

## Aanleiding en achtergrond

Op 30 mei 2017 is de provincie Zuid- Holland een procedure gestart op grond van de Wet arhi voor een door de provincie gewenste wijziging van de gemeentegrens tussen Nissewaard en Hellevoetsluis. De wijziging heeft betrekking op de overgang van de woonplaats Oudenhorn (1.164 inwoners, oppervlakte 15 vierkante kilometer).

Bij een grenscorrectie kan verrekening van rechten en verplichtingen aan de orde komen. Het uitgangspunt bij financiële verrekeningen is dat gemeenten in onderling overleg tot overeenstemming komen. Bij het ontbreken van overeenstemming stelt de Gedeputeerde Staten, na de gemeenten gehoord te hebben, het bedrag van de verrekeningen naar eigen inzicht vast.

In de overleggen tussen Nissewaard en Hellevoetsluis is geen overeenstemming bereikt over de mogelijke financiële consequenties en de risico's die daarmee samenhangen. De verschillen in inzicht tussen beide gemeenten ten aanzien van de financiële risico's bleken te groot. Daarop is door de provincie in maart 2017 een eindbod ingebracht. Daarbij is door de provincie gemeld dat de bedragen in dit eindbod slechts geldigheid hebben indien er een akkoord wordt bereikt. Het eindbod gaat uit van een vergoeding van het nadelig resultaat van Nissewaard van € 6,8 mln. Daarnaast is er een overname van kapitaalgoederen door Hellevoetsluis ter grootte van € 4,1 mln. (zie tabel 1). Het provinciale eindbod is door de raad van Hellevoetsluis aanvaard en door de raad van Nissewaard verworpen. In een bestuurlijk overleg tussen de provincie Zuid-Holland, de gemeente Nissewaard en de gemeente Hellevoetsluis is van de kant van de provincie meegedeeld dat in het kader van de arhi- procedure een externe deskundige opdracht heeft gekregen alle financiële zaken in beeld te brengen met betrekking tot balans en exploitatie en de financiële vergoeding opnieuw vast te stellen.<sup>1</sup>

## Aanpak review

Deze rapportage doet verslag van de opdracht aan de externe deskundige. Gezien de korte doorlooptijd van het onderzoek hebben wij een aantal keuzes moeten maken. Startpunt van de analyse vormt het provinciaal eindbod en de daarin opgenomen posten aan de baten- en lastenkant (tabel 1). Het provinciaal eindbod

---

<sup>1</sup> Herindelingsontwerp Grenscorrectie Nissewaard en Hellevoetsluis, Gedeputeerde Staten van Zuid- Holland, 20 juni 2017

bevat een overzicht van de actuele mutaties in baten en lasten van de gemeente Nissewaard als gevolg van de grenscorrectie. Onze review is gebaseerd op bestaande stukken, analyses en gegevens. Er is geen aanvullende informatie opgevraagd bij de gemeenten. In gesprekken met de provincie en op basis van de achterliggende documentatie hebben wij het provinciale eindbeeld en de door de gemeenten Nissewaard en Hellevoetsluis ingenomen posities grotendeels kunnen reconstrueren. Op basis van deze reconstructie hebben wij toegevoegd analyses over het aandeel van Oudendoorn in de reserves en een analyse over de doorwerking van de grenscorrectie op de vergoeding resp. bezoldiging van raadsleden en burgemeester en wethouders van Hellevoetsluis.

Kleinere posten aan de lastenkant (beheer maatschappelijk vastgoed, minimabeleid, leerlingenvervoer etc.) hebben wij buiten de analyse gelaten. De met deze posten samenhangende lasten zijn overgenomen in ons beeld.

Een concept rapportage is voorgelegd aan de betrokken gemeenten. Geconstateerde feitelijke onjuistheden zijn vervolgens door APE in deze finale versie gecorrigeerd.

Tabel 1: Provinciaal eindbod

Baten	Directe afkoop	Afkoop bij realisatie
Algemene uitkering	-715.000	
Decentralisatieuitkeringen 3D's	-336.500	
BUIG-gelden	-196.000	
Onroerende zaakbelasting	-292.000	
OZB de Akkerranden*		-27.000
Algemene uitkering de Akkerranden*		-149.000
	-1.539.500	-176.000
Lasten	Directe afkoop	Afkoop bij realisatie
Sociale voorzieningen	-134.000	
Uitgaven participatiewet	-196.000	
Beheer buitenruimte	-191.000	
Beheer buitenruimte Akkerranden*		-29.000
Beheer maatschappelijk vastgoed	-20.000	
Kapitaallasten	-210.000	
gemeenschappelijke regelingen	-95.000	
minimabeleid	-30.000	
oggz/jgz	-8.000	
leerlingenvervoer	-20.000	
inwonergevoelige contributies	-10.000	
Formatie	-199.500	
<i>Risicoafdekking uit algemene uitkering</i>	<i>100.000</i>	
	-1.013.500	-29.000
Saldo	-526.000	-147.000

Jaar	Direct	Contant	Uitgesteld	Contant
1	-526.000		-147.000	
2	-533.890		-149.205	
3	-541.898		-151.443	
4	-550.027		-153.715	
5	-558.277		-156.020	
6	-566.651		-158.361	
7	-575.151		-160.736	
8	-583.778		-163.147	
9	-592.535		-165.594	
10	-601.423	-5.325.484	-168.078	-1.488.301

Totale afkoopsom:	-6.813.784
-------------------	------------

## Validatie

### Algemene Uitkering

Met de overgang van Oudendoorn verliest Nissewaard inkomsten uit de algemene uitkering. Een lagere waarde voor inwoners, huishoudens, woonruimten, oppervlakte, etc. werkt door in een lagere algemene uitkering uit het gemeentefonds. APE heeft kennis genomen van de berekeningen die in opdracht van de gemeenten door Frontin Pauw zijn gemaakt, alsmede van de berekeningen van het CBS van de gewijzigde bodemfactor en de aanpassingen die door Nissewaard zijn aangebracht in de waardes van een aantal maatstaven (bijv. leerlingen). Zonder dat wij de berekeningen hebben gereproduceerd achten wij de gekozen methodiek verdedigbaar en de uitkomst van de verlaagde algemene uitkering voor Nissewaard (€ 715.000) plausibel.

Tegenover een verlaging van de algemene uitkering van Nissewaard staat een verhoging voor Hellevoetsluis. Deze verhoging is echter niet spiegelbeeldig aan de verlaging van Nissewaard. Met name als gevolg van de veranderende waardes voor de bodemfactor en het klantenpotentieel overtreft de verhoging van de algemene uitkering van Hellevoetsluis de daling van Nissewaard. Hellevoetsluis gaat er in de algemene uitkering dus meer op vooruit dan Nissewaard er op achteruit gaat. In het provinciaal eindbod wordt het saldo van de mutaties in de algemene uitkering van beide gemeenten berekend op circa € 100.000 en ingezet ten behoeve van Nissewaard. Wij laten deze post hier buiten beschouwing. Bij de vraag of er aanleiding is om vanuit het oogpunt van budgettaire neutraliteit tot verrekening over te gaan gaat het om een *samenhangend* beeld van de totale positieve en negatieve gevolgen voor de gemeenten die bij een grenscorrectie zijn betrokken. Dit samenhangend beeld wordt verkregen door de relevante mutaties in baten en lasten van een gemeente te presenteren. In het eindbod van de provincie is dit samenhangend beeld geschetst vanuit het perspectief van de gemeente Nissewaard. Welke baten en lasten dalen bij Nissewaard als gevolg van de grenscorrectie? Tegenover de verlaging van de algemene uitkering van Nissewaard staat bijv. dat door deze gemeente niet langer kosten worden gemaakt voor Oudendoorn. Het saldo van de mutaties in baten en lasten van Nissewaard is de basis voor de verrekening die budgettaire neutraliteit voor deze gemeente moet bewerkstelligen. Het includeren van de positieve mutatie in de algemene uitkering van Hellevoetsluis past hier niet in en zou in feite betekenen dat Nissewaard meer dan budgettair neutraal wordt gecompenseerd. Tegengeworpen zou kunnen worden dat het buiten beschouwing laten van de mutatie in de algemene uitkering van Hellevoetsluis betekent dat deze gemeente verdient aan de grenscorrectie en er dus geen sprake is van budgettaire neutraliteit. Die conclusie kan niet op basis van een partiele verschillenanalyse van de algemene uitkeringen worden getrokken, maar alleen op basis van een samenhangend beeld van de mutatie van baten en lasten aan de kant van Hellevoetsluis. Immers in deze gemeente zal naast een toename van de baten ook een stijging van de lasten te zien

zijn.<sup>2</sup> In de woorden van de Raad voor de financiële verhoudingen: “Het isoleren van één onderdeel kan een vertekend beeld geven”.<sup>3</sup>

Resumerend: het eindbod van de provincie beoogt een samenhangend beeld te geven van de financiële effecten voor Nissewaard van de grenscorrectie en vast te stellen in hoeverre sprake is van budgettaire neutraliteit. Daarmee staat op gespannen voet het apart en in een tweede spoor honoreren van het verschil in mutatie van de algemene uitkering tussen Nissewaard en Hellevoetsluis.

### **Baten en lasten participatiewet (BUIG)**

Het BUIG-budget bevat de middelen om de kosten voor bijstandsuitkeringen te betalen. Tevens is het budget bedoeld voor de tegemoetkoming in het levensonderhoud van werkloze gewezen zelfstandigen, oudere werklozen en startende zelfstandigen. Als laatste is de bekostiging van loonkostensubsidie opgenomen in het BUIG-budget.

Het budget voor de participatiewet (BUIG) is geen onderdeel van het gemeentefonds, maar wordt bepaald aan de hand van een objectief kansmodel. Het model schat de kans dat een huishouden met bepaalde kenmerken en in bepaalde omstandigheden een bijstandsuitkering ontvangt. Het verdeelmodel in zijn huidige versie onderscheidt meer dan 60.000 unieke typen huishoudens. Voor elk type wordt de bijstandskans geschat. Deze kans, samen met het in de gemeente aanwezige aantal huishoudens van elk type, bepalen de objectieve verwachting van het aantal bijstandshuishoudens. De verwachte aantallen bijstandshuishoudens worden vermenigvuldigd met de geldende normtarieven. Zo wordt per gemeente de objectieve BUIG-uitgaven berekend, op basis waarvan het objectieve budget wordt vastgesteld.

Na de grenscorrectie tussen Nissewaard en Hellevoetsluis komt een deel van het budget van Nissewaard ten goede aan Hellevoetsluis. Hier staat tegenover dat het aantal bijstandsuitkeringen in Nissewaard ook daalt.

Gegeven deze achtergrond van de BUIG en het verdeelmodel voor de BUIG, is de vraag wat de beste manier is om een inschatting te maken van de baten en lasten voor Oudendoorn. Omdat het budget is opgebouwd vanuit individuele huishoudens is het veel waarschijnlijker dan bij de andere verdeelmodellen dat de mutatie in het budget en de mutatie in de bijbehorende uitgaven sterk met elkaar samenhangen. Deze observaties sluiten aan bij de gehanteerde systematiek in het provinciale eindbod. De lasten en baten worden in het provinciale eindbod op

---

<sup>2</sup> Daarbij dienen we te bedenken dat ook andere mutaties in baten en lasten dan de algemene uitkering verschillend kunnen zijn. Denk aan OZB en aan de vergoeding voor raadsleden, bezoldiging wethouders en burgemeester.

<sup>3</sup> Advies Raad voor de financiële verhoudingen over grenscorrectie Haskerdijken/Nieuwebrug, 18 november 2013, p.4.

hetzelfde bedrag gezet (€ 196.000). Dit bedrag is op advies van het Ministerie van SZW berekend door het gerealiseerde aantal uitkeringen in Oudendoorn (op peilmoment november 2016) te vermenigvuldigen met het normbedrag per uitkering dat wordt gehanteerd in het verdeelmodel BUIG (zie box 1).

Tabel 2: Toelichting berekening verandering BUIG Nissewaard

**Berekening verandering BUIG budget:**

Op het peilmoment november 2016 waren er in Oudendoorn 14 huishoudens met een uitkering aanwezig. Deze uitkeringen zijn vermenigvuldigd met het gemiddelde normbedrag voor Nissewaard. Dit is € 14.010.

$$14 \times € 14.010 = 196.144$$

Het gemiddelde normbedrag wordt berekend door het gemiddelde te nemen van de normbedragen van alle bijstandshuishoudens in Nissewaard. Het gerealiseerde normbedrag kan afwijken van deze normen.

Wij ondersteunen de door de provincie voorgestelde rekenwijze. Een eerder aangedragen rekenwijze op basis van het aandeel inwoners in Oudendoorn (in het totaal aantal inwoners van Nissewaard) is veel te grof omdat de gemiddelde bijstandskans per wijk fors kan verschillen. Wanneer deze methodiek gevolgd zou worden, zou de budgetverandering neerkomen op € 423.000. Gezien de afwijkende sociaaleconomische structuur van Oudendoorn is een dergelijke evenredige verdeling niet realistisch en niet billijk (zie Tabel 3). Het bijstandspercentage in Oudendoorn ligt meer dan de helft lager dan in Nissewaard.

Tabel 3: Inwoners en bijstandsgerechtigden (jaar)

	Oudendoorn	Nissewaard
Inwoners	1.159	85.293
Bijstand	14	2.114
% Bijstand	1,21	2,48

In het provinciale eindbod wordt aan de lastenkant dezelfde berekening gemaakt als aan de batenkant. Gezien de aard van het verdeelmodel voor de participatiewet is dit aannemelijk.

Deze berekening kan in theorie op twee manieren worden verfijnd.

In de eerste plaats kunnen we in plaats van het *aantal uitkeringen op een peildatum* als uitgangspunt nemen het *gemiddelde aantal uitkeringen over een jaar*. Op die manier kunnen de gerealiseerde uitgaven aan uitkeringen in Oudendoorn worden meegenomen aan de lastenkant. APE beschikt niet over de benodigde data om deze exercitie uit te voeren.

In de tweede plaats is het technisch ook mogelijk om de mutatie in het BUIG-budget meer exact te berekenen. In het verdeelmodel voor de BUIG wordt niet

gerekend met het gerealiseerde aantal uitkeringen in een gemeente, maar er wordt per huishouden een kans geschat dat deze in de bijstand komen. Tussen de realisaties en de berekende kansen kunnen verschillen bestaan. Om exact te berekenen wat er overgeheveld moet worden zou rekening gehouden moeten worden met de berekende bijstandskansen. Hiervoor moet gebruik worden gemaakt van de microdatabestanden van CBS waar het verdeelmodel op gebaseerd is. Een dergelijke berekening zal naar verwachting echter niet meer informatie geven dan gehanteerde methode. De eerste reden hiervoor is dat het verdeelmodel slechts een momentopname van de werkelijkheid geeft. De budgetten voor 2017 worden verdeeld op basis van de stand op 31 december 2015. Het kan zijn dat het beeld voor ultimo 2016, dat bepalend is voor de budgetten 2018, geheel anders is. Ten tweede is de verdeelsystematiek voor de BUIG-budgetten onderhevig aan vele veranderingen. De huidige verdeelsystematiek met het objectief kansmodel bestaat sinds 2015. Er worden jaarlijks nog factoren aan het model toegevoegd en verder verfijnd. Dit zal ook voor het model 2018 het geval zijn. De effecten van de toekomstige aanpassingen van het model zijn nu nog niet bekend. Dat geldt ook voor de toekomstige ontwikkeling van de kosten (aantal bijstandshuishoudens). Om deze redenen raadt APE verdere verfijning van de baten en lasten van de BUIG af.

### **Baten en lasten sociaal domein (jeugd, wmo, participatiebudget)**

Voor de berekening van de baten op het sociaal domein zijn in voorbereiding van de grenscorrectie door Nissewaard en Hellevoetsluis verschillende posities ingenomen. Als kostenoriëntatie van de verdeelmodellen geïnterpreteerd wordt in de zin dat elke wijziging in de structuur van de gemeenten 1- op-1 gecompenseerd wordt in de bekostiging, dan kunnen kosten en baten tegen elkaar weggestreept worden. In de praktijk gaat dit voor de verdeelmodellen in het sociaal domein niet op en is er op dit onderdeel geen sprake van budgettaire neutraliteit. Er kunnen dus scheefheden gaan ontstaan tussen de mutatie in baten in het sociaal domein en de bijbehorende lasten.

#### *Participatiebudget*

Het participatiebudget is een integratie-uitkering in het gemeentefonds. Dit budget is bedoeld om mensen die beroep doen op de Participatiewet, bijvoorbeeld voor een bijstandsuitkering, naar werk te begeleiden. Het gaat hierbij om de klassieke re-integratie van de WWB als om re-integratie van de nieuwe doelgroep. Tevens wordt het zittende bestand WSW gefinancierd vanuit dit budget.

In de kern Oudenhorn bestaan grote verschillen tussen de inkomsten en uitgaven voor de re-integratie taak. Nissewaard ontvangt ruim € 3 miljoen aan participatiebudget vanuit het gemeentefonds. Het provinciaal eindbod raamt het aandeel van Oudenhorn in het participatiebudget op basis van het aandeel inwoners van Oudenhorn in de totale populatie van Nissewaard. APE suggereert om hier een verfijning in aan te brengen en stelt voor alleen te kijken naar het

aandeel van de doelgroep. In dit geval zijn dat inwoners tussen 18-64 jaar. Op basis van deze maatstaf<sup>4</sup> is de verwachting dat er € 39.000 duizend voor Oudendoorn beschikbaar moet zijn. Echter, Nissewaard heeft geen re-integratietrajecten ingezet voor de inwoners van Oudendoorn. APE ondersteunt in deze het voorstel in het provinciale eindbod om geen lasten voor het participatiebudget mee te nemen in de berekeningen.

### *Jeugdwet*

Met de decentralisatie op het gebied van Jeugd zijn taken en verantwoordelijkheden overgeheveld vanuit de provincie (jeugd- en opvoedhulp, waaronder pleegzorg en bijzondere jeugdzorg, AMHK, jeugdbescherming en- reclassering), vanuit de AWBZ (zorg zonder en met verblijf), en Zvw (jeugd- GGZ 1<sup>e</sup> lijn en jeugd- GGZ 2<sup>e</sup> lijn). De bekostiging is onderdeel van de integratie-uitkering sociaal domein. De totale omvang van het jeugd-budget bedraagt circa € 3,5 mld.

Voor de Jeugdwet geeft Nissewaard in Oudendoorn € 85.990 uit. Ook hier is er een groot verschil tussen de uitgaven voor Oudendoorn en het fictieve budget dat aan Oudendoorn kan worden toegerekend. In het provinciale eindbod is dit budget geraamd op € 258.661 en berekend op basis van het aandeel inwoners van Oudendoorn in het totaal van de gemeente Nissewaard. APE stelt voor de doelgroep jeugdigen als uitgangspunt te nemen voor de berekening van het budget. Met deze verfijning resulteert een budget van € 227.999.<sup>5</sup>

### *Wmo*

Bij de Wmo gaat het zowel om de huishoudelijke hulp en individuele voorzieningen (woningaanpassingen, rolstoelen, scootmobielen), collectief vervoer als om voormalige AWBZ functies (groepsbegeleiding, individuele begeleiding, vervoer). In totaal is hiermee een bedrag gemoeid van circa € 3,5 mld., bekostigd via een integratie-uitkering.

Voor de Wmo geeft Nissewaard in Oudendoorn € 48.060 uit. Tegenover deze uitgaven staat een fictief budget dat in het provinciaal eindbod (op basis van het aandeel inwoners van Oudendoorn) is berekend op € 239.363. Dit fictieve budget is berekend aan de hand van het aandeel inwoners van Oudendoorn in de totale bevolking van Nissewaard. APE neemt deze benadering over. De doelgroep van de Wmo zijn alle inwoners.

---

<sup>4</sup> APE heeft hier gebruik gemaakt van inwoners 20-65 jaar, omdat inwoners 18 - 64 jaar voor APE niet bekend is. Dit zal slechts minimale verschillen veroorzaken.

<sup>5</sup> APE heeft hier gebruik gemaakt van inwoners 0 – 20 jaar, omdat inwoners 0 - 17 jaar voor APE niet bekend is. Dit zal slechts minimale verschillen veroorzaken.



### Overzicht sociaal domein

Wanneer we door Nissewaard berekende lasten voor Oudendoorn optellen komen we op een bedrag van € 134.050. Op basis van het beschikbare materiaal ziet APE geen reden om dit bedrag aan te passen.

Dat geldt niet voor de berekening van de baten, het fictieve budget van Oudendoorn in het sociaal domein. In het eindbod wordt een positie gekozen tussen de stellingen van Nissewaard en Hellevoetsluis in (€ 336.500). In de visie van APE is de stelling dat de verdeelmodellen in het sociaal domein alle veranderingen in de structuur en omvang van een gemeente budgetneutraal honoreert te kort door de bocht. Er bestaan in het geval van Oudendoorn forse verschillen tussen de gerealiseerde uitgaven en fictieve budget.

De analyse van APE suggereert dat de veranderingen in de baten voor Nissewaard (in casu verlaging van het budget uitkeringen sociaal domein) hoger zijn dan de vermindering van de gerealiseerde uitgaven in Oudendoorn. Een berekening aan de hand van de omvang van de doelgroep voor de 3D komt uit op een verlaging van de baten van ruim € 500.000 (zie Tabel 4). Een meer exacte berekening van het budget dat met Oudendoorn gemeoid is zou gemaakt kunnen worden door gegevens voor Nissewaard exclusief Oudendoorn in de desbetreffende verdeelmodellen in te voeren. APE heeft niet voor alle maatstaven de benodigde gegevens voorhanden, maar wij hebben geen aanwijzingen dat precisering tot een substantiële bijstelling van de mutatie aan de batenkant leidt.

Tabel 4: Overzicht inschatting mutatie baten sociaal domein Nissewaard

Regeling	Baten	Gebruikte maatstaf
Jeugdhulp	-€ 227.999	Aantal jeugdigen (0-20) <sup>a</sup>
Participatiebudget	-€ 38.686	Inwoners tussen 20 – 64 <sup>a</sup>
Wmo	-€ 239.363	Inwoners
<b>Totaal</b>	<b>-€ 506.048</b>	

A) APE beschikt niet over exactere gegevens over de leeftijdsopbouw in Oudendoorn. Voor de jeugdwet zou bij voorkeur jeugdigen (0-17) worden gebruikt. En voor de participatiewet inwoners (18-64). De afwijkingen zullen echter minimaal zijn.

Per saldo leidt in de analyse van APE overheveling van Oudendoorn naar Hellevoetsluis tot een negatief effect voor Nissewaard van € 371.998 (506.048-134.050).

### Formatie

De overgang van het gebied en inwoners van Oudendoorn heeft ook gevolgen voor de formatie van de gemeenten Hellevoetsluis en Nissewaard. Door de gemeente Nissewaard is geraamd dat 2,31 fte van de personeelsformatie toegerekend kan worden aan de inwoners van Oudendoorn. Stafdiensten, management en organisatie- onderdelen die geen werkzaamheden verrichten voor Oudendoorn zijn buiten beschouwing gelaten.

Hellevoetsluis gaat uit van een norm van 8 fte per 1000 inwoners. Dat zou betekenen dat als gevolg van de grenscorrectie de formatie van Hellevoetsluis zou moeten worden uitgebreid met 9,3 fte.

In het provinciaal eindbod is een tussenpositie ingenomen.

APE acht de gekozen benadering van Nissewaard in grote lijnen plausibel. De omvang van een formatie is slechts voor een deel afhankelijk van de ontwikkeling van het aantal inwoners. Voor een deel is de formatie constant, los van de ontwikkeling van de inwoners.

De benadering van Hellevoetsluis (op basis van de norm van 8 fte/1.000 inwoners) met een formatie-effect van 9,3 fte impliceert overigens dat de formatie harder stijgt/daalt dan het aantal inwoners.<sup>6</sup> De benadering van Hellevoetsluis gaat er ook van uit dat bij de berekening van het financiële effect de norm van deze gemeente wordt gehanteerd en niet die van Nissewaard. Daarmee wordt afgeweken van de gekozen methodiek bij andere posten zoals de OZB, waar de tarieven van Nissewaard de basis van de berekening vormen. De benadering van Hellevoetsluis zou ook betekenen dat Nissewaard, in geval van een hogere norm, moet betalen voor het hogere voorzieningen- en kostenniveau in Hellevoetsluis.

Het standpunt van Hellevoetsluis dat deze gemeenten bij een aantal functies op een kantelpunt zit en niet aan uitbreiding van de formatie ontkomt bij overheveling van Oudendoorn hebben wij in het kader van dit onderzoek niet kunnen toetsen. Dit neemt niet weg dat we het niet redelijk en billijk achten de kosten van overschrijding van deze kantelpunten volledig bij Nissewaard te leggen. In veel van de gevallen zal er sprake zijn van een geleidelijk proces waarbij toevoeging van Oudendoorn het laatste zetje geeft.

Toevoeging van 2,31 fte aan de formatie van Hellevoetsluis heeft effect op de norm van 8 fte die deze gemeente hanteert. Het aantal fte/1.000 inwoners zou daardoor dalen naar 7,8.<sup>7</sup> In Nissewaard bedraagt na de grenscorrectie en de daarmee samenhangende vermindering van de formatie met 2,3 fte de waarde van dit kengetal 7,7 en ligt daarmee nog iets lager dan Hellevoetsluis.<sup>8</sup>

Concluderend stellen wij voor bij de berekening van de financiële effecten uit te gaan van een formatievermindering van Nissewaard van 2,3 fte. Op basis van een

---

<sup>6</sup> In de toelichting op de berekening fte's Nissewaard m.b.t. Oudendoorn is uitgegaan van een totale formatie van Nissewaard van 649,30 fte. Een daling van de formatie met 1,37% (aandeel bevolking Oudendoorn) komt neer op 8,9 fte.

<sup>7</sup> Het inwonertal van Hellevoetsluis bedroeg per 1 januari 2017 38.722 (bron: Statline). Een norm van 8 per 1.000 fte betekent een personeelsbestand van 310 fte. Bij toevoeging van de kern Oudendoorn stijgt het aantal inwoners naar 39.886 en neemt de formatie toe tot 312,3 fte.

<sup>8</sup> De formatie van Nissewaard daalt met 2,3 fte tot 647 fte. De bevolkingsomvang neemt door de grenscorrectie af tot 84.237 (85.401 per 1 januari 2017, CBS Statline; Oudendoorn: 1.164).

gewogen gemiddelde van de betrokken formatiekosten resulteert een financieel effect € 129.000.<sup>9</sup>

### Reserves

De wet arhi biedt de mogelijkheid reserves en voorzieningen bij de verrekening te betrekken (art. 50, lid 2). Het ligt in de rede om wanneer inkomstenverlies (algemene uitkering, OZB) in de verrekening wordt betrokken dan ook de reserves in de beschouwing te betrekken.<sup>10</sup> Reserves en voorzieningen die tot het over te dragen gebied kunnen worden herleid geven in elk geval aanleiding tot verrekening. De Wet arhi biedt daarnaast de mogelijkheid de algemene reserves onderdeel uit te laten maken van een verrekening.<sup>11</sup> Bij de verrekening van de algemene reserve en de niet gebonden bestemmingsreserves wordt veelal gekozen voor het aantal woonruimten als verdeelsleutel.<sup>12</sup>

Tabel 5 geeft een overzicht van de voor verrekening relevante reserves en voorzieningen van Nissewaard. Per ultimo 2016 bedroeg het totaal aan reserves en voorzieningen van Nissewaard een bedrag van € 54,252 mln. Daarvan is relevant voor de verrekening een bedrag van € 43,401 mln. De algemene reserve wordt in zijn geheel meegenomen bij de verrekening. Van de overige reserves is 69% relevant: de reserve egalisatie milieuheffing (€ 2,609 mln.), reserve beheer (€ 3,824 mln.), de reserve sociaal domein (€ 15,746 mln.) en de reserve ondergrondse containers (€ 0,073 mln.) Van de voorzieningen is 95% relevant en betreft de voorziening voor riolering.

Tabel 5 Voor verrekening relevante reserves en voorzieningen

		Relevant voor verrekening
Algemene reserve	€ 6,905 mln.	€ 6,905 mln.
Overige reserves	€ 32,326 mln.	€ 22,252 mln.
<i>Totaal reserves</i>	<i>€ 39,231 mln.</i>	<i>€ 29,157 mln.</i>
Voorzieningen	€ 15,011 mln.	€ 14,244 mln.

<sup>9</sup> In de toelichting op de berekening fte's Nissewaard m.b.t Oudendoorn is uitgegaan van een ongewogen gemiddelde over alle functies van € 57.531. Het gewogen gemiddelde (gewogen naar betrokken fte) bedraagt € 55.885.

<sup>10</sup> Het omgekeerde komt eveneens voor: zowel de inkomstenderving buiten beschouwing laten als de reservevorming. In zijn advies over de grenscorrectie Haskerdijken/Nieuwebrug van 18 november 2013 heeft de Raad voor de financiële verhoudingen geconcludeerd dat het verlies aan inkomsten OZB van de gemeente Skasterlân geen rechtvaardiging vormen voor compensatie door de gemeente Heerenveen van de gedeerde OZB inkomsten. De reserves die toegerekend kunnen worden aan het overgedragen gebied laat de Raad eveneens buiten beschouwing. Het geschil tussen de beide Friese gemeenten is aan de Rechtbank voorgelegd. Op 12 juli jl. is door de Rechtbank Noord- Nederland uitspraak gedaan. De Rechtbank volgt de redenering van de Rfv.

<sup>11</sup> Zie uitspraak Raad van State in zaak Gedeputeerde Staten van Noord- Brabant/ College van B&W Goirle

<sup>12</sup> Zie Handreiking administratieve en organisatorische aspecten gemeentelijke herindeling van de provincie Zuid- Holland (april 2016), pagina 35 en Beleidsregels verrekening bij gemeentelijke herindeling van de provincie Friesland (28 september 2011)

<b>Totaal reserves en voorzieningen</b>	<b>€ 54,242 mln.</b>	<b>€ 43,401 mln.</b>
---	----------------------	----------------------

Het aandeel woonruimten van Oudendoorn in het totaal van Nissewaard bedraagt 1,36%.<sup>13</sup> Het aan Oudendoorn toe te rekenen bedrag aan reserves en voorzieningen komt daarmee op € 590.254.

In de wet arhi en in de diverse handreikingen en beleidsregels van provincies wordt niet gesproken over een aparte verrekening van schulden. Aparte verrekening van de schulden, naast verrekening van de reserves zou tot een dubbeltelling leiden. Reserves vormen het saldo van activa (materiele vaste activa, leningen, voorraden, liquide middelen etc.) en langlopende en kortlopende schulden en crediteuren. Via de reserves lopen de schulden dus al mee in de verrekening.

### **Akkerranden**

Nissewaard heeft plannen om in de ( nabije) toekomst woningen te bouwen in de Akkerranden in Oudendoorn. Realisatie van het project in Akkerranden zou voor Nissewaard leiden tot een verhoging van de jaarlijkse OZB opbrengsten en de algemene uitkering van het gemeentefonds. Daartegenover staan hogere jaarlijkse beheerslasten van de buitenruimte Akkerranden. Uitgaande van realisatie van 80 woningen in Akkerranden en een gemiddelde woningwaarde van € 240.000 bedraagt het positieve saldo per jaar € 147.590.<sup>14</sup> In het provinciaal eindbod is voorgesteld rekening te houden met de op termijn voor Nissewaard wegvallende baten. Gekozen is voor een afkoop bij realisatie ter grootte van € 1.488.301 (afkooptermijn 10 jaar tegen 1,0%).

De feitelijke situatie op dit moment is echter dat het project nog niet is gerealiseerd. De Raad van State heeft, naar aanleiding van bezwaren, het bestemmingsplan voor de locatie Akkerranden vernietigd. De verwachting is dat er in 2017 een nieuw bestemmingsplan aan de raad van Nissewaard zal worden voorgelegd in een afgeslankte vorm. In het provinciaal eindbod wordt ervan uitgegaan dat Hellevoetsluis de afkoopsom betaalt op het moment dat het plan onherroepelijk is geworden, ook al zou Hellevoetsluis besluiten de plannen niet te realiseren.

Voor de vraag of Akkerranden bij de verrekening moet worden betrokken is met name relevant of in de actuele situatie de budgettaire neutraliteit in het geding is. Vanuit het oogpunt van budgettaire neutraliteit zien wij echter geen reden rekening te houden met de toekomstige positieve inkomstenstroom voor de gemeente Nissewaard. Er is op dit moment geen sprake van gederfde inkomsten in de vorm van een verhoging van de inkomsten uit de algemene uitkering van het ge-

<sup>13</sup> Woonruimten Nissewaard: 39.088; woonruimten Oudendoorn: 532

<sup>14</sup> Het structurele effect is weinig gevoelig is voor de woningwaarde. Bij een woningwaarde van € 350.000 stijgt het jaarlijks positieve saldo zeer licht tot € 150.000.

meentefonds en de OZB. Nissewaard mist op termijn (wellicht) een positieve inkomstenstroom uit Akkerranden, maar het gaat te ver om het begrip budgettaire neutraliteit in de tijd op te rekken, zeker in geval van ongewisse ontwikkelingen. Daarbij tekenen we aan dat ook bij andere posten het begrip budgettaire neutraliteit betrekking heeft op de actuele situatie en wordt geen rekening gehouden met mogelijke toekomstige ontwikkelingen die tot een ander beeld van de baten en lasten kunnen leiden dan die nu in het financiële beeld zijn opgenomen. In dit verband verwijzen we naar de mogelijke ontwikkeling van baten en lasten in het Sociale Domein, bij de BUIG en bij de vergoeding van raadsleden en de bezoldiging van wethouders en burgemeester.

### **Kapitaallasten**

Als gevolg van de grenscorrectie vindt een overdracht plaats van activa (wegen, verlichting, riolering, grond) van Nissewaard naar Hellevoetsluis. Met de overdracht van activa dalen de jaarlijkse kapitaallasten voor Nissewaard. In de ambtelijke overleggen en in het provinciaal eindbod is deze daling berekend op € 210.202. Deze kapitaallasten zijn berekend op basis van een boekwaarde van de materiele vaste activa ultimo 2016 ter grootte van € 2.859.957. Daarbij zijn niet betrokken de kapitaallasten samenhangend met investeringen in wegen in 2013/2014 die door de toenmalige gemeente Bernisse direct ten laste zijn gebracht van de voorziening Wegen. In totaal is hiermee een bedrag gemoeid van € 1.212.030 mln.

Los van de vraag of heractivering op basis van het BBV is toegestaan moet het redelijk en billijk worden geacht om rekening te houden met de toename van de kapitaallasten voor Hellevoetsluis vanwege noodzakelijke afschrijvingen op de geheractiveerde activa. Op basis van de actuele boekwaarde (€ 1,1 mln.) en de bestaande afschrijvingsregimes voor wegen (40 jaar) is het redelijk de mutatie in de kapitaallasten te stellen op € 275.000. In de samenvattende tabel zijn wij van deze mutatie uitgegaan.

Alternatief is dat de kapitaallasten op € 210.000 worden gehandhaafd, onder gelijktijdige verlaging van de waarde van activa met € 1,1 mln.

### **Overname kapitaalgoederen**

In het provinciaal eindbod is uitgegaan van een overname van kapitaalgoederen van Hellevoetsluis ter grootte van € 4,1 mln. Dit bestaat uit een post van € 2,9 mln. die is geactiveerd en een specificatie van € 1,2 mln., die in 2013 direct ten lasten is gebracht van de voorziening wegen. In deze laatste post is uitgegaan van de nieuwwaarde van de onderliggende kapitaalgoederen. Hier dient nog rekening gehouden te worden met afschrijvingen. De actuele boekwaarde van deze kapitaalgoederen is € 1,1 mln. Bijgevolg stelt APE voor het met de overname van kapitaalgoederen gemoeide bedrag bij te stellen naar € 4,0 mln. In het samenvattende overzicht zijn wij van dit bedrag uitgegaan.

Als gekozen wordt voor de alternatieve benadering waarbij de kapitaallasten op € 210.000 worden gesteld, hoort hierbij een corresponderende waarde van de activa van € 2,9 mln.

### **Vergoeding raadsleden en bezoldiging College van B&W**

De vergoeding voor werkzaamheden van raadsleden en de bezoldiging van burgemeester en wethouders is afhankelijk van het inwonertal van de gemeente. Nissewaard valt in 2017 in klasse 6 (60.000- 100.000 inwoners), Hellevoetsluis in klasse 4 (24.000- 40.000). Naarmate de klasse hoger is neemt de vergoeding resp. de bezoldiging toe en daarmee de kosten voor de gemeente.

Met de overgang van de kern Oudendoorn naar Hellevoetsluis neemt het inwonertal van Hellevoetsluis toe en komt in de buurt van de 40.000. Het inwonertal van Hellevoetsluis bedroeg per 1 januari 2017 38.722, Oudendoorn telde per die datum 1.164 inwoners. Overschrijding van de grens van 40.000 inwoners heeft opwaartse gevolgen voor de vergoeding van raadsleden en de bezoldiging van de burgemeester en wethouders. Hiermee is voor de gemeente Hellevoetsluis een bedrag gemoeid van € 124.440 op jaarbasis. Het uitgangspunt is dat de vergoeding resp. bezoldiging wordt aangepast met ingang van de datum van grenscorrectie of wanneer het nieuwe inwonertal door het CBS voor de tweede keer officieel is vastgesteld.

Tegenover een stijging (op termijn) van de kosten in Hellevoetsluis staat geen spiegelbeeldige daling van de kosten in Nissewaard als gevolg van de grenscorrectie. Raadsleden, burgemeester en wethouders blijven een vergoeding resp. bezoldiging ontvangen die hoort bij een gemeente in de grootteklasse 60.000-100.000 inwoners. Nissewaard heeft dus geen budgettair voordeel als gevolg van de grenscorrectie.

Wij stellen voor, in navolging van het provinciale eindbod, de hogere lasten voor Hellevoetsluis niet te betrekken bij de financiële afwikkeling tussen Hellevoetsluis en Nissewaard. Belangrijkste overweging hierbij is het niet spiegelbeeldige karakter van deze kostenpost. Als deze kostenpost wel zou worden gehonoreerd bij de financiële afwikkeling van de grenscorrectie zou dit betekenen dat Nissewaard de kosten van de hogere vergoeding resp. bezoldiging voor rekening dient te nemen, terwijl in die gemeente geen kostenverlaging optreedt. Daar komt bij dat het niet zeker is op welk moment Hellevoetsluis door de grens van de 40.000 inwoners gaat. De ontwikkeling van de bevolking van Hellevoetsluis laat een licht neerwaartse trend zien (2005: 40.125; 2010: 39.756; 2015: 38.882; 2017: 38.721). Gegeven deze trend is het niet zeker dat Hellevoetsluis ook met de uitbreiding met Oudendoorn de grens van de 40.000 inwoners in 2017 of 2018 passeert. Ook bij andere kostenposten hebben wij onzekere toekomstige ontwikkelingen niet gehonoreerd. Tenslotte is het de vraag of het redelijk en billijk is om de lasten van

de hogere vergoeding bij Nissewaard te leggen in de situatie dat het inwonertal van Hellevoetsluis zich al geruime tijd rondom de 40.000 inwoners beweegt.

## Resumé

Bovenstaande analyse leidt tot het volgende totaaloverzicht van de relevante baten en lasten voor de financiële verrekening (6). Na de door APE voorgestelde aanpassingen resulteert een vergoeding van Hellevoetsluis aan Nissewaard van € 5,5 mln. Het met de overname van kapitaalgoederen gemoeide bedrag van € 4,0 mln. dient hierbij te worden opgeteld.

Tabel 6: Samenvattend overzicht aangepaste baten en lasten

<b>Baten</b>		<b>Directe afkoop</b>
Algemene uitkering		-715.000
Decentralisatieuitkeringen 3D's		-506.000
BUIG-gelden		-196.000
Onroerende zaakbelasting		-292.000
		<b>-1.709.000</b>
<b>Lasten</b>		<b>Directe afkoop</b>
Sociale voorzieningen		-134.000
Uitgaven participatiewet		-196.000
Beheer buitenruimte		-191.000
Beheer maatschappelijk vastgoed		-20.000
Kapitaallasten		-275.000
gemeenschappelijke regelingen		-95.000
minimabeleid		-30.000
oggz/jgz		-8.000
leerlingenvervoer		-20.000
inwonergevoelige contributies		-10.000
Formatie		-129.000
		<b>-1.108.000</b>
<b>Saldo</b>		<b>-601.000</b>
<b>Jaar</b>	<b>Direct</b>	<b>Contant</b>
1	-601.000	
2	-610.015	
3	-619.165	
4	-628.453	
5	-637.879	
6	-647.448	
7	-657.159	
8	-667.017	
9	-677.022	
10	-687.177	<b>-6.084.821</b>
<b>Reserves (eenmalige afkoopsom):</b>		<b>590.000</b>
<b>Totale afkoopsom:</b>		<b>-5.494.821</b>



