

Voorwoord

Op 30 november 2001 verzocht de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer de Raad voor de financiële verhoudingen (de Raad) een onderzoek in te stellen naar de effecten van de gemeentelijke herindelingen, in het bijzonder in de provincie Overijssel. In de brief aan de Raad vroeg de commissie speciaal aandacht voor de financiële gevolgen die voorzienbaar waren en de feitelijke financiële gevolgen van de herindeling.

De Raad is de betrokken gemeenten en de provincie Overijssel dankbaar voor hun loyale medewerking bij de uitvoering van dit onderzoek. Het betekende ook voor de medewerkers van provincie en gemeenten veel extra werk om de kosten in beeld te brengen.

Het onderzoek moest naar zijn aard beperkt blijven. Voor een diepgaande analyse waren de mogelijkheden niet aanwezig. Desondanks is de Raad van oordeel dat de resultaten van het onderzoek zoals die er nu liggen voldoende zijn om tot een afgewogen oordeel te komen over de werking van de verdeelmaatstaf herindeling in het concrete geval van Overijssel.

A. van den Berg, voorzitter

M.P.H. van Haften, secretaris.

Samenvatting

De Raad heeft de bestaande regeling in het gemeentefonds, de verdeelmaatstaf gemeentelijke herindeling, op redelijkheid getoetst aan de Overijsselse herindelingen, die met ingang van 1 januari 2001 hebben plaatsgevonden. Dat wil zeggen dat is nagegaan of de verdeelmaatstaf de financiële gevolgen van de Overijsselse herindelingen in voldoende mate heeft gecompenseerd.

Van de 11 heringedeelde gemeenten zijn de gegevens van 8 gemeenten in dit toetsingsonderzoek betrokken. De toetsing is gebaseerd op schriftelijke opgaven van de gemeenten zelf, mondelinge toelichtingen daarop en in een later stadium op reacties van de gemeenten op de conceptrapportage van de Raad.

Bij de beoordeling van de kostenopgaven is de Raad uitgegaan van zijn eerder geformuleerde standpunt uit 1999, dat als volgt luidt:

- Bij samenvoeging van gemeenten daalt de algemene uitkering tot het niveau van al bestaande gemeenten van gelijke grootte. De daling maakt daarom geen onderdeel uit van de kosten die verbonden zijn aan herindeling.
- Nieuwe kosten die gerelateerd zijn aan de grootte van de nieuwe gemeente (bijvoorbeeld als gevolg van hogere salarisschalen) worden niet aan de herindeling toegerekend.
- De voorbereiding en implementatie van de nieuwe organisatie hebben noodzakelijke, incidentele uitgaven tot gevolg. Deze zogenaamde frictiekosten rekent de Raad wel tot de kosten van herindeling. Hier gaat het om kosten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra én tijdelijk zijn.

In de praktijk blijkt het niet mogelijk te zijn om een scherp onderscheid te maken tussen frictiekosten en andere kosten. Nadere uitgangspunten waren daarom nodig om tot een consistent en controleerbaar oordeel te komen.

Deze uitgangspunten zijn:

- Kosten van herindeling zijn alleen toegerekend als deze tot extra uitgaven hebben geleid.
- Nog niet afgeschreven boekwaarden van voorzieningen die niet meer passen in de nieuwe organisatie behoren tot de kosten van herindeling.
- Frictiekosten die het gevolg zijn van de aanpassing van de organisatie aan de nieuwe situatie zijn niet zonder meer toe te rekenen aan de herindeling. Dergelijke kosten komen in alle gemeenten voor die te maken hebben met noodzakelijke reorganisatie en zijn dus niet exclusief voor heringedeelde gemeenten. Hooguit kunnen die kosten bij een herindeling in versterkte mate optreden.
- Extra uitgaven moeten de toets der redelijkheid kunnen doorstaan.
- Kosten van bestuur worden nooit toegerekend aan bepaalde activiteiten, dus ook niet aan herindeling.

- Op basis van deze uitgangspunten heeft de Raad een indeling van de kosten gemaakt in drie categorieën, te weten: kosten die in zijn geheel kunnen worden beschouwd als herindelingskosten, kosten die gedeeltelijk zijn toe te rekenen aan de herindeling en kosten die niet aan de herindeling kunnen worden toegerekend. De Raad heeft de kosten naar hun aard ingedeeld in die categorieën. De Raad realiseert zich dat op die indeling allerlei nuanceringen zijn aan te brengen. De Raad heeft daar bewust van afgezien omdat dat enerzijds tot een veel diepgaander onderzoek zou hebben geleid (waar de Raad de capaciteit niet voor beschikbaar heeft) en anderzijds tot subjectieve beoordelingen zou hebben geleid die op zichzelf weinig toevoegen aan de resultaten van het onderzoek maar wel weer discussies kunnen oproepen.

In het rapport is het resultaat van deze beoordeling opgenomen voor vijf verschillende soorten herindelingskosten, namelijk voorbereidingskosten, kosten van personeel, kosten van automatisering en administratie, kosten van huisvesting en overige kosten. De kosten van deze categorieën zijn uitgesplitst per deelnemende gemeente opgenomen.

De Raad meent dat de maatstaf herindeling voor 100% de kosten moet kunnen dekken die volledig toegerekend zijn aan de herindeling. Voor het gedeeltelijk toerekenen van kosten gelden de volgende overwegingen:

- De toegerekende kosten per gemeente verschillen, niet alleen door verschillende omstandigheden, maar ook door verschillende eigen beleidskeuzes. Zo konden gemeenten preluderen op de herindeling en zo bepaalde kosten beperkt konden houden (bijvoorbeeld door uitstel van ICT-investeringen).
- Er vindt vermenging plaats met structurele kosten (bijvoorbeeld: alle gemeenten hebben wachtgeld, kosten van reorganisatie, etc.).

De Raad acht een dekkingspercentage van 50 voor deze kosten acceptabel.

De Raad constateert dat bij de Overijsselse gemeenten gezamenlijk de volledig aan de herindeling toegerekende kosten inderdaad voor 100% gedekt kunnen worden uit de verdeelmaatstaf herindeling. Daarnaast kunnen de gedeeltelijk toegerekende kosten gemiddeld voor de 8 gemeenten voor 36% worden gedekt. Overigens verschillen die dekkingspercentages tussen de gemeenten onderling aanzienlijk. De oorzaken daarvan moeten gezocht worden in factoren als verschillend eigen beleid met betrekking tot de aanpak, verschillende (historisch gegroeide) omstandigheden, en dergelijke. In het globale verdeelstelsel van het gemeentefonds worden die factoren niet meegewogen.

De Raad is op grond van deze bevinding van mening dat de verdeelmaatstaf herindeling voldoende compensatie biedt voor de kosten van herindeling. Weliswaar blijft de gemiddelde dekking van de gedeeltelijk toegerekende kosten onder de 50% die de Raad acceptabel acht, maar dat wordt veroorzaakt door kostenverhogende aspecten die specifiek voor Overijssel gelden en niet passen binnen het objectieve systeem van het verdeelstelsel. Het merendeel van deze extra kosten houdt verband met de tussentijdse vertraging van het proces van herindeling met één jaar. De oorzaak van deze vertraging lag niet bij de gemeenten zelf. Die extra kosten horen naar hun aard niet thuis in het objectieve verdeelstelsel van het gemeentefonds. De vraag of en hoe deze kosten buiten het gemeentefonds kunnen worden gedekt is in het kader van dit toetsingsonderzoek inzake de verdeelmaatstaf gemeentelijke herindeling niet aan de orde. Het is aan het kabinet c.q. de Tweede Kamer om te bezien of de gemeenten hierin anderszins tegemoet worden gekomen.

1.

Inleiding

Aanleiding voor het onderzoek

Op 30 november 2001 verzocht de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer de Raad voor de financiële verhoudingen (de Raad) een onderzoek in te stellen naar de effecten van de gemeentelijke herindelingen, in het bijzonder in de provincie Overijssel. In de brief aan de Raad vroeg de commissie speciaal aandacht voor de financiële gevolgen die voorzienbaar waren en de feitelijke financiële gevolgen van de herindeling (zie bijlage 1).

De keuze voor Overijssel was de Kamercommissie ingegeven door brieven van diverse heringedeelde gemeenten uit deze provincie aan de Tweede Kamer. Daarin werd aangegeven dat de bijdrage in het gemeentefonds op basis van de maatstaf herindeling ontoereikend was voor de feitelijke kosten verbonden aan de herindeling. Zo gaf de gemeente Hof van Twente aan dat de fusie *f* 16 miljoen meer zou gaan kosten dan de opbrengst van de maatstaf herindeling. De gemeente Raalte vroeg om een herziening van de maatstaf en het verdeelmechanisme, omdat deze gemeente het niet eens was met de systematiek waarbij het aantal heringedeelde gemeenten mede de hoogte van de vergoeding bepaalt. Ook GS van Overijssel drongen er bij de minister van BZK op aan de maatstaf herindeling nog eens goed te bezien en daarbij de financiële problematiek van zowel de Twentse als de west-Overijsselse gemeenten te betrekken. Het mag niet zo zijn dat een heringedeelde gemeente in een achterstandssituatie geraakt, aldus de provincie Overijssel. (zie bijlage 2).

In een brief van 11 februari 2002 aan de Vaste Commissie voor BZK (zie bijlage 3) gaf de Raad aan verheugd te zijn over het verzoek. Immers: over de problematiek van de financiële effecten van gemeentelijke herindeling blijkt permanent discussie te bestaan. Deze discussie wordt naar de mening van de Raad veroorzaakt door het gevoel bij heringedeelde gemeenten dat de vergoeding van de kosten van herindeling in het Gemeentefonds onvoldoende is om de werkelijke kosten te dekken. Een probleem daarbij is dat het begrip 'kosten van herindeling' op verschillende manieren kan worden uitgelegd. De Raad antwoordde de Kamercommissie op het verzoek in te willen gaan en zich daarbij te willen concentreren op de Overijsselse gemeenten, omdat in deze provincie voor de eerste keer de nieuwe maatstaf herindeling van toepassing was.

Taakopvatting en basis voor het onderzoek

In de brief van 11 februari 2002 gaf de Raad aan dat het doen van onderzoek in enge zin niet tot zijn taakopdrachten behoort. Als gevolg daarvan is de Raad ervan uitgegaan dat de vraag van de Kamercommissie bedoeld was om de bestaande regeling in het gemeentefonds te toetsen aan het concrete geval van de Overijsselse herindelingen. Met onderzoek wordt derhalve toetsingsonderzoek bedoeld.

Bij toetsing van de maatstaf herindeling zullen de eerdere standpunten van de Raad over deze maatstaf worden betrokken. Deze standpunten die zijn neergelegd in het Jaarrapport 1999 en in het advies van de Raad van 14 september 1999 betreffende de vervanging van de gewenningsbijdrage door een maatstaf herindeling (Raad 12.10/005.006) en kunnen als volgt worden samengevat.

- In het kostengeoriënteerde verdeelsysteem van de algemene uitkering past slechts een tijdelijke vergoeding voor financiële gevolgen van herindeling. Oftewel: herindeling kan niet leiden tot extra structurele uitgaven, omdat de heringedeelde gemeente moet kunnen uitkomen met dezelfde inkomsten als een vergelijkbare niet-heringedeelde gemeente.
- Door samenvoeging van gemeenten neemt de gezamenlijke algemene uitkering (meestal) af als gevolg van het wegvallen van één of meerdere keren van het vaste bedrag en de schaalfactor voor de apparaatskosten van de sociale dienst. Als gevolg van de kostengeoriënteerdheid van het stelsel dienen ook de kosten navenant af te nemen. De Raad is daarom van mening dat een tijdelijke vergoeding van kosten niet mag worden gezien als compensatie voor wegvallende vaste bedragen.

De Raad erkent dat er frictiekosten zijn die in een kostengeoriënteerd verdeelsysteem behoren te worden gecompenseerd.

Opzet rapportage

In paragraaf 2 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de vergoeding uit het gemeentefonds voor kosten van herindeling sinds 1997 (van gewenningsbijdrage tot de huidige verdeelmaatstaf). In paragraaf 3 wordt een korte samenvatting gegeven van de meest recente onderzoeken naar deze kosten. In paragraaf 4 wordt het eerder geformuleerde standpunt van de Raad weergegeven. In paragraaf 5 wordt de opzet van het uitgevoerde onderzoek uiteengezet. In paragraaf 6 worden de kostenopgaven van de gemeenten kort samengevat. Paragraaf 7 bevat de beoordeling van die opgaven. Zowel de beoordelingscriteria als de daadwerkelijke (cijfermatige) uitkomsten van de beoordeling komen aan de orde. In paragraaf 8 wordt ingegaan op de reacties van de gemeenten op een eerste concept van dit rapport, met name op de beoordeling van de gemeentelijke opgaven. In paragraaf 9, ten slotte, worden de conclusies van de Raad weergegeven.

Het rapport bevat een vijftal bijlagen. Bijlage 1 is het verzoek van de Vaste Commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer. Bijlage 2 is het verzoek van Gedeputeerde Staten van Overijssel aan de minister van BZK om verbetering van de uitkering uit het gemeentefonds voor de kosten van herindeling. Bijlage 3 is de antwoordbrief van de Raad op het verzoek van de Vaste Commissie. Bijlage 4 bevat een overzicht van de betrokken oude en nieuwe gemeenten.

2.

Vergoeding voor kosten van herindeling, een terugblik

Met ingang van 1 januari 1997 werd met de invoering van de Financiële-verhoudingswet de gewenningsbijdrage herindeling in het gemeentefonds opgenomen. Deze bijdrage was bedoeld om de achteruitgang in de algemene uitkering uit het gemeentefonds als gevolg van gemeentelijke herindeling tijdelijk te compenseren.

In 2000 werd de gewenningsbijdrage vervangen door de maatstaf herindeling die tot doel had een tijdelijke vergoeding te geven voor tijdelijke financiële gevolgen van herindeling. De nieuwe maatstaf was, in tegenstelling tot de gewenningsbijdrage, niet een compensatie voor de achteruitgang van de algemene uitkering, maar een compensatie voor frictiekosten. De Raad voor de financiële verhoudingen kon zich vinden in deze wijziging. Al eerder had de toenmalige Raad voor de gemeentefinanciën gepleit voor een compensatie van frictiekosten, waarbij de compensatie voor de dalende algemene uitkering zou vervallen.

De nieuw voorgestelde wijziging in de maatstaf herindeling beoogde een vereenvoudiging en, voor de meeste gevallen, een verhoging te zijn ten opzichte van de gewenningsbijdrage.

Het toenmalige kabinet stelde voor de nieuwe vergoeding te koppelen aan het vaste bedrag in het verdeelstelsel. Dat zou globaal een verdubbeling inhouden ten opzichte van de soberder gewenningsbijdrage. Voor die verdubbeling was ook een reden. In een onderzoek van de Inspectie Financiën Lokale en Provinciale Overheden (IFLO) van het ministerie van BZK¹ was naar voren gekomen dat een compensatie van de frictiekosten een hoger bedrag zou vergen dan een compensatie van de achteruitgang van de algemene uitkering, zoals tot dan toe gebruikelijk was. Ook de Raad vond een globale verdubbeling van de vergoeding verdedigbaar en redelijk.

De voorgestelde vereenvoudiging moest een einde maken aan de ingewikkelde toerekening van de gewenningsbijdrage die in de praktijk vaak aanleiding gaf tot discussies. Een eenvoudige, objectieve en algemene maatstaf in plaats van een gedetailleerde specifieke uitkering sloot bovendien beter aan bij de vrijheid van gemeentelijke keuzen voor en na een herindeling.

Tot slot zou de nieuwe maatstaf ook recht doen aan het gegeven dat een samenvoeging van meerdere gemeenten meer kosten met zich zou brengen.

Met deze overwegingen kwamen de beheerders van het gemeentefonds tot de volgende formule:

$$\text{Vergoeding totaal} = 6 \times (\text{aantal samengevoegde gemeenten} - 1) \times A$$

waarbij A formeel een nader te bepalen bedrag was, maar om praktische redenen gelijk gesteld zou worden aan het vaste bedrag in het gemeentefonds.

De omvang van de gemeenten speelde in deze regeling geen rol. Met dit laatste punt was de Raad het eens. Als er al een samenhang te vinden zou zijn tussen de omvang van een nieuwe gemeente en de complexiteit van de herindeling, dan zou die zo weinig eenduidig

¹ 'Rapport van een inventarisatie van frictiekosten bij gemeentelijke herindeling', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden, 27 augustus 1999.

zijn dat het voordeel van een eenvoudige maatstaf teniet zou worden gedaan. Bovendien wist iedere gemeente nu van te voren hoe hoog de vergoeding zou zijn.

Op het punt van de koppeling aan het vaste bedrag in het verdeelstelsel week de Raad af van het voorstel van de fondsbeheerders. De Raad stelde voor om de koppeling aan het vaste bedrag los te laten, zodra A eenmaal bij de aanvang van de nieuwe regeling bepaald was. Er was geen reden om de vergoeding bij herindeling mee te laten groeien met de groei van het vaste bedrag als gevolg van nieuwe ijkpunten. Fricatiekosten gaan immers niet recht evenredig mee met het vaste bedrag.

In de definitieve regeling is de koppeling daadwerkelijk losgelaten. De uitkeringsfactor wordt vastgesteld voor het jaar waarin de samenvoeging plaatsvindt. De uitkering wordt over een periode van vier jaar uitgekeerd in een ritme van 40% in het jaar van samenvoeging en van telkens 20% in de daarop volgende drie jaar.

De nieuwe maatstaf herindeling werd ingevoerd met ingang van 1 januari 2000, waarbij er nog eenmaal een verhoging (na de verhoging ten opzichte van de gewenningsbijdrage) werd doorgevoerd met, in basis, f 117,44 per inwoner van de voormalige gemeenten, exclusief de grootste voormalige gemeente, over een periode van vier jaar. Deze extra verhoging was de wens van de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de begroting 2000 van het gemeentefonds. Het toenmalige kabinet heeft dit verzoek gehonoreerd met als argument dat de werking van het gemeentefonds als een desincentive wordt beleefd bij het proces van gemeentelijke samenvoegingen.²

Door toevoeging van het inwoneraspect werd de formule voor de berekening van de maatstaf vanaf 2001 als volgt gewijzigd:

$$[3.493.023*a + 117,44*(b-c)]*d^3$$

waarbij:

a= het aantal gemeenten waarmee het totaal aantal gemeenten ten gevolge van de samenvoeging verminderd wordt;

b=het aantal inwoners per 1 januari van het jaar voorafgaand aan de samenvoeging van de gemeenten die bij de herindeling worden samengevoegd;

c=het aantal inwoners per 1 januari van het jaar voorafgaand aan de samenvoeging van de bij de samenvoeging betrokken gemeenten met het grootste aantal inwoners;

d=de uitkeringsfactor die is vastgesteld voor het jaar waarin de samenvoeging plaatsvindt.

Een belangrijk voordeel van de nieuwe regeling was dat de hoogte van de uitkering op grond van de maatstaf herindeling van tevoren duidelijk is, hetgeen van eerdere regelingen niet kon worden gezegd.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, Brief van de Minister van BZK aan de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer, 10 februari 2000

³ In guldens.

3.

Recente kostenonderzoeken

Het kabinetsvoorstel voor een nieuwe maatstaf herindeling was mede gebaseerd op het hiervoor reeds aangehaalde IFLO-onderzoek naar de frictiekosten bij zes gemeentelijke herindelingen in 1998 en 1999, waarop de gewenningsbijdrage van toepassing was⁴. De uitkomst van deze inventarisatie van frictiekosten leverde voor het toenmalige kabinet de onderbouwing voor zijn oordeel over de waarde van die maatstaf. De door de IFLO genoemde frictiekosten waren - en zijn - daarmee overigens niet erkend in de betekenis van een plicht tot vergoeding door het Rijk.

In het 'Rapport van een inventarisatie van frictiekosten bij gemeentelijke herindeling' van de IFLO wordt een samenvatting gegeven van de destijds recente onderzoeken naar onder meer de financiële gevolgen van gemeentelijke herindeling⁵. Deze literatuurstudie is thans niet overgedaan (zie echter paragraaf 5: een eigen studie is noodzakelijk om eigen conclusies te trekken). Hier wordt volstaan met de onderstaande (geciteerde) conclusies die de IFLO heeft getrokken:

“De literatuur overziend is men het er toch wel over eens dat er sprake is van extra tijdelijke kosten bij herindeling, ook wel frictiekosten genoemd. De frictiekosten worden in ieder geval onderscheiden van de structurele kosten. Voor dit onderscheid zijn de volgende aspecten van belang.

- Frictiekosten zijn extra kosten die zonder de herindeling niet gemaakt zouden zijn.
- Frictiekosten dienen onderscheiden te worden van nieuwe kosten die grootte-gerelateerd zijn (bijvoorbeeld hogere inschaling van personeel en hogere huisvestingskosten zijn grootte-gerelateerd).
- Frictiekosten zijn per definitie tijdelijk.

Als frictiekosten zouden (ten dele) kunnen worden aangemerkt:

- voorbereidingskosten (o.a. voorlichting)
- kosten organisatieonderzoek
- tijdelijke huisvestingskosten (dislocaties, verlies werktijd, reistijd)
- afstemmen planologische maatregelen, verordeningen e.d.
- beëindigen gemeenschappelijke regelingen

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 B, nr. 7. Brief van de Minister van BZK aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Den Haag, 16 december 1999.

⁵ Het betreft de volgende onderzoeken:

- J.M.J. Berghuis, M. Herweijer, W.J.M. Pol: Effecten van herindeling, Groningen, 1995
- J.M. van Diepen: Maatstaf herindeling, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, april 1995
- Raad voor de gemeentefinanciën: Verfijning gemeentelijke herindeling, advies aan de gemeentefondsbeheerders, 31 juli 1995
- Inspelen op herindelingeffecten, Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 1997
- Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1998 (Kamerstukken II, 1998-1999, 26 331, nr. 1
- Th.A.J. Toonen, M.J.E.M. van Dam, M.C.S. Glim, G.J. Wallagh: Gemeenten in ontwikkeling, herindeling en kwaliteit, Utrecht, 1998
- Raad voor de financiële verhoudingen: Trends in de financiële verhoudingen, jaarrapport 1999, Den Haag, april 1999
- P. Bordewijk: Schaaleffecten in de inkomsten en uitgaven van gemeenten, B&G, mei/juni 1000, blz. 24-31

- verhuiskosten
- naamswijzigingen (plaatsnaamborden, briefpapier)
- administratie aanpassen (archieef, bevolkingsregister)
- extra verkiezingen
- extra wachtgelden bestuurders en ambtenaren
- extra automatiseringskosten.”

Een ander citaat, afkomstig van de IFLO:

“Bij de beoordeling van de frictiekosten is uitgegaan van het standpunt dat ook de Raad (voor de financiële verhoudingen) hanteert dat niet alle kosten van herindeling extra kosten zijn die eventueel gecompenseerd zouden moeten worden (...). Het moet gaan om extra tijdelijke kosten die zich in soortgelijke niet-heringedeelde gemeenten niet voordoen. Het is duidelijk dat dit geen zwart-wit kwestie is. Op iedere gehanteerde scheidslijn valt wel wat af te dingen of te nuanceren, omdat vele soorten uitgaven een zekere mate van beleidsgevoeligheid in zich hebben.”

De IFLO beoordeelt vervolgens de door de onderzochte gemeenten opgegeven inventarisatie van herindelingskosten en deelt die in drie categorieën, te weten:

- Kosten “(nagenoeg) geheel” behorend tot de frictiekosten.
- Kosten in “niet onbelangrijke mate” behorend tot de frictiekosten.
- Kosten “(nagenoeg) niet” behorend tot de frictiekosten.

In een tweede recent onderzoek naar de kosten van gemeentelijke herindeling⁶ wordt niet alleen ingegaan op de hoogte van de kosten van herindeling, maar worden daarbij ook de factoren betrokken die de kosten bepalen. In het onderzoek worden vier factoren onderscheiden.

- Het aantal gemeenten dat wordt samengevoegd
- Het type herindeling
- De mate van voorbereiding
- De mate van vrijwilligheid.

Op basis van onderzoek onder zes heringedeelde gemeenten in Drente concludeert de onderzoeker dat het aantal samen te voegen gemeenten, de mate van vrijwilligheid en het type herindeling van invloed is op de hoogte van de kosten.

Naarmate er meer gemeenten worden samengevoegd bij een herindeling worden er relatief meer kosten gemaakt. Gemeenten die vrijwillig fuseren maken minder kosten, dan gemeenten waarbij sprake is van weerstand. Tot slot is het type herindeling van belang: herindelingen waarbij een grote en een kleinere gemeente worden samengevoegd maken over het algemeen minder kosten dan andere typen herindelingen.

⁶ A. de Lange: investeren in verandering, een onderzoek naar de kosten die worden gemaakt bij gemeentelijke herindeling. Enschede, mei 2001. Universiteit Twente.

4.

Advies Raad voor de financiële verhoudingen inzake de verdeelmaatstaf gemeentelijke herindeling

Bij brief van 31 augustus 1999 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Raad om advies gevraagd over de in te voeren verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds. Het voorstel van de minister was mede gebaseerd op de resultaten van het hiervoor genoemde IFLO-onderzoek.

De Raad deelt, in navolging van de beheerders van het gemeentefonds, in zijn advies van 14 september 1999 de financiële effecten van herindeling in eerste instantie als volgt in:

- *“de algemene uitkering neemt door samenvoeging (meestal) af als gevolg van het wegvallen van een (of meer keren) van het vaste bedrag en de schaalfactor voor de apparaatskosten van de sociale dienst. Daar staat tegenover dat ook de kosten navenant afnemen;*
- *de frictiekosten: de noodzakelijke uitgaven die nodig zijn voor de voorbereiding en de implementatie van de nieuwe organisatie. Veelal gaat het om de kosten van overleg dat vooraf gaat aan de daadwerkelijke herindeling, reorganisatiekosten, kosten van aanpassing van automatisering en huisvesting en personeelsuitgaven zoals kosten voor opleiding en eventuele wachtgeldverplichtingen.*

De Raad onderkent beide ontwikkelingen. Hij heeft hierover in zijn Jaarrapport 1999 zijn visie reeds kenbaar gemaakt. Dat de algemene uitkering in veel gevallen afneemt is het logische gevolg van een kostengeoriënteerd verdeelmodel. De kostenoriëntatie blijft echter gehandhaafd, want de met het vaste bedrag samenhangende kosten vervallen eveneens. De Raad concludeert derhalve dat een vergoeding niet⁷ mag worden gezien als een tijdelijke compensatie voor een lagere algemene uitkering.

De Raad onderkent wel de gedachte dat de frictiekosten in principe in een kostengeoriënteerd verdeelmodel thuishoren, mits er sprake is van een aanmerkelijke afwijking van de normale kosten.”

In het Jaarrapport 1999 van de Raad is een en ander uitgebreid behandeld. De Raad stelt daarin dat frictiekosten kunnen worden onderscheiden van structurele kosten vanwege de volgende aspecten.

- Frictiekosten zijn extra kosten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn.
- Frictiekosten dienen onderscheiden te worden van nieuwe kosten die gerelateerd zijn aan de grootte van de gemeente. Bijvoorbeeld: een hogere inschaling van personeel is gerelateerd aan de grootte van de nieuwe gemeente en niet aan de herindeling.
- Frictiekosten zijn per definitie tijdelijke kosten. Structurele kosten behoren te worden gedekt uit de structurele middelen van de nieuwe gemeente.

Niet alle uitgaven die rond een gemeentelijke herindeling worden gedaan zijn als extra kosten te beschouwen. In het Jaarrapport 1999 stelt de Raad daarover het volgende: “In de eerste plaats hoeft het blote feit dat de uitgaven in een bepaalde periode zijn geconcentreerd en er dus sprake is van de ongelijke spreiding in de tijd, niet te leiden tot een honorering in een kostengeoriënteerd verdeelstelsel. Dat probleem kan worden opgelost door

⁷ In het advies is in de Samenvatting per abuis het woordje 'niet' weggelaten. De passage wordt echter in de hoofdtekst van het advies correct weergegeven.

het treffen van voorzieningen of door het activeren van deze kosten en deze in een beperkt aantal jaren af te schrijven.

In de tweede plaats worden de extra uitgaven mede beïnvloed door het beleid dat door de oude gemeenten is gevoerd of de nieuw gevormde gemeente wordt gevoerd. Met name speelt dat een rol bij de hoogte van de uitgaven voor wachtgelden.”

De Raad is dus van mening dat het bij frictiekosten gaat om extra tijdelijke kosten die zich in soortgelijke niet-heringedeelde gemeenten niet voordoen. De Raad realiseert zich dat dit geen zwart-wit kwestie is. Op iedere gehanteerde scheidslijn valt wel wat af te dingen of te nuanceren, omdat vele soorten uitgaven een zekere mate van beleidsgevoeligheid in zich hebben.

Naast de nuancering over de beleidsgevoeligheid is ook de nuancering op zijn plaats wat betreft de hoogte van de kosten van gemeentelijke herindeling. Elke gemeente, ook niet-heringedeelde, hebben regelmatig te maken met kosten van reorganisatie, automatisering, huisvesting. Bij een herindeling treden de uitgaven hooguit versneld op, of is er sprake van kapitaalvernietiging (nog niet afgeschreven activa die geen nut meer afwerpen). In het vervolg van dit rapport zal blijken dat deze nuancering van belang is.

5.

Opzet van het toetsingsonderzoek

Doelstelling van het toetsingsonderzoek

Aangezien het doen van onderzoek in enge zin niet valt onder de taakopdracht van de Raad is hij ervan uitgegaan dat de bedoeling van het verzoek van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is om de bestaande regeling in het gemeentefonds (verdeelmaatstaf gemeentelijke herindeling) te toetsen aan een concreet geval. Deze interpretatie door de Raad is gemeld in een brief aan de Voorzitter van de Vaste Commissie van 11 februari 2002, Rfv2002/055730. In die brief is tevens aangegeven dat de toetsing plaatsvindt aan het concrete geval van de Overijsselse herindelingen, die met ingang van 1 januari 2001 hebben plaatsgevonden. Een overzicht van de heringedeelde en oude gemeenten is opgenomen in bijlage 4.

Aanpak

De Raad heeft afgezien van een gedetailleerd eigen begrotings- c.q. rekeningsonderzoek bij alle heringedeelde gemeenten in Overijssel en bij hun voorgangers omdat dit een veel te zware belasting zou betekenen. Gekozen is voor een benadering die ook in het IFLO- en het UT-onderzoek is gekozen. Daartoe zijn de desbetreffende gemeenten schriftelijk (brief van 13 mei 2002) verzocht hun medewerking te verlenen aan het onderzoek en daartoe een opgave te verstrekken van de kosten die in verband met de herindeling zijn gemaakt. De desbetreffende brief ging vergezeld van het artikel van de Raad in het Jaarrapport 1999 over de kosten van herindeling (zie hoofdstuk 3). Tevens werd een opgaveformulier met toelichting bijgevoegd, dat de gemeenten als model voor hun kostenopgave konden gebruiken.

Alle elf nieuwe gemeenten hebben in beginsel positief op het verzoek van de Raad gereageerd. Wel meldde het grootste deel van de gemeenten dat de tijdslimiet (28 juni 2002) niet haalbaar was. De gemeente Steenwijk meldde zelfs dat voldoening aan het verzoek pas rond eind 2002 mogelijk zou zijn. Omdat dat het onderzoek teveel zou vertragen is deze gemeente verder niet meegenomen in het onderzoek. Later heeft ook de gemeente Kampen afgehaakt vanwege personeelwisselingen die het tijdig aanleveren van gegevens verhinderden. De gemeente Olst/Wijhe heeft wel een opgave ingediend maar deze was te beperkt om te worden meegenomen in het onderzoek. Een aanvullende opgave kon niet tijdig worden aangeleverd. Begin november 2002 waren alle kostenopgaven zoals deze uiteindelijk bij het onderzoek zijn betrokken, ontvangen.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden volgens de volgende stappen.

1. Oriëntatie op de totstandkoming van de huidige verdeelmaatstaf gemeentelijke herindeling en bestudering eerdere kostenonderzoeken. Zie hoofdstukken 2 en 4.
2. Definiëring van de kosten van herindeling. Deze definiëring van de kosten is gebaseerd op de visie van de Raad zoals die is verwoord in zijn Jaarrapport 1999.
3. Inventarisatie van de kosten bij de desbetreffende gemeenten. Ten behoeve van de inventarisatie is de gemeenten een standaardformulier met toelichting toegezonden.
4. Eerste beoordeling van de opgaven door het secretariaat van de Raad.
5. Overleg met de gemeenten over de kostenopgaven. De vragen die het secretariaat had geformuleerd zijn van tevoren aan de gemeenten toegezonden. Van deze besprekingen zijn korte verslagen gemaakt, die ook aan de gemeenten zijn toegezonden.

6. Op basis van de kostenopgaven en de verslagen van de besprekingen met de gemeenten is door het secretariaat een concept-rapport opgemaakt. Het concept-rapport is aan de gemeenten voorgelegd voor commentaar.
7. Het concept-rapport is zo nodig aangepast naar aanleiding van de opmerkingen van de gemeenten, ten minste door die opmerkingen in het (tweede) concept-rapport op te nemen.
8. Het tweede concept-rapport is aan de Raad voorgelegd. Naar aanleiding van de bespreking is dit concept bewerkt tot het eindrapport.

In verschillende fasen van het onderzoek is er ook contact geweest met de provincie Overijssel om gebruik te kunnen maken van de kennis die daar aanwezig is over de gemeentelijke herindeling en het financieel toezicht.

6. De kostenopgaven

6.1 Door gemeenten ingediende opgaven van kosten

Zoals eerder gemeld zijn van acht van de elf heringedeelde gemeenten (bruikbare) kostenopgaven ontvangen. De ontvangsten vonden plaats tussen begin juli en half oktober 2002. Een samenvattend overzicht van de opgaven wordt hieronder in tabel 1 gegeven.

Tabel 1 Kostenopgaven van de gemeenten (bedragen x miljoen €)

Gemeente	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dalfsen-Nieuwleusen	2	26.500	1,0	0,2	0,2	3,0	0,5	4,9	2,5
Dinkelland	3	26.000	0,7	5,3	1,0	5,6	1,8	14,3	4,8
Hardenberg	3	57.000	0,3	4,8	1,0	2,3	1,0	9,4	5,3
Hof van Twente	5	35.000	1,5	7,0	1,7	3,4	0,3	13,9	9,4
Raalte	2	36.000	0,5	3,8	0,4	2,9	0,4	8,0	2,5
Rijssen	2	35.000	1,3	3,3	0,9	0,8	0,6	6,9	2,5
Twenterand	2	33.500	2,2	3,7	0,7	2,2	1,6	10,4	2,9
Zwartewaterland	3	21.500	1,6	1,4	0,8	3,5	2,1	9,4	4,7

1 = aantal voormalige gemeenten

2 = aantal inwoners

3 = voorbereidingskosten

4 = kosten personeel

5 = kosten automatisering en administratie

6 = kosten huisvesting

7 = overige kosten

8 = totale kosten

9 = uitkering uit gemeentefonds volgens de verdeelmaatstaf herindeling

De inhoud van de verschillende kostensoorten komt in de volgende paragraaf aan de orde.

6.2 Opmerkingen over de opgaven

Hoewel de gemeenten een model-opgaveformulier was toegestuurd bleken de kostenopgaven toch nogal te verschillen. Een belangrijk verschil betrof de mate van gedetailleerdheid van de opgaven. Weinig gedetailleerde opgaven waren moeilijker in te delen naar de bovengenoemde indeling in kostensoorten. Een ander belangrijk verschil betreft de wijze van administreren van de kosten van herindeling in de gemeentelijke administraties zelf. Sommige gemeenten hebben aparte rekeningen in hun boekhouding geopend om de kosten van herindeling te registreren. Ook werden de bestede uren van het eigen personeel apart geregistreerd. Soms werd daarbij gebudgetteerd op basis van de te verwachten bijdrage uit het gemeentefonds. Andere gemeenten hebben dat veel globaler/beperkter gedaan en hebben dus 'dieper moeten graven' om de gevraagde opgaven te maken. Daarnaast zullen de deelnemende gemeenten ook onderling verschillen van opvatting over welke kosten wel of niet aan herindeling moeten worden toegerekend.

Ook zullen zij verschillen in de wijze waarop rekening is gehouden met de algemene opvattingen van de Raad over de definitie van herindelingskosten. Die mening was hen van tevoren kenbaar gemaakt (artikel Jaarrapport 1999).

Voorts wordt er hier op gewezen dat er in het geval van de Overijsselse herindelingen een bijzondere omstandigheid heeft gespeeld die tot hogere kosten heeft geleid, namelijk de vertraging van de inwerkingtreding met een jaar als gevolg van politieke omstandigheden. Deze bijzondere omstandigheid kan naar de mening van de Raad niet mede bepalend zijn voor een redelijke vergoeding uit het gemeentefonds voor de kosten van herindeling.

Ten slotte is nog van belang dat ten tijde van de voorbereidingen van de herindeling de oude regeling van de gewenningsbijdrage nog van kracht was. De maatstaf herindeling is pas in de loop van het jaar 2000 tot stand gekomen. De gemeenten hebben dus niet de gelegenheid gehad hun uitgaven ten behoeve van de herindeling in dat stadium af te stemmen op de te verwachten uitkering.

7.

Beoordeling van de opgaven

De maatstaf gemeentelijke herindeling vormt een onderdeel van het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Bij de constructie van het verdeelstelsel hebben twee begrippen een rol gespeeld, namelijk kostenoriëntatie en globaliteit. Het gewicht dat deze begrippen bij de vormgeving van het verdeelstelsel innemen hangt af van de mate waarin de gemeenten beleidsvrijheid hebben. Kosten zijn offers die gemaakt moeten worden om impliciet of expliciet geformuleerde (beleids-)doelstellingen te bereiken. In het huidige staatsbestel worden de beleidsdoelstellingen op lokaal niveau zowel door het Rijk (medebewind) als door de individuele gemeenten (autonomie) bepaald.

Bij stringent geformuleerde medebewindstaken wordt het beleid en daardoor ook de kosten voor een belangrijk deel bepaald door het Rijk. In dat geval zal, op grond van het streven naar een gelijke voorzieningencapaciteit voor alle gemeenten, de verdeling in hoge mate kostengeoriënteerd moeten zijn. Het Rijk bepaalt immers dan de kosten en is dan ook verantwoordelijk dat **elke** gemeente de kosten van het rijksbeleid in redelijkheid kan dragen.

Naarmate het Rijk minder regelt en de gemeenten meer beleidsvrijheid hebben, worden de kosten in meerdere mate bepaald door het gemeentelijk beleid. Het is in strijd met de eveneens bestaande eis van objectieve verdeling als de individuele beleidskeuzes van gemeenten doorwerken in de verdeling. In dat geval kan en moet worden volstaan met een globale tegemoetkoming.

Hoewel het Rijk verantwoordelijk is voor gemeentelijke herindeling, is de implementatie daarvan op lokaal niveau bijna uitsluitend een zaak van het lokale bestuur. Daarom kan bij een gemeentelijke herindeling worden volstaan met een globale tegemoetkoming in de eenmalige kosten die gemeenten (menen te) moeten maken. Anders dan bij stringent medebewind, waar voor alle individuele gemeenten de aansluiting tussen kosten en beschikbare middelen zo goed mogelijk moet zijn, kan in het onderhavige geval worden volstaan met een toets of gemiddeld genomen sprake is van een redelijke tegemoetkoming aan de gemeenten.

Bij de beoordeling van de kostenopgaven is de Raad uitgegaan van zijn eerder geformuleerd standpunt (zie paragraaf 4). Het gaat slechts om de frictiekosten, gedefinieerd als extra tijdelijke kosten die zich in soortgelijke niet-heringedeelde gemeenten niet voordoen. Daarbij heeft de Raad gesteld dat het niet gaat om een zwart-wit kwestie. Scherp onderscheid tussen wat wel en geen extra tijdelijke kosten zijn is moeilijk te maken. De Raad heeft er daarom voor gekozen de opgegeven kosten in te delen in drie categorieën van mate van toerekening aan herindeling, te weten: geheel toe te rekenen, gedeeltelijk toe te rekenen en niet toe te rekenen kosten.⁸

Om tot een beoordeling te komen tot welke categorie de opgegeven kosten moeten worden gerekend, heeft de Raad in de eerste plaats (paragraaf 7.1) een aantal uitgangspunten geformuleerd dat direct in verband staan met zijn algemene beschouwingen in het artikel in zijn Jaarrapport 1999 (zie paragraaf 4). In feite gaat het om een nadere precisering van de beschouwingen in het Jaarrapport. Op basis van die algemene uitgangspunten heeft de Raad ten behoeve van de concrete beoordeling in paragraaf 7.2 per kostensoort aangegeven welke kosten onder welke categorie vallen. Vervolgens heeft per kostensoort en in totaliteit kwantificering plaatsgevonden, die in de paragrafen 7.3 en 7.4 is samengevat.

⁸ Dit is op een soortgelijke wijze gedaan in het IFLO-onderzoek.

De Raad wijst er uitdrukkelijk op dat hij de kosten naar hun aard heeft ingedeeld in de bovengenoemde categorieën. De Raad realiseert zich dat op die indeling allerlei nuancerings zijn aan te brengen. De Raad heeft daar bewust van afgezien omdat dat enerzijds tot een veel diepgaander onderzoek zou hebben geleid (waar de Raad de capaciteit niet voor beschikbaar heeft) en anderzijds tot subjectieve beoordelingen zou hebben geleid die op zichzelf weinig toevoegen aan de resultaten van het onderzoek maar wel weer discussies kunnen oproepen. Zo is niet beoordeeld of gemeenten in alle gevallen de meest efficiënte aanpak hebben gekozen, of alle inhuur van (duur) extern personeel wel nodig was, of kostenbesparingen mogelijk waren geweest als de voorbereiding voortvarender zou zijn aangepakt, of de voormalige gemeenten wel voldoende hebben geanticipeerd (bijvoorbeeld door uitstel van investeringen in ICT), of er sprake is van een vacature voordeel door het aanhouden van vacatures, enzovoort.

7.1

Uitgangspunten bij de beoordeling van de kosten van herindeling

1. Een nieuwe gemeente krijgt uit het gemeentefonds die middelen die passen bij de structuurkenmerken van die gemeente. Tezamen met de eigen middelen, verkregen door middel van 'normale' tarieven moet de nieuwe gemeente in staat zijn een gemiddeld voorzieningenniveau te hebben. Dit is het algemene uitgangspunt van de financiële verhoudingen in Nederland.
2. Structurele uitgaven dienen te worden bekostigd uit de structurele middelen en kunnen dus niet worden gerekend tot de kosten van herindeling. Bepalend is niet of de uitgaven het gevolg zijn van een herindeling (bijvoorbeeld de bouw van een nieuw gemeentehuis). Uitgaven die weliswaar het gevolg zijn van een gemeentelijke herindeling, maar die passen binnen het structurele kostenniveau van met de nieuw gevormde gemeente vergelijkbare gemeenten, worden niet tot kosten van herindeling gerekend.
3. Incidentele extra kosten die een duidelijke relatie hebben met de herindeling kunnen worden gerekend tot de kosten van herindeling. Incidentele kosten ten behoeve van het inhalen van achterstanden bij de voormalige gemeenten behoren daar niet bij.
4. Kosten van herindeling worden alleen toegerekend als ze ook tot extra uitgaven leiden. Bijvoorbeeld: inzet eigen personeel voor de voorbereiding herindeling zijn wel kosten maar als ze niet leiden tot extra uitgaven (overwerk, en dergelijke) worden ze niet als herindelingskosten aangemerkt. Dit is wel het geval ten aanzien van de uitgaven van overwerk en van vervangend extern personeel. Op het eerste gezicht lijkt het alsof wordt afgeweken van het gangbare kostenbegrip. De Raad is echter van mening dat in een bijzondere, incidentele situatie zoals een gemeentelijke herindeling mag worden uitgegaan van marginale in plaats van integrale kosten. Marginale kosten zijn bij benadering gelijkgesteld aan de extra uitgaven die de gemeenten noodzakelijk hebben geacht. De marginale kosten zijn in het geval van de inzet van eigen personeel nihil. Immers: die kosten worden al gedekt uit de algemene uitkering. De kosten van extra overwerk en vervangend personeel behoren wel tot de marginale kosten. De Raad realiseert zich dat het eigen beleid van gemeenten hiermee van invloed is op de hoogte van de toegerekende kosten. Voor gemeenten, die gekozen hebben voor inhuur van externen zodat het eigen personeel kan doorgaan met de lopende zaken, krijgen meer kosten toegerekend dan gemeenten die gekozen hebben voor inzet van eigen personeel en de lopende zaken 'op een zacht pitje hebben gezet'. Zoals hiervoor reeds is gesteld heeft de Raad dit soort nuancerings geen rol kunnen laten spelen bij dit onderzoek.

5. (Investerings)uitgaven die als gevolg van herindeling moeten worden vervroegd, worden met gebruikmaking van de in het maatschappelijk verkeer gangbare percentages afgeschreven. Als extra kosten kunnen de nog niet afgeschreven boekwaarden van voorzieningen, die niet meer passen in de nieuwe organisatie, worden aangemerkt. Bijvoorbeeld: oude naamborden, ICT.
6. Het gaat dus om de frictiekosten die samenhangen met de transformatie van de oude situatie naar de nieuwe. Uitgangspunt voor de nieuwe situatie is de organisatie als een *going concern*. Dat betekent dat rekening wordt gehouden met het feit dat in iedere bestaande organisatie uitgaven voorkomen die te maken hebben met aanpassing van de organisatie, implementatie van nieuwe efficiëntere methoden, en dergelijke. Bijvoorbeeld: in elke organisatie vindt regelmatig een reorganisatie plaats. In elke organisatie komen wachtgeldenvoor, die het gevolg zijn van het niet meer voldoende functioneren van individuele medewerkers of door reorganisatie.
7. Extra uitgaven vanwege de transformatie van de gemeentelijke organisatie moeten de toets van redelijkheid kunnen doorstaan. Bovengemiddelde arbeidsvoorwaarden van voormalige gemeenten moeten kritisch worden bekeken. In het kader van de beoordeling van de kostenopgaven zijn daarom de sociale statuten opgevraagd om de kosten van wachtgeldenvoor, garantiesalarissen, en dergelijke kritisch te kunnen bezien. Aanleiding tot het stellen van vragen kan zijn het constateren van relatief hoge uitgaven die niet te verklaren zijn uit bijvoorbeeld het aantal samenstellende gemeenten, de verhouding van de inwonertallen van de nieuwe gemeente en de grootste oude gemeente, de mate van samenwerking, en dergelijke.
8. Kosten van bestuur worden niet toegerekend aan bepaalde activiteiten, dus ook niet aan herindeling. Extra bestuurskosten kunnen alleen als kosten van herindeling worden aanvaard als het om extra uitgaven gaat (bijvoorbeeld: tijdelijk verhoogde deeltijdfactor).

Samenvattend.

- Structurele uitgaven of structurele verlaging van inkomsten worden niet betrokken bij de kosten van herindeling.
- Alleen incidentele extra kosten en kosten van kapitaalvernietiging kunnen tot de kosten van herindeling worden gerekend, mits en voorzover er een duidelijk verband is met de herindeling.

7.2

Beschouwing per kostensoort

Hieronder worden per kostensoort de daaronder vallende opgegeven kosten genoemd. Daarbij wordt aangegeven of deze kosten geheel, gedeeltelijk of niet tot de kosten van herindeling kunnen worden gerekend. Voor de argumentatie waarom bepaalde kosten slechts gedeeltelijk of helemaal niet worden toegerekend aan de herindeling, wordt daarbij verwezen naar de algemene uitgangspunten zoals deze zijn genoemd in paragraaf 7.1.

1. Voorbereidingskosten

Geheel toegerekende kosten

- Inzet eigen personeel bij de interne voorbereiding van de herindeling voorzover ze tot extra uitgaven hebben geleid, dus kosten van overwerk.
- Inhuur externe adviseurs, en dergelijke ten behoeve van de voorbereiding van de herindeling.

- Inhuur externe capaciteit ter vervanging van eigen personeel dat met de voorbereiding is belast of ter opvulling van vacatures die als gevolg van een vacaturestop vooralsnog niet worden opgevuld.

Niet toegerekende kosten

- Inzet eigen personeel bij de interne voorbereiding van de herindeling, voorzover die niet tot extra uitgaven (overwerk) leidt. Zie uitgangspunt 4.

2. Kosten personeel

Geheel toegerekende kosten

- Inzet eigen personeel bij de implementatie van de nieuwe organisatie, nieuwe procedures, en dergelijke voorzover ze tot extra uitgaven hebben geleid, dus kosten van overwerk.
- Inhuur externe adviseurs, en dergelijke ten behoeve van de implementatie van de herindeling.
- Inhuur externe capaciteit ter vervanging van eigen personeel dat met de implementatie van de nieuwe organisatie, enzovoort is belast of ter opvulling van het overmatig aantal vacatures.
- Garantiesalarissen voor personeel dat in de nieuwe organisatie op functies is geplaatst met een lagere salarisschaal.
- Vergoeding van kosten woon-werkverkeer. Dit zijn (tijdelijke) vergoedingen aan personeel dat na de herindeling reiskosten moet maken die voorheen niet aan de orde waren.
- Reiskosten en kosten als gevolg van verlies aan arbeidsproductiviteit door verkeer tussen de verschillende locaties.
- Kosten van extra personeel als gevolg van dislocaties (extra personeel receptie, facilitaire zaken).

Gedeeltelijk toegerekende kosten

- Wachtgelden voormalig personeel. Deze kosten zijn het gevolg van het niet kunnen (of willen) inzetten van al het personeel in de nieuwe organisatie. Ingevolge het sociaal statuut van de gemeenten kunnen bepaalde personeelsleden gebruik maken van een afvloeiingsregeling en dan in aanmerking komen voor wachtgeld. Om te beoordelen of de regelingen niet al te ruim zijn, zijn de sociale statuten van de betrokken gemeenten met elkaar vergeleken. Wachtgelden die het gevolg zijn van een kwaliteitsimpuls moet de gemeente zelf opvangen. Zij leiden uiteindelijk tot verhoging van de efficiency. Om die reden, maar bovendien omdat elke gemeente wel te maken heeft met wachtgelden, bijvoorbeeld als gevolg van reorganisaties, worden deze kosten gerekend tot de kosten die gedeeltelijk zijn toe te rekenen aan de herindeling. Zie uitgangspunten 2 (kwaliteitsimpuls) en 6.
- Boventallig personeel. Het gaat hierbij om personeel, waarvoor geen passende werkplek is gevonden maar die ook niet in aanmerking komt voor een afvloeiingsregeling. Deze kosten worden gedeeltelijk toegerekend als kosten van herindeling omdat wordt aangenomen dat deze mensen een bijdrage leveren aan de gemeentelijke organisatie.
- Wachtgelden bestuurders. Deze kosten worden meegenomen als gedeeltelijk verband houdend met de herindeling omdat gemeenten structureel met dit soort kosten te maken hebben. Na herindeling zal dit slechts in versterkte mate het geval zijn. Zie uitgangspunt 6.

- Kosten van opleiding. Deze kosten worden gerekend tot de kosten die gedeeltelijk kunnen worden toegerekend aan de kosten van herindeling omdat elke gemeente structureel te maken heeft met kosten van opleidingen. Na een herindeling zal dit echter in versterkte mate het geval zijn. Zie uitgangspunt 6.
- Werving en selectie. Deze kosten behoren tot de reguliere kosten van een gemeente maar treden na een herindeling in versterkte mate op. Daarom worden ze gedeeltelijk toegerekend. Zie uitgangspunt 6.

Niet toegerekende kosten

- Kosten van hogere salarissen in de nieuwe organisatie. Deze extra kosten behoren bij de schaalgrootte van de nieuwe gemeente en zijn structureel. Zie uitgangspunt 2.
- Kosten van harmonisatie van arbeidsvoorwaarden. Het gaat hierbij om eigen gemeentelijk beleid. Zie uitgangspunt 7.

3. Kosten automatisering en administratie

Geheel toegerekende kosten

- Kosten van conversie van oude naar nieuwe systemen.
- Tijdelijke kosten voor communicatie met en tussen de (tijdelijke) dislocaties.

Gedeeltelijk toegerekende kosten

- Kosten van nieuwe computersystemen en software. Dit zijn normale en structurele uitgaven voor elke gemeente. Wel zal er in het algemeen sprake zijn van kapitaalvernietiging. Daarom kunnen deze kosten worden aangemerkt als gedeeltelijk behorend tot de herindelingskosten⁹. Zie uitgangspunten 2 en 5.
- Extra bekabeling: idem.
- Uitbreiding en vervanging telefooncentrale: idem.

4. Kosten huisvesting

Geheel toegerekende kosten

- Kosten van aanpassing tijdelijke huisvesting. Daaronder ook begrepen de kosten van plannen en andere voorbereiding. Het gaat hier immers om incidentele kosten.
- Verhuiskosten.

Niet toegerekende kosten

- Voorbereiding van en investering in nieuwe huisvesting. Deze kosten behoren tot de structurele kosten van elke gemeente en zijn dus niet meegenomen. Zie uitgangspunt 2.
- Uitbreiding van bestaand gemeentehuis met de bedoeling dat het verbouwde gemeentehuis daarna als permanente vestiging is bedoeld: idem.
- Nieuw meubilair, en dergelijke. Deze kosten behoren tot de normale uitgaven van een gemeente en worden dus niet meegenomen. Zie uitgangspunt 2.

⁹ Theoretisch zouden de kosten van de nieuwe investeringen geheel niet moeten worden toegerekend en de kosten van kapitaalvernietiging geheel wel. Die laatste kosten zijn echter moeilijk te achterhalen, bijvoorbeeld omdat ze niet manifest worden omdat de vroegere investering niet is geactiveerd. In plaats van een theoretisch juiste toerekening vindt daarom de gedeeltelijke toerekening van de opgegeven kosten plaats.

5. Overige kosten

Geheel toegerekende kosten

- Kosten van voorlichting en andere activiteiten in verband met het presenteren van de nieuwe gemeente.
- Kosten van afstemming van archieven.

Gedeeltelijk toegerekende kosten

- Kosten van functiewaardering in de nieuwe organisatie. Deze kosten behoren tot het normale kostenpatroon van een gemeente maar treden veelal vervroegd op. Daarom zijn ze gedeeltelijk meegenomen. Zie uitgangspunt 6.
- Kosten van korborden en huisstijl behoren tot het normale uitgavenpatroon van een gemeente. Wel treden deze na een herindeling vervroegd op. Daarom zijn ze gedeeltelijk meegenomen. Zie uitgangspunt 6.
- Kosten voor het afstemmen van verordeningen, bestemmingsplannen, subsidies gedwongen fusies van instellingen en regelgeving zijn gedeeltelijk meegenomen. Reden daarvoor is dat het tot het normale gemeentelijke beleid behoort om verordeningen en andere regelgeving periodiek te herzien. Dit vindt na herindeling echter versneld plaats, waardoor een zekere kapitaalvernietiging plaatsvindt. Zie uitgangspunt 6.

Niet toegerekende kosten

- Kosten van verkiezingen kunnen slechts worden meegenomen als het gaat om extra verkiezingen. In het geval Overijssel is daarvan geen sprake. In november 2000 zijn vervroegde gemeenteraadsverkiezingen gehouden. De eerstvolgende verkiezingen zijn in 2006.
- Daling van inkomsten uit de algemene uitkering door de herindeling en van de algemene uitkering en ozb- en andere inkomsten als gevolg van grenswijziging. In de systematiek van de financiële verhoudingen wordt verondersteld dat kosten en baten van grondgebied met elkaar in evenwicht zijn. In specifieke gevallen van gebiedsovergang naar een andere gemeente ligt compensatie door die andere gemeente voor de hand. Zie uitgangspunt 1.
- Rente van voorgesloten gelden. Het gaat hier om rentekosten als gevolg van de omstandigheid dat de kosten van herindeling eerder gemaakt worden dan de bijdrage uit het gemeentefonds (maatstaf herindeling) wordt ontvangen. Deze zijn niet meegenomen omdat in de financiële verhoudingen rentebetalingen niet gebruikelijk zijn.

7.3

Resultaat beoordeling

Tabel 2 Resultaten beoordeling per soort kosten en totaal

Vorbereidingskosten

Gemeente	Kostenopgave	Geheel toegerekend	Gedeeltelijk toegerekend	Niet toegerekend
Dalfsen	1.024.605	284.171	0	740.434
Dinkelland	680.282	680.282	0	0
Hardenberg	340.381	340.381	0	0
Hof van Twente	1.451.308	381.595	1.069.713	0
Raalte	495.768	495.768	0	0
Rijssen	1.335.242	346.753	988.489	0
Twenterand	2.168.979	391.325	1.777.654	0
Zwartewaterland	1.603.281	168.784	1.434.496	0
Totaal	9.099.846	3.089.060	5.270.352	740.434

Kosten personeel

Gemeente	Kostenopgave	Geheel toegerekend	Gedeeltelijk toegerekend	Niet toegerekend
Dalfsen	240.099	131.981	0	108.118
Dinkelland	5.333.825	2.883.002	2.450.823	0
Hardenberg	4.808.535	361.353	4.447.181	0
Hof van Twente	7.100.615	2.098.298	4.852.406	49.911
Raalte	3.774.084	3.147.213	584.372	42.499
Rijssen	3.278.787	1.852.837	1.425.951	0
Twenterand	3.587.356	1.306.545	2.408.811	0
Zwartewaterland	1.428.877	742.168	686.710	0
Totaal	29.292.178	12.523.397	16.856.253	200.528

Kosten automatisering en administratie

Gemeente	Kostenopgave	Geheel toegerekend	Gedeeltelijk toegerekend	Niet toegerekend
Dalfsen	169.862	169.862	0	0
Dinkelland	961.758	709.002	252.756	0
Hardenberg	992.006	0	992.006	0
Hof van Twente	1.727.048	726.582	1.000.466	0
Raalte	372.404	14.727	357.677	0
Rijssen	853.213	3.469	849.744	0
Twenterand	399.480	391.572	297.558	0
Zwartewaterland	803.593	84.644	718.949	0
Totaal	6.279.364	2.099.858	4.469.156	0

Kosten huisvesting

Gemeente	Kostenopgave	Geheel toegerekend	Gedeeltelijk toegerekend	Niet toegerekend
Dalfsen	2.998.484	1.625.556	0	1.372.490
Dinkelland	5.550.622	148.118	141.580	5.260.924
Hardenberg	2.297.946	1.054.887	1.217.926	25.134
Hof van Twente	3.362.382	222.310	0	3.140.071
Raalte	2.862.191	1.105.904	0	1.756.287
Rijssen	800.099	485.728	164.370	150.001
Twenterand	2.237.359	139.359	0	2.098.000
Zwartewaterland	3.483.592	572.308	0	2.911.283
Totaal	23.592.675	5.354.170	1.523.876	16.714.191

Overige kosten

Gemeente	Kostenopgave	Geheel toegerekend	Gedeeltelijk toegerekend	Niet toegerekend
Dalfsen	503.850	91.802	0	412.048
Dinkelland	1.817.399	29.950	324.449	1.463.000
Hardenberg	1.014.960	0	520.238	494.723
Hof van Twente	271.651	42.146	102.998	126.507
Raalte	427.836	27.629	0	400.207
Rijssen	631.635	74.212	306.740	250.682
Twenterand	1.870.222	78.637	0	1.501.935
Zwartewaterland	2.118.663	107.961	346.632	1.664.070
Totaal	8.656.216	452.337	1.601.056	6.313.172

Totale kosten

Gemeente	Kostenopgave	Geheel toegerekend	Gedeeltelijk toegerekend	Niet toegerekend
Dalfsen	4.936.462	2.303.372	0	2.633.091
Dinkelland	14.343.886	4.450.354	3.169.608	6.723.924
Hardenberg	9.453.828	1.756.621	7.177.351	519.856
Hof van Twente	13.913.004	3.470.931	7.025.583	3.316.490
Raalte	7.932.284	4.791.241	942.050	2.198.993
Rijssen	6.898.976	2.762.999	3.735.294	400.683
Twenterand	10.263.396	2.307.438	4.484.023	3.599.935
Zwartewaterland	9.438.005	1.675.866	3.186.786	4.575.353
Totaal	76.919.841	23.518.823	29.720.694	23.968.324

7.4

Totaalbeoordeling

In tabel 3 is een overzicht per gemeente en in totaal opgenomen van de mate waarin de herindelingskosten kunnen worden gedekt uit de opbrengst van de verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de geheel toegerekende kosten ook geheel worden gedekt uit de uitkering. Het restant is bedoeld om de gedeeltelijk toegerekende kosten geheel of gedeeltelijk te dekken. De mate waarin dat mogelijk is, is als percentage genoemd in de vierde kolom.

Tabel 3 Overzicht mate van dekking kosten door uitkering gemeentefonds (maatstaf herindeling)

Gemeente	Geheel toegerekend	Gedeeltelijk toegerekend	Dekkingspercentage gedeeltelijk toegerekende kosten	Gemeentefondsuitkering
Dalfsen	2.303.372	0	Nvt	2.500.000
Dinkelland	4.450.354	3.169.608	11	4.800.000
Hardenberg	1.756.621	7.177.351	49	5.300.000
Hof van Twente	3.470.931	7.025.583	84	9.400.000
Raalte	4.791.241	942.050	-243	2.500.000
Rijssen	2.762.999	3.735.294	-7	2.500.000
Twenterand	2.307.438	4.484.023	13	2.900.000
Zwartewaterland	1.675.866	3.186.786	95	4.700.000
Totaal	23.518.823	29.720.694	36	34.200.000

De onderzoeksvraag was of de huidige verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds de financiële gevolgen van herindeling voldoende compenseert. De Raad komt tot een eindoordeel mede op basis van de volgende overwegingen.

- Er zijn twee overwegingen om kosten gedeeltelijk aan de herindeling toe te rekenen, te weten vanwege de vermenging met structurele kosten en vanwege de mogelijkheid de kosten door gemeentelijk beleid zoveel mogelijk te beperken of zelfs te vermijden. De vraag is wat een redelijk percentage is voor de toerekening van deze kosten. Die vraag is niet exact te beantwoorden en verschilt bovendien per kostensoort en per gemeente. Zo kunnen in de ene gemeente de wachtgelden ver uitstijgen boven de “normale” kosten van wachtgelden, terwijl in een andere gemeente die kosten beperkt konden worden doordat voor een geheel andere aanpak is gekozen. Andere kosten kunnen beperkt worden gehouden door gericht gemeentelijk beleid. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de kosten van ICT omdat de gebruikelijke afschrijvingstermijnen voor die kosten kort zijn (3 à 5 jaar). Omdat de herindeling enkele jaren van tevoren in gang is gezet hebben de gemeenten de mogelijkheid daarop te anticiperen en zo de ICT-kosten ook daadwerkelijk te beperken. Alles overwegende is de Raad van oordeel dat een dekkingpercentage van de gedeeltelijk toegerekende kosten van 50 billijk is.
- In het voorgaande is niet betrokken de vraag in hoeverre de opgegeven kosten ook daadwerkelijk tot de opgegeven hoogte nodig waren. Met andere woorden: is in alle gevallen de meest efficiënte aanpak van voorbereiding en uitvoering gekozen. De Raad kan en wil daar geen oordeel over geven. De vraag is voorts in hoeverre de hoogte van de uitgaven is bepaald door eigen beleid van gemeenten. Met name kan gedacht worden aan het beleid ten aanzien van afvloeiing van medewerkers, zowel qua aantal als qua eventuele ruimhartigheid in de desbetreffende rechtspositionele regelingen. De wijze van voorbereiding en invoering van gemeentelijke herindeling wordt in hoge mate bepaald door het eigen beleid van oude en nieuwe gemeenten. Dat neemt echter niet weg dat de gemeenten onontkoombaar bepaalde extra kosten hebben. Waar het hier om gaat is dat die extra kosten alleen in het kostengeoriënteerde stelsel kunnen worden gehonoreerd voorzover ze daadwerkelijk noodzakelijk zijn. ‘Luxe voorzieningen’, hoewel het aan de gemeenten zelf is om die te treffen, passen daarin niet.

- Van invloed op de hoogte van de kosten is ook geweest de omstandigheid dat de herindeling als gevolg van politieke ontwikkelingen op nationaal niveau de herindelingen met een jaar zijn vertraagd. Verschillende gemeenten geven dit aan. Dat geldt zeker daar waar gemeenten de voorbereiding hebben vertraagd of zelfs stopgezet in de hoop dat uitstel tot afstel van de herindeling zou leiden. Het is moeilijk aan te geven tot welke extra kosten de vertraging heeft geleid. Met name gaat het om extra kosten als gevolg van inhuur van personeel omdat vacaturestops moesten worden verlengd. Eén gemeente noemt ook de herhaling van een organisatie-advies omdat het oude inmiddels verouderd dan wel niet meer politiek opportuun was. De Raad is van mening dat het hier toch om (relatief) aanzienlijke bedragen kan gaan. Vergoeding van extra kosten als gevolg van een incidentele omstandigheid past niet in een objectief kostengeoriënteerd verdeelstelsel. Als de bedragen bekend zouden zijn zouden ze door de Raad onder de categorie ‘niet toegerekende kosten’ zijn gebracht.
- Ten slotte merkt de Raad op dat het verdeelsysteem van het gemeentefonds weliswaar kostengeoriënteerd is maar óók globaal. Zoals hiervoor al naar voren is gebracht, geldt dat naarmate de gemeentelijke beleidsvrijheid groter is de globaliteit van de middelenverdeling ook groter mag zijn. Aangezien bij de implementatie van de herindeling de betrokken gemeenten een grote mate van beleidsvrijheid hebben, houdt dat in dat de verdeelmaatstaf herindeling wel in totaliteit moet zijn afgestemd op de behoefte aan middelen, maar dat dat niet exact voor elke gemeente afzonderlijk hoeft te gelden. Het oordeel van de Raad over de werking van de verdeelmaatstaf herindeling zal dan ook worden gebaseerd op de gemiddelde kostendekking.

Gezien de voorgaande kanttekeningen plaatst de Raad de volgende opmerkingen bij de uitkomsten zoals gepresenteerd in tabel 3.

- Gemeente Dalfsen: geen opmerkingen.
- Gemeente Dinkelland: de kosten die gedeeltelijk aan herindeling zijn toegerekend kunnen slechts voor 11% worden gedekt. Naar de mening van de Raad moet dit mede worden toegeschreven aan het feit dat, volgens eigen informatie van de gemeente, de voormalige gemeente Ootmarsum niet bereid was (volledig) aan de voorbereidingen deel te nemen. Daardoor moesten veel werkzaamheden op het laatste moment worden gedaan en relatief veel externen moesten (langer) worden ingehuurd. Daarnaast heeft het jaar vertraging tot veel personeelsverloop geleid. Om de inpassing van personeel niet te bemoeilijken zijn alle vacatures bevroren en ingevuld met tijdelijke krachten. Door de vertraging heeft dat langer tot extra kosten geleid. Daarnaast moest een extern advies door het verloop van tijd worden overgedaan.
- Gemeente Hardenberg: geen opmerkingen.
- Gemeente Hof van Twente: geen opmerkingen.
- Gemeente Raalte: de uitkering op grond van de verdeelmaatstaf herindeling is onvoldoende om de geheel toe te rekenen kosten te compenseren. Deze gemeente heeft vooral naar verhouding hoge personeelskosten. Door de gemeente is aangegeven dat de hoge kosten te maken hebben met de langer dan geplande bevroering van vacatures door de vertraging met een jaar met als gevolg hoge kosten van de inhuur van extern personeel.
- Gemeente Rijssen: deze gemeente heeft relatief hoge wachtgeld en wellicht wat hogere overige personeelsuitgaven (gegeven dat het hier gaat om een nieuwe gemeente die is ontstaan uit slechts twee voormalige gemeenten). Hoewel de gemeente dat niet zelf aangeeft mag worden verondersteld dat ook hier het jaar vertraging een rol heeft gespeeld.

- Gemeente Twenterand: er is geen duidelijke aanwijzing waarom het dekkingspercentage van de gedeeltelijk toegerekende kosten laag is.
- Gemeente Zwartewaterland: geen opmerkingen.
- Algemeen: aangenomen mag worden dat de vertraging van de herindeling met een jaar in alle gemeenten tot extra kosten zal hebben geleid.

Gegeven de voorgaande beschouwingen over de hoge kosten bij enkele gemeenten en de omstandigheid dat de kosten, die volgens de Raad aan de herindeling geheel kunnen worden toegerekend, voor 100% en de kosten, die gedeeltelijk kunnen worden toegerekend, voor 36% kunnen worden gedekt, is de Raad van mening dat de verdeelmaatstaf herindeling voldoende compensatie biedt voor de kosten van herindeling. Weliswaar blijft de dekking van de gedeeltelijk toegerekende kosten beneden het door de Raad billijk geachte 50% maar als rekening wordt gehouden met de kostenverhogende aspecten van de vertraging en is de Raad van mening dat toch aan de eigen “norm” wordt voldaan of daar wat betreft het gemiddelde van de acht gemeenten zo weinig van afwijkt dat aanpassing van de verdeelmaatstaf niet noodzakelijk is¹⁰. De Raad erkent dus dat er, buiten het gemeentelijk beleid om, extra kosten zijn gemaakt die verband houden met de herindeling maar het gevolg zijn van externe invloed, namelijk de vertraging van de herindeling met een jaar. Dekking van deze extra kosten binnen het objectieve systeem van het gemeentefonds past niet. De vraag of en hoe deze kosten buiten het gemeentefonds kunnen worden gedekt is in het kader van dit toetsingsonderzoek inzake de verdeelmaatstaf gemeentelijke herindeling niet aan de orde. Het is aan het kabinet c.q. de Tweede Kamer om te bezien of de gemeenten hierin anderszins tegemoet kunnen worden gekomen.

¹⁰ De extra kosten als gevolg van de vertraging met een jaar zullen voornamelijk kosten van inhuur externen zijn, kosten die voor 100% worden toegerekend aan de herindeling. Als deze extra kosten ten minste circa € 4 miljoen bedragen, hetgeen niet onwaarschijnlijk is, wordt aan de “norm” van 50% voldaan.

8.

Reactie gemeenten op de beoordeling

De aan het onderzoek deelnemende gemeenten is bij brief van het secretariaat van de Raad van 11 december 2002 gevraagd te reageren op een concept-rapport. Met name ging het daarbij om de vraag of naar de mening van de gemeenten de beoordeling van de opgegeven kosten overeenstemde met de uitgangspunten, zoals geschetst in de paragrafen 4, 7.1 en 7.2 van dit rapport. Ook werd de gemeenten gevraagd om een mening over de uitgangspunten zelf. De gemeenten hebben allemaal gereageerd en daarbij op- en aanmerkingen gemaakt. Tevens hebben de gemeenten gezamenlijk gereageerd op een aantal uitgangspunten van de Raad. Voorzover het secretariaat van oordeel was dat opmerkingen terecht waren (verkeerde interpretatie van de aard van kosten) hebben correcties plaatsgevonden. Die opmerkingen komen hier niet meer aan de orde. De overige opmerkingen, die hieronder zullen worden samengevat, hebben naar de mening van de Raad betrekking op de uitgangspunten van de Raad. De Raad heeft daarin geen aanleiding gezien die uitgangspunten aan te passen. De Raad hecht eraan te vermelden dat dit geen diskwalificatie betekent van de desbetreffende onderdelen van de kostenopgaven. Het betekent niet dat de Raad van oordeel zou zijn dat die kosten niet gemaakt hadden mogen worden. Uiteraard zijn de gemeenten daarin vrij. Ook ontkent de Raad niet dat (een deel van) de kosten niet gemaakt zouden zijn als er geen herindeling zou hebben plaatsgevonden. Het gaat om het oordeel of kosten al dan niet uit de reguliere inkomsten gedekt moeten worden. De verdeelmaatstaf herindeling beoogt immers, naar de mening van de Raad, de extra incidentele kosten (globaal) te dekken.

Uitgangspunten van de Raad

Bij brief van 21 januari 2003 hebben de gezamenlijke heringedeelde gemeenten gereageerd op een aantal belangrijke uitgangspunten van de Raad.

In de eerste plaats stellen de gemeenten dat de verdeelmaatstaf herindeling moet worden getoetst aan de werkelijke kosten, daarmee kennelijk suggererend dat de Raad dat niet doet. Het gaat hierbij echter om de vraag wat moet worden verstaan onder *werkelijke* kosten. De Raad verstaat daaronder: extra incidentele kosten die duidelijk verband houden met gemeentelijke herindeling. In paragraaf 4 is dit aangegeven en in de paragrafen 7.1 en 7.2 nader verduidelijkt.

In de tweede plaats wijzen de gemeenten op de “beleidsluwe en in veel gemeenten beheersarme” periode als gevolg van de herindeling. De Raad wijst er op dat niet duidelijk is gemaakt dat dit tot extra incidentele kosten heeft geleid. Voorts is de Raad van mening dat de herindeling ook moet worden gezien als een investering in de toekomstige beleids- en beheersontwikkeling (verbetering van de kwaliteit van bestuur en apparaat).

In de derde plaats vragen de gemeenten de Raad om bij de oordeelsvorming de volgende punten te betrekken.

1. Toegerekende eigen personeelskosten zijn, ook zonder extra kasuitgaven, kosten van herindeling.

De Raad erkent dat de inzet van eigen personeel economisch gezien als kosten van herindeling moet worden aangemerkt. Vergoeding van die kosten via de verdeelmaatstaf herindeling zou echter tot dubbele dekking leiden omdat ze al via de reguliere algemene uitkering worden gedekt. Alleen voorzover de inzet van eigen personeel leidt tot overwerk of compenserende inhuur van derden kan gesproken

worden van kosten die niet in het kostengeoriënteerde verdeelsysteem van het gemeentefonds zijn voorzien. De Raad ontkent dat zijn standpunt in strijd is met eerdere standpunten van de Raad.

2. Herindeling veroorzaakt een schoksgewijze aanpassing van de uitgaven. Op termijn leidt dit niet tot extra/hogere kosten. Bij kleinere gemeenten leidt het door het dwingende karakter van het tijdstip waarop kosten gemaakt moeten worden, tot meer vormen van frictiekosten dan waar de Rfv in het concept-rapport vanuit gaat. De discussie wordt bemoeilijkt doordat geen uitspraak wordt gedaan over de mate waarin gedeeltelijk toegerekende kosten worden geaccepteerd.
De Raad merkt op dat de genoemde kosten van hogere salariëring, harmonisering van arbeidsvoorwaarden en voorbereiding en investering in nieuwe huisvesting niet zijn meegenomen om de volgende redenen.
 - De hogere salariëring past bij grotere gemeenten. Daarmee is in het gemeentefonds rekening gehouden; de nieuw gevormde gemeenten wijken niet af van andere, vergelijkbare, gemeenten.
 - Harmonisering van arbeidsvoorwaarden hoeft niet perse tot hogere kosten te leiden. Dat hangt af van het gemeentelijk beleid.
 - Nieuwe huisvesting behoort ook tot de reguliere kosten waarmee rekening is gehouden in het gemeentefonds.
3. Inkomstenverlaging als kosten van herindeling. Verlaging van de algemene uitkering wordt niet tot de kosten van herindeling gerekend omdat de nieuwe uitkeringen passen bij de nieuwe gemeenten. De structurele kosten van de nieuwe gemeenten zijn lager dan de som van die van de oude gemeenten. Dat er in het overgangsproces frictiekosten bestaan is een feit. Die zijn hier aan de orde.
Ook hier wordt gesteld dat het standpunt in strijd zou zijn met eerdere uitspraken van de Raad. Dat is onjuist en berust op een verkeerde interpretatie van de passage waarnaar is verwezen. De desbetreffende passage in paragraaf 4 van het concept-rapport is, om misverstand te voorkomen, aangepast.

Ten slotte vragen de gemeenten aandacht voor het feit dat de herindelingen een vertraging van een jaar hebben opgelopen, hetgeen tot extra kosten heeft geleid. Zoals uit paragraaf 7 blijkt erkent de Raad dit maar is hij tevens van mening dat het daarbij om kosten gaat die niet dienen te worden gedekt via het objectieve verdeelstelsel van het gemeentefonds.

Impliciet of expliciet is ook in de individuele reacties gereageerd op de uitgangspunten van de Raad bij zijn opvattingen over welke kosten moeten worden toegerekend aan herindeling en vergoed moeten worden binnen de uitkering uit het gemeentefonds. Met name het niet meenemen van de achteruitgang in de algemene uitkering heeft in meerdere reacties van gemeenten aandacht gekregen. Zoals hiervoor gesteld is, is de Raad van mening dat dit uitgangspunt logisch volgt uit de kostengeoriënteerdheid van het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Dat geldt ook voor de achteruitgang van de algemene uitkering als gevolg van grenswijziging. Voorzover als gevolg van de grenswijziging boekwaarden moeten worden afgeschreven (kapitaalvernietiging voor de desbetreffende gemeente) dienen die naar de mening van de Raad te worden betrokken bij de verrekening met de gemeente waarnaar het betrokken gebied is toegegaan.

Eén gemeente heeft de representativiteit van de onderzochte gemeenten in twijfel getrokken. Dit vanwege het feit dat slechts acht van de elf heringedeelde gemeenten uiteindelijk in het onderzoek zijn betrokken. Bovendien wijst deze gemeente er op dat de

mate van vrijwilligheid en het type herindeling van invloed zijn op de kosten en dat de kosten van herindeling ook verschillend zullen zijn afhankelijk van het al dan niet betrokken zijn van een relatief grote oude gemeente bij de herindeling. De Raad is van mening dat met acht onderzochte gemeenten zeker een betrouwbaar beeld kan worden gegeven over het al dan niet toereikend zijn van de verdeelsleutel herindeling in het gemeentefonds. Ten aanzien van het laatste punt wijst de Raad er op dat in de verdeelmaatstaf herindeling reeds rekening wordt gehouden met de relatieve omvang van de grootste voormalige gemeente.

Nieuwe huisvesting

Meerdere gemeenten, die een deel van de investering in nieuwe huisvesting, evenals de voorbereidingskosten daarvoor, als kosten van herindeling hebben opgegeven, stellen het niet eens te zijn met de opvatting van de Raad dat het hier gaat om reguliere uitgaven die gedekt moeten worden uit de reguliere algemene uitkering uit het gemeentefonds. Als argument wordt veelal aangedragen dat zonder de herindeling deze investering niet had plaatsgevonden. Dat is uiteraard juist, maar niet het door de Raad gehanteerde criterium voor de beoordeling of de uit de investering voortvloeiende kosten aan de herindeling moeten worden toegerekend. Het criterium is of de kosten behoren tot de normale, structurele kosten van elke gemeente die gedekt moeten worden uit de structurele inkomsten, i.c. die uit het gemeentefonds. De beslissing om tot centrale huisvesting over te gaan wordt in het algemeen genomen omdat die, zoals één van de gemeenten terecht opmerkt, “de bedrijfsvoering het meest optimaal ondersteunt”. Met andere woorden, volgens de Raad: het meest efficiënt en effectief is en, zeker op de wat langere termijn, goedkoper is.

Vorbereidingskosten voor nieuwe huisvesting behoren volgens de Raad tot de investering zelf.

Personeelskosten

In veel gemeenten zijn de werkzaamheden ten behoeve van de herindeling met eigen personeel gedaan. Voor een deel is dat mogelijk omdat andere werkzaamheden (bijvoorbeeld beleidsontwikkeling) tijdelijk worden verminderd. Voor dat deel behoeven gemeenten naar de mening van de Raad geen compensatie te ontvangen uit het gemeentefonds omdat geen extra uitgaven optreden (zie hiervoor). Voor een ander deel zal de inzet van eigen personeel leiden tot overwerk of inhuur van externen teneinde achterstanden in regulier werk te voorkomen of inmiddels opgetreden achterstanden in te halen. Die kosten zijn meegenomen als kosten van herindeling. Voorzover dat in de concept-rapportage niet was gedaan is dat inmiddels gecorrigeerd. Honorering van zowel de reguliere personeelskosten als de kosten van overwerk en inhuren externen zou tot een dubbeltelling kunnen leiden.

Door enkele gemeenten is bezwaar gemaakt tegen het slechts gedeeltelijk meenemen van wachtgelden (seniorenregeling, non-activiteitenregeling), inclusief die van bestuurders, en kosten van boventallig personeel. De reden dat deze kosten gedeeltelijk worden toegerekend aan de herindeling is de volgende. Elke gemeente heeft periodiek te maken met reorganisaties (en voor wat betreft de bestuurders: verkiezingen met als gevolg wijziging in de samenstelling van het college van burgemeester en wethouders). Er treden immers regelmatig wijzigingen op in de omgevingsfactoren waar de gemeenten mee te maken hebben, zoals wijzigingen in de maatschappelijke behoeften, ontwikkelingen in de techniek, en dergelijke. Dat betekent dat de kosten die daarvan het gevolg zijn tot de reguliere kosten, te dekken uit de reguliere uitkeringen, moeten worden gerekend. Bij

gemeentelijke herindeling is het echter wel aannemelijk dat de reorganisatie omvangrijker en complexer is. Daarom zijn deze kosten wel gedeeltelijk meegenomen als kosten van herindeling.

De extra kosten als gevolg van hogere inschaling van personeel zijn niet meegenomen als kosten van herindeling omdat dat structurele kosten zijn die ook door andere, vergelijkbare gemeenten met een vergelijkbare algemene uitkering, worden gemaakt¹¹. Eén gemeente had daartegen bezwaar gemaakt, naar de mening van de Raad dus ten onrechte.

Dezelfde redenering geldt voor de kosten van functiewaardering.

Automatisering

Verschillende gemeenten waren het niet eens met de categorisering van deze kosten onder ‘gedeeltelijk toegerekende kosten’.

Voor automatisering geldt dat apparatuur en programmatuur regelmatig als gevolg van technische ontwikkelingen worden vervangen. De kosten behoren derhalve tot de reguliere kosten van een gemeente. Aannemelijk is echter dat dit bij gemeentelijke herindeling versneld plaatsvindt, waardoor een zekere mate van kapitaalvernietiging optreedt. Om die reden zijn deze kosten gedeeltelijk toegerekend aan de herindeling.

Diverse kosten

De kosten voor zaken als nieuwe huisstijl, gemeentelogo, ambtsketen, kom- en grensborden zijn gedeeltelijk toegerekend aan de kosten van herindeling. Verschillende gemeenten hebben daartegen bezwaar gemaakt omdat deze kosten zonder herindeling niet zouden zijn gemaakt. Ook hier geldt dat het hier gaat om reguliere kosten die elke gemeente af en toe moet maken. Aannemelijk is echter dat dit in geval van gemeentelijke herindeling versneld plaatsvindt waardoor een zekere mate van kapitaalvernietiging plaatsvindt. Om die reden zijn deze kosten gerekend tot de kosten die gedeeltelijk worden toegerekend aan de herindeling.

¹¹ Indien de salarissen hoger zijn dan die in vergelijkbare gemeenten dan moet gesproken worden van eigen beleid van de gemeente. Eigen beleid dient niet te worden gehonoreerd in de verdeling van het gemeentefonds.

9. Conclusies

De Raad heeft de onderzoeksvraag als volgt geïnterpreteerd: toets of de verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds voldoende rekening houdt met de relevante kosten. De Raad komt tot de conclusie dat de maatstaf voor de acht gemeenten tezamen daar inderdaad voldoende rekening mee houdt. De Raad komt tot die conclusie op grond van de volgende overwegingen:

- De Raad is uitgegaan van het standpunt, zoals geformuleerd in zijn jaarrapport 1999 en zijn advies van 14 september 1999 over de verdeelmaatstaf herindeling. Dat standpunt houdt in dat slechts extra incidentele kosten (waaronder die van kapitaalvernietiging) in het kostengeoriënteerde verdeelsysteem van het gemeentefonds in aanmerking komen voor compensatie.
- Gemeenten hebben op onderdelen van dat standpunt kritiek geleverd. De daarbij gehanteerde argumentatie is voor de Raad geen aanleiding geweest dat standpunt aan te passen.
- De Raad heeft de opgegeven kosten ingedeeld in kosten die geheel, gedeeltelijk onderscheidenlijk niet aan de extra incidentele kosten als gevolg van herindeling worden toegerekend. Daarbij is de Raad van mening dat de verdeelmaatstaf voldoet als, gemiddeld genomen, 100% van de geheel toe te rekenen kosten en 50% van de gedeeltelijk toe te rekenen kosten daaruit kunnen worden gedekt.
- De Raad heeft de kosten naar hun aard ingedeeld in de bovenbedoelde categorieën. De Raad realiseert zich dat op die indeling allerlei nuanceringen zijn aan te brengen. De Raad heeft daar bewust van afgezien omdat dat enerzijds tot een veel diepgaander onderzoek zou hebben geleid (waar de Raad de capaciteit niet voor beschikbaar heeft) en anderzijds tot subjectieve beoordelingen zou hebben geleid die op zichzelf weinig toevoegen aan de resultaten van het onderzoek maar wel weer discussies kunnen oproepen.
- De Raad heeft voorts geconstateerd dat in de kosten die geheel of gedeeltelijk zijn toegerekend aan de herindeling kosten zijn opgenomen die het gevolg zijn van het jaar vertraging dat bij de herindelingen is opgetreden. De Raad acht het zeer waarschijnlijk dat eliminatie van die kosten, als ze hadden kunnen worden gekwantificeerd, ertoe zou leiden dat is voldaan aan de bovenbedoelde ‘norm’ van 50%. Of daar wat betreft het gemiddelde van de acht gemeenten zo weinig van afwijkt dat aanpassing van de verdeelmaatstaf niet noodzakelijk is.

De Raad constateert dat de kosten buiten verantwoordelijkheid van de gemeenten hoger zijn uitgevallen dan noodzakelijk door de vertraging bij de herindelingen. Die extra kosten horen echter naar hun aard niet thuis in het objectieve verdeelstelsel van het gemeentefonds. De vraag of en hoe deze kosten buiten het gemeentefonds kunnen worden gedekt is in het kader van dit toetsingsonderzoek inzake de verdeelmaatstaf gemeentelijke herindeling niet aan de orde. Het is aan het kabinet c.q. de Tweede Kamer om te bezien of de gemeenten hierin anderszins tegemoet worden gekomen.

Bijlage 1 Brief van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 november 2001



Dossier/volgnr.
55815A-015
Kenmerk
Rfv2001/I99765

Den Haag, 30 november 2001

Aan de Raad voor de financiële verhoudingen
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

B.Z.K. 01-71

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in haar procedurevergadering van 29 november 2001 besloten u te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de effecten van gemeentelijke herindelingen, in het bijzonder in de provincie Overijssel.

De commissie zou graag willen dat u bij dit onderzoek aandacht besteedt aan de financiële gevolgen die voorzienbaar waren en de feitelijke financiële gevolgen.

Met vriendelijke groet,

de griffier van de vaste commissie
voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,


mevr. H.J.M.M. de Gier

c.c. de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL, Postbus 20018, 2500 EA DEN HAAG
Commissiesecretariaat B.Z.K.: telefoon 070-3182008; telefax 070-3183444;
e-mailadres: cie.biza@tk.parlement.nl

Bijlage 2 Brief van gedeputeerde staten van Overijssel van 1 september 2000



Aan de Minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties,
de heer K.G. de Vries
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Postadres
Provincie Overijssel
Postbus 10078
8000 GB Zwolle

Telefoon 038 425 25 25
Telefax 038 425 25 10

Uw kenmerk	Uw brief	Ons kenmerk	Datum
		BA 2000/2835	30 08 2000
Bijlagen	Doorkiesnummer	Inlichtingen bij	01. SEP 2000
	425 1296	hr. B.G. van den Berg en/of mevr. J.K. van der Laan	

Onderwerp

Compensatie herindelingskosten.

Geachte heer de Vries,

Recentelijk zijn er in de Tweede Kamer vragen gesteld over de compensatie van de kosten van herindeling in Twente. U heeft toen aangegeven dat de financiële consequenties voor de Twentse gemeenten nog nader zullen worden bezien.

Een en andermaal hebben wij en/of Provinciale Staten van onze provincie, de aandacht van u en uw voorganger gevraagd voor de problematiek van de compensatie van de kosten van herindeling. Het is ons bekend dat met ingang van het jaar 2000 de maatstaf herindeling is aangepast en dat de nieuwe maatstaf een aanzienlijke verhoging van de vergoeding voor nieuwe gemeenten inhoudt. Toch blijkt dat deze nieuwe maatstaf niet afdoende is om alle kosten van de herindeling te dekken. Zo is door de gemeenten die de gemeente "Hof van Twente" gaan vormen, de gemeenten Ambt en Stad Delden, Markelo, Goor en Diepenheim, globaal berekend dat er na aftrek van de herindelingsbijdrage f 5,7 milj. aan kosten van herindeling resteert.

De stuurgroep Dalfsen/Nieuwleusen heeft de Vaste Commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer laten weten dat de reeds bekende kosten van de herindeling op ruim f 3 milj. worden berekend. Bovenop deze kosten, zo laten zij de commissie weten, "zullen er nog aanzienlijke bedragen uitgegeven moeten worden aan maatregelen in het kader van automatisering, tijdelijke huisvesting en definitieve huisvesting. Deze kosten zijn nu nog niet exact te berekenen. Duidelijk is wel dat het om vele miljoenen gaat".

Postbank 833220
ING Bank 69 18 10 893

Het provinciehuis is vanaf het NS-station bereikbaar:
met stadsbus lijn 2 richting Berkum, halte provinciehuis

Bezoekadres
Luttenbergstraat 2
Zwolle

2

Het vorenstaande geeft ons aanleiding er bij u op aan te dringen de maatstaf herindeling nog eens nader te bezien en daarbij niet alleen de financiële problematiek van de Twentse gemeenten te betrekken maar ook die van de West-Overijsselse gemeenten. Wij blijven namelijk van mening dat gemeenten die bij een herindeling zijn betrokken, alle kosten verbonden aan die herindeling gecompenseerd dienen te krijgen. Het mag niet zo zijn dat een heringedeelde gemeente in een achterstandssituatie geraakt, enkel vanwege het feit dat er een herindeling heeft plaatsgevonden.

Wij spreken dan ook de hoop uit dat u een maatstaf gewenningsbijdrage zult ontwerpen die voorziet in een sluitende compensatie van de extra kosten van herindeling.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter

griffier.

The image shows two handwritten signatures in black ink. The top signature is written over the word 'voorzitter' and is a cursive signature that appears to be 'M. van der...' followed by a flourish. The bottom signature is written over the word 'griffier.' and is a more stylized cursive signature.

Bijlage 3 Brief van de Raad voor de financiële verhoudingen aan de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 februari 2002

De voorzitter van de Vaste Commissie
voor Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	B.Z.K. 01-71	Rfv2002/055730	11 februari 2001
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
drs. G.IJ. Batelaan	55815A-016	070-4267246	
Onderwerp	Financiële effecten gemeentelijke herindeling		

In uw brief van 30 november 2001 vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen een onderzoek in te stellen naar de financiële effecten van gemeentelijke herindelingen, in het bijzonder in de provincie Overijssel. De Raad is verheugd een advies aan u te kunnen uitbrengen. Over deze problematiek blijkt immers een permanente discussie te bestaan. Deze wordt naar de mening van de Raad veroorzaakt door het gevoel van heringedeelde gemeenten dat de vergoeding van de kosten van herindeling in het Gemeentefonds onvoldoende is om de werkelijke kosten van herindeling te dekken. Een probleem dat zich daarbij direct voordoet is de vraag wat moet worden verstaan onder het begrip "kosten van herindeling". De Raad heeft daarover beschouwingen gegeven in zijn jaarboek 1999 en in zijn advies van 14 september 1999 (Rfv 12.10/005.006) naar aanleiding van de adviesaanvraag van de beheerders van het Gemeentefonds over een verdeelmaatstaf herindeling in het Gemeentefonds. Ook blijkt uit de praktijk dat de kosten bij vrijwillige herindeling lager zijn dan bij een opgelegde herindeling. Tevens heeft de Raad in het advies aangegeven dat het bij een verdeelmaatstaf in het Gemeentefonds, gezien het karakter van het fonds, moet gaan om een globale vergoeding van de kosten.

Aangezien het doen van onderzoek sec niet valt onder de taakopdracht van de Raad gaat hij ervan uit dat uw bedoeling is dat de Raad de bestaande regeling in het Gemeentefonds toetst aan het concrete geval van de Overijsselse herindelingen. De Raad stelt zich voor dat hij dit doet op basis van een door de desbetreffende gemeenten verstrekte opgave van kosten en een kritische beoordeling daarvan aan de hand van geformuleerde en eventueel aanvullend te formuleren uitgangspunten. De gemeenten zal gelegenheid worden gegeven daarop zo nodig te reageren. Of de Raad een goed onderbouwd nader advies kan geven is dus mede afhankelijk van

de medewerking van de desbetreffende gemeenten. Om dat te bevorderen geef ik u in overweging uw adviesaanvraag kenbaar te maken aan de desbetreffende gemeenten (tenminste die gemeenten die u benaderd hebben) en de provincie.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

De voorzitter,

De secretaris,

Mevr. A. van den Berg

drs. M.P.H. van Haften

Bijlage 4 Overzicht herindelingen Overijssel per 2001

Twente

Gemeente	Bestaande uit (delen van) de huidige gemeenten	Inwonertal
Rijssen (thans Rijssen-Holten)	Rijssen, Holten	35.000
Hof van Twente	Ambt Delden, Stad Delden, Diepenheim, Goor, Markelo	35.000
Denekamp (thans Dinkelland)	Denekamp, Weerselo, Ootmarsum	26.000
Vriezenveen (thans Twenterand)	Vriezenveen, Den Ham	33.500

West-Overijssel

Gemeente	Bestaande uit (delen van) de huidige gemeenten	Inwonertal
Hardenberg	Hardenberg, Avereest, Gramsbergen	57.000
Steenwijk (thans Steenwijkerland)	Steenwijk, Brederwiede, IJsselham	40.000
Zwartewaterland	Hasselt, Genemuiden, Zwartsluis	21.500
Kampen	Kampen, IJsselmuiden	46.500
Dalfsen-Nieuwleusen	Dalfsen, Nieuwleusen	26.500
Raalte	Raalte, Heino	36.000
Olst-Wijhe	Olst, Wijhe	17.000

Bron: website provincie Overijssel