

## Raadsvoorstel

Agendanr. :  
Reg.nr. : 155423  
B&W verg. : 9 april 2013  
Commissie : BZ  
Cie\_verg. : 18 april 2013  
Raadsverg. : 23 april 2013

Onderwerp: Intentiebesluit herindeling gemeente  
Maasdonk

### 1) Status

Het voorstel betref de beleidsvoorbereiding van de herindeling van de gemeente Maasdonk.

### 2) Samenvatting

In 2009 startte de gemeente Maasdonk met een oriëntatie op de bestuurlijke toekomst. Na enkele jaren van verkenning en samenwerking met vooral de gemeente Bernheze, bleek medio 2012 dat er onvoldoende draagvlak is voor nauwere samenwerking of herindeling. Vervolgens heeft Maasdonk zich gericht op de gemeenten Oss en 's-Hertogenbosch. Dit leidde uiteindelijk tot een besluit op 26 maart 2013 van de raad van Maasdonk, om tot splitsing over te gaan. De dorpen Vinkel en Nuland zouden toegevoegd worden aan 's-Hertogenbosch en het dorp Geffen aan Oss.

In dit raadsvoorstel spreken wij de intentie uit om tot herindeling over te gaan. Wij gaan eerst in op de aanleiding en overwegingen voor een herindeling. De drie dorpen zijn na een splitsing beter opgewassen tegen de uitdagingen van onze gezamenlijke toekomst. Door toevoeging van genoemde dorpen vergroten wij onze blik op de regio en nemen wij onze verantwoordelijkheid in de regionale afstemming van gemeentelijke taken. Verder hebben wij specifiek aandacht voor de financiële overwegingen.

Tot slot schetsen wij het traject en de planning die tot een herindeling leiden per 1 januari 2015. De planning is krap en leidt tot een maatwerktraject in de besluitvorming, onder andere via extra raadscommissies en een extra raadsvergadering. Uitstel van de herindeling leidt tot een hoge dichtheid van verkiezingen binnen een korte periode. Dit is niet alleen onwenselijk vanwege het kostenaspect, maar vooral vanuit het perspectief van bestuurlijke continuïteit. De planning koerst op effectuering van de herindeling per 1 januari 2015.

### 3) Voorstel

Bijgaand concept-raadsbesluit vaststellen waarin wordt gevraagd om:

1. In te stemmen met de intentie om Nuland en Vinkel toe te voegen aan de gemeente 's-Hertogenbosch;
2. Het college te verzoeken om samen met de gemeenten Oss en Maasdonk:
  - a) het Herindelingsontwerp van de gemeente Maasdonk op te stellen;
  - b) de definitieve besluitvorming voor de herindeling met Maasdonk voor te bereiden.
3. Het college te verzoeken alles in het werk te stellen bij het herindelingsontwerp oplossingen aan te dragen om het financiële tekort weg te kunnen werken.

**Steller** : Smits

**Tel.** : (073) 615 52 69

**E-mail** : w.smits@s-hertogenbosch.nl

## 1) Inleiding

In dit concept-raadsbesluit informeren wij uw raad over de ontwikkelingen rond de herindeling van de gemeente Maasdonk. Wij schetsen de voorgeschiedenis en stellen voor om in te stemmen met de intentie om Nuland en Vinkel toe te voegen aan de gemeente 's-Hertogenbosch. Daarnaast vragen wij om ons college opdracht te geven de verdere voorbereidingen hiertoe ter hand te nemen. De vervolgstappen brengen wij in beeld. Ook informeren wij uw raad over de motieven voor de gemeente 's-Hertogenbosch om medewerking te verlenen en delen wij een eerste beeld van de financiële consequenties.

## 2) Aanleiding

### Toekomstvisie Maasdonk

In 2009 stelde de raad van de gemeente Maasdonk zijn Toekomstvisie 2009-2021 vast. Gelijktijdig constateerde de gemeenteraad dat het ambitieniveau uit die toekomstvisie alleen door samenwerking of samengaan met andere gemeenten gerealiseerd kan worden. Vervolgens vonden gesprekken plaats met in eerste instantie alle buurgemeenten en later vervolgesprekken met Sint-Michielsgestel en Bernheze. Door de gemeenteraden van Bernheze en Maasdonk is op 1 oktober 2009 een opdracht verstrekt om de mogelijkheden van samenwerking of fusie te onderzoeken. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek is in 2010 en 2011 de samenwerking tussen beide gemeenten geïntensiveerd. Eind juni 2012 werd duidelijk dat er onvoldoende wederzijds draagvlak bestond om het traject voort te zetten.

De gemeenteraad van Maasdonk heeft zich na 26 juni 2012 bezonnen op de consequenties en de te zetten vervolgstappen. Op 23 oktober 2012 heeft de gemeenteraad van Maasdonk, middels een motie, het college de opdracht gegeven wederom gesprekken plaats te laten vinden met de buurgemeenten Bernheze, Sint-Michielsgestel, Oss en 's-Hertogenbosch.

### Oriëntatie op 's-Hertogenbosch en Oss

De raad van de gemeente Maasdonk nam vervolgens op 29 januari 2013 een motie aan over de bestuurlijke toekomst van de gemeente. In de motie is het voornemen geuit om Maasdonk op te splitsen: de kern Geffen bij Oss voegen en de kernen Vinkel en Nuland bij 's-Hertogenbosch. Na deze motie vonden zowel bestuurlijk als ambtelijk verkennende gesprekken plaats tussen de gemeenten Maasdonk, Oss, 's-Hertogenbosch. Binnen de gemeente Maasdonk leidde de motie tot:

- inwonersavonden om het voornemen tot splitsing en herindeling te polsen;
- kennismakingsgesprekken met de gemeenteraden van zowel Oss als 's-Hertogenbosch (12 en 14 maart 2013)

### Besluit Maasdonk

Op 26 maart 2013 besloot de gemeenteraad van Maasdonk definitief dat de kernen Nuland en Vinkel toegevoegd kunnen worden aan de gemeente 's-Hertogenbosch en de kern Geffen aan de gemeente Oss en heeft het college opgedragen het traject conform de wet Arhi met de gemeente 's-Hertogenbosch en de gemeente Oss op te starten. Het college is verzocht het herindelingsontwerp uiterlijk 29 mei 2013 en het herindelingsadvies uiterlijk 27 augustus 2013 ter vaststelling aan de gemeenteraad voor te leggen zodat de gewenste herindeling van de gemeente Maasdonk per 1 januari 2015 kan worden bewerkstelligd.

### **3) Overwegingen bij de herindeling**

#### Inhoudelijke overwegingen

Alvorens een intentiebesluit te nemen tot herindeling, is het van belang de motieven hiervoor te delen. Directe aanleiding is het verzoek van de gemeente Maasdonk om mee te werken aan een herindeling. Concreet betreft het de toevoeging van de dorpen Nuland en Vinkel aan 's-Hertogenbosch. In principe zijn wij bereid gehoor te geven aan het verzoek van onze buurgemeente.

Vanuit Maasdonk wordt splitsing naar Oss en 's-Hertogenbosch gevoed vanuit diverse overwegingen. Het belangrijkste is de kwetsbaarheid op het terrein van bestuurskracht. Een gemeente van een dusdanige omvang (11.000 inwoners) is onvoldoende in staat om de uitdagingen van de toekomst in deze schaal op te vangen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de drie decentralisaties binnen het sociale domein. Aanvullend hierop kennen de dorpen Vinkel en Nuland (samen 6.700 inwoners) al een historische en natuurlijke oriëntatie op 's-Hertogenbosch, en Geffen (4.400 inwoners) op Oss.

Door toevoeging van Nuland en Vinkel aan 's-Hertogenbosch, zal onze gemeente de blik op de regio verbreden. Hiermee komt naast de stad 's-Hertogenbosch, nadrukkelijker de regio in beeld. Dit past binnen het besluit van uw raad d.d. 11 december 2012. Hierin besloot uw raad onder andere de (sub) regionale samenwerking te intensiveren en verantwoordelijkheid te nemen voor de regionale afstemming van gemeentelijke taken. Samen met negentien andere gemeenten werken we in Noordoost-Brabant aan thema's als het stimuleren van regionale economieën en arbeidsmarkten en het versterken en vormgeven van een collectieve identiteit van de regio.

De herindeling stelt Maasdonk ook beter in staat het hoofd te bieden aan bovenlokale opgaven zoals de decentralisaties in het sociale domein, fysieke bereikbaarheid en bedrijvigheid. Opgaven die Maasdonk niet zelfstandig kan invullen. Samen met Oss komen er twee grote trekkers in de regio. De uitbreiding vergroot het draagvlak voor bovenstedelijke voorzieningen binnen deze twee grote gemeenten (89.300 en 149.600 inwoners).

Door de toevoeging van genoemde dorpen én hun groene omgeving, ontstaat een aantrekkelijk woon- en recreatiegebied aan de oostelijke gemeentegrenzen. Dit biedt kansen voor wonen in kleine kernen binnen onze gemeente en voor ontspanning in 'stadteland'. Omgekeerd geldt voor de inwoners van Vinkel en Nuland dat de stedelijke voorzieningen van 's-Hertogenbosch een duidelijke aantrekkingskracht hebben.

In de laatste plaats is er de ontwikkeling van het bedrijventerrein Heesch-West, waar wij met Oss, Maasdonk en Bernheze in participeren. Door de herindeling borgen we de toekomstige mogelijkheden voor bedrijvigheid binnen de eigen gemeentegrenzen, vanuit regionaal perspectief.

#### Uitstel lokale verkiezingen

Alle betrokken colleges vinden het belangrijk dat de herindeling per 1 januari 2015 wordt gerealiseerd. Een herindeling per 1-1-2016 zal namelijk leiden tot drie verkiezingen binnen vier jaar. Gezien de huidige economische omstandigheden en de bestuurlijke continuïteit, vinden wij dit onwenselijk.

De burgemeesters hebben minister Plasterk om medewerking gevraagd om de herindeling per 1 januari 2015 te effectueren. Vanuit het rijk en de provincie is alle medewerking toegezegd. Dit betekent dat de provincie het herindelingsadvies op uiterlijk 1 september 2013 naar de minister moet sturen.

Een belangrijk gevolg van een herindeling per 1 januari 2015 is dat de reguliere gemeenteraadsverkiezing van maart 2014 verschoven wordt naar november 2014. De toezending van het herindelingsadvies aan het ministerie is tegelijk het formele verzoek tot uitstel van de lokale verkiezingen in maart 2014.

#### **4) Financiële paragraaf**

##### Verkenning op hoofdlijnen

In het kader van de mogelijke herindeling is een financiële verkenning uitgevoerd. Het betreft hier een verkenning op hoofdlijnen van zowel de gemeente Oss als 's-Hertogenbosch naar de financiële positie van gemeente Maasdonk. Deze is uitgevoerd in de periode tussen half februari en eind maart 2013. De gemeente Maasdonk heeft hiertoe alle medewerking verleend door informatie beschikbaar te stellen en alle, door Oss en 's-Hertogenbosch gestelde vragen, adequaat te beantwoorden. Op onderdelen hebben specialisten een verdiepingsslag gemaakt, bijvoorbeeld met betrekking tot de verschillen betreffende beheerplannen en grondexploitatie. Hierbij zijn de feitelikheden gecheckt door Maasdonk, maar zijn de doorvertalingen naar de situatie van de gemeente 's-Hertogenbosch een interpretatie van ons zelf. Dit heeft plaatsgevonden in een goede onderlinge samenwerking, waarbij in alle openheid en transparantie informatie is gedeeld.

De gemeente Maasdonk is er de afgelopen jaren telkens in geslaagd om een sluitende meerjarenraming te presenteren. Ook de vigerende meerjarenbegroting sluit voor alle jaren met een overschot. Op het gebied van getrouwheid en rechtmatigheid heeft Maasdonk altijd een goedkeurende accountantsverklaring gehad. In 2012 wees ook de herindelingscan Maasdonk - Bernheze uit dat Maasdonk de begroting sluitend heeft. Daarbij is in dit rapport wel opgemerkt dat de financiële positie van Maasdonk onder druk staat. Dit blijkt volgens het rapport vooral uit de krappe reservepositie en de risico's die de gemeente loopt bij de ontwikkeling van de grondexploitatie. De begroting 2013 van de gemeente Maasdonk bedraagt € 19 miljoen (exclusief mutaties grondbedrijf). Ter vergelijking: onze gemeente heeft een begroting van € 500 miljoen. De boekwaarde van het grondbedrijf van Maasdonk bedraagt € 57,3 miljoen, waarvan € 32,4 miljoen het complex Heesch-West betreft.

##### Financiële effecten

Vanuit de begroting 2013 van Maasdonk hebben wij geprobeerd een indruk te krijgen van de financiële effecten die voor onze gemeente ontstaan wanneer wij Nuland en Vinkel in onze begroting op nemen. De effecten van die financiële verkenning hebben we in een verhouding 40/60 toegerekend aan Oss en 's-Hertogenbosch. We hebben voor deze verhouding gekozen omdat die spoort met het inwoneraantal van Geffen aan de ene kant en Nuland en Vinkel aan de andere kant. Voor het grondbedrijf hebben wij de effecten in deze verkenning gekoppeld aan de gronden in Nuland en Vinkel die overkomen naar 's-Hertogenbosch en de gronden in Geffen die overkomen naar Oss. Deze maatstaven zijn nog niet definitief, maar zijn gehanteerd om uw raad een eerste indruk te geven van de financiële effecten. De feitelijke verdeelmaatstaven zijn nog onderwerp van overleg tussen ons en het college van Oss.

##### Conclusies

We hebben een incidenteel nadeel van bruto € 6,7 miljoen als gevolg van vrijvallende reserves van Maasdonk, een hogere pensioenvoorziening, hogere kosten voor achterstallig onderhoud en met name nadelen in het grondbedrijf. Daar staat een compensatie in de algemene uitkering van € 3 miljoen tegenover zodat een netto incidenteel nadeel ontstaat van € 3,7 miljoen.

Daarnaast hebben we een structureel nadeel van € 0,6 miljoen. Het structurele nadeel ontstaat door aan de ene kant het vervallen van kosten van bestuur bij Maasdonk (de vergoedingen voor raadsleden, en het college) en een overschot in de meerjarenramingen. Daar staan nog niet ingevulde ombuigingen, hogere onderhoudskosten, lagere beschikkingen over reserves en een lagere algemene uitkering tegenover.

Het structurele nadeel aan de kant van Oss komt in deze globale verkenning uit op €0,4 miljoen. Als we dat bedrag vergelijken met het structurele nadeel in 's-Hertogenbosch herkent u daar de 60/40 verhouding. Het incidentele nadeel in Oss is netto €1,8 miljoen. Dat bedrag is lager dan ons incidentele nadeel van €3,7 miljoen omdat de grondexploitaties in Nuland en Vinkel duidelijk minder perspectief hebben dan die in Geffen.

#### Vervolg

Op basis van deze verkenning is sprake van een verwacht financieel tekort als gevolg van de herindeling. Het is van belang om een proces te starten om dit verwachte tekort zover mogelijk terug te dringen. Daarbij denken we dan aan overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en met de provincie Noord-Brabant.

We verwachten dat we in een periode van twee tot vijf jaar in elk geval het structurele nadeel en mogelijk ook nog een gedeelte van het incidentele nadeel in schaaffecten op kunnen vangen. Met de resultaten uit het overleg met BZK en de provincie Noord-Brabant hopen we het resterende incidentele nadeel op te kunnen vangen.

#### Transitiekosten

Bij een herindeling zijn ook incidentele kosten gemoeid, de zogenaamde transitiekosten. Deze kosten moeten uit besparingen worden terugverdiend. Transitiekosten worden in hoge mate bepaald door huisvestingskosten; deze post speelt voor 's-Hertogenbosch geen rol aangezien de medewerkers van Maasdonk in het stadskantoor en de overige huisvestingslocaties van onze gemeente ondergebracht kunnen worden. Tot de transitiekosten horen verder: kosten sociaal plan, desintegratiekosten (met name het vervroegd afschrijven van ICT systemen) en projectleidingskosten ambtelijke fusie. Op dit moment is het nog niet mogelijk om de hoogte van deze post in te schatten.

#### Financieel toezicht

Met ingang van de dag waarop een gemeente blijkens een herindelingsontwerp, herindelingsadvies of wetsvoorstel in aanmerking komt om te worden opgeheven, moet het college van Gedeputeerde Staten volgens de Wet Arhi goedkeuring verlenen voor de door hen aangewezen besluiten van betrokken raden en colleges van B&W. Te denken valt aan besluiten die kunnen leiden tot nieuwe uitgaven, verhoging van bestaande uitgaven, verlaging van inkomsten of tot vermindering van vermogen. Het toetsingscriterium voor goedkeuring in het kader van dit toezicht, is het financieel belang van de gemeente of gemeenten waarvan het gebied van de betrokken gemeente deel gaat uitmaken. Het toezicht treedt op zijn vroegst in werking na vaststelling van het herindelingsontwerp.

### **5) Hoe verloopt de herindeling?**

#### **Fase 1: politiek-bestuurlijke besluitvorming**

Het verloop van een herindeling is vastgelegd in de Wet Arhi (Algemene regels herindeling)  
De wet Arhi schrijft een tweetal momenten voor waarop uw raad een besluit moet nemen:

1. De vaststelling van het herindelingsontwerp;
2. De vaststelling van het herindelingsadvies.

Bij het uiteindelijke herindelingsadvies, zijn er wettelijke rollen voor Gedeputeerde Staten, Raad van State en Eerste en Tweede Kamer. Verderop gaan we hier nader op in.

Het nu voorliggende intentiebesluit is niet verplicht. Wij vinden een herindeling echter dusdanig belangrijk, dat wij uw raad vragen om via een intentiebesluit de volgende stap te bekrachtigen.

### Intentiebesluit

Met dit besluit spreekt uw raad de intentie uit om de dorpen Vinkel en Nuland toe te voegen aan de gemeente 's-Hertogenbosch. Daarnaast geeft u ons opdracht om een concept-herindelingsontwerp op te stellen.

### Herindelingsontwerp

Formeel betekent de vaststelling van het herindelingsontwerp de start van het wettelijke Arhi-traject. Dit Arhi-traject moet leiden tot de wetwijziging waarin de voorgenomen splitsing van Maasdonk geregeld staat.

Het herindelingsontwerp beschrijft de huidige en de toekomstige gemeenten. Belangrijke onderwerpen zijn: maatschappelijk draagvlak, duurzaamheid van de voorgestane oplossing en bestuurskracht. Daarnaast wordt ingegaan op de financiële positie en het grensbeloop. Na vaststelling van het herindelingsontwerp wordt het ontwerp acht weken ter visie gelegd.

### Herindelingsadvies

Na het verwerken van de reacties uit de inspraak, stellen wij het herindelingsadvies op. Nadat uw raad hierover een besluit heeft genomen, wordt het herindelingsadvies aan de provincie aangeboden. Het college van Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie formuleert hier een zienswijze bij.

Het college van GS stuurt het document vervolgens naar het ministerie van BZK. In Den Haag volgt vervolgens een wetgevingstraject met Raad van State, Tweede en Eerste Kamer.

### Planning

De planning van het traject is krap. In overleg met het presidium zijn de politiek-bestuurlijke besluitvormingstrajecten van de drie gemeenten op elkaar afgestemd. Het resultaat is een maatwerktraject:

	<b>B&amp;W</b>	<b>Raadscommissie BZ</b>	<b>Raad</b>
<b>FASE 1</b>			
<i>Intentiebesluit</i>	9 april 2013	18 april 2013	23 april 2013
<i>Herindelingsontwerp</i>	14 mei 2013	23 mei 2013	29 mei 2013 (extra)
<i>Ter inzage legging</i>	Acht weken		
<i>Herindelingsadvies</i>	13 augustus 2013	22 augustus 2013 (extra)	27 augustus 2013 (extra)

### **Fase 2: voorbereiding herindeling**

Voor Fase 2 van de herindeling stellen wij een apart Plan van Aanpak op. Deze fase loopt van september 2013 tot 1 januari 2015. We moeten een groot aantal zaken samen met Oss en Maasdonk uitwerken via diverse werkgroepen. Centraal staan de thema's 'harmonisatie en ontvlechting'.

### Harmonisatie en ontvlechting

Omdat sprake is van een splitsing, is de herindeling complexer dan wanneer een gemeente aan slechts één andere gemeente zou worden toegevoegd. Ter illustratie: de gemeente Oss voert de Leerplichtwet uit voor de gemeente Maasdonk, ontvlechting ligt hier voor de hand. Andere onderdelen zijn harmonisatie van beleid, zoals subsidieregelingen. Uiteraard worden ook de onderdelen financiën en personeel zorgvuldig voorbereid.

### **6) Communicatie**

Dit raadsvoorstel en het raadsbesluit toezenden naar de betrokken gemeenteraden en colleges van B&W.

Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,  
De secretaris, De burgemeester,

mr. drs. I.A.M. Woestenberg mr. dr. A.G.J.M. Rombouts

**Bijlagen:**

1. Raadsbesluit bestuurlijke toekomst Maasdonk 26 januari 2013
2. Raadsbesluit herindeling Maasdonk 26 maart 2013.

De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch in zijn openbare vergadering van 23 april 2013;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 9 april 2013, regnr.155423;

gelet op de Gemeentewet;

**Besluit**

1. In te stemmen met de intentie om Nuland en Vinkel toe te voegen aan de gemeente 's-Hertogenbosch;
2. Het college te verzoeken om samen met de gemeenten Oss en Maasdonk:
  - a) het Herindelingsontwerp van de gemeente Maasdonk op te stellen;
  - b) de definitieve besluitvorming voor de herindeling met Maasdonk voor te bereiden.
3. Het college te verzoeken alles in het werk te stellen bij het herindelingsontwerp oplossingen aan te dragen om het financiële tekort weg te kunnen werken.

's-Hertogenbosch,  
De gemeenteraad voornoemd,  
De griffier, De voorzitter,

drs. A. van der Jagt mr. dr. A.G.J.M. Rombouts