,16	85,56

De gemeente 's-Hertogenbosch en Oss kennen ook nog precariobelasting en parkeerheffing. De gemeente Maasdonk kent deze heffingen niet.

4.4 Conclusies

- De OZB tarieven voor woningen zijn nagenoeg gelijk in Maasdonk en 's-Hertogenbosch. Het OZB tarief voor woningen ligt in Oss iets hoger dan in Maasdonk.
- De OZB-tarieven voor niet-woningen zijn het laagste in Oss.

- Het riooltarief in Maasdonk is substantieel hoger dan in 's-Hertogenbosch.
- Maasdonk maakt bij de rioolheffing geen onderscheid tussen eigenaren en gebruikers.
- De gemeenten hanteren een verschillend systeem bij de afvalstoffenheffing. De gemeente 's-Hertogenbosch en Oss kennen een vastrechtstelsysteem, terwijl Maasdonk gedifferentieerde tarieven kent.
- De gemeente 's-Hertogenbosch kent voor diverse soorten huishoudens over het algemeen de laagste belastingdruk. Alleen de categorie huurders zijn in Oss het voordeligste uit.
- Inwoners van Maasdonk gaan er qua gemeentelijke woonlasten op vooruit bij een herindeling met 's-Hertogenbosch en Oss. Alleen de categorie 'alleenstaande in goedkope koopwoning' kent ongeveer dezelfde woonlasten als in 's-Hertogenbosch en is in Oss duurder uit.

Aanbeveling voor de nieuw te vormen gemeenten

Bereid de harmonisatie van de belastingverordeningen voorafgaand aan de herindeling voor en formuleer gezamenlijk beleid ten aanzien van de lokale heffingen. Analyseer hierbij welke verschillen er ten grondslag liggen aan het verschil in tarieven tussen de herindelingspartners.