

Herindeling op een goudschaaltje

Veel gemeenten zijn (al dan niet vrijwillig) bij een herindelingsproces betrokken.

Een herindeling kan grote gevolgen hebben op bestuurlijk, beleidsmatig en organisatorisch gebied. Maar zij mag geen schade teweegbrengen aan de dienstverlening aan de burgers. De effecten van herindeling op de gemeentekas en de gemeentelijke tarieven lijken in eerste instantie een 'exacte wetenschap', maar in de praktijk blijkt niets minder waar. Een overzicht van de financiële consequenties van herindelingen.

DRS. L.N. VAN DER PLOEG

Werkzaam als organisatieadviseur bij de adviesgroep
Organisatie & Bedrijfsvoering (Lokale Overheid)
van de sector Public & Health van Cap Gemini Ernst & Young te Utrecht

Rondom de financiële effecten van gemeentelijke herindeling doen veel mythen de ronde. Zowel ambtenaren als bestuurders verwachten dat schaalvergroting leidt tot aanzienlijke structurele besparingsmogelijkheden. Ook is de verwachting dat de incidentele financiële effecten tijdelijk tot een extra kostenpost zullen leiden. In de praktijk is de situatie vaak omgekeerd. De incidentele kosten kunnen meestal worden bestreden uit de gewenningsbijdrage, maar het vinden van structureel financieel voordeel blijkt veelal lastig. Structurele financiële (synergie) voordelen kunnen vaak pas na een moeizaam proces worden gerealiseerd.

Het bepalen van de financiële consequenties van een gemeentelijke herindeling is geenszins een 'exacte wetenschap', omdat deze sterk worden beïnvloed door beleidsmatige uitgangspunten en keuzen. Van belang is dus dat enerzijds aandacht wordt besteed aan deze keuzen en uitgangspunten en anderzijds aan de financiële consequenties daarvan. Deze kunnen worden vertaald in een aantal realistische toekomstscenario's, zoals een beheersscenario of een ontwikkelingsscenario. Indien sprake is van een vrijwillige herindeling, kunnen deze financiële toekomstscenario's een bijdrage leveren aan de besluitvorming m.b.t. de vraag of een gemeentelijke herindeling wel dan geen doorgang moet vinden. Indien sprake is van een opgelegde herindeling, kan worden bepaald in welk toekomstscenario de belangen van de burgers zo goed mogelijk worden behartigd.

Voor het bepalen van de financiële consequenties worden twee hoofdonderdelen onderscheiden. Ten eerste vindt een beoordeling plaats van de huidige (zelfstandige) finan-

ciële positie van de beoogde fusiegemeenten. Nadat die zelfstandige financiële positie in kaart is gebracht, kan worden bepaald welk effect dat heeft op de te vormen fusiegemeente. Beoordeeld worden: de meerjarenbegroting, de reserves en voorzieningen en de financiële risico's. Ten tweede komen de financiële effecten van de herindeling zelf aan de orde. Het gaat daarbij om de structurele en incidentele financiële effecten van samenvoeging. Het financiële effect van beide onderdelen tezamen kan, afhankelijk van het saldo (positief of negatief), op verschillende manieren worden gedekt, mede afhankelijk van de te kiezen toekomstscenario's en de gevolgen voor de gemeentelijke tarieven voor de burgers.

In het vervolg van dit artikel worden de aspecten beschreven en geïllustreerd aan de hand van een aantal voorbeelden.

Huidige financiële positie

De financiële positie van gemeenten is zeer verschillend en daarnaast bestaat een grote variëteit in de wijze waarop gemeenten met hun financiën omgaan. In de analyse dienen de onderlinge verschillen die worden veroorzaakt door de wijze waarop de gemeenten met financiële verslaggeving omgaan zoveel mogelijk worden 'gezuiverd'. Met name voor de meerjarenbegroting, de reserves en voorzieningen en de financiële risico's is dat van groot belang.

Alhoewel de meerjarenbegroting sinds de wijzigingen in de comptabiliteitsvoorschriften in 1995 een belangrijkere rol in de gemeentelijke planning- & controlcyclus heeft, is

de invulling ervan zeer verschillend. De getallen 'onder de streep' lijken objectief en exact, maar dit is niet altijd het geval. Het onderstaande praktijkvoorbeeld illustreert het vorenstaande.

De gemeente A heeft een omvangrijk negatief meerjarenperspectief. Voor het jaar 2005 wordt zelfs een tekort van enkele miljoenen verwacht. Uit een nadere analyse blijkt dat aan het opstellen van de meerjarenbegroting in de gemeente A veel aandacht wordt besteed. Elk jaar worden alle ambtelijke en bestuurlijke wensen ten aanzien van nieuw beleid geïnventariseerd. In een aparte raadsvergadering worden deze wensen besproken en worden voor de langere termijn enkele keuzen op hoofdlijnen gemaakt, maar alleen voor het komende jaar worden prioriteiten vastgesteld met het oog op een (voorzover mogelijk) sluitende begroting.

De gemeente B heeft een licht positief meerjarenperspectief. Het opstellen van een meerjarenbegroting wordt in deze gemeente gezien als een 'verplicht nummer'. De afdeling Financiën stelt vast welke ruimte voor nieuw beleid er op langere termijn verwacht kan worden op basis van de doorrekening (indexering) van bestaand beleid. Een inventarisatie van ambtelijke en bestuurlijke beleidswensen op langere termijn vindt niet plaats; alleen voor het komende jaar wordt de aanwezige financiële ruimte ingevuld met beleidsinitiatieven.

Het vorenstaande toont het belang aan van een analyse van de wijze waarop de meerjarenbegroting totstandkomt; een vergelijking van appels met peren dient te worden voorkomen. Maar daarmee zijn we er nog niet. Ogenscheinlijk vergelijkbare gemeenten kunnen zeer verschillen in de verdeling van uitgaven over de comptabiliteitsfuncties.

De gemeente C bestaat uit twee grotere kernen en een beperkt buitengebied. De kernen grenzen nagenoeg aan elkaar. Na de samenvoeging van beide kernen begin jaren '90 zijn de voorzieningen, zoals het zwembad, een sporthal en het gemeentehuis geïntegreerd tussen de bebouwde kom van beide voormalige gemeenten. De gemeente C heeft de laatste tijd te maken met een omvangrijke bevolkingsgroei vanuit de naburige stad. De gemeente stelt alles in het werk om een groei van de werkgelegenheid te bewerkstelligen; daartoe wordt een nieuw industrieterrein ontwikkeld, dat al bijna is volgepland. Aan het verenigingsleven wordt niet veel aandacht besteed, de werkloosheid is laag en de bevolking is relatief jong.

De gemeente D is eind jaren '80 ontstaan uit een samenvoeging van meerdere kleine kernen. De gemeente kent een omvangrijk buitengebied. Binnen de gemeente wordt veel belang gehecht aan de dorps- en buurtgemeenschap. In elk dorp staat dan ook een buurthuis, waarin met financiële steun van de gemeente activiteiten worden georganiseerd. Tevens beschikken de kernen over een rijk bloeiend verenigingsleven, dat eveneens ruimhartig met gemeentegeld wordt ondersteund. Verder wordt veel belang gehecht aan begeleiding van werklozen naar de arbeidsmarkt en onder-

steuning van bijstandsgerechtigden. De bevolking van de gemeente is aan het vergrijzen, het inwonertal is de laatste jaren licht afgenomen.

Uit de vorenstaande beschrijvingen blijkt duidelijk dat de uitgaven op de gemeentelijke comptabiliteitsfuncties aanzienlijk van elkaar verschillen (uitgedrukt per inwoner). De gemeente C zal meer geld uitgeven aan economische zaken en onderwijs, terwijl de gemeente D meer geld besteedt aan verkeer, vervoer, sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening en volksgezondheid.

Bij een oriëntatie op een gemeentelijke samenvoeging dienen bestuurders en ambtenaren niet alleen doordrongen te zijn van de financiële consequenties van verschillende sociale, fysieke en economische kenmerken van de beoogde fusiegemeenten, ook de verschillende beleidsaccenten waarvoor is gekozen, moeten daarbij betrokken worden.

De meerjarenbegroting en de reserves en voorzieningen kunnen als communicerende vaten worden beschouwd. Die communicatie vindt onder meer plaats via de rente waarmee gemeenten verschillend omgaan. Het komt geregeld voor dat gemeenten deze rente (gedeeltelijk) inzetten in de meerjarenbegroting (dus ter dekking van de exploitatie), maar er zijn ook veel gemeenten die de rente bijschrijven op de reserves en voorzieningen. Dus waar de ene gemeente rente bijschrijft en daardoor een steeds omvangrijker vermogen opbouwt, verwerkt een andere gemeente de rente in de exploitatie, waardoor het vermogen in absolute zin gelijk blijft, maar (rekening houdend met inflatie) steeds minder 'koopkracht' biedt.

Een goede vergelijking van de positie van reserves en voorzieningen tussen beoogde fusiegemeenten is mogelijk door deze uit te drukken in een bedrag per inwoner. Indien het tot een samenvoeging komt, ziet een 'rijkere' gemeente haar opgespaarde tegoeden bij samenvoeging verwateren. Maar zo 'makkelijk' is de analyse van het vermogen ook weer niet, vanwege mogelijke financiële risico's.

Dergelijke financiële risico's hebben bijvoorbeeld betrekking op de riolering (GRP), gemeentelijke wegen, gebouwen, materieel en groen. Veel gemeenten hebben beheersplannen opgesteld, die vertaald zijn in de meerjarenbegroting en/of de voorzieningen, maar dat geldt niet voor alle gemeenten. Omdat dergelijke risico's een grote claim kunnen leggen op de fusie, dienen de risico's en eventuele 'lijken in de kast' te worden beoordeeld.

In de praktijk zien we zelden dat alle onderdelen van de huidige financiële positie rooskleurig zijn. Zeker in vergelijking met de beoogde fusiegemeenten is vaak sprake van zowel 'plussen' als 'minnen' die tegen elkaar moeten worden afgewogen. Per saldo zal de ene gemeente in financieel opzicht iets meer 'winst' hebben en de andere meer 'verlies'. Het nader tot elkaar komen van de beoogde fusiegemeenten zal dan mede afhangen van de financiële effecten van samenvoeging.

Financiële effecten van samenvoeging

Financiële effecten van samenvoeging kunnen structureel of incidenteel van aard zijn.

Structurele financiële effecten

De structurele effecten betreffen met name kosten met betrekking tot de gemeentelijke organisatie, het bestuur en de huisvesting enerzijds en de uitkering uit het gemeentefonds anderzijds.

Zoals reeds aan het begin van dit artikel is opgemerkt, kan de gemeentelijke organisatie een reden zijn om een fusie met de naburige gemeente(n) aan te gaan. Kleine gemeenten hebben vaak te maken met een kwetsbare organisatie, omdat op veel vakgebieden slechts één ambtenaar bekwaam is. Bovendien is de laatste jaren krapte op de arbeidsmarkt ontstaan, waardoor er problemen zijn met het vervullen van vacatures.

De gemeente E is ontstaan uit de samenvoeging van drie kleine gemeenten. Omdat de gemeente de grens van 40.000 inwoners is gepasseerd, is zij in staat om het loongebouw van haar ambtenaren op te waarderen. De wervingskracht van de gemeente is daarmee versterkt. Tevens ontstaat de mogelijkheid tot taakspecialisatie. Waar de beleidsmedewerkers Welzijn vroeger verantwoordelijk waren voor zowel kinderopvang, leerplicht, jeugd- en jongerenwerk, ouderenwerk, kunst en cultureel werk als sport kan nu een onderverdeling van de beleidsterreinen worden gemaakt al naar gelang de persoonlijke voorkeur en competenties. Hierdoor kan de kennis en ervaring op de verschillende beleidsterreinen verder worden ontwikkeld. Daar staat wel tegenover dat door de toegenomen specialisatie de variëteit binnen de functies vermindert.

Het loongebouw van gemeenten is aan bepaalde grenzen gebonden, die samenhangen met de salarisschaal van de gemeentesecretaris. Bij veel gemeentelijke samenvoegingen blijkt dat er één of meer drempels voor een hoger loongebouw worden overschreden. Tegenover deze hogere loonkosten kunnen wel besparingen staan op de formatie, met name op middelenfuncties en leidinggevend niveau. Uiteraard zijn de besparingsmogelijkheden sterk afhankelijk van het gekozen organisatiemodel voor én na de fusie. Vaak blijkt dat de 'rek' er bij de gemeentelijke organisatie grotendeels uit is, omdat onder andere door middel van kerntaakdiscussies, organisatiedoorlichting, decentralisatie van rijkstaken et cetera de gemeentelijke formatie reeds is gestroomlijnd. Mede daardoor blijkt in de praktijk dat de totale personeelskosten van een fusiegemeente eerder hoger dan lager zijn dan de som van de personeelskosten van de voormalige zelfstandige gemeenten.

De bestuurskosten vallen in een fusiegemeente meestal lager uit. Er zijn dermate minder bestuurders (raadsleden, wethouders, burgemeester en secretaris) in de nieuwe fusiegemeente (dan de som van bestuurders in de afzonderlijke gemeenten) dat de opwaartse druk op de salariering van de bestuurders ruimschoots wordt gecompenseerd.

De huisvesting vormt vaak een omvangrijk onderdeel van de structurele financiële effecten. De bestaande gemeentehuizen zijn immers zelden groot genoeg om de volledige nieuwe ambtelijke organisatie te huisvesten. In dat geval staan verschillende opties open, zoals het werken met de twee (of meer) bestaande locaties, een aanbouw doen bij

één van de bestaande locaties ofwel volledige nieuwbouw van het gemeentehuis. Indien ervoor wordt gekozen de huidige gemeentehuizen op de bestaande locaties te handhaven, ontstaat het nadeel dat niet de gehele ambtelijke organisatie op één locatie is ondergebracht. Dit brengt extra kosten met zich mee voor receptie, bodes, postbezorging, archief, facilitaire zaken etcetera. Tevens ontstaat het gevaar dat op de verschillende locaties een eigen organisatiecultuur ontstaat (of blijft bestaan) waardoor er nooit sprake zal zijn van een echte organisatorische eenheid van de fusiegemeente. Volledige nieuwbouw heeft als nadeel dat dit vaak één van de grote kostenposten van de gemeentelijke samenvoeging is, die veelal niet gecompenseerd kan worden door lagere kosten voor bijvoorbeeld facilitaire zaken.

De gemeente F is gehuisvest in een karakteristiek pand dat in de jaren '50 is gerenoveerd. In de jaren '90 hebben een renovatie en uitbouw plaatsgevonden, die zijn gefinancierd vanuit de algemene reserve. Er worden derhalve geen kapitaallasten aan de huisvesting toegerekend.

De verfvan het gemeentehuis van G is net opgedroogd. De kapitaallasten worden aan de huisvesting toegerekend. De fusiegemeente heeft gekozen voor volledige nieuwbouw ten laste van de structurele middelen

De fusiegemeente uit vorengenoemd voorbeeld heeft te maken met veel hogere kapitaallasten dan de som van de afzonderlijke gemeenten, omdat de financiering in de gemeente F heeft plaatsgevonden vanuit de algemene reserve; er worden geen kapitaallasten aan de huisvesting toegerekend. Een eventuele verkoopopbrengst van de bestaande gemeentehuizen kan in mindering worden gebracht op de stichtingskosten van het nieuwe gemeentehuis, maar vaak is het maar de vraag in hoeverre de oude gemeentehuizen verkoopbaar zijn. Dit is sterk afhankelijk van de regionale markt voor onroerend goed (kantoren).

Naast de effecten op genoemde kosten is bij een herindeling per saldo vaak sprake van een vermindering van de opbrengsten. Door middel van een verlaging van de uitkering uit het gemeentefonds wordt een fusiegemeente namelijk 'gestraft'. Eén van de onderdelen van de uitkering, bestaat uit een vast bedrag per gemeente. Een fusiegemeente krijgt dit vaste bedrag één keer uitgekeerd, terwijl de voormalige zelfstandige gemeenten elk hun eigen vaste bedrag ontvingen. Tegenover deze lagere uitkering kan een toename van het lokaal en regionaal klantenpotentieel staan. De uitkering hiervoor is mede afhankelijk van de samenstelling van de fusiegemeente (bebouwde kom). In veel gevallen is het effect op het klantenpotentieel beperkt, waardoor dus per saldo minder inkomsten uit het gemeentefonds worden ontvangen.

Incidentele financiële effecten

Bij incidentele financiële effecten gaat het om personeel, bestuur, automatisering, extern advies en overige kosten en opbrengsten. De incidentele kosten voor het personeel hangen samen met het sociaal statuut dat in het kader van de integratie van de gemeentelijke organisaties wordt opgesteld. Het gebruik dat hiervan wordt gemaakt, hangt sterk af

van de mogelijkheden om wijzigingen in het gewenste personeelsbestand via natuurlijk verloop te doen plaatsvinden. Ook spelen de mogelijkheden voor medewerkers elders op de arbeidsmarkt een belangrijke rol. Vooral als de beoogde fusiedatum nog enige jaren in de toekomst ligt, kan alvast naar de nieuwe organisatie worden 'toegewerkt' bij de aanname van nieuw personeel. Voor het bestuur zijn wachtdkosten van toepassing. De incidentele kosten voor automatisering zijn sterk afhankelijk van de systemen die de beoogde fusiegemeenten in gebruik hebben. Ingeval dezelfde systemen in gebruik zijn, liggen de kosten uiteraard lager dan wanneer verschillende systemen geïntegreerd moeten worden. Ook hier is de opmerking van toepassing dat de integratiekosten over het algemeen lager worden naarmate men langer de tijd heeft genomen om keuzen op automatiseringsgebied onderling af te stemmen.

De kosten voor extern advies en overige kosten hebben onder meer betrekking op voorbereiding van de fusie, implementatie ervan, (re)organisatie, werving en selectie van personeel, voorlichting, integratie van organisatie-onderdelen, integratie van beleid, verkiezingen, kadastrale gegevens, logo, briefpapier et cetera. Voor de dekking van genoemde incidentele effecten is een zogenaamde gewenningsbijdrage uit het gemeentefonds beschikbaar. Doorgaans is deze uitkering voldoende om de vorengenoemde incidentele financiële effecten te dekken.

Lokale lastendruk

De praktijk leert dat, in tegenstelling tot de besparingen die bij schaalvergroting vaak worden verwacht, veelal (op basis van de genoemde aspecten) een (doorgaans beperkt) structureel nadeel optreedt. Voor de dekking van dit nadeel zijn verschillende scenario's denkbaar. Zo zou kunnen worden besloten om de extra kosten van de samengevoegde gemeente te bezuinigen op andere onderdelen van de begroting (verlaging ambitieniveau). Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het opheffen en/of versoberen van bepaalde voorzieningen. Het mag duidelijk zijn dat dergelijke keuzen zeer gevoelig liggen. Ook bestaat de mogelijkheid om het eventuele restant van de gewenningsbijdrage uit het gemeentefonds (na aftrek van vorengenoemde incidentele fusiekosten) te gebruiken of een beschikking uit de (algemene) reserves te doen.

Dergelijke keuzen dienen weloverwogen te worden gemaakt; structurele lasten moeten zoveel mogelijk met structurele middelen worden gedekt, mede om te voorkomen dat de nieuwe fusiegemeente bij een onverwachte tegenvaller direct met de rug tegen de muur komt te staan. In de praktijk komt het veel voor dat de ruimte voor nieuw beleid, die in de huidige begrotingen van de nog zelfstandige gemeenten aanwezig is, wordt gebruikt, eventueel in combinatie met een (doorgaans beperkte) verhoging van de OZB-tarieven. Eventuele structurele financiële (synergie) voordelen treden over het algemeen pas op na een relatief moeizaam fusieproces. Op het behalen van deze voordelen dient vanaf het begin van de samenvoeging gestuurd te worden. Een gemeentelijke samenvoeging kan dus, zeker in het begin, tot een nadeel leiden voor de burgers hetzij in de

vorm van minder voorzieningen en/of beleidsruimte hetzij in de vorm van hogere gemeentelijke tarieven.

* * *

In dit artikel zijn aspecten aangereikt die van belang zijn bij het bepalen van de financiële consequenties van gemeentelijke herindelingen. Indien sprake is van een oriëntatie op een vrijwillige herindeling, kan het financiële perspectief worden meegewogen bij de bestuurlijke, beleidsmatige en organisatorische consequenties en kan de mogelijkheid van fusie worden afgewogen tegen het zelfstandig blijven van de huidige gemeenten. Indien sprake is van een onvrijwillige herindeling, kan in een vroegtijdig stadium worden bepaald welke financiële gevolgen de herindeling voor de burgers kan hebben. Er kan worden bepaald welke ruimte resteert voor toekomstig beleid of in de nieuwe gemeente een beheersscenario gevolgd moet worden of dat er ruimte is voor een beleidsrijk ontwikkelingsscenario.

Belangrijke vergelijkingscriteria zoals lokale lastendruk, meerjarenpositie/vrije bestedingsruimte en reserves en voorzieningen leveren voor de huidige gemeenten vaak een gemengd beeld op. Het komt zelden voor dat een gemeente bij fusie op alle onderdelen financieel nadeel of financieel voordeel heeft. Duidelijk is dat de financiële afweging niet op zichzelf staat, maar nadrukkelijk verbonden is met bestuurlijke, beleidsmatige en organisatorische voor- en nadelen. Vaak is sprake van een lastige afweging: een afweging op een goudschaaltje.

Met dank aan de heer J.E. (Hans) de Graaf RA.