

Vergaderjaar 2013–2014

**28 750**

## **Gemeentelijke herindeling**

**Nr. 58**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2014

Bijgaand treft u aan het eindrapport van het onderzoek naar de wijze waarop de verdeelmaatstaf vast bedrag in het Gemeentefonds negatieve invloed kan hebben op de keuze om wel of niet te gaan herindelen<sup>1</sup>. Daarnaast is onderzocht wat de consequenties zijn van een verlaging of afschaffing van het vast bedrag op het aantal herindelingen. Hiermee wordt voldaan aan de toezegging dat ik Uw Kamer informeer over de uitkomsten van dit onderzoek<sup>2</sup>.

Het onderzoek is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgevoerd door Aarts de Jong Wilms Goudriaan *Public Economics* BV. De begeleidingscommissie bestond naast de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën uit vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv).

Hieronder worden de opzet en de belangrijkste bevindingen van het onderzoek weergegeven. Vervolgens ga ik in op mijn conclusies ten aanzien van het onderzoek en de wijze waarop het kabinet herindelingen van onderop faciliteert.

#### **Opzet onderzoek en belangrijkste bevindingen**

##### *Opzet van het onderzoek*

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen is door de onderzoekers literatuurstudie verricht naar de relevante periodieke onderhoudsrapporten van het gemeentefonds, circulaire en beleidsdocumenten om zo de ontwikkeling van het vaste bedrag te kunnen analyseren. Er is een aantal simulaties uitgevoerd waarin de effecten op de algemene uitkering naar

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>2</sup> Kamerstuk 28 750, nr. 51.

gemeentegrootte van het halveren of afschaffen van het vaste bedrag zijn getoetst. Tot slot is er een reeks interviews gevoerd met (ervarings)deskundigen bij de VNG, Rfv, provincies en gemeenten die recent zijn heringedeeld dan wel die een herindeling recent hebben afgebroken.

### *Omvang en ontwikkeling van het vast bedrag*

Het Gemeentefonds gebruikt voor de verdeling van de middelen maatstaven zoals inwoners en oppervlakte. Een van de maatstaven is het vaste bedrag. Op de peildatum (september 2013) was het vaste bedrag 397.490 euro per gemeente. Voor alle gemeenten gezamenlijk gaat het om een bedrag van ruim 162 miljoen euro wat iets meer is dan 1 procent van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Het vaste bedrag dekt in beginsel het deel van de algemene uitgaven dat niet afhangt van het aantal inwoners of andere schaalfactoren zoals oppervlakte. Het aandeel van de vaste uitgaven verschilt van beleidsterrein tot beleidsterrein. Tabel 1 toont de opbouw van het vaste bedrag naar de beleidsterreinen de zogenaamde clusters.

**Tabel 1: Vaste bedrag uitgesplitst naar cluster (peildatum september 2013)**

| Cluster                               | Vast bedrag         | % totale vaste bedrag | % totale algemene uitkering <sup>1</sup> | % vaste bedrag per cluster |
|---------------------------------------|---------------------|-----------------------|--|----------------------------|
| maatschappelijke zorg                 | € 20.429,62         | 7%                    | 0,08%                                    | 0,98%                      |
| sport, kunst en ontspanning           | € 9.597,91          | 3%                    | 0,04%                                    | 0,93%                      |
| VHROSV                                | € 17.064,31         | 6%                    | 0,07%                                    | 3,18%                      |
| wegen en water                        | - € 5.457,58        | - 2%                  | - 0,02%                                  | 0,27%                      |
| openbare orde en veiligheid           | € 44.983,08         | 16%                   | 0,18%                                    | 5,19%                      |
| fysiek milieu                         | € 6.109,16          | 2%                    | 0,02%                                    | 1,25%                      |
| Bestuursorganen                       | € 128.412,87        | 46%                   | 0,50%                                    | 21,08%                     |
| Bevolkingszaken                       | € 10.765,53         | 4%                    | 0,04%                                    | 5,3%                       |
| overig/ algemene ondersteuning        | € 44.321,46         | 16%                   | 0,17%                                    | 0,23%                      |
| <b>Totaal</b>                         | <b>€ 276.226,36</b> | <b>100%</b>           |  |                            |
| Uitkeringsfactor                      | 1,439               |                       |  |                            |
| <b>Totaal uitgekeerd per gemeente</b> | <b>€ 397.489,73</b> |                       | 1,09%                                    |                            |

<sup>1</sup> De totale algemene uitkering bedraagt € 14.930,86 mln. (septembercirculaire 2013).

Sinds 2001 is de omvang van het vaste bedrag reëel gestegen met 63 procent. Dit komt vooral door stijging van het vaste bedrag in de clusters Bestuursorganen en Openbare orde en veiligheid. Redenen om het vaste bedrag in het cluster bestuursorganen te verhogen zijn onder meer brutering van de loonkosten, bezoldiging van wethouders en dualisering van het bestuur. In 2008 was er een sterke stijging van het vaste bedrag in het cluster Openbare orde en veiligheid tot 62.000 euro, nadat bleek dat de uitgaven in dit cluster structureel hoger waren dan de inkomsten. De reële stijging van de totale algemene uitkering in dezelfde periode is 12 procent.

### *Het vaste bedrag en herindelingen*

Er zijn altijd financiële consequenties wanneer gemeenten gaan herindelen. Dat is niet echter het geval bij de meeste maatstaven. Voor een aantal maatstaven zoals aantal inwoners en oppervlakte land geldt dat een heringedeelde gemeente op deze maatstaven even hoog scoort als de gezamenlijke gemeenten zouden hebben gedaan, waaruit de heringedeelde gemeente is ontstaan. Hier ontstaan dus geen financiële effecten bij herindeling. Voor andere maatstaven kan het wel zijn dat herindeling effecten heeft, bijvoorbeeld maatstaven waar gewerkt wordt met drempels of een aftopping. Dat geldt bijvoorbeeld voor maatstaven als leerling-groei voortgezet onderwijs en oppervlakte buitenwater. Dit

financiële effect kan positief of negatief uitpakken voor de gemeente in kwestie.

Voor de maatstaf vast bedrag geldt dat deze altijd een financieel effect veroorzaakt bij een herindeling. De onderzoekers hebben onderzocht wat het effect is van het wegvallen van het vaste bedrag, in welke mate dit een belemmering vormt voor herindelingen en wat mogelijke herverdeel-effecten zijn wanneer het vaste bedrag wordt verlaagd of afgeschaft.

Elke gemeente ontvangt jaarlijks één keer het vaste bedrag. Wanneer bijvoorbeeld drie gemeenten fuseren heeft dit als financiële consequentie het verlies van twee maal het vast bedrag van 397.489,73 euro oftewel een verschil van 794.979,46 euro in de veronderstelling dat de herindeling op termijn tot relatief minder kosten leidt (minder gebouwen, burgemeesters, wethouders en raadsleden, ambtenaren en overige schaalvoordelen, etc.). Uit het onderzoek van APE blijkt dat de algemene uitkering bij gemeenten die overgaan tot herindelingen daalt met slechts 1,61 procent. Hiervan is 82 procent terug te leiden tot het verlies van het wegvallen van het vast bedrag. De onderzoekers concluderen daarom dat het vaste bedrag de belangrijkste component is in de negatieve inkomstenprikkel bij herindeling.

Uit de interviews met de deskundigen blijkt dat gemeenten zich bewust zijn van deze negatieve prikkel. Maar in de praktijk weerhoudt deze inkomstendaling gemeenten niet van de beslissing om een herindelings-traject te starten, respectievelijk om met een herindeling in te stemmen. Die beslissing wordt door andere factoren gedomineerd. Bestuurskrachtargumenten spelen hierbij vaak een grote rol. Betrokken partijen beseffen wel dat herindeling op de maatstaf vast bedrag een verlies oplevert, maar men vertrouwt erop, dat de structurele kostenvoordelen dit verlies compenseren. Niet zelden wordt de «business case herindeling» pas gedetailleerd uitgewerkt nadat het besluit tot herindeling is genomen. De geraadpleegde ervaringsdeskundigen bij gemeenten en provincies verwachten niet dat door het wegnemen van de negatieve inkomstenprikkel van het vaste bedrag, het aantal herindelingen merkbaar zal toenemen.

Eventuele afschaffing of vermindering van het vaste bedrag zal gepaard gaan met herverdeel-effecten bij gemeenten. Bij volledige afschaffing gaat het om een bedrag van ongeveer 160 miljoen euro. Dit bedrag kan op verschillende manieren verdeeld worden in het Gemeentefonds. Bij een herverdeling op basis van alleen het aantal inwoners ligt het omslagpunt bij 41.445 inwoners. De gemeenten met minder dan 10.000 inwoners zouden gemiddeld 6,06 procent van hun algemene uitkering verliezen en de G4 zouden er gemiddeld 0,54 procent op vooruitgaan.

#### *Het vaste bedrag en gemeentelijke samenwerking*

Het onderzoek geeft ook inzicht in de werking van het vaste bedrag in relatie tot gemeentelijke samenwerking. Het aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten is in de laatste jaren sterk toegenomen en deze trend zal zich voortzetten met de aankomende decentralisaties. Gemeenten in een samenwerkingsverband kunnen schaalvoordelen realiseren en behouden tegelijkertijd het vaste bedrag. Hierdoor kunnen verschillen in de uitgaven ontstaan met zelfstandig werkende gemeenten. De onderzoekers adviseren nader te onderzoeken of en hoe om te gaan met deze verschillen die ontstaan in de verdeling van het gemeentefonds door toenemende gemeentelijke samenwerking.

## **Conclusies op basis van het onderzoek**

Het onderzoek geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat aanpassing van het vaste bedrag belemmeringen wegneemt voor een herindeling. De negatieve inkomstenprikkel bij het wegvallen van het vaste bedrag weerhoudt gemeenten in de praktijk niet om te gaan herindelen. Mede met het oog op consequenties die gepaard gaan met afschaffing, zoals herverdeeleffecten die niet beargumenteerd kunnen worden op basis van de kosten die gemeenten moeten maken, zal ik dan ook niet overgaan tot het afschaffen van het vast bedrag.

Het onderzoek toont echter wel aan dat kleine gemeenten kostenvoordelen hebben door samen te werken, waardoor verschillen in de uitgaven ontstaan met zelfstandig werkende gemeenten. Vanuit de kostenoriëntatie waarop het Gemeentefonds is gebaseerd is het logisch om deze feitelijke ontwikkeling te betrekken bij de verdeling van de Gemeentefondsmiddelen. Op dit moment loopt het zogeheten groot onderhoud van het gemeentefonds, waarbij inzet is het fonds aangepast te krijgen per 1 januari a.s. op drie clusters na. Deze clusters Werk en Inkomen, VRHOSH en het subcluster brandweer worden per 2016 aangepast. Dit jaar start het onderzoek naar deze 3 clusters. Ik zal bij dit onderzoek betrekken of en hoe verlaging van het vast bedrag binnen deze clusters wettelijk mogelijk is. Gezien het krappe tijdspad van de eerste fase van het onderhoudstraject, dat in mei 2014 naar verwachting formeel wordt afgerond, worden de vaste bedragen binnen de thans onderzochte clusters nu niet meer aangepast.

## **Faciliteren van gemeentelijke herindelingen van onderop**

Het uitgangspunt van het kabinet is dat gemeentelijke herindelingen van onderop tot stand komen. Gemeenten die willen herindelen worden gefaciliteerd en ondersteund. Ik ondersteun dit door de financiële consequenties van een herindeling te mitigeren via de maatstaf herindelingen en door verdere ondersteuning te bieden via onder meer kennisontwikkeling en -verspreiding. Beide worden hieronder nader toegelicht.

### *Mitigeren van de financiële consequenties via de maatstaf herindeling*

Er zijn naast het wegvallen van het vaste bedrag nog meer financiële consequenties bij een herindeling. Een herindeling kent bijvoorbeeld frictiekosten. Deze worden gecompenseerd via de verdeelmaatstaf herindeling. Een deel van de kosten ondervinden gemeenten voorafgaande aan de daadwerkelijke herindeling en daarmee is tot op heden geen rekening gehouden in deze maatstaf. Om gemeenten te faciliteren bij herindelingen van onderop wordt daarom de maatstaf herindeling verruimd en vervroegd. Deze maatregel treedt in werking per 1 januari 2015.

### *Overige ondersteuning*

Naast de reeds doorgevoerde aanpassing van het Beleidskader gemeentelijke herindeling en het mitigeren van financiële consequenties bij een herindeling worden herindelingen nog verder ondersteund door middel van kennisontwikkeling en -verspreiding. Recent heeft mijn ministerie in samenwerking met verschillende provincies, enkele gemeenten en de VNG een handboek uitgebracht over het herindelingsproces en welke (wettelijke) stappen doorlopen moeten worden. Ook is het kabinet voornemens de wet Algemene regels herindelingen (Arhi) aan te passen om de zogenaamde toevoeging mogelijk te maken. Met de toevoeging wordt de fusie tussen een kleine en grote gemeente procedureel

vereenvoudigd. Ik verwacht Uw Kamer hierover dit najaar een wetsvoorstel te doen toekomen.

Tot slot merk ik op dat mede vanwege de decentralisaties in het sociaal domein er op veel plekken in het land door gemeenten, soms ook in nauwe samenspraak met provincies, intensief wordt gesproken en nagedacht over bestuurskracht, schaalgrootte, herindelingen en samenwerking. Daarbij wordt regelmatig een beroep gedaan op mijn ministerie om kennis en expertise te delen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk