

Vergaderjaar 1995–1996

**24 569**

**Gemeentelijke herindeling van Lemelerveld**

**Nr. 3**

## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

### **Inhoudsopgave**

**Blz.**

1. Inleiding	2
2. Voorgeschiedenis	2
3. Beoordeling van de ontwerp-regeling	3
4. Financiële aspecten	3

### **Bijlagen<sup>1</sup>**

- I. De uitnodiging op grond van artikel 85, eerste lid, Wet algemene regels herindeling (oud).
- II. De ontwerp-regeling van het provinciaal bestuur van Overijssel

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

## **1. Inleiding**

Op 11 april 1995 zonden gedeputeerde staten van Overijssel mij de door provinciale staten vastgestelde ontwerp-regeling inzake de gemeentelijke herindeling van Lemelerveld. Lemelerveld is een kern die ingedeeld is bij vier gemeenten, namelijk Dalfsen, Heino, Ommen en Raalte. De ontwerp-regeling beoogt de knelpunten van de gemeentelijke indeling van Lemelerveld op te lossen door indeling van die kern bij één gemeente, te weten Dalfsen. Het inwonertal van de gemeente Dalfsen stijgt hierdoor met ongeveer 11% (zie bijlage III, (provinciale) nota van wijziging). Dit betekent dat er bij de gemeentelijke herindeling van Lemelerveld sprake is van een wijziging van de gemeentelijke indeling (artikel 282, onder a, van de Gemeentewet). De ontwerp-regeling heeft geleid tot het onderhavige wetsvoorstel en is daarin integraal verwerkt.

## **2. Voorgeschiedenis**

De gemeentelijke indeling van Lemelerveld kent een lange geschiedenis. Zie voor de voorgeschiedenis tot de uitnodiging op grond van artikel 85, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi, oud) bijlage III, p. 16–18/16–21, van deze memorie. Op 29 december 1992 heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken krachtens het genoemde artikel gedeputeerde staten van Overijssel uitgenodigd om de procedure tot gemeentelijke herindeling van Lemelerveld opnieuw te starten (zie bijlage II). Gedeputeerde staten hebben die uitnodiging op 19 januari 1993 aanvaard.

Het provinciaal bestuur heeft in maart en april 1993 opnieuw open overleg gevoerd met de betrokken gemeenten. Op 12 oktober 1993 hebben gedeputeerde staten het herindelingsplan vastgesteld. Met ingang van 1 november 1993 heeft ter secretarie van de betrokken gemeenten dit plan ter inzage gelegen. Gedurende twee maanden is een ieder in de gelegenheid geweest op dat plan te reageren. Daarnaast zijn de raden van de betrokken gemeenten in de gelegenheid geweest op het herindelingsplan te reageren. Voorts hebben gedeputeerde staten op 16 maart 1994 een hoorzitting gehouden. Daarna heeft nog een laatste gespreksronde plaatsgevonden tussen het provinciebestuur en de burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten.

Op 3 mei 1994 hebben gedeputeerde staten van Overijssel een voorstel gedaan aan provinciale staten tot vaststelling van de ontwerp-regeling inzake de gemeentelijke herindeling van Lemelerveld. De behandeling van de ontwerp-regeling in provinciale staten is door een aantal redenen vertraagd. Burgemeester en wethouders van Ommen hebben op 20 mei 1994 namelijk de Minister van Binnenlandse Zaken om een oordeel gevraagd op grond van artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft bij brief van 8 juli 1994 geweigerd dat oordeel te geven met als reden dat de gemeente niet voldeed aan de voorwaarden van artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet om in aanmerking te komen voor het vragen van het oordeel op grond van dat artikel.

Tegen deze beslissing heeft de gemeente Ommen op 25 juli 1994 een bezwaarschrift ingediend. Op 6 oktober 1994 heb ik een beslissing gegeven op dat bezwaarschrift. Tegen dat besluit heeft Ommen op 15 november 1994 beroep ingesteld bij de rechtbank van Zwolle. Op 13 december 1994 heeft de president uitspraak gedaan in deze zaak. De president heeft geoordeeld dat Ommen wel voldeed aan de voorwaarden van artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet om in aanmerking te komen voor het vragen van het oordeel op grond van dat artikel. Na

inwinning van het advies van de Commissie van onafhankelijke deskundigen heb ik op 21 februari 1995 alsnog een oordeel gegeven over het verzoek van de gemeente Ommen.

Op 29 maart 1995 hebben provinciale staten van Overijssel uiteindelijk de ontwerp-regeling inzake de gemeentelijke herindeling van Lemelerveld vastgesteld.

### **3. Beoordeling van de ontwerp-regeling**

Het provinciebestuur van Overijssel heeft voorgesteld Lemelerveld gemeentelijk in te delen bij Dalfsen. Zie voor de argumenten van het provinciebestuur hiervoor en de reacties van de betrokken gemeenten bijlage III, p. 16-6/16-9 en 16-29/16-35.

Het feit dat Lemelerveld in vier gemeenten is gelegen is een juridisch-bestuurlijk en sociaal-geografisch knelpunt. Die indeling vormt een belemmering voor een goede ontwikkeling van de plaatselijke gemeenschap, zowel in ruimtelijke zin als in economisch en sociaal-cultureel opzicht. De eenheid van beleid en de doelmatigheid daarvan is er mee gediend dat de betrokken burgers die één gemeenschap vormen zich niet door vier maar door één gemeentebestuur bestuurd weten.

Wat betreft de keuze met betrekking tot de gemeentelijke indeling van Lemelerveld kan ik mij vinden in het voorstel van het provinciebestuur. Naast een aantal door de provincie genoemde argumenten acht ik daarvan de volgende redenen van belang. Van de vier betrokken gemeenten is het grootste deel van de bevolking van Lemelerveld (49%) inwoner van Dalfsen (zie bijlage III, provinciale nota van wijziging). Dit betekent dat een minderheid van de bewoners van Lemelerveld geconfronteerd zal worden met een overgang naar een andere gemeente in vergelijking met een indeling bij een andere betrokken gemeente. Bovendien is er draagvlak voor de voorgestelde indeling in het gebied.

### **4. Financiële aspecten**

De provincie Overijssel heeft nadere gegevens verstrekt over de financiële gevolgen van de onderhavige herindeling. Deze gegevens zijn onder het hoofd «financiële gegevens» opgenomen in een (provinciale) nota van wijziging op de ontwerp-regeling herindeling Lemelerveld (zie bijlage III).

De financiële informatie van de provincie is voor wat betreft de effecten op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds gebaseerd op de Financiële-Verhoudingswet 1984 (FVW'84). Omdat bij de Tweede Kamer inmiddels een voorstel voor een nieuwe Financiële-verhoudingswet (hierna te noemen nFvw) is ingediend, acht ik het nodig de financiële gevolgen voor de betrokken gemeenten mede te beschouwen in het licht van dat voorstel.

In deze paragraaf gaat het steeds om indicaties. Aan de ramingen die daarin zijn opgenomen, kunnen dan ook geen rechten worden ontleend.

#### *Financiële gevolgen onder de FVW'84*

Ik acht de provinciale informatie een goede basis voor mijn oordeelsvorming. Uit de informatie blijkt dat de gemeenten Ommen, Raalte en Heino na de herindeling minder zullen ontvangen uit het Gemeentefonds. Daar staat tegenover dat ook uitgaven die zijn verbonden aan de overgaande gebieden, zullen wegvallen. De gemeente Dalfsen ontvangt na de herindeling een hogere algemene uitkering, maar wordt ook geconfronteerd met uitgaven voor het overkomende gebied.

In tabel 1 is aangegeven wat de mutaties zijn die voor de betrokken

gemeenten voor de algemene uitkering worden geraamd. Op grond van de raming kan worden verwacht dat de gemeenten Ommen, Raalte en Heino in aanmerking komen voor het onderdeel «aflopende uitkering» van de verfijning. Voor de twee overige onderdelen van de verfijning – het onderdeel «startbijdrage» en het onderdeel «wachtgelden» – komt geen van de betrokken gemeenten in aanmerking, omdat zij niet voldoen aan de daarbij behorende «toelatingscriteria».

**Tabel 1. Overzicht van de geraamde mutaties algemene uitkering en de geraamde opbrengst verfijning wijziging gemeentelijke indeling bij de herindeling Lemelerveld (op basis van de FVW'84, bedragen in mln. gulden, afgerond)**

Gemeente	Mutatie algemene uitkering <sup>1</sup>	Mutatie algemene uitkering per inwoner <sup>2</sup>	Verfijning wijziging gemeentelijke indeling <sup>3</sup>
Dalfsen	1,50	85	n.v.t.
Ommen	- 1,30	- 80	1,30
Raalte	- 0,15	- 5	0,15
Heino	- 0,05	- 5	0,05

<sup>1</sup> De mutatie algemene uitkering wordt op grond van het Besluit verfijningen algemene uitkering 1984 bij de gemeente Dalfsen waarvan het aantal woonruimten toeneemt, berekend als het verschil tussen de algemene uitkering van de gemeente na herindeling en de som van de toegerekende algemene uitkering van de samenstellende delen van die gemeente. Bij de gemeenten Ommen, Raalte en Heino die blijven voortbestaan na te zijn «afgeslankt» door aanpassing van de grenzen, wordt de mutatie op grond van genoemd Besluit berekend als het verschil tussen de algemene uitkering die de gemeente zou krijgen, indien geen grenscorrecties zouden plaatsvinden en de algemene uitkering na grenscorrecties.

<sup>2</sup> De bedragen zijn afgerond op f 5.

<sup>3</sup> Het betreft uitsluitend het onderdeel «daling algemene uitkering». Opgenomen is een raming van het 100%-bedrag voor jaar 1 (dat is het uitkeringsjaar dat begint op de datum van herindeling); de opbrengst loopt met stappen van 20% in vijf jaar terug tot nihil. Opgemerkt wordt dat een uitkering op grond van dit onderdeel uitsluitend wordt verstrekt, indien de negatieve mutatie groter is dan 0,5% van de algemene uitkering van de gemeente na herindeling. De gemeente Dalfsen voldoet niet aan de criteria voor toekenning van het verfijningsonderdeel; dit is aangegeven door: niet van toepassing (n.v.t.).

Uit tabel 1 en ook overigens uit de provinciale informatie heb ik geconcludeerd dat er onder de FVW'84 geen reden voor twijfel is aan de financiële levensvatbaarheid van de 4 betrokken gemeenten, nadat de grenswijzigingen zijn geëffectueerd.

#### *Financiële gevolgen onder de nFvw*

In hetzelfde jaar dat de onderhavige herindeling ingaat (1997) zal naar verwachting ook de nFvw in werking treden. De toepassing van de nFvw zal voor de gemeenten die bij de herindeling zijn betrokken tot een algemene uitkering leiden die afwijkt van die welke volgens de FVW'84 zou worden verstrekt. Een eerste nog voorlopige indicatie van de afwijking valt af te leiden uit de herverdeeeffecten die behoren bij de voorstellen betreffende de herziening van het Gemeentefonds die op 18 december 1995 zijn ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1995–1996, 24 552, nrs. 1 e.v. en 24 553, nrs. 1 e.v.). Eerdere concepten van de voorstellen zijn ter kennis gebracht van alle gemeenten en zijn daarmee ook in het onderhavige gebied bekend. Ook de bij de Tweede Kamer ingediende voorstellen worden rond de jaarwisseling 1995/1996 aan alle gemeenten gezonden. De herverdeeeffecten die optreden staan geheel los van de herindeling; zij zouden zich ook voordoen indien er geen herindeling plaatsvindt.

Daarnaast zullen ook bij de nFvw bepaalde effecten optreden die zijn toe te schrijven aan de herindeling. De omvang van deze effecten zal een andere zijn dan onder de FVW'84. De bedragen die hierna worden genoemd dragen een indicatief karakter. Dat kan moeilijk anders, gezien de fase waarin het voorstel voor de nFvw nog verkeert. Bij de voorstellen

zoals op 18 december 1995 ingediend bij de Tweede Kamer, is uitgegaan van gegevens 1994. Er zal in het voorjaar 1996 nog een actualisatie plaatsvinden naar gegevens 1995. De uitkomsten daarvan zullen bij nota van wijziging alsnog in de wetsvoorstellen worden meegenomen. De gevolgen die in deze memorie worden geraamd kunnen ook om andere redenen slechts indicatief worden aangegeven. Immers, het hele parlementaire traject voor wat betreft de herziening van het Gemeentefonds dient nog te worden doorlopen. Daar komt nog bij dat de fysieke gegevens, de bedragen per eenheid voor de verschillende uitkeringsonderdelen en het uitkeringspercentage/de uitkeringsfactor nog veranderingen zullen ondergaan in de periode tot de datum van herindeling. De algemene uitkering wordt uiteindelijk op grond van de definitieve gegevens vastgesteld volgens het gangbare beleid in het kader van het Gemeentefonds.

Voor wat betreft de financiële gevolgen die onder de nFvw naar verwachting voortvloeien uit de herindeling geldt overigens, dat de nFvw is afgestemd op de gemeentelijke behoefte aan middelen. Daarmee is de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeenten in beginsel verzekerd.

Om de daling van de algemene uitkering die met de herindeling gepaard kan gaan tijdelijk te helpen ondervangen, is er de verfijning wijziging gemeentelijke indeling. Deze is opgenomen in het Besluit verfijningen algemene uitkering 1984, dat is gebaseerd op de FVW'84. De verfijning wordt met ingang van 1997 beëindigd. Voor heringedeelde gemeenten zal een sobere gewenningsregeling worden geïntroduceerd. Ik acht het echter uit een oogpunt van continuïteit van bestuur gewenst bij een inwerkingtredingsdatum van de nFvw van 1 januari 1997 de huidige verfijning voor wat betreft de berekeningswijze onveranderd van kracht te doen zijn voor de thans voorgestelde gemeentelijke herindeling, mits deze herindeling uiterlijk 1 januari 1998 ingaat. In plaats van de algemene uitkering volgens de FVW'84 is nu de algemene uitkering volgens de nFvw bepalend voor de uitkomsten. Naar huidig inzicht komen van de 4 gemeenten ook nu de gemeenten Ommen, Raalte en Heino in aanmerking voor het verfijningsonderdeel «aflopende uitkering». Ook onder de nFvw komen de 4 betrokken gemeenten niet in aanmerking voor de onderdelen «startbijdrage» en «wachtgelden».

In tabel 2 is een overzicht opgenomen van de structurele gevolgen die op basis van de nFvw in verband met de herindeling naar de huidige voorlopige inzichten zullen optreden voor de 4 betrokken gemeenten.

**Tabel 2. Overzicht van de geraamde mutaties algemene uitkering en de geraamde opbrengst verfijning wijziging gemeentelijke indeling bij de herindeling Lemelerveld (op basis van de nFvw, globale indicatie, bedragen in mln. guldens, afgerond)**

Gemeente	Mutatie algemene uitkering <sup>1</sup>	Mutatie algemene uitkering per inwoner <sup>2</sup>	Verfijning wijziging gemeentelijke indeling <sup>3</sup>
Dalfsen	0	0	n.v.t.
Ommen	- 1,0	- 60	1,0
Raalte	- 0,2	- 5	0,2
Heino	- 0,1	- 15	0,1

<sup>1</sup> Deze raming is deels gebaseerd op fysieke gegevens die door de provincie zijn verstrekt en deels op door het Ministerie van Binnenlandse Zaken gebruikte veronderstellingen. Bij de zeer globale raming is uitgegaan van een aantal verdeelmaatstaven die een rol gaan spelen onder de nFvw. Niet alle maatstaven zijn bij de berekening betrokken.

Betrokken zijn: inwoners, inwoners jonger dan 20, inwoners ouder dan 64, woonruimten, hectare land en binnenwater en grondoppervlakte bebouwing in de bebouwde kom met de bijbehorende voorlopige gewichten.

<sup>2</sup> De bedragen zijn afgerond op f 5.

<sup>3</sup> Het betreft uitsluitend het onderdeel «daling algemene uitkering». Opgenomen is een raming

van het 100%-bedrag voor jaar 1 (dat is het uitkeringsjaar dat begint op de datum van herindeling); de opbrengst loopt met stappen van 20% in vijf jaar terug tot nihil. Zie overigens de opmerking over de drempel van 0,5% in voetnoot 3 bij tabel 1). De gemeente Dalfsen voldoet niet aan de criteria voor toekenning van het verfijningsonderdeel; dit is aangegeven door: niet van toepassing (n.v.t.).

#### *Advies Raad voor de gemeentefinanciën*

De Raad voor de gemeentefinanciën geeft in zijn advies aan van mening te zijn dat uit deze gemeentelijke herindeling geen financiële problemen zullen voortvloeien. De Raad kan dan ook in zijn algemeenheid instemmen met de herindeling. Voor de bij de onderhavige herindeling betrokken gemeenten zal, zoals eerder in deze memorie aangegeven, onder de nFvw de huidige verfijning wijziging gemeentelijke indeling voor wat betreft de berekeningswijze onveranderd van toepassing blijven. Dit betekent dat de gemeenten Ommen, Raalte en Heino naar huidig inzicht een verfijningsuitkering zullen ontvangen. De Raad stelt dat in de memorie van toelichting, die hem voor advies is voorgelegd, niet is vermeld dat als voorwaarde voor het van toepassing blijven van de verfijning zal worden gesteld dat de gemeentelijke indeling uiterlijk 1 januari 1998 dient in te gaan. Dit terwijl de beheerders van het Gemeentefonds de Raad eerder kenbaar hebben gemaakt deze voorwaarde te zullen stellen aan alle wijzigingen van de gemeentelijke indelingen waarop de huidige verfijning nog onveranderd van toepassing zal blijven. Voor de duidelijkheid merk ik op dat deze voorwaarde wel degelijk geldt ten aanzien van de herindeling van Lemelerveld. De voorwaarde is echter in de memorie die aan de Raad is voorgelegd, niet expliciet genoemd omdat ik ervan uitga dat de onderhavige gemeentelijke herindeling kan ingaan per 1 januari 1997.

#### *Conclusie*

Samenvattend concludeer ik dat alle betrokken gemeenten ook na de grenswijzigingen financieel levensvatbaar zijn. Dit geldt zowel onder de FVW'84 als onder de voorziene nFvw.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
A. G. M. van de Vondervoort