

Vergaderjaar 2000–2001

**26 331**

## **Gemeentelijk herindelingsbeleid**

**Nr. 18**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2001

In het afgelopen jaar zijn de financiële effecten van gemeentelijke herindelingen bij verschillende gelegenheden in de Tweede Kamer aan de orde gesteld. Op een aantal vragen van de Kamer heb ik toen een schriftelijke reactie toegezegd. Deze brief gaat in op:

- de vragen die mevrouw Van der Hoeven en mevrouw Barth hebben gesteld bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Gemeentelijke herindeling in een deel van Twente op 22 juni 2000 met betrekking tot de financiële effecten van de herindeling voor de nieuwe gemeenten Vriezenveen en Hof van Twente (zie Handelingen II 1999/2000, blzz. 5786, 5787, 5794 en 5801);
- de vraag die de heer Hoekema heeft gesteld bij het wetgevingsoverleg op 13 juni 2000 over de herindelingsvoorstellen Limburg met betrekking tot de financiële gevolgen van de overgang van het veilingcomplex ZON van Grubbenvorst naar Venlo (zie kamerstukken II 1999/2000, 26 968, 26 969 en 26 970, nr. 8, blzz. 16, 30 en 38);
- de vraag die de heer Hoekema heeft gesteld bij het algemeen overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de begrotingen van gemeentefonds en provinciefonds op 6 december 2000 met betrekking tot de hoogte van de verdeelmaatstaf herindeling voor de (nieuwe) gemeente Raalte (zie kamerstukken II 2000/01, 27 400 B en C, nr. 9, blz. 7).

Op grond van de gegevens die op dit moment bekend zijn, kan ik de Kamer, mede namens de staatssecretaris van Financiën, het volgende berichten.

#### **Vriezenveen**

Mevrouw Van der Hoeven en mevrouw Barth hebben op basis van een brief van de gemeente gesteld dat in eerdere instantie aan Vriezenveen een gewenningsbijdrage is toegezegd van f 7,2 miljoen. Door de nieuwe

maatstaf herindeling zou het uit te keren bedrag teruglopen tot f 5,4 miljoen. Zij vragen om een verklaring van het verschil van f 1,8 miljoen.

Bij deze cijfers merk ik het volgende op. Ten eerste heeft mijn ambtsvoorganger geen gewenningsbijdrage van f 7,2 miljoen toegezegd. Bij de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel tot herindeling van Twente is in 1999 een benadering gegeven van de oude gewenningsbijdrage bij herindeling per 1 januari 2000. De raming kwam uit op een bijdrage van f 6,5 miljoen, waarvan in het eerste jaar f 2,6 miljoen (40%) tot uitkering zou komen. Dit laatste bedrag is vermeld in de nota naar aanleiding van het verslag bij het genoemde wetsvoorstel (kamerstukken II 1998/1999, 26 353, nr. 7, § 7 slot).

Ten tweede levert de nieuwe maatstaf herindeling Vriezenveen meer op dan f 5,4 miljoen. De nieuwe maatstaf is van toepassing omdat de herindeling destijds is uitgesteld tot 1 januari 2001. Hij resulteert in een uitkering van f 6,2 miljoen, waarvan 40% (circa f 2,5 miljoen) in het eerste jaar. Inmiddels is dit bedrag verwerkt in de voorschotbetalingen aan de nieuwe gemeente.

Het verschil tussen de raming van de oude gewenningsbijdrage (peiljaar 2000) en de raming van de maatstaf herindeling (peiljaar 2001) is dus geen f 1,8 miljoen, maar slechts f 0,3 miljoen. Hierbij is aan te tekenen dat een correcte vergelijking tussen de oude en de nieuwe regeling uiteraard moet uitgaan van een zelfde peiljaar.

Bij een vergelijking op peiljaar 2001 is de recente aanpassing van het verdeelstelsel met ingangsdatum 1 januari 2001 van belang, omdat daardoor de berekening van de oude gewenningsbijdrage anders uitvalt. De eerdere raming van f 6,5 miljoen werd in sterke mate bepaald door het oppervlak van de bebouwing van het gebied Aadorp, dat bij de herindeling is toebedeeld aan Almelo. Aangezien het gewicht van de maatstaf oppervlakte bebouwing in het nieuwe verdeelstelsel geringer is dan voorheen, is het effect van deze factor bij herindeling ook kleiner. Daardoor loopt onder het nieuwe stelsel de algemene uitkering van Vriezenveen bij de herindeling minder terug dan eerder het geval was. Toepassing van de systematiek van de oude gewenningsbijdrage op de situatie van 2001 zou geleid hebben tot een bijdrage aan Vriezenveen van maximaal f 6 miljoen. Dat is lager dan de uitkering van f 6,2 miljoen op grond van de nieuwe maatstaf herindeling. De nieuwe maatstaf is dus gunstig voor Vriezenveen.

Bij de invoering van de maatstaf herindeling is een overgangsregeling ingesteld, waardoor gemeenten de oude gewenningsbijdrage krijgen in plaats van de nieuwe maatstaf, indien die oude regeling voordeliger is. Met het oog op de aanpassing van het verdeelstelsel heeft mijn ambtsvoorganger deze overgangsregeling in zijn algemeenheid beperkt tot herindelingen van vóór 1 januari 2001. Deze beperking is, nadat positief was geadviseerd door de Raad voor de financiële verhoudingen, uiteengezet in een brief aan de Vaste commissie voor BZK van 5 november 1999 (kenmerk FO99/U86375). Daarvan is een afschrift gezonden aan de gemeenten Vriezenveen en Den Ham.

De nieuwe gemeente Vriezenveen valt dus zonder meer onder de nieuwe maatstaf herindeling; ze kan geen beroep doen op de overgangsregeling. Hierboven is aangetoond dat toepassing van die regeling Vriezenveen ook niets zou opleveren. Dit overziend zie ik geen reden om terug te komen op eerder genomen besluiten.

## Hof van Twente

Mevrouw Barth en mevrouw Van der Hoeven hebben de vrees uitgesproken dat zich bij de nieuwe gemeente Hof van Twente onoverkomelijke financiële problemen zullen voordoen. Ter plaatse heeft men een raming gemaakt, die aangeeft dat de fusie van de gemeenten f 16 miljoen meer zal kosten dan de opbrengst van de maatstaf herindeling. Dit zou tot gevolg hebben dat de begroting van de nieuwe gemeente over tien jaren nog een tekort van f 2 miljoen zou vertonen.

De nieuwe gemeente zal voor grote uitgaven staan vanwege de omvang van de samenvoeging (van vijf gemeenten naar één). Voor de eerste vier jaren schat de gemeente een bedrag van f 15,5 miljoen aan incidentele uitgaven. In een eerste kostenraming werden daaraan bedragen van structurele aard toegevoegd tot een totaal van ruim f 36 miljoen. Daartegenover werden de inkomsten geplaatst uit de maatstaf herindeling, die gesteld kunnen worden op f 19,5 miljoen. Deze bedragen zijn in de Tweede Kamer aangehaald. Later is de uitgavenraming in overleg met de provincie aangepast. Inclusief een zeker efficiencyvoordeel beloopt het totaal nu ruim f 25 miljoen, zodat een tekort wordt becijferd van circa f 5,5 miljoen.

Bij de verschillende uitgavenposten zijn nogal wat kanttekeningen te plaatsen. Niet zozeer bij de uitgaven die direct samenhangen met de reorganisatie (sociaal statuut, scholing, projectorganisatie, automatisering). Ik ga er van uit dat het niveau van deze incidentele uitgaven (in totaal f 11 miljoen) redelijk is geschat; de cijfers zijn overigens zeer globaal gehouden.

Een vraagteken zet ik bij het bedrag van f 4,5 miljoen dat is opgevoerd voor extra personeelskosten in de eerste drie jaren als het gemeentelijk apparaat – in afwachting van concentratie op één gemeentehuis – nog moet werken op meerdere locaties. Deze post betekent dat de gemeente te zijner tijd blijkbaar een structurele besparing verwacht ten opzichte van de huidige personeelsuitgaven op de vijf gemeentehuizen. Die structurele besparing wordt echter niet zichtbaar gemaakt.

In het algemeen lijkt de cijferopstelling van de gemeente onvolledig op het punt van te verwachten besparingen. Naar huidig inzicht zal de algemene uitkering van de nieuwe gemeente structureel circa f 1,9 miljoen achterblijven bij het totaal van de vijf samengevoegde gemeenten. Dit verschil is vooral toe te schrijven aan het vervallen van bedragen, die bedoeld zijn om de kosten van kleinschaligheid te compenseren (vast bedrag per gemeente, schaalfactor sociale dienst). Uiteraard verdwijnt de noodzaak daarvan bij schaalvergroting. Verwacht mag worden dat de daling van de algemene uitkering vrijwel geheel terugverdiend zal worden door structureel lagere uitgaven voor de bestuursorganen, de huisvesting en de automatisering en door meer efficiency in de bedrijfsvoering van de diensten.

Bij de raming van de meerkosten voor de eerste vier jaren heeft de gemeente ook kapitaallasten opgevoerd van een nieuw gemeentehuis. Een nieuw gemeentehuis van f 30 miljoen zou een extra investering betekenen van f 20 miljoen met een extra jaarlast van f 1,7 miljoen structureel. Dit laatste bedrag lijkt mij niet alleen rekenkundig te ruim geraamd. In het algemeen betwijfel ik of de herindeling structureel hogere uitgaven voor de huisvesting zal veroorzaken. Immers, ook zonder herindeling zouden mettertijd investeringen gedaan moeten worden voor vervanging of vernieuwing van gemeentehuizen. Dat die bij vijf gemeentehuizen niet meer dan f 10 miljoen zouden bedragen, lijkt onwaarschijnlijk. Naar mijn opvatting veroorzaakt de herindeling alleen tijdelijk extra kosten voor de gemeentelijke huisvesting (de investeringen moeten noodgedwongen

naar voren gehaald worden), terwijl het extra bedrag kleiner zal zijn dan de genoemde f 20 miljoen.

Overigens merk ik op dat de uitgaven voor de gemeentelijke huisvesting binnen het kostengeoriënteerde verdeelstelsel van het gemeentefonds voldoende worden gecompenseerd. Dat geldt ook voor herindelingsgemeenten. De gemeente Hof van Twente moet in staat geacht worden de lasten van het gemeentehuis te kunnen dekken uit de normale inkomsten.

De extra uitgaven van de fusiegemeente, die herleid kunnen worden tot de herindeling, zullen vooral incidenteel van aard zijn (ook de uitgaven voor de huisvesting). Hun omvang zal naar het zich laat aanzien onder het totaal blijven van de extra middelen die in de jaren 2001 tot en met 2004 beschikbaar zullen komen voor de nieuwe gemeente.

Daarbij gaat het niet alleen om de uitkering op de maatstaf herindeling (f 19 à f 20 miljoen) maar ook om de suppletie-uitkering uit hoofde van de aanpassing van het verdeelstelsel. In het kader van die overgangsregeling zal Hof van Twente in het jaar 2004 een aanzienlijke extra uitkering verwachten (in totaal f 3 à f 4 miljoen). Het betreft de afkoopsom van de suppletieregeling die vorig jaar werd toegekend aan twee van de samengevoegde gemeenten (Ambt Delden en Markelo) op grond van een zeer omvangrijk herverdeeleffect. Relatief gezien is dit effect bij Hof van Twente minder uitzonderlijk, zodat de gemeente niet in aanmerking zou zijn gekomen voor de afkoopsom indien de herindeling een jaar eerder had plaatsgevonden. Desondanks zal de afkoopsom van Ambt Delden en Markelo ten goede komen aan de nieuwe gemeente.

Dat de gemeente na het jaar 2004 nog de last zal voelen van een financiële erfenis van de herindeling lijkt dan ook niet aannemelijk. Vanaf dat jaar zal de gemeente een algemene uitkering ontvangen, die op eenzelfde niveau ligt als die van een vergelijkbare plattelandsgemeente. Bij een verstandig financieel beleid zal het wegvallen van enige vaste bedragen tegen die tijd zeker zijn gecompenseerd door efficiencywinst.

Het geheel overziend meen ik dat er geen reden is om de financiële situatie van de nieuwe gemeente Hof van Twente somber in te zien.

### **Horst aan de Maas**

De heer Hoekema heeft om nadere informatie gevraagd over de financiële gevolgen die voor de (nieuwe) gemeente Horst aan de Maas voortvloeien uit de overgang van het veilingcomplex ZON (Zuidoost Nederland) naar de (nieuwe) gemeente Venlo. Het veilingcomplex behoorde tot 1 januari 2001 tot het grondgebied van de (voormalige) gemeente Grubbenvorst. Enerzijds zijn de uitgaven die de gemeente Grubbenvorst deed met betrekking tot het gebied van het veilingcomplex weggevallen; deze uitgaven komen vanaf 1 januari 2001 ten laste van Venlo en niet ten laste van Horst aan de Maas. Anderzijds komen de OZB-inkomsten die behoren bij het gebied van de veiling na de datum van herindeling ten gunste van Venlo en niet van Horst aan de Maas.

Daar staat tegenover dat de negatieve inkomstenmaatstaf die bij de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt gebruikt, onder overigens gelijkblijvende omstandigheden, voor Horst aan de Maas, aanmerkelijk lager uitvalt dan het geval zou zijn als de OZB-capaciteit van het veilingcomplex mee zou tellen. Dit leidt, ceteris paribus, tot een hogere algemene uitkering. Het omgekeerde geldt voor de nieuwe gemeente Venlo.

Ik ga er vanuit dat deze ontwikkelingen per saldo resulteren in een financiële positie voor Horst aan de Maas die toereikend is in het kader van de opgaven waarvoor deze gemeente staat.

## **De maatstaf herindeling voor Raalte**

De heer Hoekema heeft aandacht gevraagd voor een brief van de gemeente Raalte, die per 1 januari 2001 is samengevoegd met Heino. De gemeente verwacht een bijdrage op grond van de maatstaf herindeling van f 4,5 miljoen (verdeeld over vier jaren). Omdat dit bedrag naar haar mening in geen verhouding staat tot de kosten vraagt de gemeente om een herziening van de maatstaf. Ze bepleit met name een herziening van het verdeelmechanisme. Dit zou Raalte benadelen, zo wordt geconcludeerd uit een vergelijking met de hogere bijdragen die andere nieuwe gemeenten in Twente van ongeveer gelijk inwonertal tegemoet kunnen zien.

De kritiek van Raalte op de hoogte en de systematiek van de nieuwe maatstaf deel ik niet. De maatstaf geeft een hogere bijdrage in het overgangstraject naarmate bij een herindeling meer gemeenten worden opgeheven en naarmate het inwonertal van de kleinere opgeheven gemeenten groter is. Omdat aannemelijk is dat de reorganisatie van de gemeentelijke bestuursapparaten ingewikkelder is naarmate meer gemeenten van enige omvang betrokken zijn bij een herindeling, lijkt mij dit een redelijk criterium. Dat de maatstaf de werkelijke kosten van herindeling onvoldoende compenseert, wordt door Raalte niet met feiten gestaafd.

Dat Raalte, gegeven de nieuwe maatstaf, benadeeld wordt in vergelijking met andere gemeenten van gelijk inwonertal lijkt mij niet juist. Volgens de huidige gegevens zal Raalte op grond van de maatstaf herindeling circa f 5,2 miljoen ontvangen. Dit bedrag is lager dan bijvoorbeeld Hof van Twente zal ontvangen (zie boven). Mij lijkt dat alleszins gerechtvaardigd, omdat de samenvoeging van vijf kleine gemeenten met een gemiddeld inwonertal van 7000 een ingewikkelder reorganisatie noodzakelijk maakt dan de fusie van twee gemeenten van 28 000 en 8000 inwoners. Een vergelijking met Hof van Twente ligt daarom niet voor de hand. Raalte kan beter vergeleken worden met herindelingsgemeenten als Rijssen en Dalfsen (in Overijssel) en De Bilt en Woerden (elders in het land). De uitkering aan Raalte heeft een zelfde orde van grootte als die aan deze gemeenten. Van benadeling kan dus geen sprake zijn.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries