



Herindelingsscan Druten - Wijchen

Onderzoek naar de financiële positie van de gemeenten
Druten en Wijchen en de nieuwe gemeente na een
bestuurlijke fusie



Juni 2020

 provincie
Gelderland

Herindelingsscan Druten - Wijchen

**Onderzoek naar de financiële positie van
de gemeenten Druten en Wijchen en de
nieuwe gemeente na een bestuurlijke
fusie**



GIC 2006 0891

Juni, 2020

Documentinformatie

Aanvrager:	Colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Druten en Wijchen.
Opsteller:	Provincie Gelderland, Dick Schuurman
Met medewerking van:	Werkorganisatie Druten-Wijchen, Luuk Buijsrogge en Raoul van Orsouw
Versie:	1.1
Datum:	16 juni 2020
Verzonden:	16 juni 2020 aan de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Druten en Wijchen.
Openbaar:	Vanaf 23 juni 2020.
Onderzoeksvraag:	De colleges van Druten en Wijchen hebben de provincie Gelderland gevraagd hun oriëntatie op een bestuurlijke fusie van de beide gemeenten te faciliteren met een herindelingsscan. De scan kan helpen een beeld te verkrijgen van de huidige financiële situatie van de beide gemeenten en van de effecten die een herindeling heeft op de financiële positie.
Doel van dit rapport:	Het in beeld brengen van de financiële positie van de gemeenten Druten en Wijchen en van de nieuwe gemeente na herindeling aan de hand van een aantal financiële parameters en indicatoren. Daarnaast het in beeld brengen van de financiële consequenties van een herindeling.

Inhoud

Samenvatting	6
Conclusies.....	6
Aanbevelingen	9
1 Inleiding en doel van de herindelingscan.....	10
1.1 Inleiding	10
1.2 Doel van de herindelingscan	10
1.3 Uitgangspunten.....	11
1.4 Maatwerk.....	11
1.5 Covid-19.....	11
1.6 Leeswijzer	12
2 Kenmerken gemeenten Druten en Wijchen.....	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Structuurkenmerken huidige gemeenten	13
2.3 Structuurkenmerken nieuwe gemeente	14
3 Directe financiële effecten	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Algemene uitkering voor en na bestuurlijke fusie	15
3.3 Tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling.....	16
3.4 Frictiekosten	17
3.5 Implementatiebudget Werkorganisatie Druten Wijchen.....	18
3.6 Bestuurskosten	18
3.7 Samenvatting en conclusie.....	18
4 Financiële positie op basis van begroting en jaarrekening	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Structureel en reëel begrotingsevenwicht huidige gemeenten	20
4.3 Financieel perspectief nieuwe gemeente.....	22
4.4 Sociaal Domein	24
4.5 Jaarrekeningen	25
4.6 Conclusie en aanbevelingen	25
5 Balansverhoudingen (Schulden en Vermogen)	26
5.1 Inleiding	26
5.2 Ontwikkelingen Eigen vermogen, bezittingen en schulden	26
5.3 Kengetallen die iets zeggen over de financiële positie:.....	27
5.4 Conclusie en aanbevelingen	29
6 Gemeentelijke belastingen en heffingen	30
6.1 Inleiding	30

6.2	Belastingaanslagen voor huishoudens	30
6.3	Ontwikkeling belastingen en heffingen.....	31
6.4	Scenario's na een herindeling	31
6.5	Overige belastingen en heffingen	33
6.6	Conclusie.....	33
7	Weerstandsvormogen	34
7.1	Inleiding	34
7.2	Weerstandscapaciteit huidige gemeenten.....	34
7.3	Risico's huidige gemeenten.....	35
7.4	Weerstandsvormogen huidige en nieuwe gemeente	36
7.5	Conclusie en aanbevelingen	36
8	Onderhoud kapitaalgoederen	37
8.1	Inleiding	37
8.2	Gemeentelijke praktijk.....	37
8.3	Conclusie en aanbevelingen	38
9	Grondbeleid.....	39
9.1	Inleiding	39
9.2	Keuzes bij de uitvoering van grondbeleid	39
9.3	Marktprognose/woningbouwopgave	39
9.4	Huidige grondexploitaties Druten en Wijchen	41
9.5	Grondexploitatie één gemeente Druten Wijchen	43
9.6	Conclusie en aanbevelingen.....	43
10	Bijlagen	45
10.1	Bijlage 1: Structuurkenmerken Druten en Wijchen.....	46
10.2	Bijlage 2: Mutatie uitkering Gemeentefonds	48
10.3	Bijlage 3: Berekening tijdelijke maatstaf herindeling	49
10.4	Bijlage 4 Deelname in gemeenschappelijke regelingen.....	50
10.5	Bijlage 5 Onderhoud kapitaalgoederen	51

Samenvatting

De gemeenten Druten en Wijchen hebben hun ambtelijke organisatie per 1 januari 2018 ondergebracht in de gemeenschappelijke regeling “Werkorganisatie Druten-Wijchen”(WDW). Op dit moment vindt een oriëntatie plaats op de bestuurlijke toekomst van beide gemeenten. Om de oriëntatie goed te kunnen faciliteren is een beeld noodzakelijk van de gevolgen en effecten van een eventuele bestuurlijke fusie. Hierbij ook de financiële. Op verzoek van de colleges van burgemeester en wethouders van deze twee gemeenten heeft de provincie Gelderland een herindelingsscan uitgevoerd naar de financiële positie van de afzonderlijke gemeenten en de financiële gevolgen van een mogelijke bestuurlijke fusie. Hierbij zijn met ambtelijke input vanuit de WDW, op basis van de meerjarenbegroting 2020-2023 en de concept-jaarrekening 2019, vergelijkingen gemaakt van de financiële positie van op een aantal financiële indicatoren.

De scan laat zien dat de gemeenten Wijchen en Druten een voldoende financiële positie hebben. Bij beide gemeenten liggen de onderzochte financiële indicatoren nagenoeg allemaal boven het gemiddelde van Gelderland. Deze uitgangspositie geeft een representatief beeld van financiële uitgangspositie van de nieuwe gemeente die ontstaat bij een bestuurlijke fusie. Toekomstige ontwikkelingen als de (structurele) doorwerking van de coronacrisis, de ontwikkelingen in het Sociaal Domein, de komende herverdeling van het Gemeentefonds en de invoering van de Omgevingswet kunnen met name de begrotingen van beide gemeenten fors beïnvloeden. Dit geldt niet alleen voor Druten en Wijchen, maar voor alle Nederlandse gemeenten. Op dit moment zijn ze nog niet te kwantificeren en ook niet in de cijfers van deze scan meegenomen.

In deze samenvatting kunt u de belangrijkste conclusies en aanbevelingen lezen. Voor meer achtergrondinformatie verwijzen wij naar de volgende hoofdstukken van deze scan en naar de conclusies en aanbevelingen waarmee elk hoofdstuk wordt afgesloten en die hieronder zijn samengevat:

Conclusies

Directe financiële effecten

Bij een gemeentelijke herindeling kunnen de financiële consequenties, zowel in positieve als in negatieve zin worden beïnvloed door de keuzes van de nieuwe raad. Een aantal zaken zijn niet door beïnvloedbaar, maar treden op als gevolg van een herindeling:

- De algemene uitkering daalt structureel met € 350.000 per jaar, dit is 0,4%.
- Voor frictiekosten ontvangt de nieuwe gemeente een incidentele bijdrage van ca. € 6,4 miljoen.
- Een deel van de kosten die hieruit betaald zouden moeten worden, zijn al genomen bij de oprichting van de Werkorganisatie Druten Wijchen. Het is dan ook aannemelijk dat de frictiekostenvergoeding (ruim) voldoende zal zijn.
- De structurele kosten van bestuur zullen beperkt veranderen. De herindeling zorgt er voor dat een gemeente ontstaat van net iets meer dan 60.000 inwoners. Het bij dat aantal inwoners behorende aantal raadsleden en hun wettelijk bepaalde vergoeding, alsmede de salarisschalen voor de bestuurders maken dat het voordeel waarschijnlijk beperkt blijft tot ca. € 200.000, afhankelijk van de formatie-omvang van het college van burgemeester en wethouders.
- Voor in de wet genoemde functionarissen, de griffier en de gemeentesecretaris geldt dat er van beiden “maar” één nodig is. Afhankelijk van de inrichting van de organisatie er omheen kan sprake zijn van een kostenvoordeel.

Begroting 2020-2023

De financiële positie van zowel Druten als Wijchen is, op basis van de laatst vastgestelde begroting, voldoende. Wijchen heeft geen sluitende begroting 2020, Druten wel, maar in meerjarenperspectief zijn beide begrotingen, Wijchen zelfs ruim, sluitend. Na consolidatie (samenvoeging) van beide begrotingen ontstaan cijfers die positief afsteken tegen het Gelders gemiddelde. Er ligt echter wel een fors risico bij beide gemeenten en dus ook bij de nieuwe gemeente: “De lasten in het sociaal domein lopen sterk op”. Maatregelen om dit af te remmen zijn noodzakelijk.

Vermogen en schulden

Bij de balansverhoudingen is zijn de cijfermatige verschillen tussen Druten en Wijchen het grootst. Wijchen heeft een relatief beperkte schuld en haar investeringen zijn grotendeels gefinancierd met eigen geld.

Druten heeft veel meer gebruik moeten maken van het aantrekken van leningen om haar investeringen te financieren. Dat hoeft voor de financiële robuustheid van de gemeente geen probleem te zijn. Wanneer de gemeente binnen de begroting voldoende ruimte heeft gereserveerd voor de rentelasten kan de gemeente prima aan haar verplichtingen voldoen. Het is wel zo dat bij eventuele renteschommelingen de financiële risico's een stuk groter zijn. De flexibiliteit in de begroting bij Druten is hierdoor wat beperkter. Een groter deel van de lasten is niet beïnvloedbaar.

Gemeentelijke belastingen en heffingen

De belastingdruk in de gemeenten Druten en Wijchen verschilt onderling weinig. Vooral door de stijging in de begroting 2020 liggen in de gemeente Wijchen de tarieven voor o.z.b. wat hoger. Dit is vooral zo bij de niet-woningen. De nieuwe gemeenteraad zal uiteindelijk de keuzes moeten maken voor de tarieven voor de fusiegemeente. Uitgaande van een gelijkblijvende opbrengst voor de gemeente zullen de effecten voor individuele huishoudens zeer beperkt zijn. Vooruitlopend op de keuze van de raad is wel becijferd wat de meer- of minderopbrengst zal zijn: Uitgaan van de hoogste huidige tarieven (Wijchen) betekent een meeropbrengst van bijna € 500.000. Uitgaan van de laagste tarieven (Druten) betekent een minderopbrengst van € 1,2 miljoen. De totale OZB.-opbrengst van beide gemeenten samen is in 2020 ruim € 12,5 miljoen. De heffingsgrondslag voor rioolrechten is verschillend. Uniformering kan worden overgelaten aan de nieuwe raad.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen van beide gemeenten is voldoende, waarbij dat van Druten aanmerkelijk beter lijkt. Dit wordt echter veroorzaakt doordat beide gemeenten andere uitgangspunten hanteren bij het bepalen van de weerstandscapaciteit. Ook bij het bepalen van de risico's worden verschillende systemen gebruikt, die qua rekenmethodiek wel op elkaar aansluiten.

Het weerstandsvermogen van beide gemeenten is op dit moment voldoende. Onderling vergelijkbaar is door het verschil in gehanteerde methodiek niet goed mogelijk.

Onderhoud kapitaalgoederen

Op basis van de informatie in de begroting en jaarrekening is een diepgaande vergelijking tussen beide gemeenten op dit onderdeel niet goed te maken. De voorgeschreven paragraaf “Onderhoud kapitaalgoederen” biedt daarvoor te weinig informatie. De vanuit ambtelijke hoek aangeleverde gegevens laten zien dat er veel verschillen in systematiek van het omgaan met en onderhouden van de gemeentelijke kapitaalgoederen zit. In vergelijking met Wijchen zijn de Drutense plannen soms minder actueel. Daarnaast verschilt bij bijvoorbeeld wegen de het beleid. Daarbij is het wel zo dat er geen of zeer beperkt sprake is van achterstallig onderhoud en waar dit is ontstaan is er financiële ruimte om dit op te lossen.

Grondexploitatie

De huidige grondexploitaties van de beide gemeenten kennen op dit moment geen onbeheersbare risico's. De te verwachten verliezen zijn reeds afgedekt met voorzieningen in de

balans. Grote winsten worden evenmin verwacht. De focus ligt meer op de toekomst. Zowel Druten als Wijchen en daarmee de nieuwe gemeente kennen een grote woningbouwopgave. Zo geven de subregionale woonagenda (regio Nijmegen) en het woningmarktonderzoek 2019 aan dat beide gemeenten samen meer dan 2000 woningen moeten bouwen in de komende 10 jaar.

Aanbevelingen

- Onderzoek de mogelijkheden en neem de maatregelen om de curve van toenemende lasten van het Sociaal Domein af te buigen. Doe dit zoveel mogelijk gezamenlijk.
- Stem de systemen voor het bepalen van het weerstandsvermogen, zowel voor wat betreft de bepaling van de risico's als de weerstandscapaciteit op elkaar af. In de periode tot aan herindeling kan dan beter en objectiever worden gemonitord of het weerstandsvermogen voor de nieuwe gemeente (ruim) voldoende blijft.
- Zorg in de periode tot aan herindeling voor een heldere en éénduidige systematiek rondom het onderhoud van de kapitaalgoederen. Actualiseer daartoe zo nodig de vigerende beheerplannen en bepaal gezamenlijk de grenzen van onderhoud en vervanging/reconstructie.
- Ga voortvarend aan de slag met de woningbouwopgave die er op basis van de subregionale afspraken en woningmarktonderzoek, ligt voor beide gemeenten, om zo mogelijkheden te genereren de reservepositie nog verder te versterken.

1 Inleiding en doel van de herindelingsscan

1.1 Inleiding

De Gelderse gemeenten Druten en Wijchen hebben hun ambtelijke organisatie met ingang van 1 januari 2018 ondergebracht in één bedrijfsvoeringsorganisatie, de Werkorganisatie Druten Wijchen (hierna “de WDW”). Inmiddels is het gesprek over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten en de WDW volop gaande, zowel in de gemeenten als in de gemeenschap. Zo hebben beide raden onlangs moties ingediend met vragen over de voor- en nadelen van een bestuurlijke fusie. Ook het evaluatierapport van de WDW voedt dit gesprek. Deze evaluatie was afgesproken in het bedrijfsplan dat de raden bij de oprichting van de WDW hebben vastgesteld.

Om de oriëntatie op de bestuurlijke toekomst te faciliteren, is een goed beeld nodig van het proces van een bestuurlijke fusie en de gevolgen en effecten daarvan. Één van de zaken die daarbij nadrukkelijk aandacht verdient is een analyse van de financiële positie van beide gemeenten en vervolgens van de nieuw te vormen gemeente. In een herindelingsscan wordt dit uiteen gezet. Tegen deze achtergrond hebben de colleges van Druten en Wijchen op 12 mei 2020 in een brief aan Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland gevraagd om een herindelingsscan uit te voeren.

Ervaring wijst uit dat de financiële mogelijkheden van een nieuwe gemeente voor het overgrote deel worden bepaald door de financiële positie van de “oude” gemeenten. Ondanks de algemene terugloop in financiële mogelijkheden voor alle gemeenten kenden de gemeenten Druten en Wijchen ten tijde van het vaststellen van de begroting 2020-2023 nog geen onoverkomelijke financiële problemen. De financiële positie van beide gemeenten biedt een solide basis voor de vorming van één nieuwe gemeente. Dit betekent niet dat er geen risico's bestaan. Deze zijn er wel degelijk. Beide gemeenten kennen hun eigen specifieke risico's, die worden “meegenomen” naar de nieuwe gemeente. Daarnaast krijgt de eventueel nieuw te vormen gemeente, net als elke gemeente in Nederland, de komende periode te maken met bijvoorbeeld de verdere ontwikkelingen binnen het Sociaal Domein, zowel aan de lasten als aan de baten (Rijksbijdragen) kant, de herverdeling van het Gemeentefonds, de structurele doorwerking van de coronacrisis en de invoering van de Omgevingswet.

De onzekerheid over deze zaken gelden voor elke gemeente, ze zorgen er voor dat een deel van de cijfers die we in deze scan presenteren er over 2 jaar heel anders uit kunnen komen te zien. Het betekent echter niet dat ons oordeel over de (financiële) kansen en mogelijkheden van de nieuwe gemeente wijzigt. Zowel Druten als Wijchen staan er op dit moment zodanig voor dat het reëel is te veronderstellen de komende ontwikkelingen aan te kunnen. Een fusie zou, op grond van het vergroten van de financiële slagkracht, er zelfs voor kunnen zorgen dat mogelijke financiële tegenvallers beter kunnen worden getackeld. De praktijk leert dat bij grotere gemeenten de problemen niet kleiner zijn, maar het beter mogelijk is om oplossingen te vinden.

1.2 Doel van de herindelingsscan

Het doel van deze herindelingsscan is om de gemeenten inzicht te geven in de financiële positie van de beide gemeenten en hoe deze twee en de nieuwe gemeente zich verhouden tot de rest van de provincie Gelderland. Het is een onderliggend stuk, vooral bedoeld voor de raadsleden, om te betrekken bij de meningsvorming over een bestuurlijk samengaan.

Dat wil zeggen: welke financiële kansen en mogelijkheden, maar ook welke risico's zijn er voor de gemeente die na een bestuurlijke fusie zou ontstaan?

De kansen, effecten en mogelijkheden van een bestuurlijke fusie gaan vanzelfsprekend veel verder dan alleen financiële aspecten. Zo is versterking van de bestuurlijke en ambtelijke slagkracht uiteraard een belangrijke aspect. Maar ook verbetering van de dienstverlening kan een onderdeel zijn van de motivatie om te kiezen voor een bestuurlijke fusie. In deze scan hebben die aspecten geen prominente plek. Er wordt expliciet ingezoomd op het financiële deel.

1.3 Uitgangspunten

De financiële herindelingsscan is tot stand gekomen met input en feedback van de financieel beleidsmedewerkers van de WDW, zowel met kennis en ervaring van de huidige situatie van de beide gemeenten als van het recente verleden. In gezamenlijk overleg is afgesproken bij de cijfers over de ontwikkelingen in de afgelopen jaren terug te gaan t/m 2015. Dat betekent dat bij jaarrekening- en balansgegevens de ontwikkelingen van de laatste 5 afgesloten boekjaren zijn meegenomen.

Waar het gaat om de huidige stand van zaken is dit gedaan met de cijfers uit de laatste jaarrekening(2019) en laatste meerjarenbegroting (2020-2023) en zijn, waar mogelijk, uitgangspunten op elkaar afgestemd om onderling te kunnen vergelijken.

Voor de jaarrekening 2019 van beide gemeenten geldt dat het gaat om concepten. Op het moment van opstellen van deze scan vindt de accountantscontrole plaats en moeten de beide gemeenteraden de jaarrekening 2019 nog vaststellen. Waar het gemiddelde van Gelderland is weergegeven voor (jaarrekening) 2019 is sprake van een (reële) inschatting op basis van de cijfers van de gemeenten die al bij de provincie Gelderland bekend zijn.

Om een helder beeld te krijgen van de aanpassingen van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de te ontvangen frictievergoeding voor de gemeentelijke herindeling heeft de provincie het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geconsulteerd. Het Ministerie kon nog geen actuele cijfers voor 2020 aanleveren. De gehanteerde cijfers/aantallen zijn van 2019. De uitkomsten van berekeningen, op basis van deze cijfers zullen over het algemeen iets lager zijn dan in 2020. Omdat dit geldt voor zowel Druten, Wijchen als de nieuwe gemeente betekent dit voor het uiteindelijke effect nauwelijks een afwijking.

Nadrukkelijk wordt aangegeven dat de komende herverdeling van het gemeentefonds niet is meegenomen in de scan. De invoering hiervan was voorzien voor 1 januari 2021 en is inmiddels met een jaar uitgesteld. Met name voor de toekomstige begrotingspositie van de beide huidige en de nieuwe gemeente kan dit van grote invloed zijn. Hier geldt dat de financiële consequenties (lees: voor- of nadelen van de herverdeling) zowel zullen optreden in geval van een bestuurlijke fusie en ook in geval hiervan wordt afgezien.

1.4 Maatwerk

De herindelingsscans die de provincie opstelt zijn altijd maatwerk. In het verleden lag de lead bij het opstellen van begrotings- en herindelingsscans bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Deze is enkele jaren gestopt met deze werkzaamheden. Wél levert zij nog de kenmerken van de gemeenten voor de berekening van de algemene uitkering uit het gemeentefonds aan. Hetzij uit eigen bestanden hetzij via het C.B.S.

De provincie maakt bij het opstellen ook gebruik van de informatie en kennis van de beide gemeenten. Naast de vaste zaken als gemeentelijke belastingen, begrotings- en jaarrekeningresultaten en een analyse van de balans is, op verzoek van de gemeenten, kort aandacht geschonken aan de financiële ontwikkelingen binnen het Sociaal Domein en de gehanteerde methodieken bij het ramen en vastleggen van cijfers over het onderhoud van de gemeentelijke kapitaalgoederen.

1.5 Covid-19

De uitbraak van de coronapandemie heeft gezorgd voor een crisis die alle geledingen van onze samenleving raakt. Ook de gemeenten zien zich ineens geplaagd voor taken, anders dan de normale bedrijfsvoering. Hierdoor wordt een onevenredig beroep gedaan op de financiën van gemeenten. Langzaamaan beginnen de eerste gemeenten met bedragen naar buiten te komen van gemaakte kosten en gederfde inkomsten. Nog niet duidelijk is welk deel hiervan door de centrale overheid zal worden vergoed. Zeer waarschijnlijk is dat 2020 een jaar zal worden waarin de gemeenten een deel van hun reserves zullen moeten aanspreken. Daarnaast is het nog koffiedik kijken naar de doorwerking van deze crisis naar de komende jaren. Het lijkt er op dat sowieso het forse begrotingstekort dat de nationale overheid dit jaar gaat realiseren voor de komende jaren zal leiden tot bezuinigingen. In

hoeverre de lagere overheden hun bijdragen daar aan zullen moeten leveren is op dit moment niet te zeggen.

Dit alles maakt de komende begrotingsronde 2021-2024 voor alle gemeenten tot een onzekere. Ook voor Wijchen en Druten. In deze scan is, met de (mogelijke) consequenties geen rekening gehouden, omdat we het eenvoudigweg nog niet weten. Voor de inhoud van de scan maakt dat niet uit. De effecten van een herindeling blijven hetzelfde. De financiële consequenties in 2020 en verder zullen gelden voor zowel Druten en Wijchen als voor een heringedeelde gemeente alsook voor de andere gemeenten in Nederland

1.6 Leeswijzer

In de diverse onderdelen van de scan zijn zoveel mogelijke relevant financiële uitgangspunten, cijfers en kengetallen met elkaar vergeleken. Voor zover relevant, ter duiding van de uitkomsten van de individuele gemeenten en van de nieuwe gemeente is een Gelders gemiddelde toegevoegd. In alle grafieken en tabellen is Druten blauw weergegeven, Wijchen groen, het Gelders gemiddelde geel en de nieuwe gemeente zwart/grijs. De kleuren, maken onderdeel uit van de provinciale huisstijl, maar zijn verder willekeurig gekozen, evenals de volgorde van de gemeenten. Deze is zoveel mogelijk alfabetisch.

In hoofdstuk 2 worden de kenmerken van de huidige en nieuwe gemeente(n) nader toegelicht. Vervolgens richt de herindelingsscan zich op de specifieke onderwerpen zoals deze en de gemeenten samen met de provincie zijn bepaald. De onderwerpen sluiten over het algemeen aan bij eerdere herindelingsscans die binnen Gelderland zijn opgesteld.

Met uitzondering van hoofdstuk 2 is elk hoofdstuk afgesloten met een conclusie en eventuele aanbeveling(en)

In de samenvatting staan hoofdzakelijk de conclusies en aanbevelingen uit de diverse hoofdstukken. In dit eerste gedeelte zijn het doel en de uitgangspunten van de herindelingsscan toegelicht.

2 Kenmerken gemeenten Druten en Wijchen

2.1 Inleiding

Voordat inzicht kan worden gekregen in de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeente, is het van belang om te weten hoe de structuur van deze gemeente eruit gaat zien. De structuurkenmerken worden weerspiegeld in een aantal verdeelmaatstaven die een belangrijke basis vormen voor de hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds (de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten), maar ook voor de eigen inkomsten van de gemeente. In dit hoofdstuk zijn de kenmerken van zowel de afzonderlijke gemeenten, als de nieuw te vormen gemeente kort uiteengezet.

2.2 Structuurkenmerken huidige gemeenten

Het ministerie van BZK bepaalt op basis van gegevens van gemeenten en samen met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de structuurkenmerken van de gemeenten. Kenmerken, die allen in (feitelijke) cijfers zijn uit te drukken Zo ook voor Druten en Wijchen. Voor de bepaling van de uitgavenstructuur van een gemeente wordt aan elke gemeenten naast de grootte op basis van het aantal inwoners een classificatie toegekend voor de sociale structuur en de centrumfunctie. De kenmerken van de gemeenten, weergegeven Bijlage 1, zijn redelijk goed met elkaar te vergelijken. Qua gemeentegrootte wijken de gemeenten behoorlijk van elkaar af. Wat ze gemeen hebben is dat er sprake is van een hoofdkern (de kernen Druten en Wijchen) en diverse kleine kernen er omheen.

Voor de beide gemeenten is de classificatie als volgt

Gemeente	Inwoners	Inwonergroep	Sociale structuur	Centrum-functie*	Gem. WOZ-waarde woning
Druten	18.701	10.000 - 20.000	Redelijk	Weinig	€ 208.700
Wijchen	40.847	20.000 - 50.000	Redelijk	Redelijk	€ 226.750

Tabel 2.1 Classificatie Druten en Wijchen

* Bij "Centrumfunctie is de grootte van een kern en de afstand tot andere kernen in andere gemeenten bepalend voor de score/waarde.

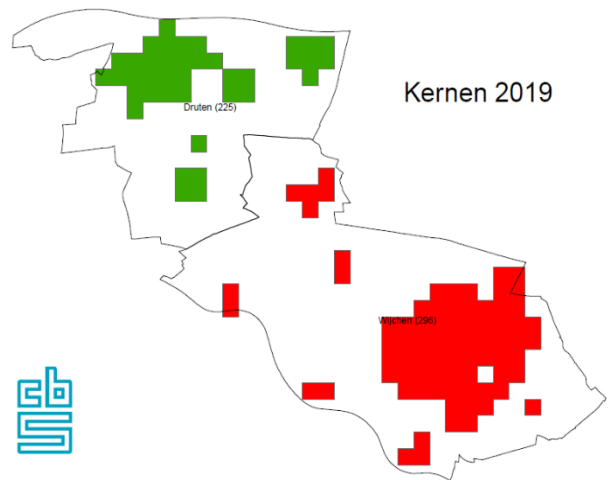
De gemeenten in Nederland zijn bij zowel de Sociale structuur (zwak, matig, redelijk, goed) als bij de Centrumfunctie (zonder, weinig, redelijk, sterk) ingedeeld in 4 verschillende groepen. De indeling in die groepen geschiedt op een aantal kenmerken/maatstaven.

In Bijlage 1 is het BZK ontvangen overzicht van de structuurkenmerken opgenomen. Het verschil in omvang tussen Druten en Wijchen maakt dat voor een vergelijking vooral de waarden uitgedrukt per 1000 inwoners relevant zijn.

Een aantal vermeldenswaardige zaken of verschillen:

- Wijchen is ruim 2 maal groter dan Druten, qua inwoners en woonruimten, en ruim 1,75 keer groter qua oppervlakte .
- Uitgedrukt in aantallen per 1.000 inwoners kennen beide gemeenten ongeveer evenveel mensen met een uitkering en een laag inkomen. Dit blijkt ook uit het feit dat beide gemeenten voor Sociale Structuur in dezelfde groep vallen, te weten "Redelijk".
- Beide gemeenten kennen een instelling voor voortgezet onderwijs. De gemeente Wijchen telt weliswaar meer leerlingen, maar relatief gezien is dit aantal in Druten hoger.

- Opvallend is dat het aantal bedrijfsvestigingen in beide gemeenten verhoudingsgewijs nagenoeg gelijk is.
- In beide gemeenten is sprake van meerkernigheid, waarbij Wijchen twee kernen meer heeft dan Druten. De maatstaf 'kernen' moet niet worden verward met 'bebouwde kom'. Het gaat hier, voor de berekening van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, om zogenaamde rastervierkanten van 500 bij 500 meter met minimaal 25 woningen. Als deze aan elkaar grenzen, worden ze als één kern gerekend (zie afbeelding 2.3). Hierdoor kan het voorkomen dat kernen die we normaal gesproken als 2 verschillende kernen beschouwen door de methodiek voor het gemeentefonds als één worden beschouwd, omdat ze aan elkaar grenzen (Druten/Puiflijk). Overigens is voor de berekening van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds het aantal kernen een factor, maar ook de grootte van een kern telt mee bij maatstaven (bijv. klantenpotentieel) die iets zeggen over de centrumfunctie.
- Bij de gemeente Wijchen tellen 5 van de 7 kernen minder dan 500 adressen. Bij Druten is dit er maar één van de 5.
- Wijchen heeft met Batenburg een historische kern binnen de gemeentegrenzen.
- Wijchen heeft een redelijke centrumfunctie. Een functie die Druten niet heeft. Dit tekent zich vooral af bij het "regionaal klantenpotentieel"



2.3 Structuurkenmerken nieuwe gemeente

Omdat veel structuurkenmerken van Wijchen en Druten redelijk overeenkomen wijken de structuurkenmerken van de nieuwe gemeente nauwelijks af. In Bijlage 2 is (door BZK) het gemiddelde van de twee gemeenten afgezet tegen de waarden van de nieuwe gemeente. Daar waar een "afwijking" van 100% wordt geconstateerd is geen sprake van een verschil. De cijfers van de twee gemeenten kunnen eenvoudigweg worden opgeteld. In enkele gevallen is sprake van een kleine afwijking. Dit wordt dan veroorzaakt door de in de regelgeving opgenomen wijze van bepalen van het aantal. Daar waar de afwijkingen optreden kunnen ook kleine afwijkingen ontstaan in de berekening van de algemene uitkering voor de nieuwe gemeente. (Hoofdstuk 3).

3 Directe financiële effecten

3.1 Inleiding

Een gemeentelijke herindeling kent financiële consequenties, immers niet alleen de cijfers van de gemeenten worden bij elkaar opgeteld, ook de financiële systemen en methodieken moeten worden samengevoegd. Dit laatste kan plussen en minnen opleveren voor de nieuwe gemeente. Echter deze zijn voor het overgrote deel afhankelijk van de keuzes die de raad van de herindelingsgemeente maakt. In dit hoofdstuk richten wij ons op de baten en lasten die door de herindeling veranderen en waarop de gemeente geen enkele invloed uit kan oefenen. Dit zit voor al in de verdeling van het Gemeentefonds. In het vorige hoofdstuk zijn wij al ingegaan op de structuurkenmerken en diverse aantallen die al dan niet worden samengevoegd of herberekend. In dit hoofdstuk kijken we wat dit doet met het geld wat de gemeente van het Rijk ontvangt. Aan het einde van het hoofdstuk gaan we nog even kort in op de kosten van bestuurders en volksvertegenwoordigers. Een deel van deze kosten is niet beïnvloedbaar.

3.2 Algemene uitkering voor en na bestuurlijke fusie

Gemeenten ontvangen geld van de Rijksoverheid uit het Gemeentefonds. Hiermee betalen zij een deel van hun uitgaven. Gemeenten mogen grotendeels zelf bepalen waar ze dit geld aan besteden, maar hebben wel wettelijke taken te bekostigen. De gemeenteraad stelt de begroting vast, vervolgens zorgt het dagelijks bestuur van de gemeente dat beleidsuitgangspunten van de raad worden uitgevoerd binnen de door de raad gestelde financiële kaders en legt daarover weer verantwoording af aan de gemeenteraad in de jaarrekening.

Hoeveel geld individuele gemeenten uit het Gemeentefonds krijgen, hangt af van de kenmerken en de belastingcapaciteit van de gemeenten. De belastingcapaciteit geeft aan hoeveel belasting een gemeente jaarlijks kan innen. Deze is gerelateerd aan de vastgestelde WOZ-waarden

De algemene uitkering wordt bepaald door de eenheden van de verdeelmaatstaven. Enkele jaren geleden waren er zo'n 60 verschillende verdeelmaatstaven. Met de overheveling van het Sociaal Domein naar het gemeentefonds zijn er nog ruim 20 verdeelmaatstaven bij gekomen. Met de herverdeling van het Gemeentefonds, die nu is voorzien voor 1 januari 2022, zal dit aantal ongeveer halveren.

In Bijlage 2 zijn de verdeelmaatstaven opgenomen die bij de berekening van de algemene uitkering voor de nieuwe gemeente wijzigen. Door de manier waarop ze berekend worden kunnen ze niet éénvoudig worden opgeteld.

Elke maatstaf heeft een bedrag 'per eenheid'. Aan de hand daarvan worden de uitkeringen uit het Gemeentefonds berekend. Daarbij komen nog een groot aantal integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Dit zijn uitkeringen die tijdelijk aan het gemeentefonds zijn toegevoegd met een specifiek doel, waarvan de hoogte per ontvangend gemeente specifiek wordt vermeld. Of het zijn uitkeringen die vooralsnog op die manier worden verdeeld, maar waarvan het de bedoeling is deze op termijn onder te brengen in de objectieve verdeling via de maatstaven.

In tabel 3a is de berekening van de algemene uitkering van de gemeenten Druten en Wijchen en van de herindelingsgemeente. De berekening is ontvangen van het Ministerie van BZK en gemaakt op basis van de eenheden en maatstaven in 2019 en een circulaire uit 2019. Kiezen voor een actueler tijdstip/jaar zal voor de absolute bedragen voor de beide individuele gemeenten en de nieuwe gemeente verschillen laten zien. Het uiteindelijke effect zal hierdoor echter zeer beperkt beïnvloed worden.

Gemeente	Algemene uitkering	
	Absoluut	Per inwoner
Druten	€ 27.405.000	€ 1.465
Wijchen	€ 56.842.000	€ 1.392
Totaal	€ 84.247.000	€ 1.415
Nieuwe gemeente	€ 83.897.000	€ 1.409
Verschil	€ -350.000	€ -6

Tabel 3.a Mutatie algemene uitkering uit het Gemeentefonds

De nieuwe gemeente zal dus bij herindeling een inkomstenderving van € 350.000 op de algemene uitkering uit het gemeentefonds te maken krijgen. Dit is 0,4%. Dit wordt voor het overgrote deel veroorzaakt doordat één van de maatstaven een “vast bedrag per gemeente” is. Deze bedraagt ca. € 390.000. De diverse kleine verschillen in de maatstaven zoals hiervoor en in hoofdstuk 2 genoemd zorgen samen voor een plus van ca. € 40.000. Zie voor de berekening Bijlage 3.

Ontwikkelingen aan de lastenkant

Het wekt enige verbazing dat gemeenten financieel lijken te worden “gestraft” voor een gemeentelijke herindeling. Dat vraagt enige nuancering.

Bij een herindeling is de verwachting gerechtvaardigd dat, bijvoorbeeld door efficiencyvoordelen de daling in de algemene uitkering kan worden opgevangen. Daarnaast is er een in veel gevallen aanwijsbare daling in een deel van de bestuurskosten. Bij deze herindeling is die wellicht beperkt. (zie 3.6).

3.3 Tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling

In de regelgeving over de tijdelijke verdeelmaatstaf wordt de term ‘herindeling’ gebruikt. Deze term zal dan ook in deze en de volgende paragraaf worden gebruikt. Hiervoor kan echter ook ‘bestuurlijke fusie’ worden gelezen.

Bij het vormen van een nieuwe gemeente krijgt de gemeente te maken met overgangskosten, ook wel frictiekosten genoemd. Frictiekosten zijn lasten die nodig zijn voor de voorbereiding en implementatie van de nieuwe organisatie. Het gaat hierbij om lasten die zonder bestuurlijke fusie/herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn.

De tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling is bedoeld om de nieuwe gemeente in de frictiekosten tegemoet te komen. Naar de hoogte van de extra lasten om de bestuurlijke en ambtelijke organisatie opnieuw in te richten is onderzoek gedaan.

Voor gemeenten die herindelen vanaf 1 januari 2015 is naar aanleiding van dat onderzoek de maatstaf met 25% verruimd. De maatstaf wordt uitgekeerd over een periode van vijf jaar. De extra uitkering van 25% in het jaar voorafgaand aan de herindeling, het restantbedrag in de vier jaar daaropvolgend. De ontvangers van de extra uitkering in het jaar vooraf zijn de gemeenten in het herindelingstraject, tot uitdrukking komend in het herindelingsadvies. De betrokken gemeenten ontvangen allen een gelijk bedrag. Het past de fusiepartners samen afspraken te maken over het gebruik en/of reserveren van het bedrag dat voorafgaand aan de herindeling wordt ontvangen te maken.

De bedragen vanaf de datum van herindeling komen toe aan de nieuwgevormde gemeente: 40% in het jaar van herindeling en 20% in elk van de 3 volgende jaren.

Om een indicatie te geven is de omvang van de maatstaf herindeling op basis van het aantal inwoners per 1 januari 2019 berekend. In tabel 3.4 staat aangegeven wat dat voor de nieuw te vormen gemeente betekent. In bijlage 3 wordt gedetailleerd inzichtelijk gemaakt hoe de tijdelijke verdeelmaatstaf wordt berekend. De opbrengst van deze tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling wordt vooral bepaald door het aantal gemeenten dat wordt heringedeeld en het aantal inwoners dat daarbij betrokken is.

De tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling zou op basis van de inwonersgegevens 2019 en op basis van de voorlopige uitkeringsfactor voor 2019, te weten 1,567 conform de septembercircularie 2019, uitkomen op afgerond € 6,4 miljoen. Omdat de uitkeringsfactor in verband met de groei van het Gemeentefonds jaarlijks toeneemt is verwachting is gerechtvaardigd dat dit bedrag, bij een herindeling per 1 januari 2023 zal uitkomen op ca. € 6,75 miljoen. In Bijlage 3 is de gehele berekening van de maatstaf opgenomen. Het uiteindelijke bedrag van de vergoeding kan eerst worden bepaald wanneer het aantal inwoners op het moment van herindeling bekend is en de actuele stand van het gemeentefonds voor het eerste jaar van de herindeling. In de rest van de herindelingscan hanteren we het zekere bedrag van € 6,4 miljoen

Uitgaand van voorlopige/voorzichtige € 6,4 miljoen wordt dan het betaalritme:

Jaar	Jaarbedrag	Totaal	Toelichting
2022	€ 1.280.000	€ 1.280.000	Extra uitkering Druten en Wijchen ontvangen beiden € 640.000, samen 20% bovenop het totaal.
2023	€ 2.016.000		40 %
2024	€ 1.008.000		20 %
2025	€ 1.008.000		20 %
2026	€ 1.008.000		20%
		€ 5.120.000	
Totaal		€ 6.400.000	

Tabel 3.b Herindelingsbijdrage voor nieuwe gemeente

3.4 Frictiekosten

Uit onderzoeken, bijvoorbeeld van de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) bij heringedeelde gemeenten blijkt dat gemeenten meer lasten aan de herindeling toeschrijven dan bedrijfseconomische principes rechtvaardigen. Een nauwkeurige beoordeling van de frictiekosten van een achttal herindelingen in Overijssel bracht de toenmalige Raad voor de Financiële Verhoudingen*) (Rfv) in 2003 nog tot de conclusie dat daar de volledig aan de herindeling toegerekende lasten inderdaad voor 100% gedekt kunnen worden uit de verdeelmaatstaf herindeling.

Daarnaast concludeerde de Rfv dat de gedeeltelijk toegerekende lasten gemiddeld voor die achtgemeenten voor 36% worden gedekt. Overigens verschilden die dekkingpercentages tussen de gemeenten onderling aanzienlijk. De oorzaken daarvan moeten gezocht worden in factoren als verschillend eigen beleid met betrekking tot de aanpak, verschillende (historisch gegroeide)omstandigheden en dergelijke. Toch heeft het Rijk vanaf 2014 de frictiekostenvergoeding verhoogd. Het deel (20%, zie tabel 3.b) dat vanaf die tijd meer wordt ontvangen, wordt al in het jaar voorafgaand aan de herindeling een de fusiepartners uitgekeerd.

Voorbeelden van frictiekosten zijn:

- Extra kosten van voorbereiding van de herindeling
- Organisatieonderzoek
- Integratie beheerplannen
- Voorlichting
- Wachtgelden (alleen als gevolg van deze herindeling)
- Boventalligen (alleen als gevolg van deze herindeling)
- Verhuizing en tijdelijke voorzieningen t.b.v. verhuizing
- Ontwikkelen huisstijl

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 afzonderlijke herindelingspartners. In het laatste jaar voorafgaand aan de herindeling ontvangen beide gemeenten, zoals hiervoor al aangegeven, al een deel van de frictiekostenvergoeding.

Door deze verantwoordingswijze zullen de frictiekosten eventueel door een vermindering van de algemene reserve terecht komen bij de nieuwe gemeente.

Omdat iedere herindeling haar eigen bijzonderheden kent, is het 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.

*) De Rfv is enkele jaren geleden opgegaan in het Rob

3.5 Implementatiebudget Werkorganisatie Druten Wijchen

Om de vorming van Werkorganisatie Druten Wijchen mogelijk te maken is door de beide gemeenten een implementatiebudget vrijgegeven. De gemeenten Druten en Wijchen hebben hiervoor € 3,2 miljoen beschikbaar gesteld. De provincie Gelderland heeft hieraan € 0,8 miljoen subsidie toegevoegd om de harmonisatie op ICT gebied een extra impuls te geven. In onderstaande tabel is de uitputting van het implementatiebudget weergegeven. Per 1-1-2020 resteert op basis van de conceptcijfers 2019 nog € 1,6 miljoen.

Een deel van de frictiekosten zijn al gemaakt binnen het implementatiebudget WDW. Hoewel op voorhand niet echt een inschatting te maken is gaan we er vanuit dat de van het Rijk te ontvangen frictiekosten daarmee ruim voldoende zal zijn..

Budgetonderdeel	Toegekend budget	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Restant budget	
				Absoluut	In proc.
Incidentele projectkosten	807	754	17	36	4%
Flankerend beleid / sociaal plan	762	47	185	530	73%
Harmonisatie informatisering	1.836	910	225	701	43%
Frictiekosten automatisering	631	51	211	369	41%
Totaal implementatiebudget	4.036	1.763	638	1.635	41%

Tabel 3.c. Aanwending budget voor invoering Werkorganisatie Wijchen-Druten

3.6 Bestuurskosten

Bij een herindeling veranderen de bestuurskosten van de nieuwe gemeente ten opzicht van de oude gemeenten. Er is nog één raad, één burgemeester en één college van burgemeester en wethouders. Toch betekent dit niet per definitie een forse besparing op de lasten. In geval van een herindeling Druten/Wijchen zal er één burgemeester minder zijn, minder raadsleden en minder wethouders.

Verwant aan de bestuurders en raad zijn de in de Gemeentewet genoemde functionarissen de gemeentesecretaris en de griffier. Omdat het aan de nieuwe gemeente is om de organisatie in te richten kunnen wij geen inschatting geven van de financiële voordelen van het feit dat er “slechts” één griffier en één gemeentesecretaris zal zijn. Het is aan de nieuwe gemeente zelf om te bepalen hoe de ondersteuning van deze functionarissen vorm te geven.

In eerste instantie becijferden wij een voordeel van ca. € 350.000. Dit was nog gebaseerd op een inwoneraantal van nét onder de 60.000 (1-1-2019). Intussen is duidelijk dat per 1 januari 2020 het aantal inwoners van Druten en Wijchen samen boven de 60.000 ligt. De schalen voor bestuurders en de vergoedingstabellen voor raadsleden kennen een volgende hogere stap bij 60.000 inwoners. Hierdoor zal in mindere mate sprake zijn financiële voordelen. Bovendien is daarbij van belang welke formatie-omvang de gemeente kiest voor het college van B & W. Een voordeel dat dan in de buurt ligt van de € 200.000 (bij een aanname van 6 fte wethouders voor de nieuwe gemeente) is dan waarschijnlijk. Indien de nieuwe gemeente kiest voor een ander aantal wethouders kan dit bedrag hoger of lager uitvallen.

3.7 Samenvatting en conclusie

Bij een gemeentelijke herindeling kunnen de financiële consequenties, zowel in positieve als in negatieve zin worden beïnvloed door de keuzes van de nieuwe raad. Een aantal zaken zijn niet door beïnvloedbaar, maar treden op als gevolg van een herindeling:

- De algemene uitkering daalt structureel met € 350.000 per jaar, dit is 0,4%.
- Voor frictiekosten ontvangt de nieuwe gemeente een incidentele bijdrage van ca. € 6,4 miljoen.

- Een deel van de kosten die hieruit betaald zouden moeten worden, zijn al genomen bij de oprichting van de Werkorganisatie Druten Wijchen. Het is dan ook aannemelijk dat de frictiekostenvergoeding (ruim) voldoende zal zijn.
- De structurele kosten van bestuur zullen beperkt veranderen. De herindeling zorgt er voor dat een gemeente ontstaat van net iets meer dan 60.000 inwoners. Het bij dat aantal inwoners behorende aantal raadsleden en hun wettelijk bepaalde vergoeding, alsmede de salarisschalen voor de bestuurders maken dat het voordeel waarschijnlijk beperkt blijft tot ca. € 200.000, afhankelijk van de formatie-omvang van het college van burgemeester en wethouders.
- Voor in de wet genoemde functionarissen, de griffier en de gemeentesecretaris geldt dat er van beiden “maar” één nodig is. Afhankelijk van de inrichting van de organisatie er omheen kan sprake zijn van een kostenvoordeel.

4 Financiële positie op basis van begroting en jaarrekening

4.1 Inleiding

De gemeenteraad dient er volgens de Gemeentewet op toe zien dat de jaarlijkse begroting structureel en reëel in evenwicht is, dat wil zeggen dat de structurele lasten gedekt zijn door structurele baten. Hiervan kan worden afgeweken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. Het financiële toezicht op gemeenten is in de Gemeentewet opgedragen aan de provincies. De provincie ziet op toe op de financiële huishouding van de gemeenten. In dat kader toetst de provincie Gelderland jaarlijks de begroting en meerjarenramingen, de jaarrekening en tussentijdse financiële rapportages van de gemeenten.

Behalve op het structurele en reële evenwicht van de begroting, let de toezichthouder o.a. ook op de ontwikkeling van het weerstandsvermogen, de kengetallen en de grondexploitatie van de gemeenten. Onderwerpen die in de volgende hoofdstukken nader worden belicht.

Als de provincie constateert dat de begroting van een gemeente niet structureel en reëel in evenwicht is en herstel van dit evenwicht niet wordt aangetoond, behoeven de begroting en de wijzigingen daarop gedurende het jaar goedkeuring van Gedeputeerde Staten (GS). Deze situatie wordt ook wel aangeduid met de term preventief toezicht.

Als de begroting aan de wettelijke vereisten voldoet, is er in de regel vooraf geen goedkeuring van GS nodig. De begroting wordt dan voor kennisgeving aangenomen, er is dan sprake van repressief toezicht (minst belastende vorm).

In de jaarrekening legt het college van burgemeester en wethouders verantwoording af aan de raad. Over het gevoede beleid, de behaald en wellicht nog niet behaalde doelstellingen en over de financiën. Vanuit het financieel toezicht is de jaarrekening onder meer van belang voor het beoordelen van de eerst daarop volgende begroting. Zijn de structurele effecten in enig jaar meegenomen in de volgende begroting of zijn wellicht maatregelen getroffen ?

4.2 Structureel en reëel begrotingsevenwicht huidige gemeenten

In deze paragraaf wordt de begrotingspositie van de huidige gemeenten Druten en Wijchen belicht. Daarbij wordt de nadruk gelegd op het structurele begrotingsbeeld van de beide gemeenten, zoals beoordeeld door de provincie aan de hand van de door de gemeenteraden vastgestelde begroting 2020. Gedeputeerde Staten van Gelderland maakt het oordeel over de begroting jaarlijks kenbaar aan de gemeentebesturen door een toezichtbrief. Daarbij wordt tevens van de gelegenheid gebruikt gemaakt eventueel andere relevante opmerkingen over de financiële positie van de gemeente onder de aandacht van de raad te brengen. De toezichtbrieven voor 2020 van Druten en Wijchen zijn begin 2020 door GS vastgesteld en aan de gemeenten verzonden.

Bij de weergave van de financiële positie maken we in deze herindelingsscan onderscheid tussen het saldo van de vastgestelde begrotingen en jaarrekeningen en het door de provincie daaruit berekende structurele en reële saldo. Beide berekeningen komen terug in de volgende grafieken. De gemeenten kunnen onderling het beste vergeleken worden op het door de provincie berekende saldo.

Voor het berekenen van het structurele en reële in evenwicht zijn van de begroting worden de incidentele effecten gecorrigeerd door de provinciale toezichthouder. Verder worden ook niet concreet onderbouwde bezuinigingstaakstellingen op de begrotingsuitkomsten gecorrigeerd. Bezuinigingen moeten concreet worden benoemd, zodat er een grote mate van zekerheid is dat deze ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Verder wordt voor een realiteitstoetsing van de raming van de algemene uitkering de meicirculaire 2019 als uitgangspunt genomen.

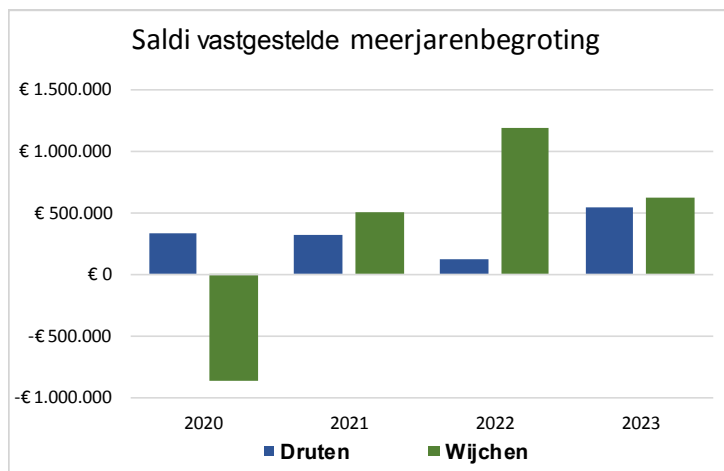
In grafiek 4.1 zijn de vastgestelde begrotingssaldi 2020-2023 van de beide gemeenten weergegeven inclusief de financiële effecten van de daarbij aangenomen amendementen. In grafiek 4.2 het structureel en reële saldo, zodat dat door ons is becijferd als basis voor de bepaling van de toezichtvorm voor 2020.

Om de saldi enigszins te kunnen duiden is een nadere analyse van de door de individuele gemeenten gekozen uitgangspunten noodzakelijk. Op voorhand kan daarbij worden aangegeven dat bij zowel Druten als Wijchen, voor het bepalen van de toezichtvorm, er op de vastgestelde begroting geen negatieve correcties zijn uitgevoerd. Dat betekent dat wij van mening waren dat sprake is van het schetsen van een reëel beeld op het moment van vaststelling van de begroting van de gemeenteraad.

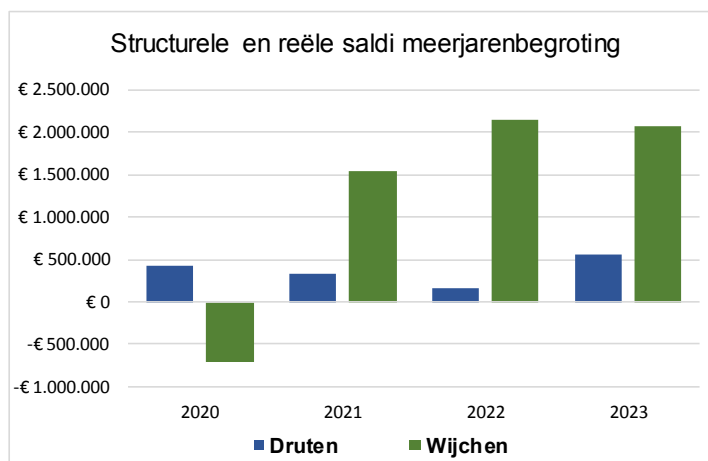
Verder valt op dat de meerjarenbegroting van Wijchen begint met een negatief saldo, maar verder snel weer uit dat dal klimt en dat die van Druten redelijk stabiel is. Een beeld dat voor de gemeentegrootte van beide gemeenten zeker niet uit de toon valt.

De belangrijkste opmerkingen, overeenkomsten en verschillen tussen beide begrotingen:

- Beide gemeenten hebben al rekening gehouden met de effecten van de septembercirculaire 2019 van het Gemeentefonds. Deze betekende in alle 4 jaren een positieve bijstelling van de inkomsten.
- In het Gemeentefonds zit in de jaren 2019-2021 een extra rijksbijdrage van € 1 miljard, verdeeld over de 3 jaren. Voor 2022 en verder is er geen toezegging dat dit geld ook beschikbaar wordt gesteld. Het is gemeenten toegestaan, onder voorwaarden, eenzelfde bedrag als inkomst te ramen in de jaren 2022 en 2023. De gemeente Wijchen heeft daarvoor in 2022 en 2023, net als de helft van de Gelderse gemeenten een “fictieve” inkomst meegenomen, voor Wijchen een bedrag van € 680.000. De gemeente Druten heeft, net als de andere helft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid. Voor haar zou het bedrag anders ca. €330.000 zijn. Gemeenten realiseren zich dat ze door het ramen van deze inkomst een risico lopen.
- Het bedrag voor onvoorziene uitgaven bedraagt in Druten € 10.000 en in Wijchen € 250.000. Voor de bepaling van de toezichtvorm laten wij deze buiten beschouwing.
- De gemeente Wijchen heeft in de jaren 2021 -2023 ruimte gereserveerd voor nieuw beleid, oplopen van € 800.000 tot € 1.200.000. Bij de beoordeling van de begroting wordt dit als (potentiële) ruimte gezien. Dit verklaart ook dat het structureel en reëel saldo een flink stuk positiever is dan het vastgestelde saldo.



Grafiek 4.1. Saldi vastgestelde meerjarenbegroting 2020-2023



Grafiek 4.2. Structurele saldi meerjarenbegroting 2020-2023

- Bij de gemeente Druten is in deze begroting nog geen sprake van extra druk door de hoge lasten van het Sociaal Domein. Wijchen voelt die wel en heeft voor het afdekken onder meer de o.z.b. extra verhoogd. De uitkomsten van de jaarrekening 2019 en het lopende jaar 2020 laten zien dat ook in Druten dit langzaam aan een issue wordt. Vanuit financieel oogpunt gezien lijkt een gezamenlijke aanpak die kan leiden tot een afremmen van de groei van de uitgaven en wellicht zelfs een kostenreductie positief voor de nieuwe gemeente. In paragraaf 4.3 en 4.5 is hiervoor nog aandacht.
- Bij Druten is onvoldoende uit de begroting te herleiden in hoeverre de in de begroting opgenomen budgetten voor het onderhoud van de gemeentelijke kapitaalgoederen voldoende zijn voor het dekken van de uitgaven die nodig zijn om het door de raad vastgestelde onderhoudsniveau te realiseren.

Toezichtvorm

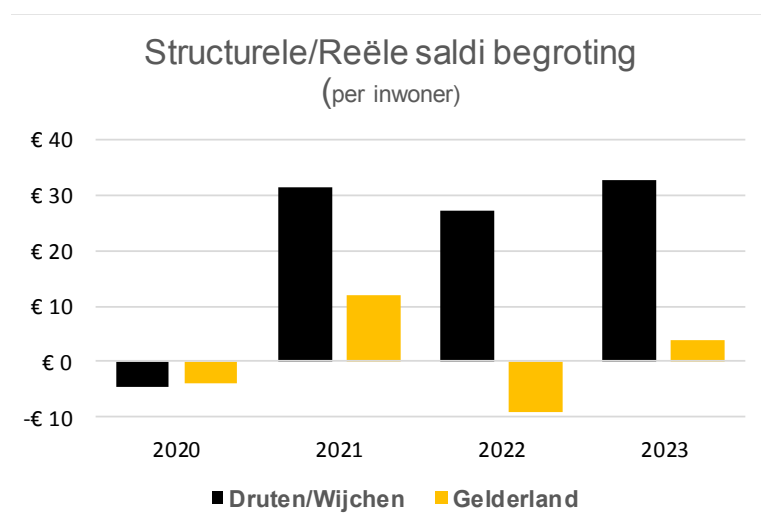
Voor zowel Druten als Wijchen is voor 2020 het repressieve toezicht van kracht. Bij het in kennis stellen van de gemeenteraden van deze beslissing zijn wel opmerkingen gemaakt. Bij Druten richten deze zich met name op het inzicht in de onderhoudstoestand en de benodigde budgetten voor de gemeentelijke kapitaalgoederen, bij Wijchen op de inkomstenramingen 2022 en 2023 voor de jeugdzorg.

Gemeenschappelijke regelingen

Voor beide gemeenten geldt dat een deel van hun taken worden uitgevoerd binnen een gemeenschappelijke regeling. In Bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeenten participeren. Voor het grootste deel sluit dit op elkaar aan. Wijchen participeert samen met Nijmegen in de gemeenschappelijke regeling Bijsterhuizen. Druten participeert in de “slapende” GR Maas en Waal en in Recreatieschap Nederrijn, Lek en Waal. Van deze laatste zijn de taken verzelfstandigd en ondergebracht in een BV. De gemeenten staan op afstand, de bijdragen zijn afgekocht. De GR is in stand gehouden om de gemeenten toch de mogelijkheid te bieden inhoud te geven aan regionaal openluchtrecreatiebeleid en regionaal toeristisch-recreatief beleid.

4.3 Financieel perspectief nieuwe gemeente

Een bestuurlijke fusie zal leiden tot een consolidatie (samenvoeging) van de afzonderlijke begrotingen. De uitkomsten per gemeente uit grafiek 4.2 worden dan normaliter bij elkaar opgeteld. Voor de consolidatie is het echter van belang de begrotingssituatie zoveel mogelijk te bezien op en met dezelfde uitgangspunten. Voor Druten en Wijchen is zijn de verschillen beperkt. De in de vorige



Grafiek 4.3 Structurele en reële saldi begroting 2020-2023

paragraaf genoemde opmerkingen, verschillen en overeenkomsten zijn bijna allen al verwerkt bij de bepaling van structurele saldo. Allen het inzetten van (fictieve) gelden voor de jeugdzorg, door Wijchen wel en door Druten niet opgenomen is niet aangepast. Voor de cijfers in de grafiek 4.3, waarin de saldi zijn uitgedrukt per inwoner en vergeleken met het Gelders gemiddelde, zijn de die ramingen voor 2022 en 2023 in mindering gebracht.

Uit grafiek 4.3 valt direct te herleiden dat de nieuwe gemeente er in verhouding tot het gemiddelde in Gelderland prima voor staat. Toch een aantal opmerkingen om het grote verschil beter te kunnen duiden:

- De bedragen voor de nieuwe gemeente zijn voor 2021-2023 positief beïnvloed doordat wij de geraamde ruimte voor nieuwe beleid in Wijchen positief hebben gecorrigeerd. Dit betekent een bijstelling per inwoner van ca. € 13 per inwoner in 2021 en € 20 in 2022 en 2023.
- De helft van de Gelderse gemeenten heeft (net als Wijchen) in 2022 en 2023 een fictieve inkomst voor jeugdzorg geraamd. In Gelderland in totaal voor ca. € 20 miljoen. Zonder deze bedragen zou de cijfers voor Gelderland in 2022 en 2023 nog € 10 per inwoner lager liggen
- Voor forse daling van 2021 naar 2022 zijn twee verklaringen:
 - Een deel van de Gelderse gemeenten heft precariobelasting op ondergrondse kabels en leidingen. Enkele jaren geleden is een wet aangenomen dat dit niet meer mogelijk maakt. De overgangstermijn loopt t/m 2021. Dat betekent dat bij die gemeenten die inkomsten vanaf 2022 vervallen.
 - In 2020 en 2021 is het Gemeentefonds tijdelijk vermeerderd met € 300 miljoen voor jeugdzorg. Vanaf 2022 is dit bedrag er niet meer (wel door een deel van de gemeenten fictief bijgeraamd).

Het financiële perspectief van de gemeente ziet er derhalve positief uit. Dit is geen verrassing wanneer we in aanmerking nemen dat beide gemeenten in 2020 een redelijk tot goed financieel meerjarenperspectief hebben. De start van een nieuwe gemeente in 2023 zou naar verwachting geen financiële problemen tot gevolg hebben. Het is wel zo dat bij deze opstelling er geen rekening is gehouden met (eventuele) problemen die wel zouden kunnen ontstaan in de tussenliggende jaren, bijvoorbeeld door:

- ontwikkelingen binnen het sociaal domein;
- herverdeling van het Gemeentefonds;
- structurele doorwerking effecten van de coronacrisis;
- landelijke bezuinigingen die doorwerken naar gemeenten (“Samen de pijn dragen”).
- Keuzes voor harmonisatie. Kiest de nieuwe raad voor de duurste of wellicht goedkoopste variant of wellicht een tussenvorm.

Dit betreffen wél ontwikkelingen waarvoor de beide individuele gemeenten zich ook geplaatst zouden zien. Daarnaast zijn er onzekerheden die vooral samenhangen met de keuzes die de gemeenteraad van de nieuwe gemeente maakt. In de opzet is voor 2023 geen rekening gehouden met incidentele en structurele effecten van de herindeling. Een daling van het Gemeentefonds is een zekerheid, maar lijkt zich te beperken tot een bedrag van ca. € 6 per inwoner. Het voordeel op bestuurskosten zal beperkt zijn, omdat de nieuwe gemeente met een inwonertal van net boven de 60.000 voor zowel raads- als collegeleden in een hogere schaal terecht komt. Verder zijn er een groot aantal onzekerheden die afhangen van keuzes van de nieuwe raad en het nieuw college, zoals:

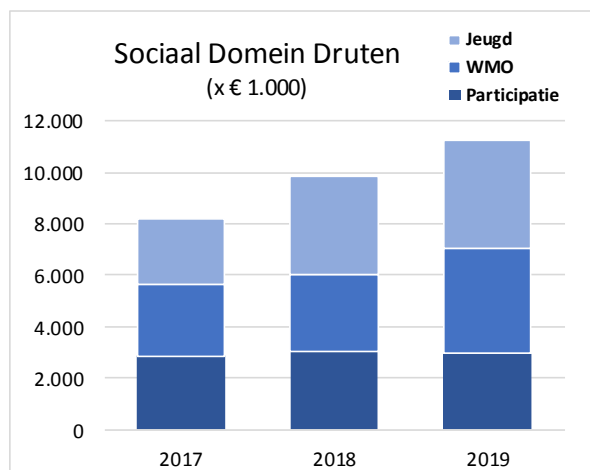
- Welke gemeentelijke belastingen gaan we heffen en welke tarieven gaan we hanteren ? Kiezen we voor de voor de inwoners gunstigste tarieven, waarbij de OZB-inkomsten met ca. € 1,2 miljoen zullen dalen, of nemen we juist de minst gunstige, waarbij bijna een half miljoen aan extra inkomsten zullen krijgen ? (zie paragraaf 6.4)
- Kiezen we bij harmonisering van de diverse beleidsuitgangspunten voor de gunstigste of minst gunstige variant of ergens daar tussenin
- Welke keuzes maken m.b.t. de bestuurlijke en ambtelijke organisatie ?
- De teruggang in het Gemeentefonds wordt zeer waarschijnlijk slechts gedeeltelijk gecompenseerd door de vaststaande kosten van gemeenteraad en college.
- Welke efficiencyvoordelen kunnen we behalen en in hoeverre worden die positief of negatief beïnvloed door het feit er op dit moment een Werkorganisatie is in de vorm van een gemeenschappelijke regeling ? In ieder geval verdwijnt de extra boekhouding van de gemeenschappelijke regeling met daarbij de begroting en jaarrekening. Daarnaast verdwijnen ook de fiscale nadelen.
- Uitvoering Sociaal Domein (paragraaf 4.4)

4.4 Sociaal Domein

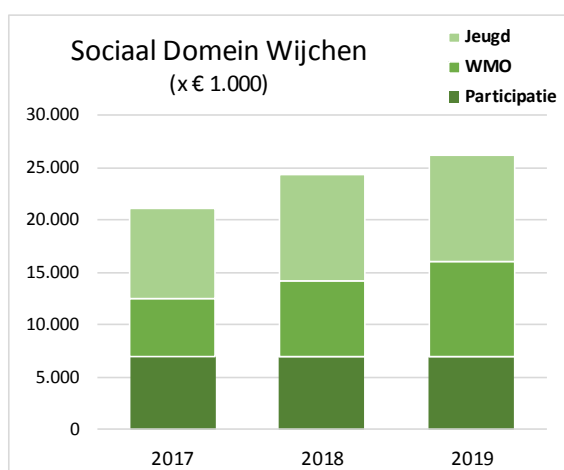
Met ingang van 1 januari zijn 2015 een aantal taken binnen het Sociaal Domein gedecentraliseerd naar de gemeenten. Deze decentralisatie ging gepaard met een forse bezuinigingstaakstelling vanuit het Rijk. In de eerste jaren (2015-2016) leek de financiële schade hiervan nog mee te vallen. Veel gemeenten waren zelfs in staat om met overschotten te reserveren voor de jaren daarna. De taakstelling (verlaging Rijksbudget) die geleidelijk nog een aantal jaren doorliep en de gestage groei van de uitgaven maken dat steeds meer gemeenten in de financiële problemen komen door oplopende kosten in het Sociaal Domein. Vanaf 2017 moet overal worden bijgestuurd en omgebogen, omdat de lasten blijven stijgen. Opvallend genoeg waren er in de regio waartoe Druten en Wijchen behoren meer gemeenten die ook in 2017 en 2028 nog redelijk of zelfs goed uitkwamen met hun budget. Toch lopen ook daar de lasten snel op. Waar veel andere gemeenten rond 2017/2018 zijn gestart met trajecten om meer grip te krijgen op de lasten en besluiten te nemen die de groei van lasten afremt, komt dat in deze regio eerst nu op gang. Logisch, de budgetten waren steeds toereikend, maar schieten nu toch tekort. In de grafieken 4.4 en 4.5 zijn de uitgaven overgenomen uit de laatste 3 jaarrekeningen. Vergelijkingen met de twee jaren daarvoor zijn niet goed te maken, omdat vanaf 2017 de voorgeschreven functies veranderd in niet één op één te vergelijken taakvelden. Het saldo van de volgende taakvelden is weergegeven in de grafiek:

Uitvoering Participatiewet	6.4 Begeleide participatie
	6.5 Arbeidsparticipatie
Uitvoering “nieuwe” WMO	6.71 Maatwerk dienstverlening 18+
	6.81 Geëscaleerde zorg 18+
Uitvoering Jeugdwet	6.72 Maatwerk dienstverlening 18-
	6.82 Geëscaleerde zorg 18-

De lasten voor de taken op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning, waarvan de uitvoering al ruim voor 2015 bij de gemeenten lag, zijn niet meegenomen.



Grafiek 4.4 Lasten Sociaal Domein Druten



Grafiek 4.5 Lasten Sociaal Domein Wijchen

Overduidelijk is de groei in uitgaven te zien. Waar in de eerste jaren de financiële aandacht zich vooral richtte op de jeugdzorg zijn nu vooral de lasten van de WMO die meer en meer toenemen. Onder meer de invoering van het abonnementstarief voor huishoudelijke hulp, dat landelijk is ingevoerd en waarvoor de gemeenten niet zijn gecompenseerd is één van de redenen.

De groei van uitgaven baart zorg voor de toekomst. De raden van de huidige gemeenten zullen besluiten moeten nemen die de stijgend lijn afremt. Anders kan het een goede financiële start van de nieuwe gemeente zeer negatief beïnvloeden. Wij adviseren ook nadrukkelijk de maatregelen in beide individuele gemeenten zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

4.5 Jaarrekeningen

In de jaarrekening leggen burgemeester en wethouders verantwoording af aan de raad over het gevoerde (financiële) beleid. Vanuit het toezicht zijn een aantal zaken van belang bij de analyse en beoordeling van de jaarrekening:

1. Wat is het structurele beeld ?
2. Hoe ontwikkelt de balans zich ?
(bijvoorbeeld de reserve en de schulden)
3. Is sprake van grote afwijkingen op reguliere budgetten ?
4. Is sprake van opeenvolgende jaren met tekorten ?

Jaar	Druten	Wijchen
2015	1.408.000	1.696.000
2016	3.549.000	3.306.000
2017	3.268.000	2.343.000
2018	4.039.000	3.329.000
2019	854.000	-1.152.000

Tabel 4.a Jaarrekeningsaldi Druten en Wijchen

In tabel 4.a zijn de saldi van de jaarrekeningen vanaf 2015 opgenomen.

Uit dit overzicht blijkt dat deze gemeenten in bijna alle jaren een overschot op de jaarrekening lieten zien. Alleen in 2019 blijkt Wijchen een tekort te hebben. Dit kwam voor Wijchen niet als een verrassing, in de begroting 2020 zijn lastenramingen al omhoog bijgesteld en deels afgedekt met een belastingverhoging. Druten had in 2019 nog wel een overschot, maar zag toch een forse terugloop in het Eigen Vermogen. (zie hoofdstuk 5) Het saldo van 2018 van ruim € 3 miljoen is in 2019 grotendeels weer besteed.

Ten behoeve van de continuïteit in het volgen van de financiële positie van gemeenten bepalen wij ook het structurele deel van een jaarrekeningsaldo. In de praktijk blijkt dat gemeenten het vaak lastig vinden om te bepalen wat hoort bij structurele en incidentele baten en lasten. Vooral waar het gaat om afwijkingen van structureel geraamde budgetten is het lastig te bepalen of dit een structureel of incidenteel karakter heeft. In onze eigen becijfering zijn de jaarrekening 2015 t/m 2018 ook nagenoeg allemaal structureel in evenwicht. De hoge gerealiseerde saldi worden vaak wel voor een groot deel veroorzaakt enkel forse incidentele meevallers en onderbesteding op lopende budgetten. De jaarrekening 2019 is nu nog in de concept-fase en moet nog door de gemeenteraden worden vastgesteld. Een nadere analyse door de provincie vindt eerst plaats na die vaststelling.

4.6 Conclusie en aanbevelingen

De financiële positie van zowel Druten als Wijchen is voldoende. Wijchen heeft geen sluitende begroting 2020, Druten wel, maar in meerjarenperspectief zijn beide begrotingen, die van Wijchen zelfs ruim, sluitend. Na consolidatie (samenvoeging) van beide begrotingen ontstaan cijfers die positief afsteken tegen het Gelders gemiddelde. Er ligt echter wel een fors risico bij beide gemeenten en dus ook bij de nieuwe gemeente. De lasten in het sociaal domein lopen sterk op. Maatregelen om dit af te remmen zijn noodzakelijk. Wij adviseren nadrukkelijk de daartoe te nemen maatregelen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

5 Balansverhoudingen (Schulden en Vermogen)

5.1 Inleiding

De manier waarop activa zijn gefinancierd is ook van belang voor het geven van een oordeel over de financiële positie van een gemeente. Meer vreemd vermogen (schuld) betekent immers een hogere gevoeligheid van de begroting voor renteschommelingen. Ook is een groter deel van de begroting vastgelegd voor rente, waardoor er bij ombuigingen minder flexibiliteit is. Ook de omvang van de op de balans opgenomen bezittingen is van invloed. Naast rente betekent ook de afschrijvingslast dat een deel van de jaarlijks in de begroting opgenomen budgetten ook al is besteed.

Een hoger eigen vermogen betekent daarentegen dat een relatief groter deel van de bezittingen van de gemeente zijn gefinancierd met eigen (spaar)geld.

Vanaf 1 januari 2016 is in de het Besluit begroting en verantwoording (BBV) opgenomen dat gemeenten een zestal financiële kengetallen moeten opnemen in de begroting en de jaarrekening. Dit hoofdstuk behandelt de ontwikkelingen in het eigen vermogen, de geactiveerde bezittingen en de schuld van de beide gemeenten. Daarnaast wordt, op basis van twee van de voorgeschreven kengetallen die de schuldpositie en de vermogenspositie van gemeenten betreffen, de situatie ten opzichte van andere gemeenten in beeld gebracht.

Wij hebben hiervoor gebruik gemaakt van de door de gemeenten berekende kengetallen zoals deze jaarlijks in de jaarrekening zijn opgenomen.

5.2 Ontwikkelingen Eigen vermogen, bezittingen en schulden

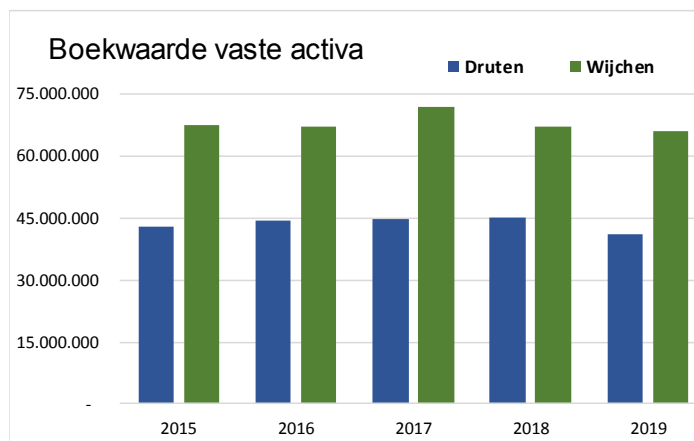
In een drietal grafieken hebben wij de ontwikkelingen in de balans van de laatste 5 jaar weergegeven. Niet in bedragen per inwoner, maar in absolute bedragen. Dit verdient de voorkeur, omdat voor het geven van een oordeel vooral de onderlinge verhouding in deze bedragen van belang is. Deze is beter te duiden met behulp van de voorgeschreven kengetallen. Bij deze laatste, in paragraaf 7.3 zijn ook de Gelders gemiddelde in de grafieken opgenomen.

In grafiek 5.1 is de ontwikkeling van het totaal aan vaste activa opgenomen.

Onder de vaste activa vallen bijvoorbeeld het gemeentelijke vastgoed, gronden, wegen/riolering (aanlegkosten), divers materieel dat wordt gebruikt wordt door de eigen (onderhouds)dienst. De gronden die bestemd zijn voor de grondexploitatie behoren niet tot de vaste activa.

De waarde op de balans van de vaste activa neemt jaarlijks toe door nieuwe investeringen en neemt af door ontvangen bijdragen in investeringen en de jaarlijks afschrijvingen. De omvang bij Wijchen is groter, maar relatief gezien is die bij Druten groter.

Naast de wijze van financiering van de vaste activa met de daarbij behorende rentelasten betekent een hogere boekwaarde ook een hoger jaarlijks afschrijvingslast. Voor een deel is dat vanzelfsprekend ook



Grafiek 5.1 Boekwaarde vaste activa

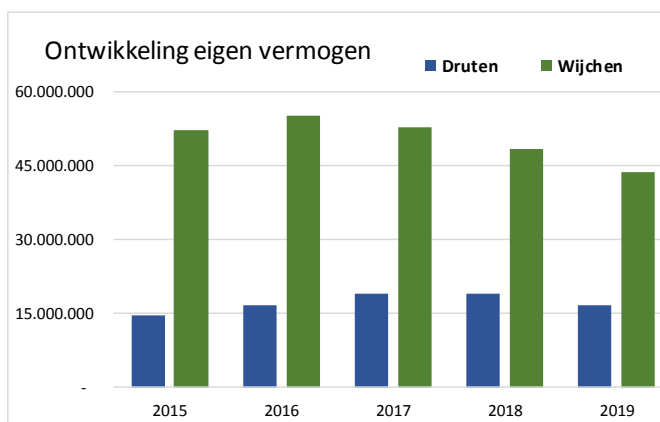
KAPITAALLASTEN 2019		Druten	Wijchen
Rente ten laste van exploitatie		€ 791.000	€ 701.000
Afschrijvingen	Totaal	€ 1.963.000	€ 2.942.000
	In % van de omzet	4,1%	3,0%
	In % van de boekwaarde	4,3%	4,4%

Tabel 5.1 Kapitaallasten Druten en Wijchen 2020

afhankelijk van de gehanteerde afschrijvingstermijnen. In de jaarrekening 2019 zijn de volgende bedragen opgenomen.

Hieruit blijkt dat Wijchen relatief gezien minder kapitaallasten heeft dan Druten, waardoor de begroting van Wijchen wat meer flexibiliteit zal kennen.

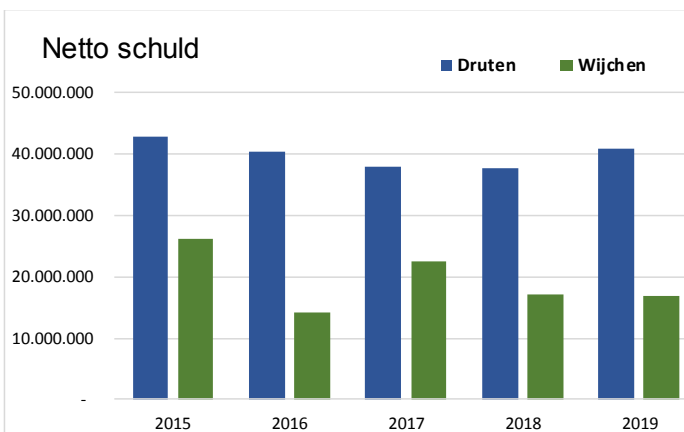
In grafiek 5.2 is de ontwikkeling van het eigen vermogen, het totaal van alle reserves, weergegeven. Hier valt op dat in Wijchen al een paar jaar een dalende lijn is ingezet en dat deze nu ook bij Druten gaat optreden. De huidige Covid-19 crisis maakt een verdere teruggang bij beide gemeenten in 2020 zeer waarschijnlijk.



Grafiek 5.2 Ontwikkeling eigen vermogen

In grafiek 5.3 is de ontwikkeling van de schuld opgenomen. Hiervoor is gebruik gemaakt van de “netto schuld”. Bij de berekening van de netto schuld worden alle leningen, zowel de langlopende als de korte leningen verminderd met de (tijdelijk) uitgezette gelden en kortlopende vorderingen. Ander manieren om de omvang van de schuld te bepalen, als de bruto schuld en de gecorrigeerde netto schuld geven wel ongeveer dezelfde verhouding weer tussen Druten en Wijchen.

Bij de gecorrigeerde netto schuld worden de uitkomsten van de netto schuld verminderd met de doorgeleende gelden. In de laatste jaarrekening gaat dit bij Druten om ca. € 5 miljoen en Wijchen om ca. € 20 miljoen. Voor Wijchen geldt dan dat de gecorrigeerde netto schuld negatief is.



Grafiek 5.3 Ontwikkeling netto schuld

Uit de 3 grafieken valt duidelijk op te maken dat Druten veel meer dan Wijchen de investeringen in het verleden heeft gefinancierd met geleend geld.

5.3 Kengetallen die iets zeggen over de financiële positie:

Vanaf begin 2015 zijn gemeenten verplicht in hun begroting en jaarrekening een aantal voorgeschreven kengetallen op te nemen, te weten:

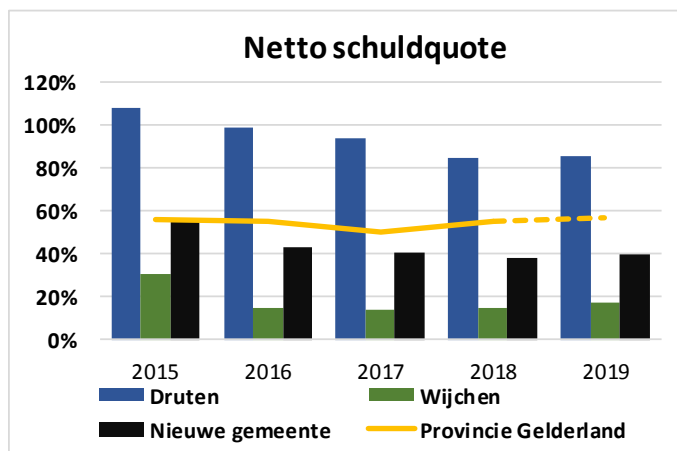
1. Netto schuldquote;
2. Gecorrigeerde netto schuldquote
3. Solvabiliteit
4. Structurele exploitatieruimte;
5. Grondexploitatie en
6. Belastingcapaciteit.

Deze kengetallen zeggen iets over de risico's en over de financiële mogelijkheden van een gemeenten. Gemeenten hoeven in hun begroting/jaarrekening de kengetallen niet individueel te beoordelen, maar moeten ze in samenhang betrekken bij hun eigen oordeel over de financiële positie. De eerste 3 kengetallen zeggen iets over de verhoudingen binnen de balans.

A: Netto schuldquote & de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast van de gemeente in een percentage van de jaaromzet.. Het geeft zodoende een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken. Er moet immers rente worden betaald over de schulden en dit bedrag kan niet worden gebruikt voor andere uitgaven. De schuld van Druten is relatief hoog, die van Wijchen juist laag.

De netto schuld wordt berekend door de som van de langlopende schulden, kortlopende schulden en de overlopende passiva te verminderen met de som van de vorderingen op korte termijn ende overlopende activa. Voor de berekening van de gecorrigeerde netto schuldquote worden de verstrekte geldleningen ook nog in mindering gebracht. Deze grafiek is niet in des scan opgenomen, de waarden voor de gemeenten komen iets lager uit dan bij deze grafiek. Dat geldt ook voor de nieuwe gemeenten en het Gelders gemiddelde. T.o.v. grafiek 5.6 voegt die niet veel toe.



Grafiek 5.6 Ontwikkeling netto-schuldquote

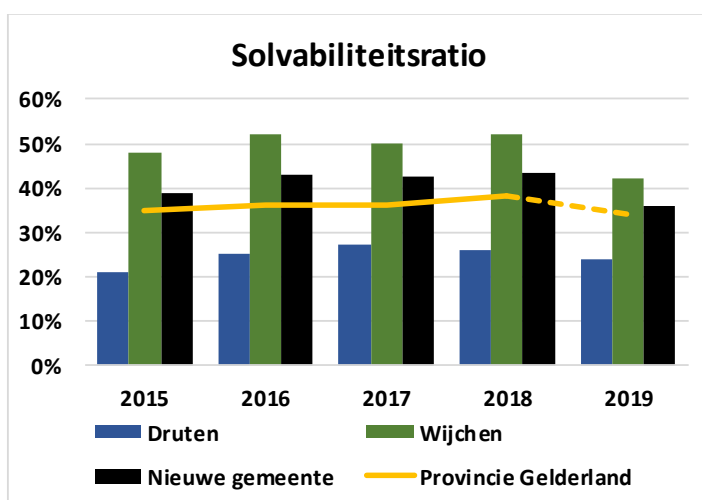
Bij verstrekte geldleningen kan worden gedacht aan geldleningen aan bijvoorbeeld ambtenaren, instellingen en corporaties. Als aan de financiële verplichtingen richting gemeente normaal worden voldaan, betekent dit nauwelijks dat een exploitatie minder flexibel is. Wel is er een extra risico ingeval de geldlener zijn verplichtingen niet nakomt.

Ook hier geldt, dat bij een hogere ratio de exploitatie minder flexibel is in geval van ombuigingen, omdat een in verhouding groter deel nodig is voor rentelasten.

De landelijke normen (signaleringswaarden) voor duiding van de netto schuldquote zijn:

- Weinig risico bij een waarde lager dan 90%
- Gemiddeld risico bij een waarde tussen 90% en 130%
- Hoger risico bij een waarde boven de 130%

B. Solvabiliteitsratio gemeenten



Grafiek 5.4 Ontwikkeling solvabiliteit

De solvabiliteitsratio geeft de mate aan waarmee de gemeentelijke bezittingen zijn betaald met eigen middelen. Anders gezegd: het aandeel van het eigen vermogen in het totale vermogen. Een hogere ratio betekent (op dit onderdeel) een lager risico.

Ook voor deze ratio is op basis van de balans een landelijke norm gehanteerd. Wanneer de helft of meer van het totale vermogen uit eigen vermogen bestaat, dan is een gemeente ruim voldoende solvabel. Is het kengetal voor solvabiliteit kleiner dan 20%, dan is er veel

vreemd vermogen aanwezig en wordt dat als risicovol gezien.

Uit de grafiek blijkt overduidelijk wat al in paragraaf 7.2. is geschetst. De verhouding eigen vermogen/vreemd vermogen is bij de gemeente Wijchen goed, al loopt met de geconstateerde terglomp van het eigen vermogen de waarde van dit kengetal ook terug. Wijchen zit in de buurt van de 50% en ruim boven het Gelders gemiddelde. Hier is een duidelijk verschil tussen de beide gemeenten. De relatief hoge schulden van de gemeente Druten vertalen zich een lage score voor solvabiliteit. Druten zit nog boven de grens van 20%, maar toch ruim onder het Gelders gemiddelde.

5.4 Conclusie en aanbevelingen

Bij de balansverhoudingen zijn de cijfermatige verschillen in de onderzochte parameters/indicatoren tussen Druten en Wijchen het grootst. Wijchen heeft een relatief beperkte schuld, haar investeringen zijn grotendeels gefinancierd met eigen geld. Druten heeft veel meer gebruik moeten maken van het aantrekken van leningen om haar investeringen te financieren. Dat hoeft voor de financiële robuustheid van de gemeente geen probleem te zijn. Wanneer de gemeente binnen de begroting voldoende ruimte heeft gereserveerd voor de rentelasten kan de gemeente prima aan haar verplichtingen voldoen. Het is wel zo dat bij eventuele renteschommelingen de financiële risico's een stuk groter zijn. Het is wel zo dat de flexibiliteit in de begroting bij Druten wat beperkter is. Een groter deel van de lasten is niet beïnvloedbaar.

6 Gemeentelijke belastingen en heffingen

6.1 Inleiding

In het geval van een gemeentelijke herindeling zal de gemeenteraad van de nieuw te vormen gemeente de tarieven voor de diverse gemeentelijke belastingen en heffingen vast moeten stellen. In de wet Arhi is geregeld dat dit in de eerste 3 maanden van het bestaan van de nieuwe gemeente moet gebeuren voor het eerste jaar. Vervolgens moeten aanpassingen in de verordeningen, net als bij elke andere gemeente, voorafgaand aan een kalenderjaar worden vastgesteld. De belastingverordeningen van de oude gemeenten houden hun rechtskracht voor zaken die betrekking hebben op de periode vóór de herindeling.

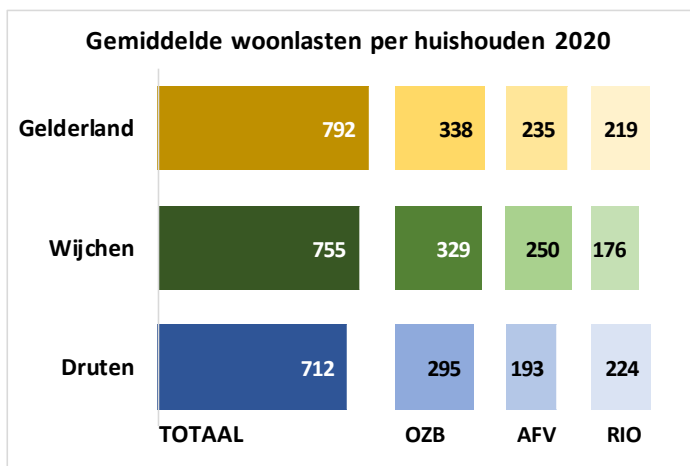
Dit betekent dat de nieuwe gemeenteraad voor het gehele gebied de verordeningen en de tarieven vast gaat stellen. Daar waar de tarieven van Wijchen en Druten vóór de herindeling verschillen zal dit een wijziging betekenen voor de inwoners. In dit hoofdstuk is een beeld geschetst van de (beperkte) verschillen tussen de beide gemeenten bij de diverse belastingen en heffingen. Daarnaast is een globale berekening gemaakt van de effecten van de diverse mogelijke keuzes van de nieuwe gemeenteraad. Expliciet geven we aan dat het in alle gevallen gaat om mogelijke effecten. De uiteindelijke afwijkingen in de belastinginkomsten zijn afhankelijk van de keuzes die de nieuwe gemeenteraad maakt.

6.2 Belastingaanslagen voor huishoudens

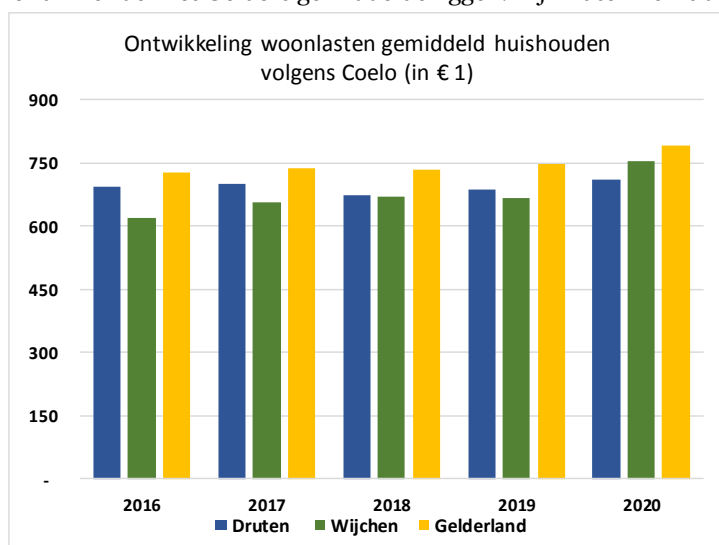
Het Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (Coelo), onderdeel van de Universiteit van Groningen, publiceert jaarlijks over de ontwikkeling van de gemeentelijke lasten. Voor onderling vergelijk tussen gemeenten maakt zij gebruik van diverse standaarden om een gemiddelde aanslag voor een gezinshuishouden te berekenen. Bij de riool- en reinigingsheffing is dit bijvoorbeeld afhankelijk van de wijze van tarifiering en bij de onroerend zaakbelasting (OZB) wordt de gemiddelde WOZ-waarde van een woning als uitgangspunt gehanteerd.

In grafiek 6a zijn de uitkomsten voor

Druten en Wijchen weergegeven en het gemiddelde voor Gelderland. Voor beide gemeenten geldt dat ze ruim onder het Gelders gemiddelde liggen. Bij Druten komt de (fictieve) berekening van de



Grafiek 6a. Woonlasten volgens Coelo



Grafiek 6b. Ontwikkeling woonlasten volgens Coelo

rioolrechten hoger uit dan bij Wijchen. Wijchen daarentegen is duurder bij de afvalstoffenheffing en de onroerend zaakbelastingen. Wanneer je de totalen van Coelo over de afgelopen 6 jaar bekijkt (grafiek 6b) valt op dat Druten eerst nog dicht bij het Gelders gemiddelde zat en in de afgelopen jaren nauwelijks een toename heeft gekend en daardoor, net als Wijchen, tot de goedkopere gemeenten van Gelderland behoort. Wat de uiteindelijke effecten voor een huishouden zijn bij een gemeentelijke fusie hangt af

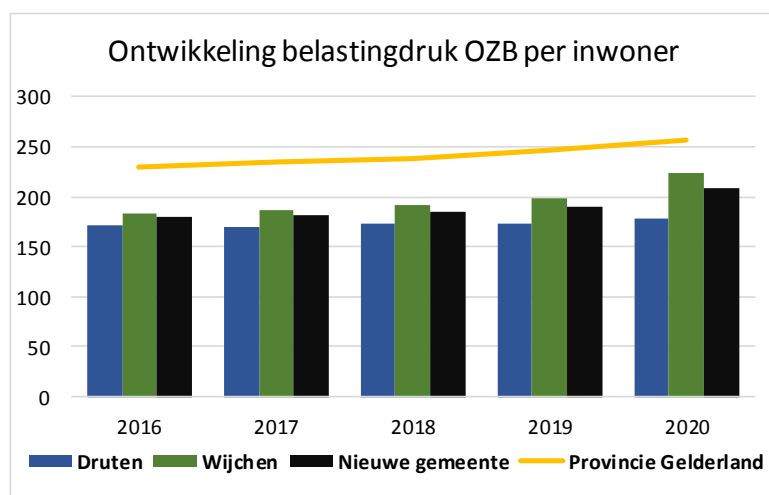
van de keuzes van een nieuwe gemeenteraad. Gelet op het feit dat de uitkomsten van beide gemeenten dicht bij elkaar liggen achten wij de veronderstelling gerechtvaardigd dat bij elke keuze die ligt binnen de lijn van de huidige gemeenten de doorwerking op individuele belastingaanslagen beperkt zullen zijn.

6.3 Ontwikkeling belastingen en heffingen

In de afgelopen jaren zijn gemeenten vaker geconfronteerd met structurele en incidentele mee- en tegenvallers in hun bedrijfsvoering, bijvoorbeeld:

- De economische crisis, intussen ca. 10 jaar geleden zorgde er voor dat veel gemeenten verliezen moesten nemen in hun grondexploitatie.
- De voortdurende wisselingen in de (geraamde) hoogte van het Gemeentefonds door de trap op-trap af-systematiek.
- De ontwikkelingen in budgetten en kosten van het Sociaal Domein

Deze zaken noopten veel gemeenten tot het uitvoeren van vaak meer dan één ombuigingsplan. In veel gevallen maakten o.z.b.-verhogingen onderdeel uit van deze plannen. Voor de reinigings- en rioolheffingen geldt dat de ontwikkeling van de opbrengsten is gerelateerd aan de ontwikkeling van de



Grafiek 6.c Ontwikkeling belastingdruk o.z.b.

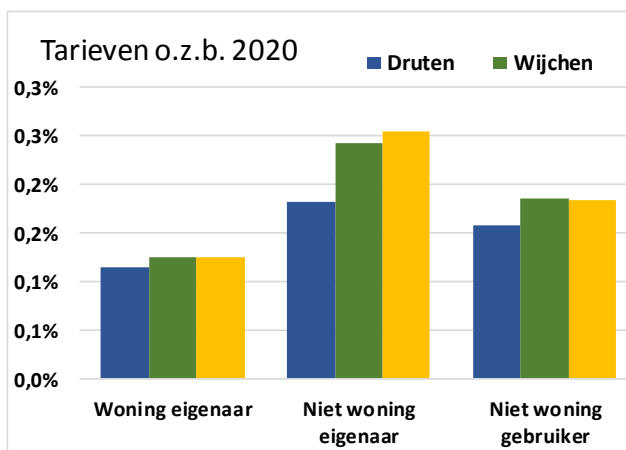
hiervoor gemaakt kosten. Druten en Wijchen kennen net als het overgrote deel van de gemeenten in Gelderland de systematiek waarbij de kosten voor 100% worden gedekt met de inkomsten uit de betreffende heffing. In de begrotingen 2020 zagen we voor het eerst dat de gemiddelde opbrengsten o.z.b. per inwoner van de gemeenten, met substantieel meer dan alleen de inflatiecorrectie steeg.

6.4 Scenario's na een herindeling

Omdat bij de belangrijkste heffingen, te weten reinigings- en rioolheffingen bij beide gemeenten sprake is van 100% kostendekking is geen scenario opgenomen voor de financiële effecten van de gemeente bij deze heffingen. De wijze van tarifiering waartoe de nieuwe gemeenteraad zal moeten besluiten, zal met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid, ook zijn gebaseerd op 100% kostendekking. Uit

paragraaf 3.2. en grafiek 3b kunnen we opmaken dat het uiteindelijk effect van die keuzes voor een gemiddeld huishouden in zowel Druten als Wijchen slechts zeer beperkt van invloed zal zijn op de hoogte van de van de gemeente te ontvangen aanslag.

Van de belangrijkste belasting, de onroerend-zaakbelastingen hebben we de tarieven 2020 in grafiek 6.d tegenover elkaar gezet. Uiteindelijk bepaalt ook hier de nieuwe gemeenteraad de tarieven. Vooruitlopend op die besluitvorming zijn een aantal scenario's mogelijk, waarvan in



Grafiek 6d Tarieven o.z.b. 2020

onderstaande tabellen de effecten voor de begroting en voor een gemiddeld huishouden (Coelo) zijn opgenomen.

Het Ministerie van BZK heeft op ons verzoek (ook) een berekening gemaakt van de lastendruk poer huishouden bij een fusie. In deze berekening is zij uitgegaan van de cijfers van het Coelo uit 2019 (de cijfers over 2020 zijn eerst in april 2020 gepubliceerd) en de gemiddelde WOZ-waarden die zij aangeleverd hebben gekregen vanuit het CBS. Bij de berekening is uitgegaan van gelijkblijvende opbrengsten voor de 3 verschillende onderdelen. Uit deze berekening blijkt dat de effecten voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden, op basis van de tarieven 2019, marginaal i.c. minder dan 1% zijn. De kanttekening hierbij is dat blijkbaar wordt uitgegaan van gemiddelde tarieven voord de nieuwe gemeente. Omdat de heffingsgrondslagen bij beide gemeenten niet gelijk zijn is dit een theoretische benadering. In de praktijk zal de nieuwe gemeenteraad de heffingsgrondslag en de tarieven bepalen. Hierdoor kunnen de berekende mutaties anders uitvallen. Bovendien zijn de cijfers voor 2019 gehanteerd, de extra tariefstijging OZB van Wijchen in 2020 zit derhalve niet in de cijfers.

Gemeentelijke lastendruk fusiegemeenten***

2019

Gemeenten	Reinigings-recht* (1)	Mutatie Reinigings-recht	Rioolrecht* (2)	Mutatie Rioolrecht	Gemiddelde OZB opbrengst woningen** (3)	Mutatie Gemiddelde OZB opbrengst woningen	Woonlasten meer-persoons huishouden (1+2+3)	Mutatie Woonlasten meer-pers. huishouden	Gemiddelde OZB waarde per woning**	Mutatie Gemiddelde OZB waarde per woning
Druten	177	9%	217	-13%	255	4%	649	0%	208.698	6%
Wijchen	197	-2%	178	6%	269	-2%	644	0%	226.754	-3%
Nieuwe gemeente	193		189		265		646		221.082	

Tabel 6.1. Berekening verschil in lastendruk bij fusie

* Bron: Digitale COELO-atlas van de lokale lasten

** Berekend via OZB-waarde op basis van gemeentefonds en aantal woningen op basis van gegevens CBS

*** Uitgangspunt is gelijkblijvende opbrengsten OZB, riool en reiniging

Omdat de bij de tarieven voor reinigings- en rioolheffingen bij beide gemeenten 100% kostendekking is gaan wij er vanuit dat de gemeentelijke fusie geen invloed heeft op die 2 begrotingsposten. In tabel 6.2 hebben wij weergegeven wat de effecten voor de gemeentelijke begroting zijn bij de keuze van de raad voor de tarieven OZB. Wanneer integraal wordt uitgegaan van de tarieven die Druten nu hanteert, zal de totaalopbrengst voor de nieuwe gemeente ca. € 1,2 miljoen lager liggen dan op dit moment. Wordt integraal gekozen voor de tarieven van Wijchen, dan betekent dit een meeropbrengst van bijna € 500.000.

Belasting	Druten			Wijchen		
	Tarief	Totale WOZ-waarde	Opbrengst	Tarief	Totale WOZ-waarde	Opbrengst
Woning eigenaar	0,1145%	2.018	€ 2.310	0,1250%	4.647	€ 5.808
Niet woning eigenaar	0,1819%	340	€ 619	0,2423%	826	€ 2.002
Niet woning gebruiker	0,1574%	274	€ 431	0,1860%	746	€ 1.387
	Totaal		€ 3.360	Totaal		€ 9.197

Belasting	Druten + Wijchen		Hanteren tarieven Druten		Hanteren tarieven Wijchen	
	Opbrengst	WOZ-waarde	Opbrengst	Verschil	Opbrengst	Verschil
Woning eigenaar	€ 8.118	6.664	€ 7.631	-€ 487	€ 8.330	€ 212
Niet woning eigenaar	€ 2.621	1.167	€ 2.122	-€ 499	€ 2.827	€ 206
Niet woning gebruiker	€ 1.818	1.019	€ 1.604	-€ 214	€ 1.896	€ 78
	€ 12.557		€ 11.357	-€ 1.200	€ 13.053	€ 496

Tabel 6.2 Opbrengsten O.Z.B. 2020 (WOZ-waarde x € 1 miljoen. Opbrengst x 1.000)

Hoewel de totale WOZ-waarde van niet-woningen veel lager is dan die van de woningen, wordt een aanzienlijk deel van de meer- of minderopbrengst hierdoor veroorzaakt. Dit komt vooral omdat het verschil in tarieven voor woningen tussen de beide gemeenten beperkt is, terwijl in de gemeente Wijchen de tarieven voor niet-woningen aanzienlijk hoger zijn dan in Druten.

Uiteindelijk zal de nieuwe gemeenteraad de keuzes moeten maken en de nieuwe tarieven vaststellen.

6.5 Overige belastingen en heffingen

Naast de drie hiervoor beschreven belastingen en heffingen zijn er nog een aantal gemeentelijke belastingen en heffingen (mogelijk), die afhankelijk van de situatie worden opgelegd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de diverse gemeentelijke leges en om de honden en toeristenbelasting.

Hondenbelasting

Tot en met 2019 lagen de verschillende tarieven voor hondenbelasting in beide gemeenten nagenoeg gelijk. De gemeente Wijchen heeft de tarieven in 2020 t.o.v. 2019 met ca. 15% verlaagd.

Toeristenbelasting

De gemeente Wijchen heft een toeristenbelasting, gebaseerd op een (recreatieve) overnachting binnen de gemeente. Het tarief hiervoor bedraagt € 2 per overnachting. Voor toeristen met een vaste staanplaats op een Wijchense camping bedraagt het tarief € 1, gebaseerd op een forfaitair aantal overnachtingen. De gemeente Druten kent geen toeristenbelasting, maar heeft wel recreatieve inrichtingen binnen haar gemeentegrenzen waar toeristen kunnen overnachten.

Kwijtschelding van gemeentelijke belastingen

In zowel Druten als Wijchen bestaat de mogelijkheid voor belastingplichtigen kwijtschelding van (een deel van) de gemeentelijke belastingen te krijgen. De effecten hiervan op de begroting zijn relatief beperkt. Wel zullen in een fusiegemeente de kwijtscheldingsregels op elkaar moeten worden afgestemd.

6.6 Conclusie

De belastingdruk in de gemeenten Druten en Wijchen verschilt onderling weinig. Vooral door de stijging in de begroting 2020 liggen in de gemeente Wijchen de tarieven voor OZB wat hoger. Dit is vooral zo bij de niet-woningen. De nieuwe gemeenteraad zal uiteindelijk de keuzes moeten maken voor de tarieven voor de fusiegemeente. Uitgaande van een gelijkblijvende opbrengst voor de gemeente zullen de effecten voor individuele huishoudens zeer beperkt zijn.

Vooruitlopend op de keuze van de raad is wel becijferd wat de meer- of minderopbrengst zal zijn: Uitgaande van de hoogste huidige tarieven (Wijchen) betekent een meeropbrengst van bijna € 500.000. Uitgaande van de laagste tarieven (Druten) betekent een minderopbrengst van € 1,2 miljoen. Aannemelijk is dat een nieuwe gemeenteraad zal kiezen voor een gemiddeld tarief, waarbij de effecten voor individuele huishoudens beperkt zijn.

7 Weerstandsvermogen

7.1 Inleiding

Om een beeld te kunnen vormen van de financiële positie van de nieuwe gemeente Druten-Wijchen is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in de mogelijkheden van de nieuwe gemeente om risico's te kunnen opvangen, ofwel het weerstandsvermogen van een gemeente. Hoe hoger het weerstandsvermogen van een gemeente, hoe beter ze in staat kan worden geacht om risico's financieel op te vangen.

Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken, dan wel middelen heeft vrijgemaakt, om niet-begrote financiële tegenvallers op te vangen zonder ingrijpende beleidswijzigingen. Het weerstandsvermogen bestaat uit twee onderdelen, namelijk de weerstandscapaciteit en de risico's. Het weerstandsvermogen geeft de verhouding tussen deze twee onderdelen aan.

Het weerstandsvermogen van een gemeente wordt onder andere bepaald door de flexibiliteit in de begroting, de onbenutte belastingcapaciteit, de vrij beschikbare reserve(s) en door vervolgens deze uitkomst af te zetten tegen de aanwezige risico's voor de gemeente. Voor deze financiële scan is een vergelijking gemaakt tussen de afzonderlijke gemeenten en de mogelijk nieuw te vormen gemeente. Uitgangspunt hierbij is de informatie zoals opgenomen in de gemeentelijke begrotingen 2020.

7.2 Weerstandscapaciteit huidige gemeenten

In de navolgend tabel zijn de verschillende onderdelen van de weerstandscapaciteit van Druten en Wijchen opgenomen.

Omschrijving	Druten	Wijchen	Nieuwe gemeente
1. Algemene reserve	9.159.000	10.840.000	19.999.000
2. Bestemmingsreserves	2.520.000		2.520.000
3. Bespaarde rente *)	143.000	736.000	879.000
4. Onbenutte belastingcapaciteit *	1.258.000	2.700.000	3.958.000
5. Onvoorziene uitgaven	10.000	250.000	260.000
Totaal	13.090.000	14.526.000	27.616.000

Tabel 8.a Weerstandscapaciteit Druten en Wijchen

De cijfers zijn ontleend aan de respectievelijke paragrafen weerstandsvermogen uit de begroting 2020 van beide gemeenten. De diverse uitgangspunten die bepaald worden bij de bepaling van de weerstandscapaciteit maken een onderling vergelijk lastig. Per onderdeel zijn er de volgende opmerkingen te plaatsen:

1. De algemene reserve in de begroting 2020 betreft de geraamde stand op 1 januari 2020. Bij Druten is die opgedeeld in een Algemene Reserve en een Algemene Reserve Grondbedrijf.
2. Het totaal aan bestemmingsreserves van Druten bedraagt ruim € 5 miljoen en van Wijchen ruim € 25 miljoen. Een deel daarvan ligt vast, omdat er jaarlijks aan wordt onttrokken ter dekking van kapitaallasten van investeringen. Van de overige bestemmingsreserves heeft Druten bepaald welke zouden kunnen dienen als buffer voor risico's. Omdat de Algemene reserve voldoende groot is voor het afdekken van risico's zet Wijchen geen bestemmingsreserves in voor het afdekken van risico's.
3. De aanwezigheid van (veel) reserves zorgt dat de gemeente minder hoeft te lenen op de kapitaalmarkt. Immers de reserves worden niet op een (spaar)rekening gezet, maar aangewend om investeringen te financieren. De rentekosten die daarmee uitgespaard worden

- als last in de begroting meegenomen. Wijchen rekent dit bedrag in tegenstelling tot Druten niet tot zijn weerstandscapaciteit. In de tabel is het bedrag cursief wel meegenomen
4. De onbenutte belastingcapaciteit is de ruimte tussen de werkelijke OZB-opbrengsten en het bedrag dat een gemeente minimaal zou moet heffen voor het doen van een aanvraag om aanvullende steun uit het Gemeentefonds, op grond van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet. Bij beide gemeenten is deze nog fors. Ook hier rekent Druten deze wel en Wijchen deze niet mee in de bepaling van het weerstandsvermogen
 5. Het geraamde bedrag voor onvoorziene uitgaven in de begroting 2020 is bij Wijchen hoog, bij Druten laag.

De onbenutte belastingcapaciteit is het verschil tussen het gehanteerde tarief voor onroerende zaakbelastingen (ozb) en het tarief dat gehanteerd wordt voor 'artikel-12 gemeenten'. Tevens het verschil tussen de gehanteerde tarieven voor afvalstoffenheffing en rioolheffing en 100% kostendekkendheid. Artikel 12 van de Financiële verhoudingswet (Fvw) regelt een aanvullende uitkering (onder voorwaarden) als de gemeente ernstige financiële problemen heeft. Eén van de voorwaarden is een minimum ozb-tarief. Het verschilt tussen dit tarief en het werkelijke tarief van de gemeente, is de onbenutte belastingcapaciteit. Dit is de ruimte die een gemeente in theorie nog heeft om de ozb te verhogen.

Het valt dus op dat de uitgangspunten die de gemeenten hanteren bij het bepalen van de weerstandscapaciteit erg verschillen. Het is zeker aan te bevelen de verschillende uitgangspunten bij de bepaling van de weerstandscapaciteit in de komende begrotingen op elkaar af te stemmen.

7.3 Risico's huidige gemeenten

Voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit verzamelen de gemeenten eerst alle kwantificeerbare risico's. Vervolgens worden deze risico's met behulp van een systeem waarin onder meer de kans waarop een risico zich voordoet teruggerekend tot een reëel risicobedrag. Druten maakt daarbij gebruik van een risico-managementsysteem van Naris, Wijchen heeft een eigen systeem/model, dat qua berekeningssystematiek vergelijkbaar is.

Bij Druten zijn de risico's ingedeeld naar categorieën, te weten:

- Materieel
- Juridisch/aansprakelijkheid
- Product/dienst
- Financieel
- Milieu
- Letsel/veiligheid
- Bedrijfsproces (effectief/efficiënt)
- Imago/politiek
- Personeel/arbo

Bij Wijchen is de opsomming in de begroting iets meer geconcretiseerd zoals bijvoorbeeld:

- Gemeenschappelijke regelingen
- Bouwgrondexploitatie
- Versterkte geldleningen
- Gegarandeerde geldleningen
- Milieu-aangelegenheden
- Bijstandsreductie Masterplan "Wijchen werkt"
- Claims van derden

Omschrijving	Druten	Wijchen	Nieuwe gemeente
Risico's	3.230.000	9.620.000	12.850.000

Tabel 8.b Risico's Druten en Wijchen

Het totaalbedrag aan risico's van Druten bedraagt €3,2 miljoen, van Wijchen € 9,6 miljoen. Afgezet tegen de bedragen die andere (Gelderse gemeenten ligt dat bij Druten redelijk in de lijn van gemeenten met ca. 20.000 inwoners. De 9,6 miljoen van Wijchen ligt enkele miljoenen boven dat wat gemeenten met ca. 40.000 inwoners berekenen. In de concept-jaarrekening 2019 van Wijchen zijn de risico's bepaald op € 7,2 miljoen.

Hoewel de berekeningssystematiek voor het bepalen van de hoogte van de risico's redelijk aansluit zit er in het duiden en benoemen van de risico's grote verschillen. Ook hier zou in de komende begrotingen een slag kunnen worden gemaakt om dat meer op elkaar af te stemmen.

7.4 Weerstandsvermogen huidige en nieuwe gemeente

Voor het bepalen van het weerstandsvermogen wordt de term weerstandsratio gebruikt. Deze wordt bepaald door de hiervoor genoemde weerstandscapaciteit te delen door de berekende risico's. Een factor van 1 is net aan voldoende, maar krap.

Op basis van de cijfers uit paragraaf 5.2 en 5.3 berekenen we voor Druten een factor van 4,0 en voor Wijchen van 1,5. Veel gemeenten achten een factor van 1,4 de grens tussen voldoende en ruim voldoende.

Voor de nieuwe gemeente, de risico's en weerstandscapaciteit opgeteld, volgt hieruit een weerstandsfactor van 2,1.

7.5 Conclusie en aanbevelingen

Het weerstandsvermogen van beide gemeenten is voldoende, waarbij dat van Druten beter lijkt. Voor een deel wordt dit beeld echter veroorzaakt doordat de gemeenten andere uitgangspunten hanteert bij het bepalen van de weerstandscapaciteit. Bij het bepalen van de risico's worden verschillende systemen gebruikt, die qua rekenmethodiek wel op elkaar aansluiten. Echter de weergave van de risico's van beide gemeenten verschilt.

Dit betekent weliswaar dat het weerstandsvermogen van de nieuwe gemeente, op basis van de huidige cijfers, ruim voldoende zal zijn, maar dat de gemeenten eigenlijk niet goed kunnen worden vergeleken. Wij bevelen aan de systemen voor het bepalen van het weerstandsvermogen, zowel bij het bepalen van de risico's als van de weerstandscapaciteit op elkaar af te stemmen. In de periode tot aan herindeling kan dan beter en objectiever worden gemonitord of het weerstandsvermogen (ruim) voldoende blijft.

8 Onderhoud kapitaalgoederen

8.1 Inleiding

Een belangrijk onderdeel van een gemeentelijke begroting is de ruimte die is gereserveerd voor het onderhoud van de gemeentelijke kapitaalgoederen. Idealiter beschikt elke gemeente over actuele beheerplannen voor de kapitaalgoederen. Uit die beheerplannen moet in ieder geval blijken welke bedragen er in de komende jaren nodig zijn om het onderhouden van de kapitaalgoederen op een door de gemeenteraad bepaald niveau uit te voeren. Dit om te voorkomen dat door achterstallig onderhoud er kapitaalvernietiging ontstaat en daardoor de gemeente voor onevenredig hoge lasten komt te staan. De wijze waarop gemeenten zaken rangschikken onder onderhoud of onder vervanging / renovatie/reconstructie kan verschillen. Dit betekent ook dat de wijze van bastlegging en dekking van de lasten kan verschillen. Onderhoud is een jaarlijks last, reconstructie/renovatie of vervanging vinden eerst plaats wanneer de staat waarin een kapitaalgoed verkeert of wanneer het gebruik wijzigt daarom vraagt.

8.2 Gemeentelijke praktijk

De beheerplannen worden regelmatig ge-update, vaak omdat met een zekere frequentie inspecties plaatsvinden. Achterstallig onderhoud kan soms ook best ontstaan, het is dan wel zaak dat de gemeenteraad geld beschikbaar stelt om het (binnen korte termijn) weg te werken.

Om de lasten voor het onderhoud gelijkmatig over de jaren te verdelen wordt over het algemeen gebruik gemaakt van onderhoudsfondsen. Hierin wordt jaarlijks het, volgens het beheerplan benodigde, gemiddelde bedrag gestort. De werkelijk onderhoudskosten worden dan uit het fonds betaald. Binnen de boekhouding (balans) behoren de onderhoudsfondsen niet tot voorzieningen (Vreemd Vermogen) en niet tot de reserves (Eigen Vermogen). Dit omdat op basis van het beheerplan er een “verplichting” tegenover staat.

In sommige gevallen zitten er in de begroting ook jaarlijks nog kleine budgetten voor onderhoud

De gemeenten Druten en Wijchen beschikken beiden over onderhoudsfondsen, maar het beleid m.b.t. de kapitaalgoederen kent in sommige gevallen wel verschillende uitgangspunten. Vanuit de ambtelijke organisatie is m.b.t. de verschillen kapitaalgoederen input gegeven over de wijze waarop binnen de gemeenten het beleid en de uitvoering van het onderhoud zijn geregeld. Dit is aangevuld met de noodzakelijk gevonden vervolgacties en een conclusie.

In z'n algemeenheid kan worden gesteld dat de systematiek waarop de gemeenten hun kapitaalgoederen beheren en het onderhoud zowel beleidsmatig als in uitvoering vormgeven veel verschillen vertoont.. Bij de gemeente Wijchen is meer dan bij Druten sprake van het vooraf sparen voor investeringen. Dit sluit aan bij de constatering in hoofdstuk 5 waar wordt geconstateerd dat in de balansverhoudingen de omvang van de (geactiveerde) bezittingen en de schuld van Druten relatief groter zijn dan die van Wijchen. Ook is in Wijchen de status van de verschillende beheerplannen actueler dan in Druten. In de brief van Gedeputeerde Staten over de toezichtvorm 2020 aan de gemeente Druten is ook aandacht gevraagd voor het actualiseren van sommige beheerplannen en de status hiervan duidelijk op te nemen in de begroting. Er ontbrak voldoende inzicht om te kunnen vaststellen of de gereserveerde budgetten voor onderhoud voldoende waren.

Dit hoeft overigens niet te betekenen dat Druten onvoldoende geld in zijn begroting heeft gereserveerd.

In de navolgende tabel zijn de meest in het oog springende door de gemeenten gemaakte opmerkingen hierover weergegeven. In Bijlage 5 zijn per onderdeel de kwantitatieve gegevens opgenomen. In deze bijlage onder meer de bedragen die jaarlijks zijn gemoeid met het onderhoud van de gemeentelijke kapitaalgoederen.

Onderdeel	Opmerkingen
Wegen	De vastgestelde onderhoudsniveau's zijn vergelijkbaar.
	De definitie van onderhoud en vervanging is bij beide gemeente anders, de cijfers zijn derhalve niet één op één vergelijkbaar
	Uitgangspunt is dat bij risicogestuurd beheer geen achterstallig onderhoud kan ontstaan, daar waar het risico het grootst is grijp je in met de beschikbare middelen.
Civiele kunstwerken	Onder Civiele kunstwerken wordt verstaan: Bruggen, Duikers, Viaducten, geluidwerende voorzieningen enz. Aangezien de prijzen van de diverse Objecten nogal uit elkaar liggen is een verdere vergelijking op dit hoge aggregatieniveau niet zinvol.
	De gemeente Druten heeft geen apart beleid t.a.v. hun civiele kunstwerken.
Openbare verlichting	De vastgestelde onderhoudsniveau's zijn vergelijkbaar, dit is ook in een gezamenlijk bestek op de markt gezet.
	Het beheerplan van Druten is te oud er is geen actueel beeld beschikbaar. In dit plan werd aangekondigd dat een inhaalslag noodzakelijk was. Of deze slag gemaakt is de afgelopen 10 jaar is niet vast te stellen met de huidige informatie
Riolering	Tegenover de kosten staat bij beide gemeenten een 100% kostendekkende heffing, maar beide gemeenten gebruiken een andere heffingsgrondslag
	In Druten is de geprognosticeerde groei van de heffing uit het GRP niet vertaald in de begroting
Groen	De arealen zijn fors afwijkend tussen beide gemeenten. Wijchen heeft in verhouding een veel groter groen areaal.
	De definitie van onderhoud en vervanging is bij beide gemeente anders
Vastgoed	Het vergelijk wordt bemoeilijkt door het verschil in eigendom. Druten privatiseert tenzij, Wijchen beheert de panden zelf. Daarbij onderhoud Druten voor een aantal panden die geprivatiseerd zijn (een deel) van het gebouw
	De gemiddelde (onderhouds)kosten liggen verhoudingsgewijs in de begroting van Wijchen hoger dan in Druten.

Tabel 9.a Opmerkingen over onderhoud kapitaalgoederen

8.3 Conclusie en aanbevelingen

Op basis van de informatie in de begroting en jaarrekening is het lastig de beide gemeenten te vergelijken. De voorgeschreven paragraaf "Onderhoud kapitaalgoederen" biedt daarvoor te weinig informatie. De vanuit ambtelijke hoek aangeleverde gegevens laten zien dat er veel verschillen in systematiek van het omgaan met en onderhouden van de gemeentelijke kapitaalgoederen zit. En soms ook in het beleid. Daarbij is het wel zo dat er geen of zeer beperkt sprake is van achterstallig onderhoud en waar dit is ontstaan is er financiële ruimte om dit op te lossen.

Om bij een herindeling een harmonisatie van het beleid te kunnen realiseren is het belangrijk dat in de begrotingen 2021 en 2022 al meer op elkaar zal moeten worden afgestemd. Dit om in de eerste meerjarenbegroting van de nieuwe gemeenten een reële raming voor onderhoud te kunnen opnemen. Dat zal niet een éenvoudige optelling zijn van de twee budgetten van de huidige gemeenten. Dit lijkt geen eenvoudige klus en vraagt tijd en wellicht ook (incidentele) middelen.

9 Grondbeleid

9.1 Inleiding

Eén van de middelen van een gemeente om ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken bij het uitvoeren van het omgevingsbeleid van de overheid is grondbeleid. In het kader van het omgevingsbeleid wordt de maatschappelijk gewenste bestemming van de grond vastgelegd. Dit gebeurt via een plan of besluit op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De gemeenteraad heeft de kader stellende en controlerende functie over het grondbeleid en dus ook de daarbij behorende begrotingen en verantwoordingen.

Grondbeleid vergt keuzes van een gemeenteraad die gevolgen hebben voor de lange termijn. Dat vraagt om zorgvuldige afwegingen. Gezien de lange looptijd en de blijvende invloed op de gemeente van de uitvoering en de bouwresultaten is het van belang dat de gemeenteraad de relatie legt met het maatschappelijke doel.

Dit kan bijvoorbeeld gaan om het beperken van de krapte op de woningmarkt, het stimuleren van de economische bedrijvigheden, werkgelegenheid, het beter aansluiten op de samenstelling en bevolkingsopbouw van de gemeente of het verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving.

9.2 Keuzes bij de uitvoering van grondbeleid

Bij het vormgeven van het grondbeleid heeft de gemeente de keuze uit twee soorten:

1. Actief grondbeleid
2. Faciliterend grondbeleid

Ad.1

Een gemeente kan zelf gronden ontwikkelen die in eigendom zijn of komen van de gemeente. Er wordt naar gestreefd de daarvoor benodigde grond in eigendom te krijgen. Dit kan bijvoorbeeld via vrijwillige aankoop, grondruil, de inzet van de Wet voorkeursrecht gemeenten of door onteigening van de grond. De gemeente voert zelf de werkzaamheden uit om grond geschikt te maken voor bouw en wijzigt (eventueel) het bestemmingsplan. Een belangrijk nadeel van actief grondbeleid is dat er grote financiële risico's kunnen worden gelopen bij het bouw en woonrijp maken.

Ad.2

Dit houdt in dat de gemeente zelf geen grondexploitaties voert maar dit overlaat aan private ontwikkelaars. De gemeente "faciliteert" door te investeren in plankosten, zoals het maken van een bestemmingsplan, het treffen van voorzieningen in de openbare ruimte en het aanleggen van nutsvoorzieningen, waarvan de kosten worden verhaald op de betrokkenen. De gemeente en een ontwikkelaar sluiten een zogenaamde anterieure overeenkomst af. Daarin wordt de verrekening vastgelegd.

Vormgeving grondbeleid in Druten en Wijchen

De gemeenten Druten en Wijchen hebben zich, mede ook door de teruglopende woningaantallen, getransformeerd van een ontwikkel- naar een meer faciliterende gemeente. Via een slagboommodel zal bij elke nieuwe ruimtelijke ontwikkeling steeds worden bekeken wat de gewenste rol is van de gemeente. De gemeente Druten heeft haar grootste project, Druten-Oost, ondergebracht in een PPS-constructie.

9.3 Marktprognose/woningbouwopgave

In 2019 is een Woningmarktonderzoek uitgevoerd door de 18 regiogemeenten samen met de provincie Gelderland. Het onderzoek bestaat naast een rapport uit factsheets voor elke gemeente, voor de subregio's en de gehele regio Arnhem-Nijmegen.

Uit dit onderzoek blijkt dat de woningbehoefte in de regio Arnhem-Nijmegen hoger ligt dan uit eerdere onderzoeken bleek.

Daarnaast blijkt het al aanwezige woningtekort juist in de subregio Nijmegen erg hoog.

In tabel 9a is af te lezen wat de woningbouwopgave was volgens de afspraken in de subregionale woonagenda, hoeveel woningen afgelopen 2 jaar zijn gerealiseerd en wat de woningbouwopgave is volgens het Woningmarktonderzoek 2019.

Gemeente	Subregionale woonagenda, afspraken - periode 2017-2027	Realisatie 2017 en 2018	Woningmarkt onderzoek 2019 voor periode 2019-2030
Berg en Dal	700	200	1.100
Beuningen	950	270	1.000
Druten	800	130	950
Heumen	450	100	500
Mook en Middelaar	350	75	400
Nijmegen	12.050	2.250	10.350
Wijchen	1.100	350	1.450
Totaal	16.400	3.375	15.750

tabel 8a woningbouwopgaven subregio Nijmegen

Druten en Wijchen binnen de subregio Nijmegen en omstreken

Voor Druten komt uit het onderzoek een woningbouwopgave van 950 woningen en voor Wijchen 1450. Uitgaande van een periode van 10 jaar zijn dit dus 95 woningen voor Druten en 145 woningen voor Wijchen gemiddeld per jaar.

Tempoversnelling

De woningmarkt staat op dit moment onder druk. De woningbehoefte is dermate groot dat een tempoversnelling in productie nodig is. De behoefte aan extra woningen komt enerzijds voort uit de huishoudensgroei en anderzijds uit een woningtekort. Uit analyses van het Rijk blijkt dat het tekort relatief hoog is in de subregio Nijmegen. Dit woningtekort was bij het vorige woningmarktonderzoek (3 jaar geleden) nog niet in beeld. Een actualisatie van de woonagenda is waarschijnlijk.

Zoals nu nog in de kernboodschap is aangegeven is de totale woningbehoefte voor de gemeente Wijchen geraamd op globaal 1450 woningen tot 2030 en voor Druten 950.

In de huidige Woonagenda subregio Nijmegen en omstreken is de ambitie vastgelegd om een versnelling te realiseren van 70% van de totale opgave in de eerste 5 jaar. Op basis van het woningmarktonderzoek is voor de gemeente Wijchen tot 2025 nog steeds een tempoversnelling nodig.

Rekening houden met veranderende tijden

Uit de cijfers blijkt een urgentie om op korte termijn een flinke bouwproductie te realiseren. En uit cijfers en regionale afspraken ook de noodzaak om voldoende betaalbare woningen toe te voegen. We zien dat de behoefte fluctueert met de economie. Tijdens de economische crisis lag de productie substantieel lager; door een gebrek aan koopkrachtige vraag. Dat zegt meer over de economische conjunctuur dan over de daadwerkelijke woningbehoefte. Maar ook nieuwe ontwikkelingen zullen van invloed zijn op de woningbehoefte. Deze onzekerheden maken dat we de ramingen met enige voorzichtigheid moeten hanteren. Het is daarom wenselijk om in deze tijd in te spelen op de aanwezige behoefte en anderzijds om een vinger aan de pols te houden. De corona crisis is bijvoorbeeld ontstaan na de uitvoering van het woningmarktonderzoek, het effect hiervan is nog niet bekend. Hiernaast moet opgemerkt worden dat de betrouwbaarheid van de cijfers afneemt naar mate er verder wordt ingezoomd op gebieden.

Woondeal Regio Arnhem-Nijmegen

In maart j.l. is een nieuwe woondeal afgesloten tussen de gemeenten Arnhem en Nijmegen, de Regio Arnhem-Nijmegen, het Rijk en de provincie. Hierin een nog hogere regionale woonbehoefte. Samenwerking tussen deze overheden, marktpartijen en woningcorporaties is noodzakelijk om de opgaven te realiseren.

Woonvisie “Thuis in Wijchen”

De resultaten van het onderzoek liggen in lijn met de Woonvisie “Thuis in Wijchen” waarin dezelfde kwalitatieve opgaves zijn opgenomen. Het geeft vooral een concretisering van het te realiseren woningbouwprogramma een hoger uitpakkende woningbehoefte dan eerder werd aangenomen. Door de behoefte aan extra woningen ten opzichte van de vorige prognose, gaat Wijchen onderzoeken welke locaties geschikt zijn om de extra woningbouwopgave te realiseren waarbij er oog is voor lokale verschillen. Per locatie wordt ook gekeken welke accenten moeten worden gelegd op kwaliteit.

De opgave is complex omdat:

- Bouwen in de nabijheid van voorzieningen belangrijk is;
- Vanwege de leefbaarheid gemêleerde wijken zouden moeten worden gecreëerd terwijl de behoefte vooral in het sociale segment ligt. Bij toevoeging van goedkope koopwoningen is oog voor de toekomstkwaliteit van deze woningen (energetisch, woonkwaliteit) van belang. Dit het liefst zonder verlies van concurrentiepositie van de bestaande voorraad;
- De haalbaarheid van nieuwbouwplannen sterk onder druk komt te staan als een relatief groot deel van het programma uit sociale woningbouw bestaat;
- We het woningbouwprogramma flexibel willen houden om in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen.

Het rapport is richtinggevend bij het bepalen van de woningbouwprogramma's voor nieuwbouwlocaties.

Uitvoering en Vervolgstappen gemeente Druten en Wijchen

Druten en Wijchen stellen in 2020 een actualisatie van de Lokale uitvoeringsagenda wonen op. Hierbij zal ook een voorstel voor de verdere aanpak van de extra opgaven die voortkomen uit het nieuwe woningmarktonderzoek.

Wij gaan met de gemeenten in de subregio, waaronder Druten en Wijchen in gesprek over de uitvoering van het woningbouwplannen. Gelet op de complexe opgaves die er liggen is samenwerking tussen de partijen geboden.

Monitoring

Er wordt een regionale woningmarktmonitor opgezet, deze monitor zal naast de woningbehoefte die uit dit woningmarktonderzoek blijkt ook inzicht geven in de woningbouwplannen. Waardoor er regionaal meer inzicht ontstaat in de voortgang van kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgaven.

9.4 Huidige grondexploitaties Druten en Wijchen

Met onderstaande tabellen 8b t/m 8e wordt een totaaloverzicht gegeven van de financiële omvang van de gemeenten Druten en Wijchen. De cijfers zijn de realisatiecijfers, ontleend aan de balans van de jaarrekening 2018 en concept jaarrekening 2019 van beide gemeenten.

Grondexploitatie Druten

De grondexploitatie van Druten heeft op 31-12-2019 een boekwaarde van iets meer dan € 16 miljoen. Dit is inclusief de waarde voor Druten-Oost van bijna € 8,8 miljoen, waarvoor de gemeente werkt in een PPS-constructie met een projectontwikkelaar.

Voor verwachte verliezen op de grondexploitatie zijn een aantal voorzieningen getroffen tot een bedrag van € 2,8 miljoen. Deze worden in mindering gebracht op de bruto boekwaarde. De netto boekwaarde op de balans van de gemeente blijft hierdoor “beperkt” tot € 4,4 miljoen. In tabel 9b vindt u een specificatie van de diverse boekwaarden per complex van de vastgestelde grondexploitaties.

Plannen Druten	Bestemming	Boekwaarde (* € 1000)	
		Per 31-12-2018	Per 31-12-2019
Met PPS-constructie			
Druten oost (PPS)	woningbouw	8.009	8.772
Woningbouw gemeente			
Deest Zuid	woningbouw	559	580
Locatie Smid Druten	woningbouw	-23	331
Pas Afferden	woningbouw	-77	-70
Tabaksveld/Deltaterrein	woningbouw	381	408
Totaal Woningbouw		840	1.249
Westerhout Zuid	bedrijventerrein	5.996	5.996
Totaal Bedrijventerrein		5.996	5.996
Totaal Bouwgrond in exploitatie (BIE)		6.836	7.245
Getroffen voorzieningen		-1944	-2.795
Totale Balanswaarde		4.892	4.450

tabel 9b Grondexploitatieplannen Druten met boekwaarde

Plannen Druten	Verwachte oplevering	Verwacht projectresultaat
Druten oost (PPS)	2023	293
Deest Zuid	2021	-286
Locatie Smid Druten	2020	-132
Pas Afferden	2021	-141
Tabaksveld/Deltaterrein	2020	-388
Westerhout Zuid	2024	-1849
Totaal projecten met GREX		-2.502
Getroffen voorzieningen		2795
Totaal geraamd netto-resultaat		293

tabel 9c Resultaatverwachtingen Druten grondexploitatie

Voor alle exploitaties, op de PPS-constructie van Druten Oost na, worden tekorten verwacht waarvoor voorzieningen beschikbaar zijn. Voor Druten Oost is de huidige grondexploitatie vastgesteld op een winst van € 293.000 in 2024. (Gemeente Druten neemt hier voor 50% in deel).

Grondexploitatie Wijchen

De grondexploitatie van Wijchen heeft op 31-12-2019 een boekwaarde van € 2.930.754. Voor verwachte verliezen op de grondexploitatie zijn voorzieningen getroffen tot een bedrag van € 1.130.024. Hieronder vindt u een specificatie van de vastgestelde grondexploitaties. Voor de exploitaties “Tuin van Woezik” en “Huurlingsedam” zijn voorzieningen getroffen i.v.m. verliesverwachtingen tot een bedrag van ca. € 1,2 miljoen. Bij de onderscheidenlijke complexe zijn deze al op de boekwaarde in mindering gebracht.

Plannen Wijchen	Bestemming	Boekwaarde (* € 1000)	
		Per 31-12-2018	Per 31-12-2019
Woningbouw gemeente			
Tuin van Woezik	woningbouw	2.033	2.062
Huurlingsedam (fase 1 +2)	woningbouw	306	374
Woningbouw Balgoij	woningbouw	-157	-126
CPO Rivierduin Bergharen	woningbouw	0	35
Afgewikkelde projecten	woningbouw	-112	-74
Totaal Woningbouw gemeente		2.070	2.271
Faciliterend grondbeleid			
MOB-complex	woningbouw	-20	0
Hoge Rot fase 2	woningbouw	22	0
Tussen Kasteel en Wijchen	woningbouw	300	645
Kraanvogelstraat	woningbouw	0	102
Kleinsch. woningbouw Bate	woningbouw	0	13
CPO Wonsick	woningbouw	0	24
Totaal Woningbouw faciliterend		302	784
Totale Balanswaarde		2.372	3.055

tabel 9d Grondexploitatieplannen Wijchen met boekwaarde

Plannen Wijchen	Verwachte oplevering	Verwacht projectresultaat
Tuin van Woezik	2021	-407
Huurlingsedam (fase 1 +2)	2021	-724
MOB-complex	2019	15
Hoge Rot fase 2	2019	16
Woningbouw Balgoij	2021	111
CPO Bergharen	2022	144
Afgewikkelde projecten		0
Totaal projecten met GREX		-845

tabel 9e Resultaatverwachtingen Wijchen grondexploitatie

Voor de exploitaties Tuin van Woezik en Huurlingsedam fase 1+2 worden tekorten verwacht, waarvoor voorzieningen beschikbaar zijn. Voor Balgoij is de huidige grondexploitatie vastgesteld op een winst van € 111.000 in 2021. Bij de concept jaarrekening 2019 is deze winst al voor € 93.000 genomen. (Conform POC-methode).

Bedrijventerrein Wijchen

Tezamen met de gemeente Nijmegen participeert de gemeente Wijchen in GR Bijsterhuizen. De bodem van de voorraad te verkopen grond komt in zicht. Vanwege deze ontwikkeling wordt gezien hoe en wanneer deze Gemeenschappelijk Regeling kan worden ontbonden. Er is nog steeds interesse voor de aankoop van de resterende grond op deze locatie.

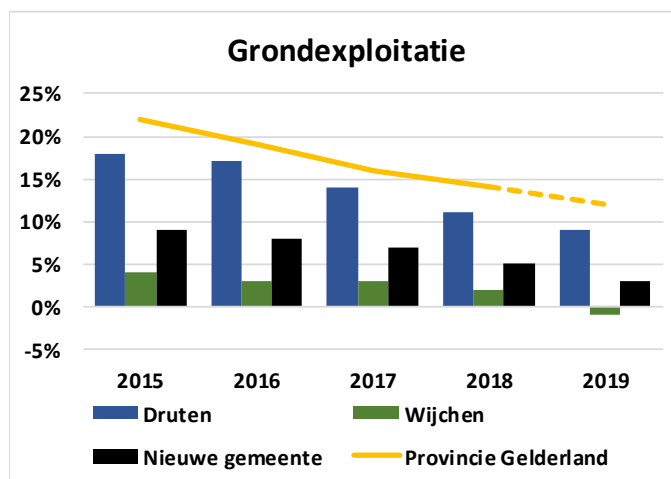
9.5 Grondexploitatie één gemeente Druten Wijchen

Zoals hierboven tot uitdrukking is gekomen zijn voor beide gemeenten de huidige grondexploitaties voornamelijk negatief.

De verliezen zijn conform de BBV voorschriften al genomen en staan bij beide gemeenten op de balans.

Op dit moment zijn de gemeenten al bezig met de voorbereiding van enkele grote woningbouwprojecten voor beide gemeenten. Voor Druten is dit met name het project in het centrum, 'tussen Heuvel en van Heemstraweg' en in Wijchen zijn dit 'Tussen Kasteel en Wijchens Meer', 'Kraanvogelstraat' en 'Hart van Zuid'. Daarnaast staan er nog meer grote en kleine projecten op stapel bij beide gemeenten. Het is echter nu te vroeg om deze mee te nemen in deze rapportage. Duidelijk is wel dat de kansen en risico's in de bouwgrondexploitaties in de toekomst van beide gemeenten liggen in de nieuwe projecten en niet in de nu al (af)lopende projecten.

Bij de voorgeschreven kengetallen is ook een kengetal "grondexploitatie" opgenomen. Dit kengetal wordt berekend door de netto boekwaarde uit te drukken in een percentage van de gemeentelijke omzet. In grafiek zien we de ontwikkeling daarvan voor de beide gemeenten en de nieuwe gemeente, afgezet tegen het Gelders gemiddelde. Duidelijk is dat de omvang van de grondexploitatie beperkt is. Hoewel de risico's binnen een grondexploitatie uit meer factoren kunnen bestaan dan alleen de boekwaarde, zijn ze voor de nieuwe gemeente klein. De landelijke norm geeft aan



Grafiek 9.1 Ontwikkeling kengetal grondexploitatie

9.6 Conclusie en aanbevelingen

De huidige grondexploitaties van de beide gemeenten kennen op dit moment geen grote risico's. De te verwachten verliezen zijn reeds afgedekt met voorzieningen in de balans. Grote winsten worden ook

niet verwacht. De focus ligt meer op de toekomst. Zowel Druten als Wijchen en daarmee de nieuwe gemeente kennen een grote woningbouwopgave. Samen meer dan 2000 woningen bouwen voor de komende 10 jaar. Het lijkt op voorhand logisch dat daar onderlinge afstemming plaats moet vinden, tussen de beide gemeenten, met de regio en met de provincie. Maar ook dat elke gemeente nu wel door gaat met het zoeken en ontwikkelen van locaties binnen haar eigen gemeente.

10 Bijlagen

10.1 Bijlage 1: Structuurkenmerken Druten en Wijchen

Structuurkenmerken	Druten	Wijchen	Gemiddeld	Nieuwe gemeente	Afwijking
Aantal inwoners	18.701	40.847	29.774	59.548	100%
Onroerende zaak belastingen					
Waarde woningen (x€ 1 mln.)	1.718	4.075	2.897	5.793	100%
Waarde niet-woningen gebruiker (x€ 1 mln.)	302	716	509	1.018	100%
Waarde niet-woningen eigenaar (x€ 1 mln.)	348	751	549	1.098	100%
Waarde totaal (x€ 1 mln.)	2.367	5.542	3.954	7.909	100%
Aandeel woningen in waarde totaal	73%	74%	73%	73%	0%
Aandeel niet_woningen in waarde totaal	27%	26%	27%	27%	-1%
Waarde totaal per inwoner (x€ 1)	126.571	135.665	131.118	132.809	1%
Volumina sociale structuur					
Huishoudens met een laag inkomen	2.295	5.084	3.690	7.379	100%
Bijstandontvangers	294	741	518	1.035	100%
Uitkeringsontvangers	1.372	2.646	2.009	4.018	100%
Minderheden	880	1.215	1.048	2.095	100%
Volumina sociale structuur per 1000 inwoners					
Huishoudens met een laag inkomen	123	124	124	124	0%
Bijstandontvangers	16	18	17	17	3%
Uitkeringsontvangers	73	65	69	67	-2%
Minderheden	47	30	38	35	-8%
Volumina bevolkingsopbouw					
Inwoners < 20 jaar	3.799	8.198	5.999	11.997	100%
Inwoners > 64 jaar	3.480	8.269	5.875	11.749	100%
Inwoners 75 - 85 jaar	1.078	2.497	1.788	3.575	100%
Volumina bevolkingsopbouw per 1000 inwoners					
Inwoners < 20 jaar	203	201	202	201	0%
Inwoners > 64 jaar	186	202	194	197	2%
Inwoners 75 - 85 jaar	58	61	59	60	1%
Volumina centrumfunctie					
Lokaal klantenpotentieel	17.080	41.850	29.465	59.130	101%
Regionaal klantenpotentieel	5.880	33.140	19.510	39.090	100%
Volumina centrumfunctie per 1000 inwoners					
Lokaal klantenpotentieel	913	1.025	969	993	2%
Regionaal klantenpotentieel	314	811	563	656	17%

Structuurkenmerken	Druten	Wijchen	Gemiddeld	Nieuwe gemeente	Afwijking
Volumina bebouwingsstructuur					
Oppervlakte land	3.757	6.598	5.178	10.355	100%
Oppervlakte bebouwing	146	321	234	467	100%
Oppervlakte binnenwater	489	359	424	848	100%
Woonruimten	8.232	17.971	13.102	26.203	100%
Historische kern < 40 hectare	0	5	3	5	100%
Omgevingsadressendichtheid	6.602	22.086	14.344	28.797	101%
Kernen	5	7	6	12	100%
Kernen > 500 adressen	4	2	3	6	100%
Bedrijfsvestigingen	1.897	4.088	2.993	5.985	100%
Volumina bebouwingsstructuur per 1000 inwoners					
Oppervlakte land	201	162	181	174	-4%
Oppervlakte bebouwing	8	8	8	8	0%
Oppervlakte binnenwater	26	9	17	14	-18%
Woonruimten	440	440	440	440	0%
Historische kern < 40 hectare	0,00	0,12	0,06	0,08	37%
Omgevingsadressendichtheid	353	541	447	484	8%
Kernen	0,3	0,2	0,2	0,2	-8%
Kernen > 500 adressen	0,2	0,0	0,1	0,1	-23%
Bedrijfsvestigingen	101	100	101	101	0%
Volumina leerlingen					
Leerlingen speciaal onderwijs	810	438	624	1.247	100%
Leerlingen voortgezet onderwijs	1.407	2.039	1.723	3.446	100%
Extra groei jongeren	0	0	0	0	0%
Extra groei leerlingen voortgezet onderwijs	0	546	273	546	100%
Volumina leerlingen per 1000 inwoners					
Leerlingen speciaal onderwijs	43	11	27	21	-22%
Leerlingen voortgezet onderwijs	75	50	63	58	-8%
Extra groei jongeren	0	0	0	0	0%
Extra groei leerlingen voortgezet onderwijs	0	13	7	9	37%

10.2 Bijlage 2: Mutatie uitkering Gemeentefonds

Uitkering gemeentefonds (GF) voor en na fusie (bedragen x € 1)	
Uitkering gemeentefonds Druten	€ 27.405.000
Uitkering gemeentefonds Wijchen	€ 56.842.000
Uitkering gemeentefonds voor fusie	€ 84.247.000
Uitkering gemeentefonds na fusie voor Druten-Wijchen	€ 83.897.000
Mutatie uitkering gemeentefonds door fusie	-€ 350.000
Mutatie per inwoner	-€ 6
Mutatie procentueel	-0,42%
Specificatie mutatie uitkering gemeentefonds door fusie (bedragen x € 1)*	
Lokaal klantenpotentieel	14.322
Regional klantenpotentieel	2.578
Oppervlakte bebouwing woonkernen * bodemfactor woonkernen	6.680
Oppervlakte bebouwing buitengebied * bodemfactor buitengebied	860
Woonruimten * bodemfactor woonkernen	7.751
Omgevingsadressendichtheid	10.063
Oeverlengte * bodemfactor gemeente * oeverdichtheid	3.207
Aantal kernen * bodemfactor buitengebied	1.166
Jeugdigen in gezinnen met armoederisico	7.610
Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen particuliere huishoudens	-22.675
Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen huishoudens met kinderen	17.341
Ouders met langdurig psychisch medicijngebruik	-3.309
Medicijngebruik met drempel	-164
Huishoudens met laag inkomen 65 - 75 jaar	-1.022
Huishoudens met laag inkomen 75 - 85 jaar	-2.306
Huishoudens met laag inkomen > 85 jaar	-1.139
Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen 65 - 75 jaar	169
Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen 75 - 85 jaar	369
Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen > 85 jaar	-190
Vast bedrag	-390.809
Mutatie uitkering gemeentefonds door fusie	-€ 349.498

10.3 Bijlage 3: Berekening tijdelijke maatstaf herindeling

Berekening tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling bij eventuele fusie tussen gemeenten in t+1 (bedragen x € 1)

(gegevens 2019)

A) Vast bedrag per gemeente					
1.	Vast bedrag per gemeente waarmee het totaal aantal gemeenten afneemt door de samenvoeging			2.806.800	
2.	Aantal gemeenten waarmee het totaal aantal gemeenten door de samenvoeging verminderd wordt			1	
3.	Verdeelmaatstaf herindeling op basis van vast bedrag per gemeente	(1x2)			2.806.800

B) Vast bedrag per inwoner					
4.	Vast bedrag per inwoner op één jaar voorafgaand aan de herindeling, m.u.v. de inwoners van de grootste gemeente.			66,61	
5.	Aantal inwoners per 1 januari 2019 gemeente Druten		18.701		
6.	Aantal inwoners per 1 januari 2019 gemeente Wijchen		40.847	+/+	
15.	Totaal aantal inwoners bij de herindeling betrokken per 1 januari			59.548	
16.	Aantal inw. van de gemeente met het grootste aantal inwoners per 1 januari			40.847	-/-
17.	Aantal inwoners waarvoor het vast bedrag wordt betaald	(15-16)		18.701	
18.	Verdeelmaatstaf herindeling op basis van vast bedrag per inwoner	(17x4)			1.245.674

C) Tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling					
19.	Totaal tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling exclusief uitkeringsfactor	(3+18)		4.052.474	
20.	Voorlopige uitkeringsfactor van het jaar voorafgaand aan de herindeling			1,578	
21.	Totaal tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling inclusief uitkeringsfactor	(19x20)			6.394.800
22.	Totaal tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling inclusief uitkeringsfactor per inwoner	(21/15)		107	

D) Betaalritme tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling inclusief uitkeringsfactor en verruiming ²					
23.	1e jaar: het bedrag van de verruiming (voorafgaand aan de daadwerkelijke herindeling)	(1/5*21)		1.278.960	
24.	Restantbedrag	(21 - 23)		5.115.840	
25.	2e jaar: 40% van het restantbedrag	(24x25)	40%	2.046.336	
26.	3e jaar: 20% van de tijdelijke maatstaf exclusief verruiming	(24x26)	20%	1.023.168	
27.	4e jaar: 20% van de tijdelijke maatstaf exclusief verruiming	(24x27)	20%	1.023.168	
28.	5e jaar: 20% van de tijdelijke maatstaf exclusief verruiming	(24x28)	20%	1.023.168	
29.	Totaal	(23+25+26+27+28)			6.394.800

10.4 Bijlage 4 Deelname in gemeenschappelijke regelingen

Gemeenschappelijke regeling	Druten	Wijchen
Werkorganosatie Druten Wijchen	X	X
GGD, Zuid Gelderland	X	X
Veiligheidsregio Gelderland-Zuid	X	X
MGR Rijk van Nijmegen	X	X
Munitax	X	X
Omgevingsdienst Regio Nijmegen	X	X
Basisregeling regio Nijmegen	X	X
MARN	X	X
Doelgroepenvervoer regio Arnhem-Nijmegen	X	X
Instituut Bijzonder onderzoek Zuid Gelderland	X	X
Euregio	X	X
GO Regio Arnhem-Nijmegen (Economic Board)	X	X
Bijsterhuizen		X
GR Maas en Waal	X	
Recreatieschap Nederrijn, Lek en Waal	X	

10.5 Bijlage 5 Onderhoud kapitaalgoederen

Wegen Taakveld 2.1	Wijchen	Druten
Algemeen		
Jaar vaststelling beleid	2017	2018
Soort beleid	Beeldkwaliteit	Risicogestuurd op intensiteit
Looptijd	2018-2022	2014-2024
Kwaliteitsniveau (CROW) Elementen	B/C	Laag
Kwaliteitsniveau (CROW) Asfalt	B/C	Basis
Areaal in m2	€ 2.789.000	€ 1.310.000
Vervangingswaarde areaal in € mln.	184	79
Huidige boekwaarde in € mln.	1,7	4,5
Gemiddelde afschrijvingstermijn in jaren	72	20
Budget in de exploitatie:	€ 3.481.000	€ 1.382.000
Dotatie aan de voorziening voor vervanging	€ 2.427.000	€ 0
Waarvan (groot) onderhoud	€ 635.000	€ 918.000
Afschrijvingen	€ 10.000	€ 292.000
Rente	€ 17.000	€ 56.000
Overige	€ 392.000	€ 116.000
Kengetallen		
Onderhoudskosten per m2 per jaar	€ 0,23	€ 0,70
Vervangingskosten per m2 per jaar	€ 0,87	€ 0,22
Totale exploitatie excl. rente per m2 per jaar	€ 1,24	€ 1,01
Opgenomen budget conform kwaliteitsniveau?	Ja	Ja
Stand voorziening (90008)/reserve per 31-12-2019	€ 6.615.000	€ 915.000
Stand afschrijvingsreserve per 31-12-2019	€ 1.714.000	€ 0
Is er achterstallig onderhoud?	Ja	Nee
Omvang achterstallig onderhoud	€ 200.000	€ 0
Achterstallig onderhoud financieel in begroting	Ja in 2020	

Civiele kunstwerken Taakveld 2.1	Wijchen	Druten
Algemeen		
Jaar vaststelling beleid	2017	
Soort beleid		
Looptijd	2018-2022	
Kwaliteitsniveau (CROW)	B/C	Laag
Areaal in aantallen	144	28
Vervangingswaarde areaal in € mln.	13,5	
Huidige boekwaarde in € x 1000		
Gemiddelde afschrijvingstermijn in jaren		
Budget in de exploitatie:	€ 312.000	€ 24.000
Dotatie aan de voorziening voor vervanging	€ 223.000	€ 0
(groot) onderhoud	€ 76.000	€ 24.000
Afschrijvingen		
Rente		
Overige	€ 12.000	
Kengetallen		
Onderhoudskosten per stuk	€ 529	€ 864
Vervangingskosten per stuk	€ 1.551	€ 0
Totale exploitatie per stuk	€ 2.166	€ 864
Opgenomen budget conform kwaliteitsniveau?	Ja	
Stand voorziening (900011)/reserve per 31-12-2019	€ 1.427.000	€ 20.000
Is er achterstallig onderhoud?		
Omvang achterstallig onderhoud		
Achterstallig onderhoud financieel in begroting		

Openbare verlichting Taakveld 2.1	Wijchen	Druten
Algemeen		
Datum vaststelling beleid	2017	2008
Soort beleid	frequentie	frequentie
Looptijd	2018-2022	2008-2018
Kwaliteitsniveau	B/C	B/C
Arealen Mast	10.558	4.733
Arealen armatuur	10.608	4.830
Vervangingswaarde areaal mast in € mln.	9	4
Vervangingswaarde areaal armatuur in € mln.	8	4
Huidige boekwaarde in € mln.		
Afschrijvingstermijn gemiddeld in jaren	45	35
Budget in de exploitatie:	€ 598.000	€ 198.000
Dotatie aan de voorziening voor vervanging	€ 309.000	€ 0
(groot) onderhoud	€ 132.000	€ 73.000
Afschrijvingen	€ 4.000	€ 0
Rente	€ 3.000	€ 0
Overige	€ 150.000	€ 125.000
Kengetallen		
Onderhoudskosten per stuk per jaar	€ 6,23	€ 7,63
Vervangingskosten per stuk per jaar	€ 14,81	€ 0,00
Totale exploitatie excl. rente per stuk	€ 28,12	€ 20,74
Opgenomen budget conform kwaliteitsniveau?	Ja	
Stand voorziening (90007)/reserve per 31-12-2019	€ 1.642.000	€ 648.000
Is er achterstallig onderhoud?		
Omvang achterstallig onderhoud		
Achterstallig onderhoud financieel in begroting		

Riolering Taakveld 7.2	Wijchen	Druten
Algemeen		
Datum vaststelling beleid	2018	2018
Soort beleid	Risicogestuurd	Risicogestuurd
Looptijd	2018-2022	2018-2022
Kwaliteitsniveau		
Areaal vrijverval (km)	238	110
Areaal drukrioleringspijpen (km)	108	44
Areaal drukunits/pompputten (stuks)	517	210
BBVZ (stuks)	11	9
Iba's (stuks)	15	13
Gemalen (stuks)	37	27
Vervangingswaarde vrijvervalareaal in € mln	135	52
Vervangingswaarde overig areaal in € mln		12
Huidige boekwaarde in € mln	0	20
Gemiddelde afschrijvingstermijn in jaren	60	50
Budget in de exploitatie:	€ 2.713.000	€ 1.335.000
Dotatie aan de voorziening voor vervanging	€ 1.387.000	€ 0
(groot) onderhoud	€ 588.000	€ 316.000
Afschrijvingen	€ 364.000	€ 528.000
Rente	€ 177.000	€ 250.000
Overige	€ 197.000	€ 240.000
Kengetallen		
Onderhoudskosten per vrijverval km per jaar	€ 2.469	€ 2.869
Vervangingskosten per vrijverval km per jaar	€ 7.359	€ 4.804
Totale exploitatie excl. rente per vrijverval km per jaar	€ 10.655	€ 9.858
Opgenomen budget conform kwaliteitsniveau?		
Stand voorziening rationeel (900004) per 31-12-2019	€ 5.098.000	
Stand voorziening Mechanisch 900005 per 31-12-2019	€ 2.757.000	
Stand voorziening Gemalen per 31-12-2019	€ 1.736.000	
Stand voorziening Baggeren 900010 per 31-12-2019	€ 220.000	
Stand van de kwelwaterreserve	€ 0	€ 666.000
Stand van de egalisatiereserve	€ 701.000	€ 544.000
Is er achterstallig onderhoud?		
Omvang achterstallig onderhoud		
Achterstallig onderhoud financieel in begroting		

Groen Taakveld 5.7	Wijchen	Druten
Algemeen		
Datum vaststelling beleid	2017	2004
Soort beleid	Beeldkwaliteit	Beeldkwaliteit in zones
Looptijd	2018-2022	5 jaar
Kwaliteitsniveau	C met uitzondering Centrum	C
Areaal bomen in stuks	31.063	8.147
Areaal plantsoenen in m2	1.330.905	351.960
Areaal Hagen	26.861	18.596
Areaal bermen en gras in m2	2.551.906	940.226
Vervangingswaarde areaal in € mln.		
Huidige boekwaarde in € mln.	0	0
Gemiddelde afschrijvingstermijn in jaren bomen	65	75
Gemiddelde afschrijvingstermijn in jaren beplanting	35	30
Budget in de exploitatie:	€ 1.297.000	€ 504.000
Vervanging	€ 485.000	€ 0
(groot) onderhoud	€ 428.000	€ 406.000
Afschrijvingen	€ 2.000	€ 3.000
Rente	€ 0	€ 1.000
Overige	€ 381.000	€ 94.000
Kengetallen		
Onderhoudskosten per m2 per jaar	€ 0,11	€ 0,31
Vervangingskosten per m2 per jaar	€ 0,12	€ 0,00
Totale exploitatie excl. rente per m2 per jaar	€ 0,33	€ 0,38
Opgenomen budget conform kwaliteitsniveau?		
Stand voorziening (90009)/reserve per 31-12-2019	€ 627.000	
Stand Reserve LOP + LW per 31-12-2019	€ 221.000	
Is er achterstallig onderhoud?		
Omvang achterstallig onderhoud		
Achterstallig onderhoud financieel in begroting		

Vastgoed	Wijchen	Druten
Algemeen		
Datum vaststelling vastgoedbeleid	28-3-2019	Nvt
Soort beleid	Instandhouding, eigen beheer	Privatiseren, tenzij
Looptijd laatst actualiseerde meerjarenonderhoud	2020-2040	2016-2025
Kwaliteitsniveau	conditieniveau 3, bouwkundig 4	Niet vastgesteld
Totaal areaal	61	33
Areaal in eigendom	44	17
Areaal niet in eigendom	17	16
Areaal in m2 BVO	102.152	54.311
Areaal in m2 BVO eigendom	63.801	12.248
Huidige boekwaarde inclusief scholen in € mln.	€ 47,4	€ 24,5
Budget in de exploitatie:		
Dotatie aan de voorziening voor vervanging	€ 4.403.000	€ 1.838.000
Overig Onderhoud	€ 1.490.000	€ 96.000
Afschrijvingen	€ 74.000	€ 165.000
Rente	€ 2.096.000	€ 1.271.000
Overige	€ 742.000	€ 306.000
Kengetallen		
Onderhoudskosten per gebouw in eigendom per jaar	€ 36.000	€ 15.000
Onderhoudskosten per m2 BVO eigendom	€ 24,51	€ 21,26
Totale exploitatie excl. rente per m2 BVO per jaar	€ 35,83	€ 28,20
Opgenomen budget conform kwaliteitsniveau?	Nee	Nee
Stand voorziening (90008)/reserve per 31-12-2019	€ 1.814.000	€ 216.000
Is er achterstallig onderhoud?	Nee	Nee
Omvang achterstallig onderhoud	nvt	nvt
Achterstallig onderhoud financieel in begroting	nvt	nvt

Provincie Gelderland

Markt 11

6811 CG Arnhem

Postbus 9090

6800 CX Arnhem

026 359 99 99

provincieloket@gelderland.nl

www.gelderland.nl