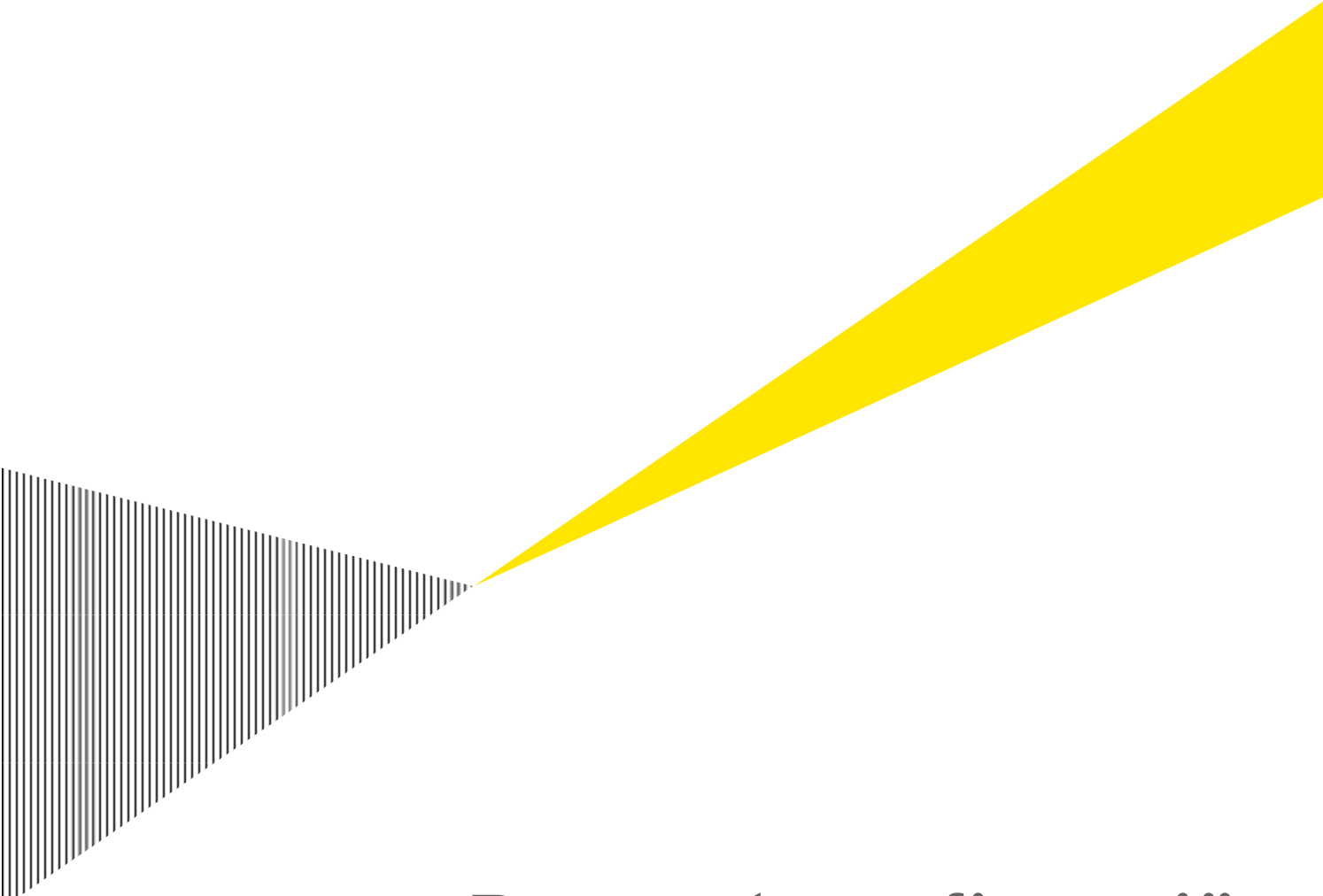




Rapportage financiën Gemeenschappelijke Regeling Meerstad

Ernst & Young Accountants LLP

Leonard Springerlaan 17

9727 KB Groningen

Postbus 997

9700 AZ Groningen

Tel.: +31 (0) 50 - 599 4444

Fax: +31 (0) 50 - 599 4333

www.ey.nl

De colleges van Burgemeester en Wethouders
van de gemeenten Groningen en Slochteren
t.a.v. mevrouw M. Tent
Postbus 13
9620 AA SLOCHTEREN

Groningen, 18 november 2008

21156/19258712/RHB/CLT

Betreft: **rapportage financiën Gemeenschappelijke Regeling Meerstad**

Geachte mevrouw Tent,

Ingevolge uw opdracht hebben wij ondersteuning verleend bij het opzetten van een financiële systematiek en het opstellen van een startbegroting voor de Gemeenschappelijke Regeling Meerstad (GR Meerstad). Deze rapportage bevat de uitkomsten van onze werkzaamheden.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zijn graag bereid de inhoud van deze rapportage verder toe te lichten.

Hoogachtend,
Ernst & Young Accountants LLP



drs. R.H. Bouman RA

Inhoudsopgave

1	Bestuurlijke samenvatting	1
1.1	Inleiding en opdracht	1
1.2	Financiële systematiek	1
1.3	Aannames en uitgangspunten in de startbegroting	1
1.4	Uitkomsten startbegroting	2
1.5	Bijdrage- en verrekeningsystematiek	2
1.6	Overige relevante onderwerpen	2
1.7	Samenvatting en aanbevelingen	3
2	Inleiding en opdracht	4
3	Aard en reikwijdte van de verrichte werkzaamheden	4
4	Verrichte werkzaamheden	4
5	Uitkomsten verrichte werkzaamheden	5
5.1	Inleiding	5
5.2	De financiële systematiek	5
5.3	Aannames en uitgangspunten in de startbegroting	6
5.4	Uitkomsten startbegroting	9
5.5	Bijdrage- en verrekeningsystematiek	10
5.6	Overige relevante onderwerpen	11
5.7	Samenvatting en aanbevelingen	13

1 Bestuurlijke samenvatting

1.1 Inleiding en opdracht

De GR Meerstad heeft tot doel het samen ontwikkelen, inrichten en realiseren van de publieke taken en voorzieningen in Meerstad. Om inzicht te krijgen in de financiële gevolgen van de oprichting van deze GR heeft u ons gevraagd een financiële en afrekensystematiek te ontwikkelen en een startbegroting op te stellen voor de GR.

1.2 Financiële systematiek

Wij zijn van mening dat het de voorkeur verdient om een integrale begroting op te stellen over de gehele looptijd. Dit houdt in dat over de gehele looptijd aan de hand van de programmabegroting een schatting wordt gemaakt van de lasten en baten per beleidsveld van die taken die overgaan naar de GR Meerstad (ongeacht het grondgebied). Daarbij worden zowel de lasten van ontwikkeling, realisatie als tijdelijk beheer (tot het moment van overdracht) meegenomen in de startbegroting. De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- De GR Meerstad heeft tot doel het samen ontwikkelen, inrichten en realiseren van de publieke taken en voorzieningen in Meerstad. Indien de GR gaat werken op basis van deelplannen en/of deelbegrotingen per gebied of beleidsveld bestaat het risico dat geen gezamenlijke integrale afweging (voor alle taken/voorzieningen, over het gehele gebied en de gehele periode) plaatsvindt en de doelstelling van de GR Meerstad niet wordt gerealiseerd.
- Er bestaat een duidelijk verband tussen de hoogte van investeringen en de lasten van het latere beheer en onderhoud van voorzieningen.
- Er is een relatie tussen de taken en voorzieningen in het gebied Meerstad en de (al dan niet) aanwezige voorzieningen in beide gemeenten.
- Door een integrale begroting over de gehele looptijd op te stellen, wordt een parallel getrokken met de opzet van de grondexploitatie van Bureau Meerstad die over dezelfde periode wordt opgesteld.

1.3 Aannames en uitgangspunten in de startbegroting

De startbegroting is een doorberekening van de taken en bevoegdheden van de GR. Deze zijn in programma's vervat, evenals dat bij een reguliere gemeentelijke begroting het geval is. Omdat het beleid rondom de voorzieningen en taken van de GR Meerstad in oprichting op veel terreinen nog niet is bepaald en uitgewerkt, was het onvermijdelijk dat er aannames en uitgangspunten moesten worden gehanteerd bij het opstellen van de begroting. De begroting voor de GR Meerstad moet, vanwege de nog noodzakelijke uitwerking van het beleid, daarom op dit moment worden beschouwd als een startbegroting met, vanwege de aannames en uitgangspunten, een duidelijke bandbreedte. Er moeten dus nog nadere (beleidsmatige) keuzes worden gemaakt.

Deze startbegroting betekent dus niet dat al het beleid al vaststaat! Het is de taak van het bestuur en de organisatie van de GR Meerstad dit beleid nader uit te werken en vervolgens meer in detail financieel te vertalen.

Omdat de meerjarenbegroting in dit stadium nog op globaal niveau is opgesteld, was het praktisch niet mogelijk hierbij een sluitende balans en liquiditeitsoverzicht (zoals activa, reserves en voorzieningen etc.) op te stellen. Dit dient uiteraard in het vervolg van het traject van de GR nog wel te gebeuren op basis van nauwkeuriger informatie rondom de keuze in het beleid. Alle uitgangspunten en aannames die ten grondslag liggen aan de startbegroting zijn besproken en afgestemd met de beide organisaties.

1.4 *Uitkomsten startbegroting*

De totale cumulatieve lasten van de GR Meerstad (over de periode 2009-2030) komen uit op afgerond € 420 miljoen. Ofwel: op basis van de beschikbare informatie en gehanteerde uitgangspunten zal de komende 22 jaren € 420 miljoen benodigd zijn om alle taken en voorzieningen te ontwikkelen en te beheren.

Tegenover de nettolasten is een raming gemaakt van de toename in de algemene dekkingsmiddelen van de GR Meerstad. Deze dekkingsmiddelen bestaan met name uit de toename in de Algemene Uitkeringen van het Rijk en de toename vanwege OZB-inkomsten. Beide zijn in detail berekend op basis van de verwachte realisatie van woningen en toename van het aantal inwoners volgens de grondexploitatie. De cumulatieve toename van de algemene dekkingsmiddelen tot en met 2030 bedraagt naar schatting afgerond € 358 miljoen.

Indien deze toename in algemene dekkingsmiddelen wordt gebruikt ter dekking van bovengenoemde lasten, resteert nog een tekort van cumulatief € 62 miljoen (€ 420 miljoen minus € 358 miljoen). Indien dit bedrag contant wordt gemaakt tegen een rentepercentage van 5, dan betekent dit een tekort van afgerond € 43 miljoen in 2009. Uiteraard, hierbij de nodige bandbreedtes in ogenschouw nemende.

1.5 *Bijdrage- en verrekeningsystematiek*

Het is van belang dat bij de start van de GR Meerstad principe-afspraken worden gemaakt over de bijdrage van de beide gemeenten en de verrekening in geval van overdracht van taken en voorzieningen.

Er zijn een aantal varianten mogelijk voor de bijdrage- en verrekeningsystematiek. Wij zijn van mening dat het voor de hand ligt de bijdrage te bepalen en te verrekenen op basis van (één van) de volgende onderlinge verhoudingen: (*verhouding Groningen/Slochteren*)

- a extra inkomsten: 35/65;
- b aantal inwoners: 22/78;
- c grondgebied: 20/80;
- d garantstelling 70/30.

Daarbij willen wij benadrukken dat het bepalen van de bijdrage en verrekening, behalve een 'technische' uitwerking, uiteindelijk een politiek-bestuurlijke keuze is van beide gemeenten. Vervolgens dienen nog een aantal keuzes gemaakt te worden met betrekking tot de wijze van verrekening zoals ineens of per periode, op basis van begroting of jaarrekening enzovoorts.

1.6 *Overige relevante onderwerpen*

Bij het opstellen van de begroting hebben wij eveneens geconstateerd dat nog een aantal andere relevante (financiële) onderwerpen moeten worden geregeld bij de oprichting van de GR.

Dit betreft de volgende aspecten:

- de juridische vastlegging van afspraken in de regeling;
- de inrichting van de planning & controlinstrumenten;
- diverse fiscale aspecten;
- het beleid met betrekking tot de tarieven;
- de financiering;
- het beleid rondom het weerstandsvermogen.

1.7 Samenvatting en aanbevelingen

Op grond van de door ons uitgevoerde werkzaamheden en daarbij opgedane ervaringen hebben wij samengevat een aantal aanbevelingen.

Uit de door ons uitgevoerde werkzaamheden en de daarbij opgedane ervaringen blijkt dat het van groot belang is, gegeven de bestaande gemeentelijke grenzen, een GR te vormen voor de realisatie van voorzieningen. Naar onze inschatting is een GR daarbij de beste organisatievorm voor het realiseren van de doelstelling: het samen ontwikkelen, inrichten en realiseren van de publieke taken en voorzieningen in Meerstad.

Een aantal argumenten hiervoor zijn:

- Door de omvang van Meerstad zijn de komende 22 jaren aanzienlijke bedragen noodzakelijk (ongeveer € 420 miljoen) voor het uitvoeren van de publieke taken en de realisatie van publieke voorzieningen.
- De realisatie van de voorzieningen kan een belangrijke invloed hebben op de realisatie van en risico's in de grondexploitatie.
- Zonder eenduidig bestuur kan veel discussie ontstaan over de overdracht van taken en voorzieningen en de tijdelijkheid van de GR.
- Doordat Meerstad op het grondgebied van twee gemeenten wordt gerealiseerd, is de ontwikkeling van beleid en de raming van de daaraan gerelateerde kosten in een begroting een complex en tijdrovend proces.
- Het gelijktijdig ontwikkelen van beleid in de twee bestaande organisaties (de huidige situatie) is tijdrovend, leidt tot veel doublures en discussies en vraagt daardoor om veel coördinatie en afstemming. Dit blijkt erg inefficiënt.
- De gewenste uniformiteit in de ontwikkeling van Meerstad, de looptijd van het project, de relatie tussen initiële investeringen en exploitatielasten, maken dat de financiële systematiek en afrekenmethode zeer complex is.
- Het proces van het opstellen van de startbegroting heeft geleerd dat er verschillen bestaan tussen de beide gemeentelijke organisaties. De coördinatie hiervan heeft veel tijd gevraagd om een goede coördinatie te verkrijgen.

Wij adviseren u na het besluit tot de oprichting van de GR Meerstad zo spoedig mogelijk een kwartiermaker aan te stellen en vervolgens op grond van gedetailleerdere informatie en beleidskeuzes de startbegroting, verrekensystematiek en overige aspecten nader uit te werken.

2 Inleiding en opdracht

U hebt ons gevraagd de gemeenten Groningen en Slochteren te ondersteunen bij het opzetten van een financiële systematiek en het opstellen van een begroting voor de Gemeenschappelijke Regeling Meerstad (GR Meerstad).

De GR Meerstad heeft tot doel het samen ontwikkelen, inrichten en realiseren van de publieke taken en voorzieningen in Meerstad. Om inzicht te krijgen in de financiële gevolgen van de oprichting van deze GR, heeft u ons gevraagd een financiële systematiek te ontwikkelen die past bij de doelstelling en uitgangspunten van de GR Meerstad. Daarnaast hebt u ons gevraagd een startbegroting op te stellen voor deze GR, zodat inzichtelijk wordt wat (op lange termijn) de financiële gevolgen zijn voor de GR Meerstad en de beide gemeenten.

Voor een verdere omschrijving van de opdracht verwijzen wij naar onze offerte. Gedurende de opdracht is op diverse afstemmingsmomenten onze opdracht nader ingevuld en bijgesteld.

3 Aard en reikwijdte van de verrichte werkzaamheden

Onze werkzaamheden zijn verricht in overeenstemming met in Nederland algemeen aanvaarde richtlijnen inzake opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden. De opdracht houdt in dat geen accountantscontrole is toegepast en dat evenmin een beoordelingsopdracht is uitgevoerd. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid kan worden ontleend omtrent de getrouwheid van het cijfermateriaal dat is gebruikt ten behoeve van de werkzaamheden.

Volledigheidshalve wijzen wij er nog op dat, indien wij aanvullende werkzaamheden zouden hebben verricht of een controle- of beoordelingsopdracht zouden hebben uitgevoerd, wellicht andere onderwerpen aan het licht zouden kunnen zijn gebracht die voor u mogelijk van belang zouden kunnen zijn geweest.

4 Verrichte werkzaamheden

Wij hebben de volgende werkzaamheden verricht:

- Wij hebben beschikbare documentatie en interne analyses doorgenomen en dit vertaald in een financiële systematiek en startbegroting.
- Wij hebben gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers en financiële beleidsadviseurs van de gemeente Slochteren en gemeente Groningen ten behoeve van het ontwikkelen van een financiële systematiek.
- Wij hebben diverse gesprekken gevoerd met beleidsinhoudelijke en specialistische werkgroepen van beide gemeenten en daarbij informatie ten behoeve van de begroting verzameld en besproken.
- De uitwerking en vastlegging van de in de werkgroepen gekozen aannames en uitgangspunten hebben wij vastgelegd in een startbegroting.
- Wij hebben de uitkomsten gepresenteerd in de stuurgroep van beide gemeentesecretarissen en verantwoordelijke beleidsmedewerkers.
- Wij hebben de (tussentijdse) uitkomsten gepresenteerd aan het bestuurlijk overleg en aan beide colleges (d.d. 4 november 2008).
- Wij hebben onze bevindingen en aanbevelingen vastgelegd in een rapport van bevindingen.

Wij zijn gestart met de analyse van de financiële systematiek in juni 2008. Op 2 juli 2008 hebben wij ons voorstel, bevindingen en aanbevelingen voor dit onderdeel gepresenteerd. Nadat de takendiscussie in grote lijnen was afgerond, kort na de zomervakantie, zijn wij aansluitend begonnen met het tweede deel van de opdracht; het opstellen van een startbegroting. De uitkomsten hiervan hebben wij op 4 november gepresenteerd aan beide colleges.

Dit betekent dat de doorlooptijd voor het opstellen van een begroting kort is geweest (ruim twee maanden). We hebben ons daarom bij deze opdracht moeten beperken tot de beschikbare beleidsinformatie ten tijde van de opdracht. Op basis van de beschikbare informatie geeft deze startbegroting het best mogelijke beeld weer van de financiële gevolgen van de oprichting van de GR. Tegelijk moet beseft worden dat, mede vanwege de korte doorlooptijd, de startbegroting moet worden gelezen met inachtneming van een duidelijke bandbreedte; enerzijds vanwege de beschikbare informatie en anderzijds vanwege de nog te maken beleidskeuzes in de GR. In het vervolg komen wij daar nog op terug.

5 Uitkomsten verrichte werkzaamheden

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij de uitkomsten van de door ons verrichte werkzaamheden.

Wij gaan achtereenvolgens per paragraaf in op de volgende onderwerpen:

- 5.2 De financiële systematiek
- 5.3 Aannames en uitgangspunten in de startbegroting
- 5.4 Uitkomsten startbegroting
- 5.5 Bijdrage- en verrekensystematiek
- 5.6 Overige relevante onderwerpen
- 5.7 Samenvatting en aanbevelingen

5.2 De financiële systematiek

De ontwikkeling van Meerstad vindt plaats gedurende circa 22 jaar en is volgens de grondexploitatie opgedeeld in diverse deelplannen. Daarbij vindt de ontwikkeling plaats op het grondgebied van twee gemeenten.

In de basis zijn een aantal varianten met betrekking tot de financiële systematiek mogelijk, zoals:

- een begroting per deelplan;
- den begroting op basis van grondgebied;
- den begroting per beleidsveld of taak;
- den integrale begroting van alle relevante taken over de gehele looptijd voor het gehele gebied.

Wij hebben de diverse voor- en nadelen van deze varianten geanalyseerd en besproken met diverse partijen, rekening houdend met de uitgangspunten in de contourennota en de doelstelling van de GR Meerstad.

Op grond hiervan zijn wij van mening dat het de voorkeur verdient om een integrale begroting op te stellen over de gehele looptijd. De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- De GR Meerstad heeft tot doel het samen ontwikkelen, inrichten en realiseren van de publieke taken en voorzieningen in Meerstad. Indien de GR gaat werken op basis van deelplannen en/of deelbegrotingen per gebied of beleidsveld bestaat het risico dat geen gezamenlijke integrale afweging (voor alle taken/voorzieningen, over het gehele gebied en de gehele periode) plaatsvindt en de doelstelling van de GR Meerstad niet wordt gerealiseerd.
- Er bestaat een duidelijk verband tussen de hoogte van investeringen en de lasten van het latere beheer en onderhoud van voorzieningen. Indien de begroting per deelplan, gebied of beleidstaak wordt opgesteld, bestaat het risico dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de kosten van het beheer op lange termijn na overdracht aan één van beide gemeenten.
- Er is een relatie tussen de taken en voorzieningen in het gebied Meerstad en de (al dan niet) aanwezige voorzieningen in beide gemeenten. Het is van belang op lange termijn de financiële effecten hiervan integraal te kunnen beoordelen.
- Door een integrale begroting over de gehele looptijd op te stellen, wordt een parallel getrokken met de opzet van de grondexploitatie van Bureau Meerstad die over dezelfde periode wordt opgesteld. Beide begrotingen kunnen daarmee ook beter op elkaar worden afgestemd.

Deze systematiek van een integrale begroting houdt in dat over de gehele looptijd (circa twintig jaren, gelijk aan de grondexploitatie) aan de hand van de programmabegroting een schatting wordt gemaakt van de lasten en baten per beleidsveld van die taken die overgaan naar de GR Meerstad (ongeacht het grondgebied). Daarbij worden zowel de lasten van ontwikkeling, realisatie als beheer meegenomen in de startbegroting. Hierdoor ontstaat inzicht in de beheerslasten van de voorzieningen op lange termijn en kan bij de overdracht naar één van beide gemeenten hier rekening mee worden gehouden.

Wij hebben deze financiële systematiek uitgewerkt en toegelicht in de gezamenlijke bijeenkomst met de beleidsmedewerkers van beide gemeenten op 2 juli 2008. Naar aanleiding van die bijeenkomst en toelichting hiervan in het bestuurlijk overleg hebben wij deze systematiek nader uitgewerkt. In het vervolg van deze rapportage werken wij dit verder uit.

5.3 Aannames en uitgangspunten in de startbegroting

5.3.1 Inleiding

Zoals eerder aangegeven, hebben wij in korte tijd een startbegroting opgesteld voor de GR Meerstad, met als doel inzicht te krijgen in de financiële gevolgen van de oprichting van de GR. Het logische gevolg hiervan is dat bij het opstellen van deze startbegroting een aantal uitgangspunten en aannames zijn gehanteerd.

In het deze paragraaf beschrijven wij eerst kort het proces van de totstandkoming van de begroting (5.3.2) en vervolgens de belangrijkste aannames en uitgangspunten. In paragraaf 5.3.3 beschrijven wij het dilemma beleid versus financiën. In paragraaf 5.3.4 beschrijven wij meer in detail de 'financieel-technische' aannames en uitgangspunten.

5.3.2 Proces van totstandkoming van de startbegroting

In deze opdracht is ons gevraagd een startbegroting op te stellen voor de GR Meerstad. Vanzelfsprekend is voor het opstellen van een begroting en het ramen van de baten en lasten van de diverse programma's en taken beleidsmatige informatie benodigd vanuit de organisatie. Wij hebben daarvoor de volgende stappen gevolgd:

- Wij hebben met een aantal werkgroepen, met vertegenwoordigers vanuit beide gemeenten, startgesprekken gevoerd met als doel zo veel mogelijk achterliggende informatie te verzamelen over de mogelijke lasten en baten van de diverse programma's, beleidsvelden en taken.
- Op grond hiervan zijn ramingen, aannames en uitgangspunten aangeleverd.
- Wij hebben deze informatie vergeleken met de baten en lasten volgens beide gemeenten en de zogenaamde IFLO-cijfers (benchmarkcijfers voor begroting van het ministerie van BZK).
- Wij hebben aanvullende- en vervolggelassen gesprekken gevoerd met als doel de informatie, aannames en ramingen nader te onderbouwen en te analyseren.
- Wij hebben deze informatie verwerkt in een conceptprogrammabegroting en gedetailleerde spreadsheet over de volledige looptijd.
- Wij hebben deze uitkomsten met beide gemeenten in detail besproken.

De stappen, zoals hiervoor kort weergegeven, hebben geleid tot de startbegroting. Op basis van de beschikbare informatie en het hierboven weergegeven proces, geeft deze startbegroting op dit moment het best mogelijke beeld weer van de financiële gevolgen van de oprichting van de GR.

5.3.3 Relatie beleid versus financiën

In de kern is een programma- of startbegroting een raming van baten en lasten voortvloeiende uit het vastgestelde beleid (3 W's). De keuzes in beleid bepalen in belangrijke mate de financiën, maar anderzijds beïnvloeden de (beschikbare) financiën omgekeerd eveneens de keuzes in beleid. Dit bleek een belangrijk dilemma in de totstandkoming van de startbegroting.

Omdat het beleid rondom de voorzieningen en taken van de GR Meerstad in oprichting op veel terreinen nog niet is bepaald en uitgewerkt, was het onvermijdelijk dat er aannames en uitgangspunten moesten worden gehanteerd bij het opstellen van de begroting. Het alternatief was pas een begroting op te stellen als het beleid is uitgewerkt; en dat bleek geen goed alternatief in deze situatie.

De begroting voor de GR Meerstad moet, vanwege de nog noodzakelijke uitwerking van het beleid, daarom op dit moment worden beschouwd als een startbegroting met, vanwege de aannames en uitgangspunten, een duidelijke bandbreedte, wat noopt tot het maken van nadere keuzes.

Deze startbegroting betekent dus niet dat al het beleid al vaststaat! Het is de taak van het bestuur en de organisatie van de GR Meerstad dit beleid nader uit te werken en vervolgens meer in detail financieel te vertalen.

5.3.4 Uitgangspunten begrotingsystematiek

In deze subparagraaf beschrijven wij meer in detail de 'financieel-technische' aannames en uitgangspunten.

Taken

Alle taken die beleidsmatig relevant zijn voor de ontwikkeling van Meerstad zijn opgenomen in de begroting. Dit betekent dat bijvoorbeeld taken op het gebied van burgerzaken en het verlenen van bijstand niet zijn opgenomen in de begroting van de GR, maar taken zoals de huisvesting van onderwijs en sport bijvoorbeeld wel. Deze taken zijn bepaald door beide gemeenten, hierin geadviseerd door WagenaarHoes.

Meerjarenbegroting

De begroting is opgesteld van 2009 tot en met 2030, conform de meerjarenraming van de grondexploitatie Meerstad.

Programma-indeling

De programma-indeling van de begroting komt overeen met de hoofdfuncties en functies zoals opgenomen in de Regeling Informatie voor Derden (IV3) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit is een praktische keuze om de begroting op een zodanige wijze op stellen dat deze de relevante publieke taken bevat.

Balans en liquiditeitsoverzicht

De baten en lasten in de meerjarenbegroting leiden in enig jaar vanzelfsprekend tot allerlei balansposten.

Omdat de meerjarenbegroting in dit stadium nog op globaal niveau is opgesteld, was het praktisch niet mogelijk hierbij een sluitende balans en liquiditeitsoverzicht (zoals activa, reserves en voorzieningen etc.) op te stellen. Dit dient uiteraard in het vervolg van het traject van de GR nog wel te gebeuren op basis van nauwkeuriger informatie rondom de keuze in het beleid. Uiteraard dient dan ook een liquiditeitsplanning, een kasstroomoverzicht, financieringsplanning en dergelijke te worden opgesteld.

Stabiele situatie

Het is vooraf moeilijk te bepalen op welk moment de taken en voorzieningen weer moeten worden overgedragen naar de gemeente op wiens grondgebied zich deze bevinden.

In samenspraak met beide gemeenten (hierin geadviseerd door WagenaarHoes) is als uitgangspunt genomen dat het AB en het DB van de GR, 'naar bevind van zaken' het overdracht-moment bepalen. Exploitatie en beheer is, na overdracht, vervolgens aan de afzonderlijke gemeenten.

Het is aan het bestuur van de GR om deze beslissing te nemen. Op dat moment zal dan ook de financiële verrekening plaatsvinden tussen de individuele gemeenten en de GR. Omdat het overdrachtmoment vooraf niet bekend is, zijn in de begroting van de GR de baten en lasten van de betreffende programma's voor de gehele ontwikkelingsduur van Meerstad weer-gegeven.

Kosten beleidsvoorbereiding, uitvoering en overhead

Het uitgangspunt bij de oprichting van de GR is dat het beleid wordt geregisseerd door de GR Meerstad. De beleidsvoorbereiding zelf en de uitvoering van het beleid vinden plaats door één van beide gemeenten of worden extern ingehuurd. In de begroting van de GR zijn de lasten per programma geraamd, inclusief de kosten van beleidsvoorbereiding, uitvoering en overhead. Daar waar deze kosten (vooralsnog) niet zijn meegenomen, is dit afgestemd en vermeld in de achterliggende begrotingsdocumenten.

Indexatie

Er is rekening gehouden met indexatie- en inflatiecijfers.

5.4 Uitkomsten startbegroting

Onderstaande tabel geeft een totaaloverzicht van de startbegroting GR Meerstad met daarin de (netto)lasten per programma vanaf 2009 tot en met 2030. In de laatste kolom is tevens het totale bedrag over deze periode weergegeven.

Per programma zijn ramingen gemaakt op basis van beschikbaar beleid (bijvoorbeeld de voorzieningennotities), conceptbeleid, globale ramingen aan de hand van de IFLO-systematiek, andere kengetallen etc. Alle uitgangspunten en aannames die ten grondslag liggen aan de ramingen per programma zijn nader toegelicht in een conceptwerkbegroting en achterliggende documenten. Deze zijn nadrukkelijk besproken en afgestemd met de beide gemeenten en diensten van deze gemeenten.

Tabel 1. Samenvatting startbegroting GR Meerstad

Nettolasten per programma	2009	2010		2030	Cumulatief
	in duizenden euro's				
0 Algemeen bestuur	450	460		830	13.680
1 Openbare orde en veiligheid	–	110		3.830	56.510
2 Verkeer, vervoer en waterstaat	–	270		5.990	59.160
3 Economische zaken	–	–		460	3.830
4 Onderwijs	90	300		5.010	77.170
5 Cultuur en recreatie	–	1.300		14.210	165.150
6 Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	10	10		1.280	13.670
7 Volksgezondheid en milieu	–	–		1.720	15.820
8 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	–	–		1.770	14.770
Totale nettolasten	550	2.450		35.100	419.760

De totale cumulatieve lasten van de GR Meerstad (over de periode 2009-2030) komen uit op afgerond € 420 miljoen. Ofwel; op basis van de beschikbare informatie en gehanteerde uitgangspunten zal de komende 22 jaren € 420 miljoen benodigd zijn om alle voorziening te ontwikkelen en te beheren.

De nettolasten in boekjaar 2030 van € 35 miljoen geven een beeld van de begroting van de GR Meerstad (exclusief de taken die niet zijn overgedragen) op het moment dat de ontwikkeling van Meerstad nagenoeg gerealiseerd is.

Tegenover de nettolasten is een raming gemaakt van de toename in de algemene dekkingsmiddelen van de GR Meerstad. Deze dekkingsmiddelen bestaan met name uit de toename in de Algemene Uitkeringen van het Rijk en de toename vanwege OZB-inkomsten. Beide zijn in detail berekend op basis van de verwachte realisatie van woningen en toename van het aantal inwoners volgens de grondexploitatie. De toename in de algemene dekkingsmiddelen in 2030 wordt geraamd op € 42 miljoen. De cumulatieve toename van de algemene dekkingsmiddelen tot en met 2030 bedraagt naar schatting afgerond € 358 miljoen.

Indien deze toename in algemene dekkingsmiddelen wordt gebruikt ter dekking van bovengenoemde lasten, resteert nog een tekort van cumulatief € 62 miljoen (€ 420 miljoen minus € 358 miljoen). Indien dit bedrag contant wordt gemaakt tegen een rentepercentage van 5, dan betekent dit een tekort van afgerond € 43 miljoen in 2009. Uiteraard hierbij de nodige bandbreedtes in ogenschouw nemende.

5.5 Bijdrage- en verrekeningsystematiek

5.5.1 Inleiding

De lasten, zoals weergegeven in de vorige paragraaf, zullen, rekening houdend met de verwachte baten, moeten worden gedekt door een bijdrage van de beide gemeenten.

Het is van belang dat bij de start van de GR Meerstad principeafspraken worden gemaakt over de bijdrage van de beide gemeenten en de verrekening in geval van overdracht van taken en voorzieningen.

Na overdracht van de taken en voorzieningen zullen de bijbehorende lasten in de begroting van een van beide gemeenten worden verantwoord (op basis van grondgebied). Om te voorkomen dat de individuele gemeente de toekomstige lasten niet kan dekken, dienen vooraf principeafspraken te worden gemaakt. In de volgende paragrafen geven wij de mogelijke varianten en daarbij van belang zijnde aspecten.

5.5.2 Varianten bijdrage- en verrekeningsystematiek

De volgende drie varianten kunnen wij onderscheiden:

- 1 de bijdrage wordt vastgesteld op basis van overeenstemming;
- 2 de bijdrage wordt vastgesteld op basis van de onderlinge verhouding:
 - extra inkomsten (verhouding Groningen/Slochteren is 35/65),
 - aantal inwoners in Meerstad (verhouding Groningen/Slochteren is 22/78),
 - grondgebied: (verhouding Groningen/Slochteren is 20/80),
 - garantstelling 70/30;
- 3 de bijdrage wordt vastgesteld per programma of product op basis van specifieke aspecten, zoals beleidskeuzes, meerkosten als gevolg van hogere kwaliteit van voorzieningen etc.

Aan elke van de varianten zijn een aantal voor- en/of nadelen verbonden. Wij hebben in het kort de voor- en nadelen van de varianten op een rij gezet, beoordeeld op de eenvoud, rationaliteit van de onderbouwing en nauwkeurigheid.

Varianten	1	2	3
Voor- en nadelen			
Eenvoudig	++	+	+/-
Rationeel onderbouwd	+/-	+	+
Nauwkeurig	+/-	+	++

Het voert te ver in deze rapportage alle voor- en nadelen uit te werken; wij hebben deze varianten besproken met beide organisaties.

Op grond hiervan zijn wij van mening dat het voor de hand ligt de bijdrage te bepalen en te verrekenen op basis van de onderlinge verhoudingen (variant 2). De verhoudingen wijzigen overigens wel gedurende de ontwikkeling van Meerstad.

Daarbij willen wij benadrukken dat het bepalen van de bijdrage en verrekening, behalve een 'technische' uitwerking, uiteindelijk een politiek-bestuurlijke keuze is van beide gemeenten.

5.5.3 Nader uit te werken aspecten aan de bijdrage- en verrekeningsystematiek

In dit stadium kan hooguit een principe of uitgangspunt worden gekozen voor de bijdrage en verrekeningsystematiek. Pas nadat de startbegroting meer in detail is opgesteld, kunnen ook de details van deze systematiek worden uitgewerkt.

Wij willen u alvast attenderen op de volgende aspecten:

- De verhoudingen (inkomsten, inwoners en grondgebied) wijzigen gedurende de looptijd van de GR. De bijdrage en verrekening zullen echter berekend moeten worden over de gehele looptijd van de begroting.
- De verrekening kan plaatsvinden per periode (jaar, vijf jaar etc.) of ineens op basis van contante waarde.
- Bij een afrekening ineens op basis van contante waarde zal moeten worden nagedacht over de te hanteren rente.
- Bij de afrekening zal rekening moeten worden gehouden met geactiveerde kosten en daarmee samenhangende beheerskosten (zie opmerking inzake ontbreken balans).
- De bijdrage kan worden verrekend op basis van begroting of op rekeningbasis.
- Hoe wordt omgegaan met eventuele frictiekosten als gevolg van het stoppen van de uitvoeringstaken van een gemeente?
- Is het gewenst om accountantscontrole uit te voeren op de afrekening?

5.6 Overige relevante onderwerpen

In de vorige paragrafen hebben wij inzicht gegeven in de startbegroting en bijdrage en verrekeningsystematiek. Bij het opstellen van de begroting hebben wij eveneens geconstateerd dat nog een aantal andere relevante (financiële) onderwerpen moeten worden geregeld bij de oprichting van de GR.

Omdat wij deze zaken relevant vinden en een aantal ervan bovendien verplicht zijn om als paragraaf op te nemen in de begroting (zoals tarieven, financiering en weerstandsvermogen), zijn deze hier weergegeven.

GR-regeling

Het is van belang de afspraken en uitgangspunten rondom de begroting en de bijdrage- en verrekensystematiek juridisch goed vast te leggen in de GR-regeling.

Planning & control

Er dienen afspraken te worden gemaakt met betrekking tot de informatievoorziening en planning & controlcyclus van de GR Meerstad, zoals de wijze van vaststelling van de begroting, tussentijdse rapportages en jaarrekening. Verder is nadere uitwerking noodzakelijk van het financiële beleid en beheer in onder meer de financiële verordening en controleverordening.

Service Level Agreements

Uitgangspunt is dat het beleid wordt geregistreerd door de GR Meerstad. De beleidsvoorbereiding zelf en de uitvoering van het beleid vinden plaats door één van beide gemeenten of worden extern ingehuurd.

Indien de beleidsvoorbereiding en -uitvoering door één van beide gemeenten plaatsvindt, kan dit worden vastgelegd in een Service Level Agreement (SLA). Op grond hiervan kunnen uren worden gedeclareerd en de lasten verantwoord worden in de begroting van de GR Meerstad. Bij de oprichting van de GR dienen afspraken gemaakt te worden over de wijze van doorberekening van uren en kosten en de hoogte van de (uur) tarieven.

Fiscale aspecten

Fiscale aspecten kunnen een rol spelen bij de wijze waarop de GR opereert. Wij hebben deze niet nader beoordeeld, maar tijdens de gesprekken in de werkgroepen zijn mogelijk fiscale vraagstukken benoemd (o.a. btw en overdrachtsbelasting). Het is van belang deze na de oprichting van de GR Meerstad nader te gaan onderzoeken en dit af te stemmen met de fiscus.

Tarieven

De GR Meerstad heeft tot doel het samen ontwikkelen, inrichten en realiseren van de publieke taken en voorzieningen in Meerstad. Een gezamenlijk tariefsbeleid (op het gebied van bouwleges, afvalstoffenheffing, rioolrecht etc.) zou daarbij voor de hand liggen. Naar wij hebben begrepen, is dit juridisch echter niet (altijd) mogelijk. De (on)mogelijkheden moeten nog nader uitgezocht worden.

Financiering

Bij de nadere inrichting van de GR zal eveneens nagedacht moeten worden over de wijze van financiering.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de GR in staat is om financiële risico's op te vangen zonder dat wijziging van beleid noodzakelijk is. Na de oprichting van de GR Meerstad kan worden besloten of de GR Meerstad een eigen weerstandsvermogen dient te hebben en welke omvang deze dient te hebben.

5.7 Samenvatting en aanbevelingen

Op grond van de door ons uitgevoerde werkzaamheden en daarbij opgedane ervaringen hebben wij samengevat een aantal aanbevelingen.

5.7.1 Oprichten GR noodzakelijk

Uit de door ons uitgevoerde werkzaamheden en de daarbij opgedane ervaringen blijkt dat het van groot belang is een Gemeenschappelijke Regeling te vormen voor de realisatie van voorzieningen. Naar onze inschatting is een GR daarbij de beste organisatievorm voor het realiseren van de doelstelling; het samen ontwikkelen, inrichten en realiseren van de publieke taken en voorzieningen in Meerstad.

Een aantal argumenten hiervoor zijn:

- Door de omvang van Meerstad zijn de komende 22 jaren aanzienlijke bedragen noodzakelijk (ongeveer € 420 miljoen) voor het uitvoeren van de publieke taken en de realisatie van publieke voorzieningen.
- De realisatie van de voorzieningen kan een belangrijke invloed hebben op de realisatie van en risico's in de grondexploitatie.
- Zonder eenduidig bestuur kan veel discussie ontstaan over de overdracht van taken en voorzieningen en tijdelijkheid van de GR.
- Doordat Meerstad op het grondgebied van twee gemeenten wordt gerealiseerd, is de ontwikkeling van beleid en de raming van de daaraan gerelateerde kosten in een begroting een complex en tijdrovend proces.
- Het gelijktijdig ontwikkelen van beleid in de twee bestaande organisaties (de huidige situatie) is tijdrovend, leidt tot veel dubblures en discussies en vraagt daardoor om veel coördinatie en afstemming. Dit blijkt erg inefficiënt.
- De gewenste uniformiteit in de ontwikkeling van Meerstad, de looptijd van het project, de relatie tussen initiële investeringen en exploitatielasten, maken dat de financiële systematiek en afrekenmethode zeer complex zijn.
- Het proces van het opstellen van de startbegroting heeft geleerd dat er verschil bestaat in de beschikbare kwaliteit en middelen in de beide organisaties. De coördinatie hiervan heeft veel tijd gevraagd om een goede coördinatie te verkrijgen.

5.7.2 Uitwerken startbegroting

De startbegroting zal verder uitgewerkt moeten worden. De doorlooptijd voor het opstellen van deze startbegroting is kort geweest (ruim twee maanden). Op basis van de beschikbare informatie geeft deze startbegroting desondanks het best mogelijke beeld weer van de financiële gevolgen van de oprichting van de GR. Het is echter na de oprichting wel noodzakelijk dat de begroting nader wordt uitgewerkt op grond van gedetailleerdere informatie en beleidskeuzes. Daarbij zullen diverse 'technische' aspecten moeten worden uitgewerkt (o.a. balans, financiering, aannames etc.).

5.7.3 Benoemen 'kwartiermaker'

Wij adviseren beide gemeenten, vanwege genoemde redenen, zo spoedig mogelijk na het oprichtingsbesluit een kwartiermaker aan te stellen voor de ontwikkeling van het beleid en de realisatie van voorzieningen en de verdere uitwerking van de financiële systematiek en begroting.