

Het vaste bedrag in het gemeentefonds en gemeentelijke herindeling

rapportnr. 1144

maart 2014

eindrapportage




Het vaste bedrag in het gemeentefonds en ge- meentelijke herindeling

eindrapportage

Johan Vonk, Leo Aarts en Maaike van Asselt

Advies in opdracht van Ministerie van BZK

Den Haag, maart 2014

 rapport nr. 1144

© Aarts de Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv

Website: www.ape.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

	Samenvatting en conclusies	7
1	Inleiding	11
1.1	Het vaste bedrag	11
1.2	Onderzoeksvragen	11
1.3	Aanpak	12
2	Het vaste bedrag in het gemeentefonds	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Omvang en uitsplitsing vaste bedrag	13
2.3	Ontwikkeling van het vaste bedrag	14
2.4	Conclusie	16
3	Meer beleids- en financiële verantwoordelijkheden	17
3.1	Wvg, Wmo, Wwb	17
3.2	Jeugdzorg, AWBZ en participatiewet	17
3.3	Samenwerkingsverbanden en gemeentefonds	18
3.4	Conclusie	19
4	De algemene uitkering en herindelingen	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Effecten van herindelingen op uitkeringen	21
4.3	Directe prikkelwerking – verwachte baten herindelingen	22
4.4	Indirecte prikkelwerking via samenwerkingsverbanden	22
5	De rol van het vaste bedrag bij herindelingen (directe prikkelwerking)	25
5.1	Rol vaste bedrag in herindelingsproces	25
5.2	Conclusie directe prikkelwerking vast bedrag	26
6	Samenwerking en herindeling (indirecte prikkelwerking)	27
6.1	Inleiding	27
6.2	Samenwerkingen en herindelingen	27
6.3	Analyse indirecte prikkelwerking	28
6.4	Conclusie	29
7	Afschaffen of halvering vaste bedrag	31
7.1	Inleiding	31
7.2	Basis: verdeling naar rato van het aantal inwoners	32
7.3	Variant 2: verdeling naar rato van de algemene uitkering	32

7.4 Variant 3: Verdeling naar rato van het aantal inwoners boven de 50.000 33

8 **Conclusies** **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
8.1 Onderzoeksvragen **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
8.2 Eindconclusie vaste bedrag en herindelingen **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

Bijlage I 41

Samenvatting en conclusies

De vraag

Na signalen vanuit betrokken gemeenten over de financiële consequenties van een herindeling, wil het kabinet weten hoe de verdeelmaatstaf vast bedrag de kans op herindeling beïnvloedt. Daarbij wenst het kabinet advies te ontvangen over de manier waarop: 'de verdeelmaatstaf vast bedrag in het gemeentefonds kan worden aangepast zodat deze de herindeling bevordert, of minimaal niet bemmert'.

Het vaste bedrag in het gemeentefonds

Elke gemeente krijgt uit het gemeentefonds jaarlijks een vast bedrag van ongeveer € 400.000, opgesplitst in een aantal clusters. Het vaste bedrag dekt in beginsel dat deel van de algemene uitgaven dat niet afhangt van het aantal inwoners of andere schaalfactoren zoals oppervlakte. Sinds 2001 geldt de huidige systematiek van het gemeentefonds voor alle clusters. Sindsdien is de omvang van het vaste bedrag reëel gestegen met 63%. Deze stijging reflecteert stijgende kosten, zoals in de clusters 'bestuursorganen' en 'veiligheid en justitie', maar ook het instellen van nieuwe vaste bedragen in andere clusters zoals 'maatschappelijke zorg'. De reële stijging van de totale algemene uitkering in dezelfde periode was 12%.

Gemeentelijke samenwerking en bekostiging

Door de jaren zijn de taken van gemeenten steeds verder uitgebreid. In de nabije toekomst wordt hier met de aankomende decentralisaties nog een schep bovenop gedaan. Het aantal samenwerkingsverbanden onder gemeenten is in de laatste jaren sterk toegenomen en het is waarschijnlijk dat deze trend zich voortzet met de aankomende decentralisaties. Dit kan gevolgen hebben voor de gewenste hoogte van het vaste bedrag. Het vaste bedrag past in de filosofie van de globale kostenoriëntatie van het gemeentefonds, alle gemeenten moeten hetzelfde voorzieningenniveau kunnen aanbieden, ongeacht de schaalomvang. Gemeenten in een samenwerkingsverband kunnen schaalvoordelen realiseren en tegelijkertijd de kleinschaligheidstoeslag -die het vaste bedrag in feite is- behouden. Hierdoor kunnen verschillen in de bekostiging ontstaan met zelfstandig werkende gemeenten. Het Rijk zal moeten bepalen hoe met deze verschillen wordt omgegaan in de verdeling van het gemeentefonds.

Herverdeeleffecten bij afschaffen of verminderen vaste bedrag

Eventuele afschaffing of vermindering van het vaste bedrag gaat gepaard met herverdeeleffecten. Bij volledige afschaffing gaat het om een macrobedrag van

ongeveer € 162 mln. dat moet worden herverdeeld. Bij een herverdeling aan de hand van het aantal inwoners ligt het omslagpunt bij 41.445 inwoners: gemeenten met minder inwoners verliezen en grotere gemeenten winnen. De gemeenten met minder dan 10.000 inwoners zouden gemiddeld 6,06% van hun algemene uitkering verliezen en de G4 zouden er gemiddeld 0,54% op vooruitgaan. Bij alternatieve herverdelingen, zoals naar rato van de hoogte van de algemene uitkering of naar rato van het aantal inwoners boven de 50.000, vertonen de herverdeeleffecten globaal hetzelfde beeld. Bij halvering van het vaste bedrag worden de corresponderende herverdeeleffecten ook gehalveerd.

Het vaste bedrag en herindelingen (directe prikkelwerking)

Vooraf door de verdelmaastaf 'vast bedrag' is bij een gemeentelijke herindeling de algemene uitkering van de nieuwe gemeente niet simpelweg de optelsom van de algemene uitkering van de oorspronkelijke gemeenten. Elke gemeente ontvangt immers maar één keer het vaste bedrag. Hierdoor verliezen gemeenten bij een herindeling $n-1$ maal het vaste bedrag (waar n het aantal fuserende gemeenten betreft), in de veronderstelling dat opschaling leidt tot kostenbesparingen. In de praktijk daalt de gecombineerde algemene uitkering met ongeveer 1,61%. Hiervan is 82% terug te leiden tot het verlies van $n-1$ maal het vaste bedrag. Daarom is het vaste bedrag de belangrijkste component in de negatieve inkomstenprikkel bij herindeling.

Gemeenten zijn zich bewust van deze negatieve prikkel. Maar in de praktijk weerhoudt deze inkomstendaling gemeenten niet van de beslissing om een herindelingstraject te starten, respectievelijk om met een herindeling in te stemmen. Die beslissing wordt door andere factoren gedomineerd. Bestuurskrachtargumenten spelen hierbij vaak een grote rol, veelal met een defensieve ondertoon: 'we redden het niet alleen'. Betrokken partijen beseffen wel dat herindeling op de maatstaf vast bedrag een verlies oplevert, maar men vertrouwt erop, veelal zonder diepgaande financiële analyses, dat de structurele kostenvoordelen dit verlies compenseren. Niet zelden wordt de 'business case herindeling' pas gedetailleerd uitgewerkt nadat het besluit tot herindeling is genomen. De geraadpleegde ervaringsdeskundigen bij gemeenten en provincies verwachten niet dat door het wegnemen van de negatieve fusieprikkels van het vaste bedrag, het aantal herindelingen merkbaar zal toenemen.

Indirecte prikkelwerking: het vaste bedrag en samenwerking, samenwerking en herindeling

Door het vaste bedrag hebben gemeenten die samenwerken een voordeel in de bekostiging. Door samen te werken met andere gemeenten kunnen kleine gemeenten dezelfde schaalvoordelen bereiken als grote gemeenten en tegelijk de kleinschaligheidstoelage in de bekostiging behouden. Vervolgens is de vraag of in-

tergemeentelijke samenwerkingen bevorderlijk zijn voor herindelingen. Het antwoord is niet eenduidig. Aan de ene kant vermindert samenwerking de externe urgentie om een herindelingsproces te starten. Gemeenten die niet willen herindelen, hopen door samenwerking de noodzaak tot herindeling weg te nemen. Aan de andere kant leidt samenwerking tot intensivering van de bestuurlijke en ambtelijke contacten, tot onderlinge informatie-uitwisseling, tot een groter onderling vertrouwen en vaak ook tot afname van onderlinge beleidsverschillen. Zo kunnen gemeenten naar elkaar toegroeien, en dat maakt het makkelijker om te fuseren. En omdat herindeling tevens de complexe democratische controle in het samenwerkingsverband verbetert, kan een samenwerking uitmonden in het besluit om een herindelingsproces te starten, zelfs in gevallen waar de samenwerking oorspronkelijk is bedoeld om fusie te voorkomen. Per saldo vergroten samenwerkingsverbanden op beleidsrijke terreinen de kans op gemeentelijke herindeling. De indirecte prikkelwerking van het vaste bedrag kunnen we als volgt samenvatten: gemeenten die samenwerken hebben voordelen in de bekostiging, samenwerking bevordert herindeling, en daarmee bevordert het vast bedrag indirect de kans op herindeling.

Het tweede deel van de vraag betreft een advies over eventuele aanpassingen die herindeling bevorderen. Hiervoor analyseren we de situatie zonder vast bedrag.

In de situatie zonder vast bedrag ontbreekt de directe, kleine negatieve prikkel tot herindeling. Maar ook zonder vast bedrag is er een financiële prikkel tot samenwerking. Zonder vast bedrag hebben kleine gemeenten die niet samenwerken een financieel nadeel, omdat de hogere kosten van zelfstandig werken niet meer volledig in de bekostiging worden geaccommodeerd. Door samen te werken met andere gemeenten kunnen kleine gemeenten dit financieel nadeel vermijden. De indirecte prikkelwerking zonder vast bedrag wordt dan: door samen te werken vermijden gemeenten een financieel nadeel, dit verhoogt de kans op samenwerking en samenwerking bevordert herindeling.

Als we mogen aannemen dat het directe, negatieve effect op herindeling inderdaad verwaarloosbaar klein is, dan is ook het directe effect van afschaffing verwaarloosbaar klein. Het antwoord op de vraag of afschaffing leidt tot meer herindelingen is dan afhankelijk van de relatieve omvang van het indirecte effect. Wat is meer bevorderlijk voor samenwerking: de financiële beloning bij samenwerking in de situatie met vast bedrag, of het vermeden financiële nadeel bij samenwerking in de situatie zonder vast bedrag? De economische theorie leert dat het vooruitzicht van een financieel nadeel sterkere gedragseffecten opwekt dan het vooruitzicht van een beloning. Andere gedragswetenschappelijke disciplines gaan ervanuit dat belonen juist beter werkt dan straffen. Hoe het ook zij, het is niet waarschijnlijk dat zonder vast bedrag het aantal samenwerkende gemeenten be-

tekenisvol groter of kleiner zal zijn dan in de huidige situatie. Daarom zal het huidige, kleine positieve effect op herindeling hoogstwaarschijnlijk niet veel veranderen.

Conclusies prikkelwerking vaste bedrag

- *Het vaste bedrag is de belangrijkste component in de negatieve inkomstenprikkel bij herindeling. Maar in de praktijk weerhoudt deze inkomstendaling gemeenten niet van de beslissing om een herindelingstraject te starten, respectievelijk om met een herindeling in te stemmen. Die beslissing wordt door andere factoren gedomineerd.*
- *Het vaste bedrag heeft een indirect positief effect op de kans op herindeling. Omdat gemeenten die samenwerken voordelen hebben in de bekostiging en omdat samenwerking herindeling blijkt te bevorderen.*
- *Per saldo heeft het vaste bedrag mogelijk een klein, positief effect op herindeling*
- *Door het vaste bedrag af te schaffen of te verlagen verdwijnt de negatieve inkomstenprikkel bij herindeling (of wordt de prikkel kleiner). In de praktijk verwacht men niet dat afschaffing zal leiden tot waarneembaar meer fusies.*
- *Zonder vast bedrag is er mogelijk iets meer bereidheid tot samenwerking dan met vast bedrag, mogelijk iets minder. Daardoor wordt de indirecte bevordering van herindeling iets sterker of juist iets zwakker. Hoe dan ook, het verschil met de huidige situatie zal hoogstwaarschijnlijk heel klein zijn. Afschaffing van het vast bedrag zal daarom ook langs indirecte weg niet of nauwelijks leiden tot meer herindelingen.*

Verantwoording Het advies is tot stand gekomen op basis van deskresearch en interviews bij betrokken partijen. De deskresearch omvatte een analyse van relevante documenten en een simulatie van de herverdeeleffecten bij afschaffen/vermindere van het vaste bedrag. De interviews dienden om de prikkelwerking die in de praktijk uitgaat van het vaste bedrag te onderzoeken. Interviews werden gehouden onder gemeenten, provincies, het rijk en andere betrokken partijen.

1 Inleiding

1.1 Het vaste bedrag

Het kabinet krijgt signalen vanuit fuserende gemeenten dat zij zich zorgen maken over de financiële consequenties van een fusie. Dit betreft vaak het wegvallen van de vaste bedragen bij een herindeling. Twee fuserende gemeenten lopen daardoor jaarlijks een keer het vaste bedrag van € 400.000 mis. Hiermee wordt het vaste bedrag in zijn huidige vorm gezien als een negatieve prikkel, respectievelijk een belemmering voor herindeling en opschaling van gemeenten. Het verlagen of afschaffen van het vaste bedrag zou een manier kunnen zijn om deze negatieve prikkelwerking weg te nemen. Immers, als het vaste bedrag niet meer bestaat, kan het ook niet bij een herindeling vervallen.

Het kabinet wil meer weten over de wijze waarop het vaste bedrag prikkelend of belemmerend werkt voor herindeling en wil nader advies over een mogelijke aanpassing van het vaste bedrag in het gemeentefonds, rekening houdend met de effecten hiervan op de herindeling, de rol hierbij van de huidige verdeelmaatstaf herindelingen en rekening houdend met het sociaal deelfonds. Als er belemmeringen blijken te zijn, wil het kabinet ook advies over de mogelijkheden om deze te mitigeren. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Aarts de Jong Wilms Goudriaan *Public Economics* BV opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren en op basis daarvan een advies op te stellen. Dit rapport doet daarvan verslag.

1.2 Onderzoeksvragen

De opdrachtgever wil een advies over de manier waarop: ‘de verdeelmaatstaf vast bedrag in het gemeentefonds kan worden aangepast zodat deze de herindeling bevordert, of minimaal niet belemmert’.

In het gevraagde advies moeten in elk geval de onderstaande punten worden meegenomen:

1. *De bepaling van de omvang van het vaste bedrag is circa 20 jaar geleden vastgesteld. Wat zijn de bepalende factoren anno 2013 welke de omvang van het vaste bedrag zouden bepalen?*
2. *Wat zijn de financiële effecten van de afschaffing of verlaging van het vaste bedrag naar gemeentegrootteklasse?*

3. *Wat is de mate waarin het vaste bedrag een belemmering vormt bij herindeling?*
4. *Wat is de verwachte prikkelwerking die uitgaat van een verlaging of afschaffing van het vaste bedrag op herindeling?*

1.3 Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden maken we gebruik van een aantal bronnen. In de eerste plaats hebben we relevante documenten verzameld, zoals de periodieke onderhoudsrapporten, circulaires en beleidsdocumenten. Deze waren nodig om de ontwikkeling van het vaste bedrag te analyseren. Ten tweede hebben we een aantal simulaties uitgevoerd waarin we het vaste bedrag afschaffen of halveren. Dit was nodig om onderzoeksvraag 2 te beantwoorden. Tot slot hebben we interviews gehouden bij een aantal gemeenten, provincies en andere betrokken instanties. De bijlage bevat een volledig overzicht van de interviews die gevoerd zijn. Tijdens de interviews hebben we de prikkelwerking die in de praktijk uitgaat van het vaste bedrag getoetst.

2

Het vaste bedrag in het gemeentefonds

2.1 Inleiding

Elke gemeente krijgt uit het gemeentefonds jaarlijks een vast bedrag van ongeveer € 400.000. Het vaste bedrag dekt in beginsel het deel van de algemene uitgaven dat niet afhangt van het aantal inwoners of andere schaalfactoren zoals oppervlakte. Het vaste bedrag heeft vooral betekenis voor de kleine gemeenten omdat zij zo voldoende middelen uit het gemeentefonds ontvangen om bijvoorbeeld de bestuurskosten te financieren.¹

2.2 Omvang en uitsplitsing vaste bedrag

Op de peildatum (september 2013) is het vaste bedrag € 397.490,- per gemeente. Voor alle 408 gemeenten gezamenlijk gaat het om een bedrag van € 162.175.810,-². Het macrobedrag van de algemene uitkering is € 14.930,86 mln. Dit betekent dat iets meer dan 1% van de algemene uitkering via het vaste bedrag wordt verdeeld (zie Tabel 2-1).

Behalve voor het cluster 'Bestuursorganen' kent het gemeentefonds ook vaste bedragen voor de clusters 'Maatschappelijke zorg', 'Openbare orde en veiligheid' en nog een aantal andere clusters. Het vaste bedrag is de optelsom van de vaste bedragen in de clusters, zoals weergegeven in Tabel 2-1. Het cluster bestuursorganen heeft het grootste aandeel in het totale vaste bedrag (46% in 2013). Andere clusters met een relatief groot aandeel in het vaste bedrag zijn Openbare orde en veiligheid (16%) en Algemene ondersteuning (16%).

¹ Naast het vaste bedrag voor iedere gemeente kent het gemeentefonds ook vaste bedragen voor specifieke gemeenten, met name voor de Waddengemeenten en de G4. Deze specifieke vaste bedragen worden niet in het onderzoek betrokken.

² De som van de vaste bedragen per cluster bedraagt € 276.226. Dit bedrag wordt vermenigvuldigd met de zogeheten uitkeringsfactor van 1,439. Dat levert een vast bedrag op van € 397.489,73. Op peildatum zijn er 408 gemeenten. Dit betekent dat er in totaal een bedrag van € 397.489 x 408 = € 162.175.810 via de maatstaf vaste bedrag wordt verdeeld.

Omdat iedere gemeente hetzelfde vaste bedrag ontvangt, is de relatieve omvang van het bedrag niet in elke gemeente gelijk. Zo vormt het vaste bedrag in gemeenten met minder dan 25.000 inwoners gemiddeld circa 3,7% van de algemene uitkering, tegenover slechts 0,5% in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. Hoe groter de gemeente is, des te kleiner is de relatieve omvang van het vaste bedrag voor die gemeente.

Tabel 2-1: Vaste bedrag uitgesplitst naar cluster (peildatum september 2013)

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

^a De totale algemene uitkering bedraagt € 14.930,86 mln. (septembercirculaire 2013).

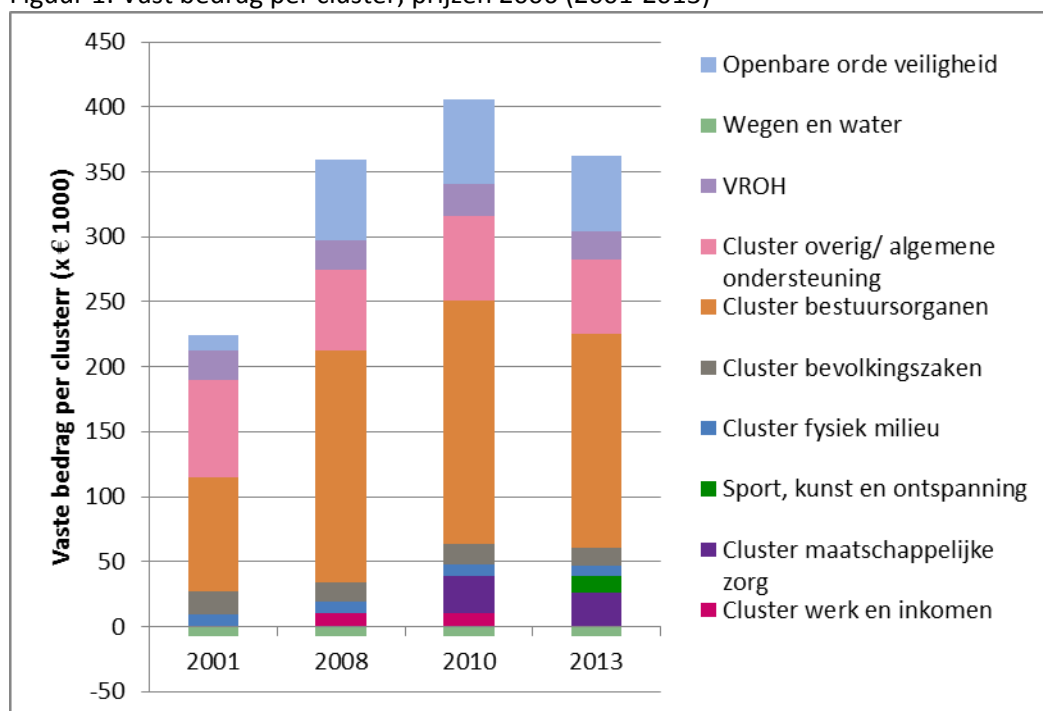
2.3 Ontwikkeling van het vaste bedrag

Bij de invoering van de nieuwe verdeelsystematiek in 1997 waren nog niet alle clusters geïkt, het vaste bedrag bestond uit de clusters VHROSV en de gebundelde cluster 'niet uitgesplitst'. Bij de update van de vernieuwde systematiek in 2001 werden de laatste clusters ook uitgesplitst.

In 2001 is het totale vaste bedrag gelijk aan € 217.000 (prijzen 2006). In de volgende jaren stijgt het vaste bedrag tot € 398.000 (prijzen 2006) in 2010 (zie Figuur 1Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.). Deze stijging komt vooral door een geleidelijke stijging van het vaste bedrag in het cluster Bestuursorganen van € 88.000 in 2001 tot € 187.000 in 2010. Opeenvolgende gemeentefondscirculaires in deze periode vermelden de redenen om het bedrag te verhogen, waaronder

brutering van de loonkosten, bezoldiging van wethouders en dualisering van het bestuur. Deze ontwikkelingen hadden gevolgen voor de kosten van gemeenten.

Figuur 1: Vast bedrag per cluster, prijzen 2006 (2001-2013)



In 2008 was er een sterke stijging van het vaste bedrag in het cluster Openbare orde en veiligheid tot € 62.000, nadat bleek dat de uitgaven in dit cluster structureel hoger waren dan de inkomsten. Het *nader onderzoek periodiek onderhoud gemeentefonds* noemt factoren als toenemende professionalisering en kwaliteit als verklaring voor deze stijging³. De kosten van de professionalisering drukte relatief zwaar bij kleinere gemeenten.

Ook de toevoeging van een vast bedrag in het cluster Werk en inkomen van € 10.000 in 2008 en de toevoeging van een vast bedrag in het cluster Maatschap-

³ Cebeon/Regioplan - *Nader onderzoek POR 2010: Cluster openbare orde en veiligheid*, 2011.

pelijke zorg in 2010 van € 29.000 dragen bij aan de stijging van het totale vaste bedrag.

Na 2010 daalt het vaste bedrag tot € 355.000 (prijzen 2006), vooral door een daling van de uitkeringsfactor. Deze daling heeft het grootste effect in de cluster bestuursorganen. In 2010 is een relatief bescheiden vast bedrag van € 12.300 in het cluster Sport, kunst en ontspanning toegevoegd. En in 2012 werd het vaste bedrag in het cluster Werk en inkomen afgeschaft. Bijlage 1 toont een overzicht van de vaste bedragen per cluster sinds 2001.

Per saldo is het vaste bedrag sinds 2001 met 63% gestegen (reële stijging). Ter vergelijking, de totale algemene uitkering is in dezelfde periode met 12% gestegen (reële stijging).

De Raad voor financiële verhoudingen merkt in 1999 op dat de aanwezigheid van vaste kosten in een aantal clusters het vaste bedrag noodzakelijk maakt, gezien het kosten-georiënteerde karakter van het gemeentefonds⁴.

2.4 Conclusie

Negen van de 16 clusters in het gemeentefonds bevatten een vast bedrag, De totale omvang van het vaste bedrag is € 397.490,- per gemeente (september 2013). Hiermee wordt 1,09% van de totale algemene uitkering verdeeld. Het aandeel van het vaste bedrag is relatief het grootst in het cluster 'bestuursorganen' (21%). Sinds 2001 is het vaste bedrag reëel gestegen met 63%. Deze stijging reflecteert stijgende kosten, zoals in de clusters 'bestuursorganen' en 'veiligheid en justitie', maar ook het instellen van nieuwe vaste bedragen in andere clusters zoals 'maatschappelijke zorg'. De reële stijging van de totale algemene uitkering in dezelfde periode was 12%.

⁴ Brief Rfv 29-10-1999, kenmerk *Rfv/55815C-018*, onderwerp: aanpassing verdeelstelsel gemeentefonds.

3

Meer beleids- en financiële verantwoordelijkheden

3.1 Wvg, Wmo, Wwb

De afgelopen jaren zijn de taken en verantwoordelijkheden van de gemeenten flink uitgebreid. Vanaf 1994 waren de gemeenten al verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet voorzieningen gehandicapten, daar is met de invoering van de Wmo in 2007, de huishoudelijke verzorging bijgekomen. Bij de huidige Wmo heeft de gemeente een ruime beleidsverantwoordelijkheid die gekoppeld is aan een grote financiële verantwoordelijkheid. Vanaf 2004, bij de invoering van de Wwb, zijn ook bij de uitvoering van de bijstand de eigen beleids- en financiële verantwoordelijkheden van de gemeenten sterk toegenomen.

Deze uitbreidingen hebben bij gemeenten tot een stijging van de vaste kosten geleid. Die stijging is deels geacommodeerd door een stijging van het vast bedrag. Voor de duidelijkheid: het gaat hier over uitvoeringskosten, niet over programmakosten. Wellicht heeft de decentralisatie van de Wmo en de Wwb gemeenten ertoe aangezet om over te gaan tot herindeling. Deze decentralisatie heeft in elk geval geleid tot het ontstaan van samenwerkingsverbanden, al dan niet gegoten in Wgr (Wet maatschappelijke regeling).

3.2 Jeugdzorg, AWBZ en participatiewet

De decentralisatie van de jeugdzorg en delen van de Awbz in januari 2015 betekenen een aanzienlijke verdere uitbreiding van de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten. Tegelijkertijd vindt een uitbreiding plaats van de doelgroep van de Wwb met mensen met arbeidsbeperkingen die voorheen een beroep konden doen op de Wajong of die voorheen in aanmerking konden komen voor een SW-dienstbetrekking. Op termijn neemt de omvang van de Wwb-populatie dus toe.

Overigens zullen de aanstaande decentralisaties tot gevolg hebben dat de algemene uitkering (inclusief sociaal deelfonds) flink in omvang zal toenemen. Dat heeft tot gevolg dat de relatieve betekenis van het vaste bedrag zal afnemen.

3.3 Samenwerkingsverbanden en gemeentefonds

Veel gemeenten kiezen ervoor om in samenwerkingsverbanden te treden of taken uit te besteden aan andere gemeenten of commerciële partners. Een rapport van SCP concludeert dat het aandeel intergemeentelijke uitgaven tussen 2005-2010 steeg van 6% naar 14%.⁵ De bovengenoemde decentralisatieplannen zullen deze trend versterken.

Samenwerkingsverbanden kunnen gevolgen hebben voor de gewenste hoogte van het vaste bedrag. De uitkeringen vanuit het gemeentefonds worden bepaald op basis van het principe van kostenoriëntatie, elke gemeente moet hetzelfde voorzieningsniveau kunnen aanbieden, ongeacht de schaal. De combinatie van kostenoriëntatie en intergemeentelijke samenwerkingen kan de gewenste omvang van het vaste bedrag beïnvloeden. Gemeenten in een samenwerkingsverband kunnen schaalvoordelen realiseren en tegelijkertijd de kleinschaligheidstoeslag -die het vaste bedrag in feite is- behouden. Hierdoor kunnen verschillen in de bekostiging ontstaan met zelfstandig werkende gemeenten. Het Rijk zal moeten bepalen hoe met deze verschillen wordt omgegaan in de verdeling van het gemeentefonds.

Onderzoek van Cebeon-regioplan voor de geplande herijking van het gemeentefonds geeft voor een aantal clusters aan dat samenwerkingsverbanden gepaard gaan met uitgavenverminderingen van gemeenten⁶. Ook op terreinen waar gemeenten verplicht met elkaar samenwerken stelt dit onderzoek vast dat samenwerking leidt tot lagere uitgaven.

Cluster Werk en Inkomen

Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 zijn gemeenten financieel verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de bijstand. Hier staat tegenover dat ze veel vrijheid hebben in de organisatie van de WWB. De uitkeringskosten en re-integratiekosten worden bekostigd vanuit het I-deel en het w-deel respectievelijk, de uitvoeringskosten worden echter bekostigd vanuit de algemene uitkering. Het vaste bedrag in het cluster 'werk en inkomen' bestaat niet meer, maar dit cluster bevat nog wel de schaalfactoren schaalvoordeel/schaalnadeel. Hierdoor kunnen verschillen ontstaan tussen wat samenwerkende gemeenten uitgeven en wat ze ontvangen. In paragraaf 4.4 simuleren we voor 31 bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in dit cluster het bedrag dat de deelnemende gemeenten zouden ontvangen als ze gebudgetteerd werden op de schaal van het samenwerkingsverband.

⁵ SCP, *Maten voor gemeenten 2012*, 2012

⁶ Cebeon-Regioplan, *nader onderzoek POR 2010*. 19 september 2011.

Cluster fysiek milieu

Het rapport van Cebeon-Regioplan vindt ook aanwijzingen voor verschillen tussen uitgaven en ontvangsten als gevolg van samenwerkingen in het cluster fysiek milieu. Dit cluster bevat sinds de wijziging van de systematiek in 1997 een vast bedrag. Binnen dit cluster kunnen gemeenten bijvoorbeeld samenwerken op gebied van milieubeheertaken. Uit een steekproef van 48 gemeenten vindt het POR-rapport 20 gemeenten die in samenwerkingsverband opereren. Kleine gemeenten zijn hierdoor in staat hun uitgaven te verminderen, grote gemeenten daarentegen geven al minder uit dan het ijkpunt⁷.

Cluster maatschappelijke zorg

Binnen het cluster maatschappelijke zorg zijn er taken waar via uitbesteden of samenwerken kostenvoordelen te behalen zijn. Voorbeelden zijn de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning bij zelfstandig wonen en de centra voor jeugd en gezin.

Cluster educatie

Binnen het cluster educatie kunnen kostenvoordelen worden gerealiseerd via uitbesteding of samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van leerlingenvervoer. Bij de handhaving van de leerplichtwet en de RMC-wet is samenwerking wettelijk verplicht. Ook op deze terreinen blijken kostenvoordelen te worden gerealiseerd.

3.4 Conclusie

De afgelopen jaren is het takenpakket van gemeenten uitgebreid. Voorbeelden zijn de invoering van de WMO in 2007 en de invoering van de WWB in 2004. Deze uitbreidingen hebben bij gemeenten geleid tot een stijging van de vaste kosten die deels is geacommodeerd door een stijging van het vast bedrag. De uitbreiding van verantwoordelijkheden heeft ook geleid tot het ontstaan van samenwerkingsverbanden. In de nabije toekomst komt hier nog een groot aantal taken bij met de aanstaande decentralisaties. Dat zal de bereidheid tot samenwerking verder versterken. Samenwerking heeft gevolgen voor de kostenstructuur. Gemeenten in een samenwerkingsverband kunnen schaalvoordelen realiseren en tegelijkertijd de kleinschaligheidstoeslag -die het vaste bedrag in feite is- behouden. Hierdoor kunnen verschillen in de bekostiging ontstaan met zelfstandig werkende gemeenten. Het Rijk zal moeten bepalen hoe met deze verschillen wordt omgegaan in de verdeling van het gemeentefonds.

⁷ Idem.

4

De algemene uitkering en herindelingen

4.1 Inleiding

Door de opname van de verdeelmaatstaf 'vast bedrag' is bij een gemeentelijke herindeling de algemene uitkering van de nieuwe gemeente niet simpelweg de optelsom van de algemene uitkering van de oorspronkelijke gemeenten. Elke gemeente ontvangt immers maar één keer het vaste bedrag. Hierdoor verliezen gemeenten bij een herindeling $n-1$ maal het vaste bedrag. Stel dat in 2013 vier gemeenten fuseren, dan ontvangen zij vóór de fusie gezamenlijk een vast bedrag van $4 \times \text{€ } 397.490,- = \text{€ } 1.589.960,-$. Na de herindeling ontvangt de nieuwe gemeente een vast bedrag van $\text{€ } 397.490,-$ oftewel een verschil van $\text{€ } -1.192.468,-$. Naast het vaste bedrag zijn er ook een aantal andere factoren die niet simpelweg optelbaar zijn voor fuserende gemeenten. Het gaat hier om factoren zoals schaalvoordeel/schaalnadeel, klantenpotentieel en OAD. Het verlies van het vaste bedrag is echter wel de grootste component bij gerealiseerde herindelingen. Er zijn signalen dat dit verlies een dempende werking heeft op herindelen.

4.2 Effecten van herindelingen op uitkeringen

Het effect van herindelingen op de algemene uitkering kan nader onderzocht worden door te kijken naar gerealiseerde herindelingen. Tussen 2009-2013 is het aantal gemeenten teruggelopen van 443 tot 408. Gemeenten in een herindelingstraject kunnen een verzoek indienen bij het ministerie van BZK om een herindelingscan uit te voeren. Deze scan onderzoekt de financiële gevolgen van de geplande herindeling. Voor de herindelingen vanaf 2009 zijn er 20 scans uitgevoerd, waarin de gevolgen van een fusie voor de algemene uitkering berekend worden. Deze lijst omvat zowel doorgevoerde, als afgebroken en toekomstige fusies.

De gemiddelde vermindering in de algemene uitkering na een fusie is -1,61% van het gebundelde budget voor de fusie, dit is gemiddeld genomen $\text{€ } 814.000,-$. Hiervan komt gemiddeld $\text{€ } 671.000,-$ door het verlies van $n-1$ maal het vaste bedrag, oftewel 82%. De relatieve vermindering van het bedrag uit de algemene uitkering is gemiddeld groter bij kleinere gemeenten (-2,35%) dan bij middelgrote (-1,8%) en grote gemeenten (-0,71%). Voor kleinere gemeenten vormt het vaste bedrag ook een groter deel van de totale uitkering. Uiteraard hangt het bedrag in de praktijk voor een groot deel af van het aantal gemeenten dat fuseert.

Tabel 4-1: Mutatie algemene uitkering en aandeel vaste bedrag^a

Gemeenten	Mutatie AU	% vaste bedrag van mutatie AU
Alle 20	-1,61%	82%
<25.000	-2,35%	94%
25.000-50.000	-1,8%	80%
>50.000	-0,71%	88%

a) Gegevens zijn gebaseerd op de 20 herindelingscans. Voor de categorie >50.000 betekent dit dat het percentage is gebaseerd op slechts 2 observaties

4.3 Directe prikkelwerking – verwachte baten herindelingen

De meeste gemeenten die samengaan zien hun gecombineerde uitkering uit het gemeentefonds dalen, voornamelijk vanwege het vaste bedrag. In theorie geeft het vaste bedrag dus een negatieve prikkel voor herindeling. Tegenover de lagere inkomsten staan echter ook baten. Door schaalvergroting en een kleinere organisatie kunnen gefuseerde gemeenten kostenvoordelen realiseren. Het meest voor de hand liggende voorbeeld is dat de nieuw gecreëerde gemeente slechts één burgemeester nodig heeft en één gemeenteraad. Onderzoek van Ferry Knaack Advies toont dat de bestuurskosten waarop gefuseerde gemeenten kunnen bezuinigen groter zijn dan het verlies van het vaste bedrag.⁸ Welke rol deze financiële prikkels spelen in het gehele complex van argumenten pro en contra herindeling, wordt in Hoofdstuk 5 verder uitgewerkt.

4.4 Indirecte prikkelwerking via samenwerkingsverbanden

Naast het directe effect dat het vaste bedrag heeft op herindeling is er ook een indirect effect. Gemeenten die samenwerken hebben dankzij de bereikte schaalvoordelen kostenvoordelen in de bekostiging. Door samen te werken met andere gemeenten kunnen kleine gemeenten dezelfde schaalvoordelen bereiken als grote gemeenten en tegelijk de kleinschaligheidstoelage in de bekostiging behouden. Vervolgens is de vraag of intergemeentelijke samenwerkingen bevorderlijk zijn voor herindelingen. Het antwoord is op voorhand niet eenduidig. Aan de ene kant vermindert samenwerking de externe urgentie om een herindelingsproces te starten. Gemeenten die niet willen herindelen, hopen door samenwerking de noodzaak tot herindeling weg te nemen. Aan de andere kant kan samenwerking ertoe leiden dat gemeenten naar elkaar toegroeien waardoor de kans op een herindeling mogelijk groter wordt.

⁸ Ferry Knaack, *De Algemene Uitkering en gemeentelijke Herindeling: Koudwatervrees Beheerst de Discussie*. 2013.

In Box 1 wordt een voorbeeld uitgewerkt aan de hand van samenwerking in het cluster Werk en inkomen. Dit cluster bevat weliswaar geen vast bedrag, maar bevat wel twee andere verdeelmaatstaven die schaalvoordelen en schaalnadelen vangen. Bij een herindeling hebben deze factoren eenzelfde effect als het vaste bedrag. De nieuw gefuseerde gemeente ontvangt uit deze factoren een kleiner bedrag dan de oorspronkelijke gemeenten samen. Als alle gemeenten die samenwerken op het cluster Werk en inkomen bekostigd zouden worden volgens de schaalvoordelen van het samenwerkingsverband, dan zou de algemene uitkering van kleine gemeenten in dat cluster gemiddeld met 21% dalen. Dit voorbeeld illustreert hoe kleinschaligheidstoelagen samenwerkende gemeenten voordelen kunnen geven in de bekostiging.

Box 1: Voorbeeld voordeel bij samenwerking

In de uitvoering van de WWB is het heel gebruikelijk dat gemeenten samenwerken. Er bestaan in totaal 31 intergemeentelijke samenwerkingen die in totaal 114 gemeenten omvatten. Bij de evaluatie van het cluster 'werk en inkomen' in 2010 (CE-BEON-Regioplan) kwam naar voren dat de kosten van kleinere gemeenten die in een samenwerkingsverband opereren € 600,- per bijstandsontvanger lager waren dan gemeenten van dezelfde omvang zonder samenwerkingsverband. Het rapport concludeerde dat dit wees op een te grote rol van vaste componenten in de bekostiging. De verdeelmaatstaven die bij herindelingen van belang zijn in het cluster werk en inkomen zijn de maatstaven ABW-schaalvoordeel en ABW-schaalnadeel, met deze twee factoren worden de kostenvoordelen van grotere gemeenten gevangen, en vice versa. In dit cluster is dus geen vast bedrag meer aanwezig. De hierboven genoemde schaalfactoren hebben echter eenzelfde effect bij een herindeling. Een gefuseerde gemeente ontvangt minder geld dan de oorspronkelijke gemeenten samen. Het is mogelijk om de algemene uitkering van gemeenten in een samenwerkingsverband uit te rekenen alsof er rekening gehouden werd met de schaaffecten. Het is dan mogelijk om het bedrag dat een gemeente volgens de huidige systematiek ontvangt te vergelijken met het nieuw berekende bedrag. Om de alternatieve uitkering voor het cluster 'werk en inkomen' te berekenen wordt het budget per bijstandshuishouden voor het samenwerkingsverband berekend en verdeeld over de deelnemende gemeenten naar rato van het aantal bijstandshuishoudens. In tabel 4-2 staan de uitkomsten van deze rekensom vergeleken met de huidige systematiek, uitgesplitst naar gemeentegrootteklasse. De uitkeringen uit het cluster werk en inkomen zijn in alle gevallen lager. Vooral voor kleine gemeenten is er een prikkel om samen te werken, voor gemeenten <25.000 is het gemiddelde herverdeeffect -21% van de uitkering uit het cluster werk en inkomen. Het herverdeeffect is kleiner voor middelgrote (-16%) en grote (-11%) gemeenten. Het totale bedrag dat minder wordt uitgekeerd aan gemeenten in een samenwerkingsverband is -€ 23.441.312,-, oftewel 0,16% van de totale algemene uitkering.

Tabel 4-2: Herverdeeeffecten bij samenwerkingsverbanden

Gemeentegrootte	Herverdeeeffect (als % van de uitkering uit het cluster werk en inkomen)	Aantal gemeenten
<25.000	-21%	62
25.000-40.000	-16%	31
>40.000	-11%	21
N=114	Totaal bedrag = -€ 23.441.312	

5

De rol van het vaste bedrag bij herindelingen (directe prikkelwerking)

Bij een fusie van twee of meer gemeenten wordt het bedrag dat de nieuw gevormde gemeente uit de algemene uitkering ontvangt altijd kleiner. Het verlies van het vaste bedrag speelt hierbij een grote rol. Het vaste bedrag vormt dus in geen geval een positieve prikkel tot herindeling. In hoeverre het vaste bedrag een obstakel is tot herindeling kan worden beoordeeld aan de hand van de ervaringen van gemeenten en andere betrokken partijen. Tabel 0-3 in de bijlage bevat een overzicht van de interviews die om deze reden zijn gevoerd. In totaal zijn er 16 interviews afgenomen: 11 bij gemeenten, 2 bij provincies, 1 bij het ministerie van BZK, 1 bij de VNG en tot slot 1 bij de Raad voor de financiële verhoudingen.

5.1 Rol vaste bedrag in herindelingsproces

Financiële overwegingen spelen in de herindelingsoverweging altijd een rol. Zo kijken gemeenten goed naar elkaars OZB-tarieven en zouden gemeenten bij een erg groot financieel verlies zeker twee keer nadenken voordat ze een herindelingsprocedure starten. De vraag is of het vaste bedrag een actieve rol speelt bij de overweging om over te gaan tot herindeling.

Volgens onze respondenten is dit niet het geval. In geen van de geïnterviewde gemeenten speelde het vaste bedrag een bepalende rol bij deze beslissing. Gemeenten lijken erop te vertrouwen dat de voordelen van een fusie opwegen tegen het verlies van n-1 maal het vaste bedrag. In de meeste gevallen wordt dan ook eerst de bestuurlijke beslissing genomen om samen verder te gaan en wordt pas daarna gekeken naar de praktische invulling. De vermindering in de algemene uitkering wordt vastgesteld en meestal niet geproblematiseerd. Het wordt gezien als een gegeven waarmee gewerkt moet worden. De meeste gemeenten doen geen diepgaand onderzoek naar de mogelijkheden om de teruggang in het vaste bedrag op te vangen met kostenbesparingen. Gemeenten die daar vooraf wel goed naar gekeken hebben, concludeerden dat de inkomstendaling afdoende wordt gecompenseerd door de verwachte kostenbesparingen.

De beslissing om een herindelingstraject te starten wordt vaak gevoed door externe urgentie. Argumenten om een herindelingsproces te starten zijn veelal gebaseerd op toekomstige risico's die vermeden dienen te worden. Eén extern ar-

gument dat aan veel fusies ter grondslag ligt, is bestuurskracht. Er zijn twee aspecten van bestuurskracht die vaak een rol spelen. In de eerste plaats gaat het om de capaciteit om in de toekomst gemeentelijke taken adequaat te blijven uitvoeren. Dit speelt vaker in kleinere gemeenten, waar kwetsbaarheid en schaal problemen kunnen opleveren. In de tweede plaats speelt invloed in de regio een rol. Een grotere gemeente kan meer invloed uitoefenen dan een kleinere. Dit argument wordt meer gehoord in grotere gemeenten als de fusie een kleine gemeente met een grotere gemeente betreft. In sommige gevallen spelen ook financiële risico's, bijvoorbeeld bij gemeenten met een verzwakte reservepositie.

Ook politiek en bestuur kunnen de urgentie tot herindeling verhogen, zowel op rijksniveau als op provincieniveau. Het algemene beeld bij de respondenten is echter dat rijk en provincie zeer terughoudend zijn in het uitoefenen van bestuurlijke en politieke druk ('herindeling van onderop'). Wel wordt algemeen verwacht dat de aanstaande decentralisaties in principe de urgentie tot herindeling zullen verhogen.

Vaak is er binnen een fuserende groep gemeenten oppositie tegen de fusie. De oppositie noemt in veel gevallen de achteruitgang in de algemene uitkering als een van de argumenten tegen herindeling. Andere contra-argumenten die vaak meespelen zijn verlies van lokale autonomie en gebrek aan verbondenheid met de fusiepartners. Het is niet duidelijk in hoeverre de oppositie tegen een herindeling zou afnemen als de daling in de algemene uitkering er niet zou zijn. Een aantal respondenten meent dat het effect niet heel groot zou zijn.

5.2 Conclusie directe prikkelwerking vast bedrag

Uit gesprekken met betrokken partijen blijkt dat het vaste bedrag in de praktijk nauwelijks een rol speelt bij de keuze om een herindelingsproces te starten. De geraadpleegde ervaringsdeskundigen bij gemeenten en provincies verwachten niet dat door het wegnemen van de negatieve fusieprikkels van het vaste bedrag, het aantal herindelingen merkbaar zal toenemen.

6 Samenwerking en herindeling (indirecte prikkelwerking)

6.1 Inleiding

Het vaste bedrag vormt een beloning voor samenwerking. Gemeenten kunnen de schaalvoordelen bereiken van een grotere gemeenten, terwijl ze bekostigd worden als een kleinere gemeente. Sinds de eeuwwisseling is het aantal samenwerkingsverbanden flink gegroeid en werken gemeenten op steeds meer terreinen met elkaar samen. Om de relatie tussen het vaste bedrag en herindelingen te onderzoeken kijken we ook naar de relatie tussen samenwerken en herindelen. Zijn intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een alternatief voor herindelen en komen er daardoor minder herindelingen? Of zijn samenwerkingsverbanden te zien als een voorstadium van herindeling, een gewenningsfase en als zodanig bevorderlijk voor het realiseren van herindelingen?

6.2 Samenwerkingen en herindelingen

De relatie tussen samenwerkingen en herindelingen hangt in de eerste plaats af van het type samenwerkingsverband. Bij beleidsarme samenwerking is er volgens onze respondenten geen relatie tussen samenwerking en herindelingen. Denk samenwerkingsverbanden op het gebied van ICT, vuilnisophaal en belastinginning.

Bij samenwerkingen op beleidsrijkere terreinen zoals Werk en Inkomen en Maatschappelijke ondersteuning, is de relatie tussen samenwerking en herindeling niet eenduidig. Aan de ene kant leidt samenwerking tot minder externe urgentie om een herindelingsproces te starten. Gemeenten die niet willen fuseren keren tot samenwerkingsverbanden om toch de benodigde schaal te realiseren.

Samenwerkingen brengen echter ook kosten met zich mee. Zo kan het bestuurlijk landschap erg onoverzichtelijk worden, met een lappendeken aan samenwerkingsverbanden. Daarnaast heeft een individuele gemeente in een samenwerkingsverband niet altijd veel invloed en inzicht in de gang van zaken. Het democratisch toezicht neemt dus af. Een recent enquêteonderzoek van Overheid in Nederland in opdracht van raadsleden.nu (de Nederlandse vereniging voor raadsleden) liet zien dat raadsleden weinig inzicht hebben in gemeenschappelijke regelingen. Bijna de helft gaf aan niet te weten of de regeling financieel gunstig

was⁹. Mede vanwege deze ondoorzichtigheid meent meer dan de helft van de in het genoemde onderzoek ondervraagde raadsleden in kleine gemeenten dat herindelen als alternatief voor samenwerken onvermijdelijk was. Samenwerken is dus niet altijd een stabiele toestand. Ook een aantal van onze respondenten vond dat de ingewikkelde bestuurlijke situatie in de samenwerkingsverbanden meespeelde bij de beslissing om een herindelingsprocedure te starten.

Naast deze bestuurlijke en democratische nadelen van samenwerkingsverbanden zijn er ook andere redenen waarom samenwerken herindelingen kan bevorderen. Onze respondenten nemen waar dat samenwerking leidt tot intensivering van de bestuurlijke en ambtelijke contacten, tot onderlinge informatie-uitwisseling, tot een groter onderling vertrouwen en vaak ook tot afname van onderlinge beleidsverschillen. Gemeenten groeien naar elkaar toe, en dat maakt het makkelijker om te fuseren. Nagenoeg alle gemeenten die fuseren werken al samen op meerdere beleidsterreinen. Onze respondenten verwachten niet dat elk samenwerkingsverband uiteindelijk zal uitmonden in een herindeling, maar zij achten de kans op realisatie van de geambieerde herindeling een stuk kleiner, als er niet een proeftijd van een samenwerking aan vooraf is gegaan.

6.3 Analyse indirecte prikkelwerking

Door het vaste bedrag hebben samenwerkende gemeenten een voordeel in de bekostiging. Door samen te werken met andere gemeenten kunnen kleine gemeenten dezelfde schaalvoordelen bereiken als grote gemeenten en tegelijk de kleinschaligheidstoelage in de bekostiging behouden.

Vervolgens is de vraag of intergemeentelijke samenwerkingen bevorderlijk zijn voor herindelingen. Het antwoord is niet eenduidig. Aan de ene kant vermindert samenwerking de externe urgentie om een herindelingsproces te starten. Gemeenten die niet willen herindelen, hopen door samenwerking de noodzaak tot herindeling weg te nemen. Aan de andere kant leidt samenwerking tot intensivering van de bestuurlijke en ambtelijke contacten, tot onderlinge informatie-uitwisseling, tot een groter onderling vertrouwen en vaak ook tot afname van onderlinge beleidsverschillen. Zo kunnen gemeenten naar elkaar toegroeien, en dat maakt het makkelijker om te fuseren. En omdat fusie tevens de complexe democratische controle in het samenwerkingsverband verbetert, kan een samenwerking uitmonden in het besluit om een herindelingsproces te starten, zelfs in geval-

⁹ Overheid in Nederland (2014). *Onderzoek onder raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling*. <http://www.raadslid.nu/content/samenwerking-gemeenten-bedreigt-lokale-democratie-landelijke-enquete-onder-raadsleden>

len waar de samenwerking oorspronkelijk is bedoeld om fusie te voorkomen. Per saldo en in de huidige context (weinig externe bestuurlijk politieke urgentie, grotere organisatorische urgentie) vergroten samenwerkingsverbanden op beleidsrijke terreinen de kans op gemeentelijke herindeling. De indirecte prikkelwerking van het vaste bedrag kunnen we als volgt samenvatten: het vast bedrag belooft samenwerking, samenwerking bevordert herindeling, en daarmee bevordert het vast bedrag indirect de kans op herindeling.

Het effect van het afschaffen van het vaste bedrag op samenwerking is niet eenduidig. Zonder vast bedrag hebben kleine gemeenten die niet samenwerken een financieel nadeel, omdat de hogere kosten van zelfstandig werken niet meer volledig in de bekostiging worden geacommodeerd. Door samen te werken met andere gemeenten kunnen kleine gemeenten dit financieel nadeel vermijden. De indirecte prikkelwerking zonder vast bedrag wordt dan: door samen te werken vermijden gemeenten een financieel nadeel, dit verhoogt de kans op samenwerking en samenwerking bevordert herindeling.

Het is de vraag wat afschaffing van het vaste bedrag betekent voor het aantal samenwerkingsverbanden. Wat is meer bevorderlijk voor samenwerking: de financiële beloning bij samenwerking in de situatie met vast bedrag, of het vermeden financiële nadeel bij samenwerking in de situatie zonder vast bedrag? De economische theorie leert dat het vooruitzicht van een financieel nadeel sterkere gedragseffecten opwekt dan het vooruitzicht van een beloning. Andere gedragswetenschappelijke disciplines gaan ervanuit dat belonen juist beter werkt dan straffen. Hoe het ook zij, het is niet waarschijnlijk dat zonder vast bedrag het aantal samenwerkende gemeenten betekenisvol groter of kleiner zal zijn dan in de huidige situatie. Daarom zal afschaffing van het vaste bedrag het huidige, kleine positieve effect op herindeling hoogstwaarschijnlijk niet veel veranderen.

6.4 Conclusie

De indirecte prikkelwerking van het vaste bedrag kunnen we als volgt samenvatten: samenwerkende gemeenten hebben voordelen in de bekostiging, samenwerking bevordert herindeling, en daarmee bevordert het vast bedrag indirect de kans op herindeling.

De indirecte prikkelwerking zonder vast bedrag is als volgt: door samen te werken vermijden gemeenten een financieel nadeel, dit verhoogt de kans op samenwerking en samenwerking bevordert herindeling.

Via de indirecte prikkelwerking zal afschaffing van het vaste bedrag dus weinig of geen gevolgen hebben voor het aantal herindelingen.

7

Afschaffen of halvering vaste bedrag

7.1 Inleiding

Omdat er signalen zijn dat het vaste bedrag een belemmering vormt voor fusies en om meer inzicht te krijgen in de werking van het vaste bedrag, wil het Ministerie van BZK weten wat de herverdeeleffecten zouden zijn als het vaste bedrag gewijzigd zou worden. In dit hoofdstuk wordt een aantal simulaties uitgewerkt die de effecten van enkele scenario's onderzoeken. De vraag bij een dergelijke simulatie is hoe het vrijgekomen budget verdeeld dient te worden over alle gemeenten. Er is hier gekozen om drie varianten te onderzoeken, waar het vrijgekomen budget steeds op een andere manier wordt verdeeld.

Basisvariant: verdelen naar rato van het inwonertal

In de basisvariant wordt het vrijgekomen budget verdeeld naar rato van het aantal inwoners in een gemeente. Dit betekent dat kleine gemeenten een negatief herverdeeleffect zullen hebben en grote gemeenten zullen erop vooruitgaan. .

Variant 2: verdelen naar rato van de algemene uitkering (zonder vast bedrag)

In variant 2 wordt het vrijgekomen budget naar rato van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Ook hier zullen kleinere gemeenten relatief minder budget ontvangen.

Variant 3: Verdeling naar rato van het aantal inwoners boven de 50.000

In de derde varianten wordt het vrijgekomen budget verdeeld naar rato van het aantal inwoners boven de 50.000. In deze variant gaat het vrijgekomen budget in zijn geheel naar de grote gemeenten. In deze variant zijn de negatieve herverdeeleffecten voor kleine gemeenten het grootst.

We kijken telkens naar het effect van het halveren en het afschaffen van het vaste bedrag. Halvering van het vaste bedrag kan onderbouwd worden door te stellen dat in zo een geval alle vaste bedragen worden afgeschaft behalve het vaste bedrag in het cluster 'bestuursorganen'. Het vaste bedrag in dit cluster omvat 46% van het totale vaste bedrag. Het is het enige cluster waar het niet mogelijk is te stellen dat samenwerkingsverbanden tot schaalvoordelen zullen leiden die niet worden meegenomen in de bekostiging.

7.2 Basis: verdeling naar rato van het aantal inwoners

Bij het afschaffen van het vaste bedrag komt er een bedrag vrij van € 165.669.522,-. Wanneer dit bedrag wordt verdeeld naar rato van het aantal inwoners merken de kleinere gemeenten dit het meest in de omvang van hun uitkering. Dit is niet vreemd omdat bij alle gemeenten hetzelfde bedrag wordt weggehaald en de grotere gemeenten relatief meer terugkrijgen. In Tabel 7-1 staan de herverdeeffecten per gemeentegrootte. In de klasse met minder dan 50.000 inwoners is het HVE negatief, het omslagpunt ligt echter al bij 41.445 inwoners. Absoluut gezien ontvangen de grootste gemeenten meer dan € 5 miljoen extra, terwijl de allerkleinste gemeenten € 370.000 verliezen. Het negatieve HVE bij kleine gemeenten is relatief wel veel groter dan het positieve relatieve herverdeeffect in grote gemeenten.

Bij halvering van het vaste bedrag zijn de herverdeeffecten precies de helft van de herverdeeffecten bij afschaffing van het vaste bedrag. Dit is te wijten aan het feit dat overal de helft van het budget wordt weggehaald en na gelijke rato verdeeld wordt over alle gemeenten. Zo is bijvoorbeeld het procentuele HVE voor gemeenten tussen de 50.000-100.000 inwoners $38/2=19\%$. Deze relatie geldt ook voor andere percentages.

Tabel 7-1: Herverdeeffecten basisvariant: naar gemeentegrootteklasse

Gemeentegrootte	HVE	HVE (%)	Aantal gemeenten
<10.000	-€ 328.108	-6,06%	33
10.000-20.000	-€ 253.771	-2,17%	109
20.000-50.000	-€ 94.423	-0,47%	193
50.000-100.000	€ 281.712	0,38%	46
100.000-150.000	€ 819.544	0,62%	14
150.000-250.000	€ 1.354.195	0,66%	9
250.000+	€ 5.023.031	0,54%	4

Omslagpunt=41.445 inwoners

7.3 Variant 2: verdeling naar rato van de algemene uitkering

In variant 2 verdelen we het vrijgekomen budget niet naar inwonertal, maar naar algemene uitkering (minus vast bedrag). Met deze systematiek krijgen de allergrootste gemeenten (vanaf 150.000 inwoners) een groter positief HVE dan in de basisvariant. Dit komt doordat deze gemeenten een groter budgetaandeel hebben dan inkomensaandeel, vooral de G4 hebben een extra eigen vaste bedrag. Het herverdeeffect voor gemeenten met meer dan 250.000 inwoners is nu

meer dan € 8 miljoen (zie Tabel 7-2). Voor alle andere gemeentekassen is het HVE lager dan in de basisvariant.

Ook in deze verdeling geldt dat bij halvering van het vaste bedrag de herverdeel-effecten ook halveren.

Tabel 7-2: Herverdeeleffecten variant 2: naar algemene uitkering (minus vaste bedrag)

Gemeentegrootte	HVE	HVE (%)	Aantal gemeenten
<10.000	-€ 338.553	-6,21%	33
10.000-20.000	-€ 280.049	-2,39%	109
20.000-50.000	-€ 141.374	-0,67%	193
50.000-100.000	€ 259.032	0,32%	46
100.000-150.000	€ 790.524	0,58%	14
150.000-250.000	€ 1.426.930	0,69%	9
250.000+	€ 8.289.383	0,85%	4
Omslagpunt= € 43.797.998			

7.4 Variant 3: Verdeling naar rato van het aantal inwoners boven de 50.000

In deze laatste variant wordt het budget verdeeld naar rato van het aantal inwoners boven de 50.000. In deze variant zijn de HVE-en voor gemeenten met minder dan 50.000 inwoners negatief en gelijk aan de totale omvang van het vaste bedrag (Tabel 7-3). Het omslagpunt ligt dan ook bij 50.000 inwoners. Logischerwijs hebben grote gemeenten in deze variant een groter positief herverdeeleffect dan in de basisvariant. Gemeenten met meer dan 250.000 inwoners hebben zelfs een positief herverdeeleffect van bijna € 10 miljoen.

Halvering van het vaste bedrag leidt ook hier weer tot halvering van de HVE-en. Voor gemeenten met minder dan 50.000 inwoners wordt het halve vaste bedrag afgetrokken in plaats van het volledige en in gemeenten boven de 50.000 inwoners wordt het afgetrokken vaste bedrag verdeeld naar rato van dezelfde aandelen.

Tabel 7-3: Herverdeeleffecten variant 3: naar aantal inwoners boven de 50.000 –
afschaffen vaste bedrag

Gemeentegrootte	HVE	HVE (%)	Aantal gemeenten
<10.000	-€ 397.490	-7,12%	33
10.000-20.000	-€ 397.490	-3,33%	109
20.000-50.000	-€ 397.490	-1,62%	193
50.000-100.000	€ 887.374	1,25%	46
100.000-150.000	€ 1.904.806	1,45%	14
150.000-250.000	€ 2.916.219	1,43%	9
250.000+	€ 9.856.653	1,07%	4
Omslagpunt= 50.000 inwoners			

8

Conclusies

8.1 Onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de conclusies uitgewerkt aan de hand van de onderzoeksvragen. Daarna wordt een kort antwoord gegeven op de hoofdvraag.

1. *De bepaling van de omvang van het vaste bedrag is circa 20 jaar geleden vastgesteld. Wat zijn de bepalende factoren anno 2013 welke de omvang van het vaste bedrag zouden bepalen?*

Het vaste bedrag in het gemeentefonds dekt in principe de vaste kostencomponenten in de gemeentelijke uitgaven. Hiermee draagt het bij aan het kostenoriënterend karakter van het gemeentefonds. Over de jaren is het vaste bedrag gestegen met ongeveer 60%. Dit komt enerzijds door kostenstijgingen in clusters zoals 'openbare orde en veiligheid' en 'bestuursorganen'. Anderzijds reflecteert het nieuwe clusters waarin een vast bedrag opgenomen wordt, bijvoorbeeld in het cluster Maatschappelijke zorg.

De aanstaande decentralisaties zullen het aantal intergemeentelijke samenwerkingen vergroten. De laatste jaren is het aantal al sterk toegenomen. Samenwerkingen kunnen de gewenste hoogte van het vaste bedrag beïnvloeden, omdat gemeenten schaalvoordelen van een grotere gemeente kunnen realiseren, terwijl zij bekostigd worden als een kleinere gemeente. Hierdoor kunnen verschillen in de bekostiging ontstaan met zelfstandig werkende gemeenten. Het Rijk zal moeten bepalen hoe met deze verschillen tussen gemeenten wordt omgegaan in de verdeling van het gemeentefonds.

2. *Wat zijn de financiële effecten van de afschaffing of verlaging van het vaste bedrag naar gemeentegrootteklasse?*

Bij het afschaffen of halveren van het vaste bedrag hangt het effect voor gemeenten af van de manier waarop het vrijgekomen budget (€ 162 mln.) wordt verdeeld. Bij een herverdeling aan de hand van het aantal inwoners, ligt het omslagpunt bij 41.445 inwoners: gemeenten met minder inwoners verliezen en grotere gemeenten winnen. De gemeenten met minder dan 10.000 inwoners zouden gemiddeld 6,06% van hun algemene uitkering verliezen en de G4 zouden er gemid-

deld 0,54% op vooruitgaan. Bij alternatieve herverdelingen, zoals naar rato van de hoogte van de algemene uitkering of naar rato van het aantal inwoners boven de 50.000, vertonen de herverdeeleffecten globaal hetzelfde beeld.

3. *Wat is de mate waarin het vaste bedrag een belemmering vormt bij herindeling?*

Als drie gemeenten fuseren, verliezen deze gemeenten dus twee maal het vaste bedrag. In de praktijk daalt de gecombineerde algemene uitkering van de nieuwe gemeente met 1,61%. Hiervan is 82% terug te leiden naar het verlies van het vaste bedrag.

Omdat de algemene uitkering als gevolg van het vaste bedrag altijd daalt bij een fusie, gaat er in theorie een negatieve prikkel uit van het vaste bedrag. In de praktijk lijkt het verlies van het vaste bedrag echter nauwelijks een rol te spelen bij de beslissing van gemeenten om te fuseren. Gemeenten lijken er op te vertrouwen dat het verlies van het vaste bedrag kan worden opgevangen door kostenvoordelen bij herindeling. Er lijkt externe urgentie nodig te zijn om een fusie bespreekbaar te maken. Voor veel gemeenten lag de reden om tot fusie over te gaan in de sfeer van de bestuurskracht. Onze respondenten verwachten niet dat het aantal herindelingen merkbaar zou toenemen als het vaste bedrag wordt afgeschaft of verminderd.

De aanwezigheid van het vaste bedrag is een beloning voor gemeenten die samenwerken. Gemeenten kunnen schaalvoordelen bereiken zonder het vaste bedrag in te leveren. De verwachte prikkelwerking die uitgaat van het vaste bedrag hangt af van de vraag of er een relatie is tussen samenwerkingsverbanden en herindelingen. Aan de ene kant zorgen samenwerkingsverbanden ervoor dat de externe urgentie om te fuseren kleiner wordt. Aan de andere kant komen gemeenten in samenwerkingsverbanden elkaar meer tegen en groeien gemeenten naar elkaar toe. Deze ontwikkelingen blijken bevorderlijk voor de kans op herindeling van samenwerkende gemeenten. Door herindeling verbetert bovendien de democratische controle en worden de bestuurlijke verhoudingen in de samenwerking overzichtelijker.

In de huidige situatie, waar er grote externe urgentie is om schaalvergroting op te zoeken, met name op de beleidsrijke terreinen in het sociale domein, is de afzonderlijke effect van het vaste bedrag op de bereidheid tot samenwerking relatief klein. In deze omstandigheid is het indirecte effect van het vaste bedrag op herindeling nog steeds wel positief maar waarschijnlijk heel klein.

4. *Wat is de verwachte prikkelwerking die uitgaat van een verlaging of afschaffing van het vaste bedrag op herindeling?*

De prikkelwerking die uitgaat van het afschaffen van het vaste bedrag hangt af van het effect op samenwerkingsverbanden. De directe prikkel tot herindelen die uitgaat van het vaste bedrag is namelijk erg klein. Het weghalen van de theoretische negatieve prikkel zou dus amper te zien zijn in het aantal herindelingen. Het effect van het afschaffen van het vaste bedrag op samenwerkingsverbanden is in de nieuwe situatie niet eenduidig. Als het vaste bedrag wordt weggehaald dan verdwijnt de beloning voor samenwerken, maar gemeenten die niet samenwerken hebben juist een financieel nadeel. Zij worden in de systematiek niet meer gecompenseerd voor kleinschaligheid. Het is op voorhand niet te zeggen in welke situatie het effect op samenwerken groter is. Dit hangt af van de vraag of een beloning om samen te werken zwaarder weegt dan een straf om niet samen te werken. Het saldo-effect van het eventuele schrappen van het vaste bedrag zal heel klein zijn. Dat geldt zeker als blijkt dat het indirecte effect, via de samenwerking, tegengesteld is aan het negatieve directe effect. Maar ook als het directe en het indirecte effect elkaar zouden versterken, zal het totale effect niet groot zijn.

8.2 Eindconclusie vaste bedrag en herindelingen

- *Het vaste bedrag is de belangrijkste component in de negatieve inkomstenprikkel bij herindeling. Maar in de praktijk weerhoudt deze inkomstendaling gemeenten niet van de beslissing om een herindelingstraject te starten, respectievelijk om met een herindeling in te stemmen. Die beslissing wordt door andere factoren gedomineerd.*
- *Het vaste bedrag heeft een indirect positief effect op de kans op herindeling. Omdat door het vaste bedrag gemeenten die samenwerken een financieel voordeel in de bekostiging hebben en omdat samenwerking herindeling blijkt te bevorderen.*
- *Per saldo heeft het vaste bedrag mogelijk een klein, positief effect op herindeling*
- *Door het vaste bedrag af te schaffen of te verlagen verdwijnt de negatieve inkomstenprikkel bij herindeling (of wordt de prikkel kleiner). In de praktijk verwacht men niet dat afschaffing zal leiden tot waarneembaar meer fusies.*
- *Zonder vast bedrag is er mogelijk iets meer bereidheid tot samenwerking dan met vast bedrag, mogelijk iets minder. Daardoor wordt de indirecte bevordering van herindeling iets sterker of juist iets zwakker. Hoe dan ook, het verschil met de huidige situatie zal hoogstwaarschijnlijk heel klein zijn. Afschaffing van het vast bedrag zal daarom ook langs indirecte weg niet of nauwelijks leiden tot meer herindelingen.*

Bijlage I

Tabel 0-1 Gewichten vaste bedrag in het gemeentefonds 2001-2013 (niet gecorrigeerd voor invoering van de Euro of inflatie) en de uitkeringsfactor^a

Cluster	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cluster werk en inkomen								€ 6.953	€ 6.953	€ 6.953	€ 6.953		
Cluster maatschappelijke zorg										€ 19.963	€ 15.842	€ 30.423	€ 20.430
Sport, kunst en ontspanning													€ 9.598
Cluster fysiek milieu	FL 16.271	€ 7.383	€ 7.383	€ 7.383	€ 5.632	€ 5.632	€ 4.789	€ 6.523	€ 6.359	€ 6.115	€ 6.115	€ 6.323	€ 6.109
Cluster bevolkingszaken	FL 29.413	€ 13.347	€ 13.347	€ 10.901	€ 10.901	€ 10.901	€ 9.724	€ 10.426	€ 10.469	€ 10.778	€ 10.778	€ 10.766	€ 10.766
Cluster bestuursorganen	FL 150.285	€ 81.961	€ 112.461	€ 112.233	€ 121.870	€ 125.873	€ 125.793	€ 125.793	€ 128.413	€ 128.413	€ 128.413	€ 128.413	€ 128.413
Cluster overig/ algemene ondersteuning	FL 128.102	€ 58.130	€ 58.130	€ 51.911	€ 51.991	€ 51.911	€ 48.849	€ 43.587	€ 42.771	€ 44.388	€ 44.388	€ 44.321	€ 44.321
VROH	FL 39.832	€ 18.075	€ 20.066	€ 18.198	€ 18.198	€ 18.351	€ 17.460	€ 16.532	€ 16.582	€ 17.079	€ 17.079	€ 17.064	€ 17.064
Wegen en water	-FL 12.087	-€ 5.485	-€ 5.485	-€ 4.527	-€ 4.527	-€ 4.527	-€ 4.042	-€ 5.458	-€ 5.458	-€ 5.458	-€ 5.458	-€ 5.458	-€ 5.458
Openbare orde veiligheid	FL 20.084	€ 9.114	€ 9.114	€ 7.333	€ 7.333	€ 7.540	€ 9.080	€ 43.873	€ 44.012	€ 45.025	€ 45.025	€ 44.983	€ 44.983
uitkeringsfactor	1,172	1,211	1,279	1,323	1,333	1,298	1,383	1,477	1,576	1,555	1,547	1,506	1,439

^a In 2001 staan de bedragen in guldens.

Tabel 0-2 Financiële gevolgen herindeling – overzicht herindelingscans fusies vanaf 2009

Herindeling	Inwoners na fusie	AU voor herindeling (x1000)	AU na her- indeling (x1000)	Verschil	verschil %	vermindering vaste bedrag (x1000)	vast be- drag % van ver- schil
2018							
Noordwest Friesland	61344	€ 64.023	€ 62.072	-€ 1.951	-3,0%	-€ 1.255	64%
2015							
Groesbeek	34200	€ 29.479	€ 30.657	-€ 1.178	4,0%	-€ 836	71%
Nissewaard	84597	€ 87.728	€ 86.944	-€ 784	-0,9%	-€ 418	53%
2014							
Friese meren	46300	€ 42.267	€ 41.164	-€ 1.193	-2,6%	-€ 836	70%
Alphen aan de Rijn	106200	€ 94.476	€ 93.671	-€ 805	-0,9%	-€ 800	99%
2013							
Goeree-Overflakkee	47800	€ 43.266	€ 41.965	-€ 1.301	-3,0%	-€ 1.179	91%
Schagen	46400	€ 41.951	€ 41.144	-€ 807	-1,9%	-€ 800	99%
Molenwaard	29100	€ 23.995	€ 23.203	-€ 792	-3,3%	-€ 786	99%
2012							
Hollands Kroon	40900	€ 41.714	€ 39.844	-€ 1.870	-4,5%	-€ 1.185	63%
2011							
De Ronde Venen	43200	€ 34.386	€ 33.878	-€ 508	-1,5%	-€ 425	84%
Stichtse Vecht	62400	€ 52.308	€ 51.861	-€ 447	-0,9%	-€ 786	176%
Medemblik	42500	€ 34.889	€ 33.967	-€ 922	-2,6%	-€ 802	87%
Oss	83400	€ 70.136	€ 69.832	-€ 304	-0,4%	-€ 359	118%
Eijsden-Margraten	24700	€ 19.988	€ 19.519	-€ 469	-2,3%	-€ 424	90%
2010							
Oldambt	39700	€ 35.600	€ 34.800	-€ 800	-2,2%	-€ 680	85%
2009							
Bloemendaal	22100	€ 12.498	€ 12.205	-€ 293	-2,3%	-€ 293	100%
Kaag en Braassem	25200	€ 14.930	€ 14.600	-€ 330	-2,2%	-€ 340	103%
Afgebroken							
Doetinchem	96500	€ 76.270	€ 75.589	-€ 681	-0,9%	-€ 406	60%
Gouda en Waddinxveen	96522	€ 110.205	€ 109.836	-€ 369	-0,3%	-€ 400	-108%
Bernheze en Maasdonk	41000	€ 30.087	€ 29.592	-€ 495	-1,6%	-€ 418	-84%

Tabel 0-3 Lijst met interviews

Gemeente	Datum	Respondenten
Goeree-Overflakkee	29-11-2013	P. van den Poel, H. Bakelaar
Nederlek	03-12-2013	E. Eland
Spijkenisse	26-11-2013	E. De Leest
Gouda	28-11-2013	H. Van Bovenen, P. Anker
Mook en Middelaar	12-12-2013	R. Rouwmaar
Alphen a/d Rijn	05-12-2013	M. Roelands, J. Perfors
Hollands Kroon	04-12-2013	W. Van Twuijver
Stichtse Vecht	04-12-2013	P. Ploeg, E. Lelieveld, mw. M. Bax
Zuidwest Fryslân	22-11-2013	R. Admiraal, M. Schluter
Woudenberg	27-11-2013	S. Van Den Marck
BEL-gemeenten	04-12-2013	R. Van Benthem
Provincie		
Friesland	14-11-2013	I. Koenders, H. Kemper
Zuid-Holland	29-11-2013	C. Lok
BZK		
Onno IJsselsteijn	17-12-2013	-
Fokke Gietema	17-12-2013	-
VNG		
Gijs Oskam	11-12-2013	-
Raad voor financiële verhoudingen		
Gerber van Nijendaal	16-12-2013	-