

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

**Raad voor de financiële
verhoudingen**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

Gerber van Nijendaal

T 06 1179 4387
gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

Kenmerk

2013-0000035383

Uw Kenmerk

2012-0000702431

Datum 22 januari 2013
Betreft Advies wijziging maatstaf gemeentelijke herindeling

Geachte heer Plasterk,

Bij brief van 19 december 2012 vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) advies uit te brengen over de wijziging van de herindelingsmaatstaf. De wijziging van de herindelingsmaatstaf is bedoeld om tegemoet te komen aan de extra kosten die een splitsing van een gemeente ten opzichte van een 'reguliere' herindeling met zich meebrengt. Dit voorstel maakt deel uit van de wijziging van het Besluit financiële verhouding 2001.

Naast de herindelingsmaatstaf wordt een aantal technische wijzigingen ingevoerd. De belangrijkste daarvan is de bevrozing van de maatstaf woonruimten omdat vanaf uitkeringsjaar 2013 geen gebruik meer gemaakt kan worden van de huidige woningvoorraadstatistiek. Voor uitkeringsjaar 2013 wordt de maatstaf bevroren, waarna indexatie plaatsvindt met de procentuele groei van het aantal woonruimten in 2011. Deze oplossing is in overeenstemming met het eerdere advies van de Raad hierover.¹ In dit advies beperkt de Raad zich tot de aanpassing van de herindelingsmaatstaf.

Samenvatting

Bij de beoordeling van het voorstel heeft de Raad zich leiden door het uitgangspunt van een kostengeoriënteerde verdeling van de algemene uitkering gemeentefonds. De voorgestelde wijziging van de herindelingsmaatstaf beoogt tegemoet te komen aan de extra kosten van een splitsing ten opzichte van reguliere herindeling. In dit advies gaat de Raad in op de achtergrond en betekenis van de huidige maatstaf gemeentelijke herindeling. Herindelingen dienen gebaseerd te zijn op bestuurlijke overwegingen, het behalen van efficiencyvoordelen en/of kwaliteitsverbeteringen. Binnen de huidige uitgangspunten van een kostengeoriënteerde verdeling van de

¹ Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies invoering BAG*, april 2012.

algemene uitkering past het niet om gemeentelijke herindelingen via de verdeling van de algemene uitkering te stimuleren. Wel is het redelijk dat de verdeling van de algemene uitkering rekening houdt met de kosten die gemaakt worden bij een herindeling. In dit verband merkt de Raad op dat - gelet op het belang van een goede voorbereiding - het aanbeveling verdient ook rekening te houden met de kosten in de voorbereidingsfase. Niet het verlies aan inkomsten veroorzaakt eventuele financiële problemen als het wel onvoldoende snel kunnen realiseren van de efficiencyvoordelen.

Datum

22 januari 2013

Kenmerk

2013-0000035383

De Raad is in algemene zin geen voorstander van maatstaven die gericht zijn op een specifiek geval. Het is echter niet ondenkbeeldig dat bij toekomstige herindelingen splitsing van een bestaande gemeente vanuit bestuurlijk oogpunt de voorkeur verdient boven het fuseren van reeds bestaande gemeenten. Het is in dat geval passend dat ook in die gevallen gemeenten een bijdrage ontvangen die recht doet aan de extra kosten die met een splitsing gepaard gaan. Financiële bepalingen betreffende herindelingskosten zouden in elk geval geen belemmering mogen opleveren voor een bestuurlijk gewenste herindeling.

Het is daarbij aannemelijk dat een herindeling waarbij tevens sprake is van een splitsing gepaard gaat met hogere kosten dan een reguliere herindeling. Hoewel hij dit niet op een kostenonderzoek kan baseren, komt het de Raad voor dat de extra kosten hoger uitvallen dan de nieuwe maatstaf nu lijkt te honoreren. Een iets ruimhartiger benadering van de kosten acht de Raad redelijk. Dit zou kunnen worden ondervangen door in plaats van ophogingsfactor van 0,05% uit te gaan van factor 0,1. De Raad stelt evenwel een alternatieve benadering voor waarbij eerst de gemeente wordt gesplitst. Vervolgens wordt uitgegaan van twee afzonderlijk te berekenen herindelingsbijdragen op basis van de inwonertallen die overgaan naar de ontvangende gemeenten. Omdat er tevens sprake is van synergie-effecten is het redelijk om bij de rechtsopvolger uit te gaan van 90% en bij de andere ontvangende gemeente uit te gaan van bijvoorbeeld 70% van de dan berekende herindelingsbijdrage. Deze alternatieve benadering sluit beter aan bij de kosten van een splitsing.

Leeswijzer

De Raad kiest voor een bredere benadering van het voorstel dan de strekking van het wijzigingsvoorstel rechtvaardigt. Dit omdat de herindelingsmaatstaf ook een belangrijke rol speelt bij de verwachte toename van het aantal gemeentelijke herindelingen. Dit mede als gevolg van het streven in het regeerakkoord om te komen tot een gewenste opschaling van gemeenten tot minimaal 100.000 inwoners. In paragraaf 2 wordt de voorgeschiedenis van de maatstaf gemeentelijke herindelingen toegelicht. In de paragrafen 3 en 4 worden de huidige en de voorgestelde wijziging van de maatstaf weergegeven. In zijn commentaar in paragraaf 5 doet de Raad een aanbeveling voor een alternatieve benaderingswijze.

2.

Voorgeschiedenis

Bij de totstandkoming van de Financiële verhoudingswet (Fvw) was er aanvankelijk sprake van een gewenningsbijdrage bij gemeentelijke herindelingen. De gewenningsbijdrage was voornamelijk bedoeld om het verlies aan inkomsten, als gevolg van het vervallen van de vaste bedragen van de oude gemeenten, uit de algemene uitkering van het gemeentefonds te compenseren. Dit werd echter vanuit kostenoriëntatie gezien als een onjuiste benadering.

De huidige maatstaf 'gemeentelijke herindeling' verving in 2001 de sinds de invoering van de Fvw 1997 bestaande gewenningsbijdrage herindeling. De maatstaf is een tijdelijke vergoeding voor de financiële gevolgen van een herindeling, zijnde de frictiekosten. De nieuwe maatstaf sloot zo beter aan op het algemene uitgangspunt van de algemene uitkering, namelijk kostenoriëntatie. De nieuwe maatstaf betekende een vereenvoudiging en, voor de meeste gevallen, ook een verhoging ten opzichte van de gewenningsbijdrage. De Raad heeft daar destijds positief over geadviseerd.²

De verdeling van de algemene uitkering is in principe herindelingsneutraal. Dat wil zeggen dat de algemene uitkering van de nieuwe gemeente gelijk is aan de som van de algemene uitkeringen van de samengestelde gemeenten. Bij een samenvoeging van gemeenten worden de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds ook samengevoegd. Wel neemt door samenvoeging van gemeenten de gezamenlijke algemene uitkering af als gevolg van het wegvallen van – één of meerdere keren – het vaste bedrag en de schaalfactor voor de apparaatskosten van de sociale dienst. De veronderstelling op basis van de kostenoriëntatie van het verdeelstelsel is dan ook dat de kosten voor het bestuur (vervallen kosten burgemeesters, minder wethouders, lagere huisvestingskosten en dergelijke) en de sociale dienst navenant afnemen. De overige effecten van de herberekening van de algemene uitkering zijn het gevolg van meet- en rekenregels en hebben doorgaans een beperkt effect.

Uit onderzoek van de Raad voor de financiële verhoudingen in 2003 bleek dat de maatstaf globaal voldoende compensatie bood voor de herindelingskosten, maar dat deze niet als ruimhartig kan worden gekwalificeerd.³

Eerdere voorstellen tot wijziging van de herindelingsmaatstaf

De commissie-Van Aartsen stelde in haar rapport *De eerste overheid* dat op een gemeentelijke fusie een beloning moest volgen. *'Gemeenten die zelfstandig kiezen voor een fusie dienen meer financiële armslag te krijgen. Niet alleen eenmalig om de kosten te kunnen dekken die gepaard gaan met een dergelijke ingrijpende operatie, maar ook permanent volgens het principe 'geld volgt de taak' om zo de*

² Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies nieuwe maatstaf herindeling*, september 1999.

³ Raad voor de financiële verhoudingen, *Financiële gevolgen gemeentelijke herindeling*, 2003.

Datum

22 januari 2013

Kenmerk

2013-0000035383

toename van opgaven daadwerkelijk te kunnen oppakken.⁴ Onzekerheid over de financiële positie van de nieuwe gemeente zou een belangrijke reden zijn waarom gemeenten de stap naar schaalvergroting niet maken.

Datum
22 januari 2013
Kenmerk
2013-0000035383

De Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (Taakgroep d' Hondt) stelde voor de herindelingsbijdrage op te hogen. Verhoging van de extra bijdrage uit het gemeentefonds past beter bij het werkelijke beslag van een fusie.⁵ In 2009 is de herindelingsmaatstaf verhoogd. Het vaste bedrag is verhoogd naar € 2.245.440. Hiermee is invulling gegeven aan het advies van de om de maatstaf zo te verruimen dat de vaste voet (het vaste bedrag) op basis van twee bestuursperioden, dus acht jaar, wordt bepaald.

Het voorliggende voorstel tot wijziging van de herindelingsmaatstaf

Het nu voorliggende voorstel beoogt tegemoet te komen aan de extra kosten die optreden indien er bij een gemeentelijke herindeling tevens sprake is van een splitsing van één van de oude gemeenten. Directe aanleiding voor deze wijziging is de splitsing van de gemeente Boarnsterhim, waarbij een deel van de gemeente wordt toegevoegd met de gemeente Leeuwarden en een ander deel toegevoegd wordt aan de gemeente Heerenveen.

Bij een splitsing dienen sommige stappen, zoals het aanpassen van onderhoudsplannen en het organiseren van gemeenteraadsverkiezingen, namelijk meerdere keren doorlopen te worden. Voor deze extra kosten wordt met ingang van 2014 een tegemoetkoming ontvangen via een opslag op het vaste bedrag van de maatstaf. Verder is in geval van splitsing de verdeling van de herindelingsbijdrage over de nieuwgevormde gemeenten bepaald. Voor een samenvoeging van twee of meer gemeenten blijft de maatstaf overigens ongewijzigd.

3.

Huidige maatstaf gemeentelijke herindeling

De huidige maatstaf gemeentelijke herindeling luidt als volgt:

Formule: $[2.245.440 * a + 53,29 * (b-c)] * d$

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 gemeente met het grootste aantal inwoners;

⁴ VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet (Commissie-Van Aartsen), *De eerste overheid*, Den Haag, juni 2007, p. 24.

⁵ Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (Taakgroep d'Hondt), *Vertrouwen en verantwoord*, voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht, Den Haag juni 2008, p. 35-36.

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

Datum
22 januari 2013
Kenmerk
2013-0000035383

Correctie vindt plaats zodra de uitkeringsfactor van het uitkeringsjaar waarin de herindeling heeft plaatsgevonden wijzigt.

De berekening van de maatstaf bestaat uit twee onderdelen. De eerste component is gebaseerd op het vaste bedrag van het aantal gemeenten waarmee het totaal aantal gemeenten afneemt. Hoe meer gemeenten betrokken zijn bij de herindeling, hoe hoger de kosten.

Het tweede deel is gebaseerd op het aantal inwoners van de nieuwe gemeente met uitzondering van de inwoners van de grootste bij de herindeling betrokken gemeente. De reden daarvoor is dat bij samenvoeging van een kleine (rand)gemeente met een grote (centrum)gemeente de kosten vooral worden bepaald door de toename van de omvang.

4.

Voorstel nieuwe maatstaf

Voorstel voor de nieuwe maatstaf gemeentelijke herindeling luidt als volgt:

$$[2.245.440 * n1 * (1 + y * n2 * 0,05) + 53,29 * (i1 - i2)]$$

n1 = het aantal gemeenten waarmee het totaal aantal gemeenten ten gevolge van de wijziging van de gemeentelijke indeling verminderd wordt;

y = 1 als bij de wijziging van de gemeentelijke indeling delen van een op te heffen gemeente overgaan naar verschillende andere bij de wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeenten, (splitsing), y = 0 in alle andere gevallen;

n2 = het aantal bij de wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeenten;

i1 = het totaal aantal inwoners van de bij de wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeenten per 1 januari van het jaar voorafgaand aan de wijziging van de gemeentelijke indeling;

i2 = het aantal inwoners per 1 januari van het jaar voorafgaand aan de wijziging van de gemeentelijke indeling van de daarbij betrokken gemeente met het grootste aantal inwoners;

In afwijking van voorgaande definitie wordt bij splitsing onder het verschil (i1 - i2) het inwonertal van de opgesplitste gemeente of gemeenten per 1 januari van het jaar voorafgaand aan de wijziging van de gemeentelijke indeling verstaan.

Indien y = 1 wordt 95% van het bedrag als volgt over de nieuwgevormde gemeenten verdeeld:

[aantal ontvangen inwoners opgesplitste gemeente / (totaal aantal inwoners opgesplitste gemeente - aantal inwoners betrokken bij grenscorrectie(s) als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder d, van de Wet Arhi)]

De resterende 5% van het bedrag komt toe aan de algemene rechtsopvolger van de betrokken gemeenten.

Datum

22 januari 2013

Kenmerk

2013-0000035383

De uitkomst van de berekening wordt vermenigvuldigd met de uitkeringsfactor die is vastgesteld voor het jaar waarin de wijziging van de gemeentelijke indeling plaatsvindt. Correctie vindt plaats door de termijnen te delen door de uitkeringsfactor over het uitkeringsjaar.

Het aldus berekende bedrag wordt uitgekeerd in vier jaarlijkse gecorrigeerde termijnen, verdeeld als volgt:

- 40% van het bedrag wordt uitgekeerd in het uitkeringsjaar waarin de wijziging van de gemeentelijke indeling plaatsvindt;
- 20% van het bedrag wordt uitgekeerd in elk der drie daarop volgende uitkeringsjaren.

Met de wijziging van de herindelingsbijdrage wordt de wijze waarop deze aan gemeenten wordt uitgekeerd met ingang van 2014 gewijzigd in situaties waarbij sprake is van splitsing van een gemeente. Onder splitsing wordt verstaan dat delen van een op te heffen gemeente overgaan naar verschillende andere bij de wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeenten. In de eerste plaats wordt het vaste bedrag van 2.245.440 euro in geval van splitsing voor iedere bij de wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeente met 5% verhoogd. Tot de bij de wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeenten behoren in geval van splitsing de gemeenten die een deel van het grondgebied van de op te splitsen gemeente ontvangen en de op te splitsen gemeente zelf.

De opslag op het vaste bedrag is ingegeven door de hogere kosten die een splitsing logischerwijs tot gevolg heeft. Bij een "reguliere" gemeentelijke herindeling wordt een gemeente geheel bij een andere gevoegd of wordt een aantal gemeenten geheel samengevoegd tot één nieuw ingestelde gemeente. Bij een splitsing worden twee of meer gemeenten heringedeeld, waardoor stappen zoals het vaststellen van de verordeningen, het aanpassen van onderhoudsplannen en – indien meer dan één gemeente opnieuw moet worden ingesteld - het organiseren van gemeenteraadsverkiezingen meerdere keren doorlopen moeten worden. Hieruit vloeien extra kosten voort, waarvoor via de opslag op het vaste bedrag een tegemoetkoming wordt ontvangen. Ten tweede is in geval van splitsing de verdeling van de herindelingsbijdrage over de nieuwgevormde gemeenten bepaald.

Indien er bij de wijziging van de gemeentelijke indeling naast een splitsing tegelijkertijd sprake is van een samenvoeging van twee of meer gemeenten, wordt voor de toepassing van de maatstaf uitgegaan van twee herindelingen, te weten één als gevolg van de splitsing en één als gevolg van de samenvoeging. Indien er bij de wijziging van de gemeentelijke indeling tegelijkertijd sprake is van meerdere splitsingen of samenvoegingen, wordt in lijn hiermee voor de toepassing van de

maatstaf uitgegaan van even zoveel herindelingen. Voor een samenvoeging van twee of meer gemeenten blijft de maatstaf ongewijzigd.

Datum

22 januari 2013

Kenmerk

2013-0000035383

5.

Commentaar

Een herindeling heeft grote gevolgen op bestuurlijk, beleidsmatig, organisatorisch en financieel gebied. Pas heringedeelde gemeenten blijken het nogal eens financieel zwaarder te hebben dan vergelijkbare gemeenten die niet met een herindeling te maken hebben gehad⁶. Heringedeelde gemeenten beschikken doorgaans over een lagere onbenutte belastingcapaciteit en ook de weerstandscapaciteit is veelal lager dan bij vergelijkbare gemeenten.⁷ Niet zelden worden de reserves aangesproken en/of gaan de belastingen omhoog. Ook recente ervaringen met heringedeelde gemeenten tonen aan dat de nieuwe gemeente de nodige moeite heeft de zaken financieel op de rails te krijgen. Niet direct het verlies aan inkomsten veroorzaakt de financiële problemen als het wel onvoldoende snel kunnen realiseren van de efficiencyvoordelen.⁸

Ook bij een enkele artikel 12-gemeente komen de financiële problemen gedeeltelijk voort uit de nasleep van een gemeentelijke herindeling. De financiële problemen zijn overigens veelal te herleiden tot het wegwerken van achterstallig onderhoud en/of tekortkomingen in het financieel beheer van de vorige gemeenten. De veronderstelde nadelen van een herindeling kunnen het beste worden ondervangen door een grondige en gedegen voorbereiding.

Binnen de huidige kostengeoriënteerde benadering van het gemeentefonds past het niet om via de algemene uitkering gemeentelijke herindelingen te stimuleren. De algemene uitkering dient de kosten te volgen en is geen instrument voor het stimuleren van rijksbeleid. Tegenover het verlies van het vaste bedrag staan immers ook besparingen in de vorm van lagere bestuurskosten. Uitgangspunt is dat herindelingen in de eerste plaats gebaseerd moeten zijn op bestuurlijke overwegingen en de daarbij te behalen efficiency voordelen en/of kwaliteitsverbeteringen.

Wel acht de Raad het passend om tegemoet te komen aan de extra kosten waarmee een nieuwe gemeente wordt geconfronteerd als gevolg van een herindeling. De huidige maatstaf beoogt slechts een globale tegemoetkoming te bieden voor de kosten van een gemeentelijke herindeling. Hoewel niet bedoeld als compensatie voor het verlies voor het vervallen van inkomsten speelt het vaste bedrag van de op te heffen gemeenten een duidelijke rol in de hoogte van de uitkering.

De vergoeding is niet gebaseerd op kostenonderzoek. Hooguit kan worden vastgesteld dat de Rfv in 2003 heeft geconstateerd dat de tegemoetkoming globaal toereikend was. In dat verband merkt de Raad wel op dat de voorbereidingskosten

⁶ G. van Nijendaal, *Financiële gevolgen herindelingen*, Bestuurswetenschappen, nr. 2, 2008, blz. 90-99.

⁷ D. Vermaas, *Gemeenten na herindeling financieel op achterstand?*, in: *B&G*, september 2003.

⁸ M.. Herweijer, R. Fraanje, R. Beerepoot, *Processen en effecten van herindeling*, 2009.

voor een herindeling niet zijn meegenomen in deze benadering. Een goede voorbereiding van een herindeling is echter een belangrijke voorwaarde voor een bestuurlijk en financieel gezonde start van de toekomstige gemeente. Dit pleit er voor juist het voorbereidingsproces te ondersteunen.

Datum

22 januari 2013

Kenmerk

2013-0000035383

Op basis van verschillende onderzoeken kan worden geconcludeerd dat de kosten van een herindeling vooral worden bepaald, door:

- het aantal gemeenten dat wordt samengevoegd;
- het type herindeling;
- de mate van vrijwilligheid;
- de mate van voorbereiding.

Naarmate bij een herindeling meer gemeenten zijn betrokken wordt het herindelingsproces complexer en omvangrijker, wat ook relatief meer kosten met zich brengt. Een herindeling waarbij feitelijk sprake is van een toevoeging van één of twee kleine gemeenten aan een grotere (centrum)gemeente brengt minder kosten met zich mee dan een herindeling waarbij meerdere kleinere gemeenten worden samengevoegd. Gemeenten die vrijwillig fuseren maken minder kosten dan gemeenten waarbij sprake is van weerstand.⁹ In aanvulling daarop lijkt het logisch dat een splitsing van een gemeente ook extra kosten met zich brengt.

De wijziging is primair ingegeven door de splitsing van de gemeente Boarnsterhim. De Raad is in algemene zin geen voorstander van specifieke maatstaven die gericht zijn op een specifiek geval. De maatstaf is echter algemeen vormgegeven zodat hij ook van toepassing is op toekomstige situaties waarbij er sprake is van een splitsing. Splitsingen van bestaande gemeenten zijn zeldzaam. Na de splitsing van de gemeente Ermelo in 1972 is de gemeente Meerlo-Wansum in 2010 het enige bekende geval. De Raad is van oordeel dat bij toekomstige grootschalige samenhangende herindelingen in een gebied het niet uitgesloten moet worden dat een splitsing van een bestaande gemeente vanuit bestuurlijk oogpunt de voorkeur verdient boven het simpelweg fuseren van bestaande gemeenten die vaak reeds eerder betrokken waren bij een herindeling. Het is in dat geval passend dat ook in die gevallen gemeenten een bijdrage ontvangen die recht doet aan de extra kosten die met een splitsing gepaard gaan. Financiële bepalingen betreffende herindelingskosten zouden in elk geval geen belemmering mogen opleveren voor een bestuurlijk gewenste herindeling.

De Raad kan zich vinden in de globale benadering van het nu voorliggende voorstel om de extra kosten die bij een splitsing optreden. Het gaat hierbij om eenmalige kosten die in tegenstelling bij een gewone samenvoeging van twee of meerdere gemeente tot een nieuwe gemeente nu in twee gemeenten optreden. Daarnaast treden extra kosten van een beperkte omvang op die te maken hebben met de iets

⁹ A. de Lange, *Investeren in verandering, een onderzoek naar de kosten die worden gemaakt bij gemeentelijke herindeling*, Enschede, Universiteit Twente, mei 2001.

gecompliceerde reorganisatie van de gemeente bij een splitsing die anders niet zouden zijn opgetreden. Het gaat dan om het splitsen van vastgoed, onderhoudsplannen, bestemmingsplannen, automatisering e.d. Bij de vormgeving van de maatstaf zijn drie verschillende vragen aan de orde:

- komt de vergoeding tegemoet aan de extra kosten;
- is de vergoeding gebaseerd op de juiste grondslag;
- hoe is de verdeling van het verdoeding over de betrokken gemeenten.

Datum

22 januari 2013

Kenmerk

2013-0000035383

Het is in dit bestek onmogelijk om exact vast te stellen of de hoogte van de bijdrage recht doet aan de extra kosten. De juiste hoogte van de vergoeding is niet algemeen en objectief vast te stellen en is in feite een bestuurlijke keuze, die beperkt met argumenten kan worden ondersteund. De Raad is op basis van eerder van onderzoek van oordeel dat de herindelingsmaatstaf globaal tegemoet komt aan de extra kosten na de herindeling. Zoals hiervoor opgemerkt is er aanleiding voor een verhoging van de bestaande herindelingsbijdrage om zo tegemoet te komen aan een gedegen voorbereiding op een herindeling.

Wat betreft de extra kosten van een herindeling waarbij tevens sprake is van een splitsing van een van de bestaande gemeente geldt dat deze niet gebaseerd zijn op een kostenonderzoek. Het komt de Raad evenwel voor dat de extra kosten hoger uitvallen dan de nieuwe maatstaf nu lijkt te honoreren. Een iets ruimhartiger benadering om tegemoet te komen aan de kosten lijkt op zijn plaats. Dit zou kunnen worden ondervangen door in plaats van ophogingsfactor van 0,05% uit te gaan van 0,1. De verdeling over de rechtsopvolger en de andere ontvangende gemeente acht de Raad redelijk.

Alternatief

De Raad is van oordeel dat de grondslag voor de maatstaf onvoldoende recht doet aan het karakter van een splitsing. De kosten van een herindeling worden naast het opheffen van een gemeente vooral gedreven door het vormen van de nieuwe gemeente. In dat licht lijkt het logischer om eerst de oorspronkelijke gemeente op te delen en vervolgens uit te gaan van twee afzonderlijk te berekenen herindelingsbijdragen op basis van de inwonertallen die overgaan naar de ontvangende gemeenten omdat er bij een splitsing en vervolgens een herindeling ook sprake is van synergie-effect. Niet alle processen behoeven immers twee keer worden doorlopen. Dit rechtvaardigt een kortingspercentage op de uitkomst van de formule. Daarbij is het redelijk te veronderstellen dat de besparing op de kosten bij de formele rechtsopvolger van de gemeente minder hoog uitvallen hoger dan bij de andere verkrijgende gemeente. Daarom stelt de Raad voor om bij de rechtsopvolger uit te gaan van 90% en is het redelijk bij laatst genoemde gemeente uit te gaan van bijvoorbeeld 70% van de herindelingsbijdrage. Het komt de Raad voor dat deze alternatieve benadering beter aansluit bij de kosten van een splitsing.

Datum

22 januari 2013

Kenmerk

2013-0000035383

Redactionele opmerkingen

De Raad is verder van oordeel dat de toelichting op de factoren in de berekening meer eenduidig kunnen. Zo moet duidelijk zijn dat met het aantal bij de wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeenten (n^2 in de formule), of daarmee wel of niet ook de op te heffen gemeente wordt bedoeld. En bij het totaal aantal inwoners van de bij de wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeenten per 1 januari van het jaar voorafgaand aan de wijziging van de gemeentelijke indeling, moet duidelijk zijn welke inwonertallen worden bedoeld. (factor i_1).

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris