

Vergaderjaar 1995–1996

**24 400 C**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Gemeentefonds voor het jaar 1996**

**Nr. 1**

### **VOORSTEL VAN WET**

19 september 1995

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat ingevolge artikel 105 van de Grondwet de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Rijk bij de wet moet worden vastgesteld, en dat overigens de inrichting van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Gemeentefonds moet geschieden met inachtneming van de bepalingen van de Financiële-Verhoudingswet 1984;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

#### **Artikel 1**

De begroting van de uitgaven van het Gemeentefonds voor het jaar 1996 wordt vastgesteld, zoals blijkt uit de bij deze wet behorende begrotingsstaat, onderdeel uitgaven en verplichtingen.

#### **Artikel 2**

De begroting van de ontvangsten van het Gemeentefonds voor het jaar 1996 wordt vastgesteld, zoals blijkt uit de bij deze wet behorende begrotingsstaat, onderdeel ontvangsten.

#### **Artikel 3**

Het bedrag bedoeld in artikel 7 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 ter zake van de algemene uitkering voor het uitkeringsjaar 1996 wordt vastgesteld op f 18 270 800 000.

#### **Artikel 4**

Het percentage genoemd in artikel 4, letter a, van de Financiële-Verhoudingswet 1984 wordt voor het uitkeringsjaar 1996 gesteld op 12,89.

## **Artikel 5**

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari van het onderhavige begrotingsjaar. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven op of na deze datum van 1 januari treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van dat Staatsblad en werkt zij terug tot en met 1 januari.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,

De Minister van Financiën,

De Staatssecretaris van Financiën,

**Begrotingsstaat behorende bij de Wet van ..... 1996, Stb. ....****Begroting 1996****Gemeentefonds****Onderdeel uitgaven en verplichtingen (bedragen x f 1000)**

		(1)	
Art.	Omschrijving	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	
		verplichtingen	uitgaven
	<b>TOTAAL</b>		<b>18 644 135</b>
<b>01</b>	<b>Algemeen</b>		<b>8 935</b>
01	Vergoeding aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten	2 000	2 000
02	Jaarwedde van de voorzitter van de Raad voor de gemeentefinanciën	35	35
03	Kosten onderzoek verdeelmaatstaven	5 500	5 500
04	Kosten Waarderingskamer	1 400	1 400
<b>02</b>	<b>Algemene uitkering</b>		<b>18 270 800</b>
01	Algemene uitkering met inbegrip van de netto-uitkering over de vorige jaren	18 270 800	18 270 800
<b>03</b>	<b>Uitkering ex artikel 38 Financiële-Verhoudingswet 1984 met inbegrip van de netto-uitkering over de vorige jaren</b>		<b>364 400</b>
02	Integratie-uitkering WUW-middelen Gemeentefonds	169 800	169 800
05	Integratie-uitkering kinderopvang	194 600	194 600
<b>05</b>	<b>Nadelig saldo van de vorige dienst</b>		<b>memorie</b>
01	Nadelig saldo van de vorige dienst	memorie	memorie

Ons bekend,

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,

De Minister van Financiën,

De Staatssecretaris van Financiën,

**Begrotingsstaat behorende bij de Wet van ..... 1996, Stb. ....**

**Begroting 1996  
Gemeentefonds  
Onderdeel ontvangsten (bedragen x f 1000)**

		(1)	
Art.	Omschrijving	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	ontvangsten
	<b>TOTAAL</b>		<b>19 582 500</b>
<b>01</b>	<b>Algemeen</b>		<b>memorie</b>
01	Terugontvangsten wegens te veel betaalde voorschotten aan de Vereniging van Nederlandse gemeenten		memorie
<b>02</b>	<b>12,89% van de in het kalenderjaar ontvangen bedragen, verminderd met de in dat jaar gedane terugbetalingen wegens daarvoor aangewezen belastingen</b>		<b>19 582 500</b>
<b>05</b>	<b>Batig saldo van de vorige dienst</b>		<b>memorie</b>

Ons bekend,

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,

De Minister van Financiën,

De Staatssecretaris van Financiën,

Vergaderjaar 1995–1996

**24 400 C**

## Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Gemeentefonds voor het jaar 1996

**Nr. 2**

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### INHOUDSOPGAVE

		3.2.	Wijzigingen in de organisatie van het binnenlands bestuur	17
<b>1.</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>2</b>	3.3. Aanvullende bijdragen en aanvullende uitkeringen	18
<b>2.</b>	<b>OMVANG EN OPBOUW ALGEMENE UITKERING EN INTEGRATIE-UITKERINGEN</b>	<b>3</b>	<b>4. SPECIFIEKE UITKERINGEN EN EIGEN INKOMSTEN</b>	<b>20</b>
2.1.	Totstandkoming verplichtingenbedrag algemene uitkering en integratie-uitkeringen	3	4.1. Specifieke uitkeringen	20
2.1.1.	Verplichtingenbedrag algemene uitkering en integratie-uitkeringen 1995	3	4.2. Eigen inkomsten	20
2.1.2.	Opbouw verplichtingenbedrag algemene uitkering en integratie-uitkeringen 1996	4	<b>5. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING OP DE BEGROTING</b>	<b>22</b>
2.1.3.	Toelichting op nieuwe mutaties en wijzigingen in bedragen met betrekking tot de opbouw van de algemene uitkering 1996	5	5.1. Uitgaven	22
2.2.	Vaststelling en betaling algemene uitkering en integratie-uitkeringen	10	5.2. Ontvangsten	22
2.2.1.	Vaststelling algemene uitkering	10	5.3. Meerjarenramingen uitgaven Gemeentefonds 1997 tot en met 2000	23
2.2.2.	Vaststelling integratie-uitkeringen <sup>1</sup>	11	<b>BIJLAGEN</b>	<b>1</b>
2.2.3.	Betaling algemene uitkering	12	Bijlage 1: Overzicht van de economische en functionele codering van de uitgaven- en ontvangstenartikelen	2
2.3.	Meerjarenramingen algemene uitkering en integratie-uitkering 1997 tot en met 2000	12	Bijlage 2: Stand wetgeving	4
2.3.1.	Opbouw uitkeringen	12	Bijlage 3: Artikel 12-gemeenten in 1995	5
2.3.2.	Toelichting op nieuwe mutaties en wijzigingen in bedragen	13	Bijlage 4: Overzicht van de door de Staten-Generaal aanvaarde moties en de door de bewindspersonen gedane toezeggingen in de voorgaande begrotingscyclus	6
<b>3.</b>	<b>VERDELING ALGEMENE UITKERING EN INTEGRATIE-UITKERING</b>	<b>17</b>	Bijlage 5: Overzicht circulaire Gemeentefonds	7
3.1.	Herziening verdeelstelsel Gemeentefonds	17	Bijlage 6: Adviezen Raad voor de gemeentefinanciën	8

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

## 1. INLEIDING

Het begrotingsjaar 1996 is het tweede jaar waarbij de ontwikkeling van de omvang van het Gemeentefonds wordt bepaald door de nieuwe normeringsmethodiek. Tevens is dit, naar de voornemens van het kabinet, het laatste jaar voordat de nieuwe Financiële-verhoudingswet een feit is. De nieuwe normeringsmethodiek van de koppeling aan de gecorrigeerde netto-rijksuitgaven, waarvan de start samenviel met het aantreden van het kabinet, behoeft nog nauwelijks toelichting. De methodiek, die uitgaat van één integraal accres, heeft niet alleen op rijksniveau, maar ook bij de gemeenten inmiddels al zijn waarde bewezen.

Het komend begrotingsjaar zal wederom een belangrijk jaar zijn voor de gemeenten. In dat jaar zal, naar huidige inzichten, de financiële verhouding voor de komende jaren majeure wijzigingen ondergaan. De herziening van de Financiële-Verhoudingswet komt er in hoofdlijnen op neer dat bij de verdeling meer rekening wordt gehouden met de sociale structuur en centrumfunctie van gemeenten, evenals met de eigen inkomstencapaciteit. De grootte van een gemeente zal een minder belangrijke plaats in het stelsel innemen. Zo wordt de scheefgroei van het verdeelsysteem, die met name in het nadeel werkt van gemeenten met een zwakke sociale structuur, in grote mate rechtgetrokken.

Voor de herverdeeleeffecten die optreden gaan wij uit van een overgangstermijn van 3 jaar, mede in het licht van de interimmaatregel die wij voor 1996 in iets gewijzigde vorm handhaven en die op punten, in overigens qua omvang beperkte mate, is gebaseerd op het beoogde verdeelstelsel.

In december 1994 hebben de fondsbeheerders een voorontwerp Financiële-verhoudingswet («paarse boekje») aan alle gemeenten gezonden en ter advisering aan de Raad voor de gemeentefinanciën voorgelegd. Op 30 november 1994 heeft met de Tweede Kamer een algemeen overleg plaatsgevonden en heeft de Kamer op hoofdlijnen ingestemd met het voorontwerp. Vervolgens heeft de Raad voor de gemeentefinanciën zijn advies op 19 januari 1995 uitgebracht en is expliciet door de Raad ingegaan op vragen uit het algemeen overleg met de Tweede Kamer en op de discussies in de gemeenten en daarbuiten over het voorontwerp. Ook dit advies heeft de Raad, evenals de resultaten van de evaluatie, aan alle gemeenten gezonden. Het kabinet heeft deze elementen betrokken bij zijn besluitvorming over het wetsvoorstel. Dit voorstel bevindt zich inmiddels bij de Raad van State voor advies. De parlementaire behandeling is voorzien vanaf eind 1995 zodat de nieuwe Financiële-verhoudingswet met ingang van 1 januari 1997 van kracht kan zijn.

Deze nieuwe Financiële-verhoudingswet werpt al wel zijn schaduw vooruit. Met name bij overhevelingen van andere begrotingen naar het Gemeentefonds wordt bij de verdeelvoorstellen al rekening gehouden met de uitgangspunten en maatstaven van het nieuwe stelsel. Voorbeelden hiervan zijn de overheveling van de middelen ten behoeve van de kinderopvang en de onderwijshuisvesting. Bij de verdeling van deze middelen zal vanaf 1997 rekening worden gehouden met de nieuwe set verdeelmaatstaven voor de uitgavenzijde. Om die reden zullen de middelen voor kinderopvang in 1996, als overgangsjaar, nog met behulp van een integratie-uitkering worden verdeeld. De daadwerkelijke integratie van deze middelen in de algemene uitkering van het Gemeentefonds conform het nieuwe verdeelstelsel zal met ingang van 1 januari 1997 plaatsvinden.

## 2. OMVANG EN OPBOUW ALGEMENE UITKERING EN INTEGRATIE-UITKERINGEN

### 2.1. Totstandkoming verplichtingenbedrag algemene uitkering integratie-uitkeringen

#### 2.1.1. Verplichtingenbedrag algemene uitkering en integratie-uitkeringen 1995

Het verplichtingenbedrag 1995 voor de algemene uitkering bedraagt volgens de eerste wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten voor het Gemeentefonds voor het jaar 1995 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota; Kamerstukken II 1994/95, 24 197, nrs. 1 en 2)

	f 17 648,5 mln.
Het bedrag voor de integratie-uitkering over 1995 bedraagt	f 200,6 mln.
Totaal uitkeringen	f 17 849,1 mln.
Dit bedrag wordt als volgt nader gewijzigd:	
1. <i>Accres</i>	
– Definitieve vaststelling accres	– f 46,2 mln.
2. <i>Taakmutaties</i>	
– Orgaandonaties	– f 1,7 mln.
– Regeling schijnhuwelijken	f 0,4 mln.
3. <i>Overige</i>	
– ABP-complex	f 55,4 mln.
Totaal wijzigingen	f 7,9 mln.
Bedrag beschikbaar voor de algemene uitkering en de integratie-uitkeringen voor het jaar 1995	f 17 857,0 mln.

Van dit bedrag zal naar de huidige inzichten f 17 656,4 miljoen via de algemene uitkering, f 181,3 miljoen via de integratie-uitkering WUW-middelen Gemeentefonds en f 19,3 miljoen via de integratie-uitkering voorzieningen gehandicapten worden verdeeld.

Vorengenoemde mutaties zullen voor zover zij uitsluitend effect hebben in 1995 in het onderstaande kort worden toegelicht. Bij gelegenheid van de tweede wijziging van de begroting van het Gemeentefonds voor het jaar 1995 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) zullen de desbetreffende mutaties uitgebreider worden toegelicht en aan de Staten-Generaal worden voorgelegd. Voor een toelichting op de mutatie in verband met het ABP-complex die ook in 1996 effect heeft, wordt verwezen naar paragraaf 2.1.3.

#### *Toelichting*

##### ad 2. *Orgaandonaties*

Het wetsvoorstel op de orgaandonatie is door de Tweede Kamer aangenomen en is thans in behandeling bij de Eerste Kamer (Kamerstukken I, 1994/95, 22 358, nr. 299). In het Gemeentefonds is voor 1995 een bedrag opgenomen ter compensatie van de extra kosten die gemeenten

zouden moeten maken vanwege de invoering van de wet op de orgaan-donatie. Hoewel de invoeringsdatum van deze wet en de gevolgen voor het Gemeentefonds nog onduidelijk zijn, staat vast dat invoering niet in 1995 zal plaatsvinden. Derhalve wordt het voor 1995 in het Gemeentefonds opgenomen bedrag ad f 1,7 miljoen, teruggeboekt naar de begroting van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

#### *Regeling schijnhuwelijken*

Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de wet inzake schijnhuwelijken (Stb. 1994, 405 en Stb. 1994, 691) is de werkbelasting bij de gemeente Den Haag toegenomen. Ter compensatie hiervan wordt met ingang van 1995 structureel f 0,4 miljoen aan het Gemeentefonds toegevoegd van de begroting van het ministerie van Justitie. Deze middelen worden uitgekeerd aan de gemeente Den Haag via een verhoging van het bedrag per woonruimte.

De omvang van de toevoeging en de wijze van verdeling is meegedeeld aan de Raad voor de gemeentefinanciën.

#### *2.1.2. Opbouw verplichtingenbedrag algemene uitkering en integratie-uitkeringen 1996*

De algemene uitkering en de integratie-uitkeringen nemen, op verplichtingenbasis, over 1996 ten opzichte van 1995 per saldo toe met een bedrag van f 778,2 miljoen en komen daarmee uit op een bedrag van f 18 635,2 miljoen. Dit saldo is opgebouwd uit een accres van f 277,7 miljoen, een bedrag van f 19,8 miljoen uit hoofde van de loon- en prijscompensatie over taakmutaties en een bedrag van f 480,7 miljoen verband houdende met taakmutaties van gemeenten en de overige wijzigingen. Van de totale uitkeringen voor 1996 van f 18 635,2 miljoen, zal f 18 270,8 miljoen via de algemene uitkering worden verdeeld, f 169,8 miljoen via de integratie-uitkering WUW-middelen Gemeentefonds en f 194,6 miljoen via de integratie-uitkering kinderopvang.

Het bedrag dat over 1996 beschikbaar is voor de algemene uitkering (artikel 7 FVW 1984) en de integratie-uitkeringen (artikel 38 FVW 1984) komt tot stand aan de hand van een aantal mutaties ten opzichte van het bedrag dat over 1995 hiervoor beschikbaar is. Dit laatste bedrag is naar huidige inzichten f 17 857,0 miljoen (zie par. 2.1.1). De mutaties die op dit bedrag worden toegepast worden in tabel 2.2. gepresenteerd.



**Tabel 2.2: Overzicht opbouw algemene uitkering en integratie-uitkeringen 1996 per mutatie en per categorie (bedragen x f miljoen)**

Omschrijving categorie/mutatie	bedrag per categorie	mutatie
<b>Algemene uitkering en integratie-uitkeringen 1995</b>		<b>17 857,0</b>
<b>a) Accres</b>		<b>277,7</b>
<b>b) Loon- en prijscompensatie over taakmutaties</b>		<b>19,8</b>
<b>c) Taakmutaties</b>		
1 Herinrichting ABW (invoeringskosten)	- 50,0	
2 Herinrichting ABW (uitvoeringskosten)	25,0	
3 Herinrichting ABW (bijzondere bijstand)	43,0	
4 Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O II): fraudebestrijding en administratieve boetes	2,0	
5 WW-bodemvoorziening	- 0,5	
6 Taakoverdracht OZB	3,0	
7 Orgaandonaties	3,3	
8 Herstructurering bezoldiging burgemeesters en wethouders	1,0	
9 Invoering nieuwe paspoortwet	- 3,4	
10 Apparaatskosten vrijwillige bodemsanering	1,9	
11 Samenwerkingsverbanden BWS	13,6	
12 Wachtgeld Wet Argi	0,3	
13 Gehandicaptenvoorzieningen		
– VROM-deel	103,8	
– AAW-deel	82,0	
14 Medisch-milieukundigen	1,7	
15 Kinderopvang	194,6	
16 Steunfuncties kinderopvang	0,4	
		<b>421,7</b>
<b>d) Overige</b>		
1 Beëindiging tijdelijke verfijning monumenten	- 1,6	
2 Onderzoek bodemgesteldheid	3,8	
3 Kosten Waarderingskamer	1,4	
4 ABP-complex	55,4	
		<b>59,0</b>
<b>Totaal wijzigingen</b>		<b>778,2</b>
<b>Totaal algemene uitkering en integratie-uitkeringen 1996</b>		<b>18 635,2</b>

### 2.1.3. Toelichting op nieuwe mutaties en wijzigingen in bedragen met betrekking tot de opbouw van de algemene uitkering 1996

Alleen nieuwe mutaties en wijzigingen in bedragen met betrekking tot de opbouw van de algemene uitkering en de integratie-uitkeringen 1996, die niet in eerdere begrotingsstukken zijn opgenomen, komen hierna aan de orde.

#### a) Accres

De raming voor het accres 1996 bedraagt f 277,7 miljoen. Het accrespercentage van het Gemeentefonds, waarvan bij de raming is uitgegaan, is conform de normeringssystematiek gelijk aan de groei van de gecorrigeerde netto-rijksuitgaven (2,06%).

Een kenmerk van de normeringssystematiek is dat het accres een geïntegreerde norm betreft. Als hoofdregel geldt dan ook dat alle kosten voor onder andere de arbeidsvoorwaarden in het accres van het Gemeentefonds begrepen zijn. Voor de WW-bodemvoorziening (ad c4.) is van deze hoofdregel afgeweken. Voor dit onderwerp is als overgangsmaatregel nog een aparte mutatie opgenomen.

#### b) *Loon- en prijscompensatie over taakmutaties*

Voor 1996 wordt structureel f 19,8 miljoen aan het Gemeentefonds toegevoegd in verband met de loon- en prijscompensatie over taakmutaties in 1995. De loon- en prijscompensatie is een onderdeel van de nieuwe normeringssystematiek die met ingang van 1995 geldt voor het Gemeentefonds. Aan de hand van de Miljoenennota 1996 zal worden berekend welk bedrag aan het Gemeentefonds dient te worden toegevoegd voor de loon- en prijscompensatie over taakmutaties in 1996. In de eerste suppletoire begroting voor het Gemeentefonds zal dat bedrag worden verwerkt.

#### c) *Taakmutaties*

ad c3 en c4.

Het Gemeentefonds wordt met ingang van het begrotingsjaar 1995, als gevolg van de invoering van de nieuwe normeringsmethodiek niet langer afzonderlijk ge(de)compenseerd voor de gevolgen van rijksbeleid voor het gemeentelijke 10%-aandeel in de bijstandslasten en de bijbehorende uitvoeringskosten.

De (de)compensatie hiervan vindt plaats via het integrale accres van het Gemeentefonds. De afzonderlijke (de)compensatie voor effecten van beleidsmaatregelen op de bijzondere bijstand en voor (eenmalige) uitvoeringslasten van specifieke taakwijzigingen op het gebied van de bijstand is gehandhaafd. Voor een uitgebreidere beschrijving van de nieuwe normeringssystematiek en de gevolgen hiervan voor de compensatie van het gemeentelijke aandeel in de bijstandslasten wordt verwezen naar de begroting 1995 van het Gemeentefonds (Kamerstukken II 1994/95, 23 900 C, nr. 2, blz. 10).

ad c3. *Herinrichting ABW*

Als gevolg van het uitstel van de invoering van de herinrichting van de algemene bijstandswet (ABW) van 1 juli 1995 tot 1 januari 1996 is de raming voor de bijzondere bijstand in 1996 neerwaarts bijgesteld met f 26,0 miljoen. Ten opzichte van 1995 leidt dit tot een mutatie van f 43,0 miljoen in 1996.

ad c4. *Maatregelen misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)*

Het Gemeentefonds wordt gecompenseerd voor de uitvoeringskosten die samenhangen met maatregelen die betrekking hebben op de beperking van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van sociale voorzieningen.

*M&O II (fraudebestrijding)*

De ramingen van de uitvoeringskosten van de invoering van het wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Kamerstukken II 1994/95, 23 909) zijn vanaf 1996 opwaarts bijgesteld met f 1,0 miljoen.

De mutatie voor 1996 bedraagt hiermee ten opzichte van 1995 f 2,0 miljoen.

ad c10. *Apparaatskosten vrijwillige bodemsanering*

Ter compensatie van de apparaatskosten van vrijwillige bodemsanering bij de uitvoering van de Wet bodembescherming (door de provincies en de vier grote gemeenten) is in 1995 een bedrag naar het Gemeentefonds

overgeheveld van *f* 2,2 miljoen ten behoeve van de vier grote steden. Voor 1996 is de raming bijgesteld, hetgeen leidt tot een toevoeging van *f* 1,9 miljoen in 1996. Het cumulatieve effect op het Gemeentefonds bedraagt hiermee *f* 4,1 miljoen.

ad c11. *Samenwerkingsverbanden BWS*

Met ingang van 1996 wordt de algemene uitkering van het Gemeentefonds structureel verhoogd met *f* 13,6 miljoen als gevolg van de overheveling van de apparaatskosten van regionale samenwerkingsverbanden ingevolge het Besluit woninggebonden subsidies (BWS). In 1992 is het BWS in werking getreden, waarbij het budgetbeheer van het Rijk naar gemeenten met meer dan 30 000 inwoners is gedecentraliseerd. Vanaf 1993 konden provincies het budgetbeheer voor gemeenten met minder dan 30 000 inwoners op zich nemen en konden zij het budgetbeheer «doordecentraliseren» naar regionale samenwerkingsverbanden. Hierbij is gestreefd naar het uiterlijk per 1 januari 1996 voltooiën van deze (door)decentralisatie, waarna de middelen voor de apparaatskosten regionale samenwerkingsverbanden naar het Gemeentefonds zouden worden overgeheveld. Aangezien de decentralisatie thans voltooid is, worden de beschikbare middelen (*f* 13,6 miljoen) met ingang van 1996 naar het Gemeentefonds overgeheveld en verdeeld via een verhoging van de bedragen per woonruimte. Bij de verdeling is ook het bedrag betrokken dat eerder (in 1992/1993) aan het Gemeentefonds is toegevoegd in verband met de overheveling van het budgetbeheer van het Rijk naar gemeenten met meer dan 30 000 inwoners.

De adviezen van de Raad voor de gemeentefinanciën over de omvang van deze toevoeging (Rgf 09.20/004.003) en de verdeling hiervan (Rgf 14.10/001.006) zijn opgenomen in bijlage 6.1 en 6.2.

ad c14. *Medisch-milieukundigen*

Het Gemeentefonds wordt met ingang van 1996 structureel verhoogd met *f* 1,7 miljoen in verband met de overheveling van de middelen voor de medisch- milieukundigen. In het kader van de decentralisatie-impuls is in 1992 tussen het Rijk en de VNG afgesproken dat de middelen voor de medisch-milieukundigen, ter ondersteuning van de taak van de gemeenten ingevolge de wet collectieve preventie volksgezondheid, uiterlijk met ingang van 1997 naar het Gemeentefonds zullen worden overgeheveld. Het Rijk en de VNG hebben thans afgesproken dat deze overheveling met ingang van 1996 zal plaatsvinden.

Wij zijn voornemens de middelen voor de medisch-milieukundigen in 1996 te verdelen via het uitkeringspercentage.

Over de omvang en verdeling van deze mutatie is advies gevraagd aan de Raad voor de gemeentefinanciën. Wij hebben de Raad voor de gemeentefinanciën gevraagd advies uit te brengen over een verdeling van deze middelen met behulp van het integratie-artikel, tezamen met de middelen voor de kinderopvang (ad c15.), via maatstaven uit het cluster zorg in het nieuwe verdeelstelsel van het Gemeentefonds dat naar verwachting per 1-1-1997 zal worden ingevoerd. De Raad heeft geadviseerd de middelen voor de medisch-milieukundigen te verdelen via een verhoging van het bedrag per inwoner. Met het oog hierop en omdat inmiddels door het kabinet is besloten om de middelen voor de kinderopvang in 1996 volgens de historische verdeling (minus de korting) te verdelen, zien wij af van ons aanvankelijke voorstel. In plaats daarvan stellen wij voor de middelen via het uitkeringspercentage te verdelen. Een verdeling via het bedrag per inwoner komt niet in aanmerking in verband met de geringe omvang van de middelen.

Het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf 10.00/002.003) over de omvang van deze toevoeging is opgenomen in bijlage 6.3. Het advies over de verdeling van deze toevoeging (Rgf 14.10/001.006) is opgenomen in bijlage 6.2.

ad c15. *Kinderopvang*

In verband met de overheveling van de middelen voor de Stimuleringsmaatregel kinderopvang, als onderdeel van de decentralisatie-impuls (DI), wordt het Gemeentefonds in 1996 verhoogd met f 194,6 miljoen, in 1997 met f 192,4 miljoen en in 1998 met f 190,2 miljoen (het structurele niveau). Het Rijk stimuleert sinds 1990 uitbreiding van de kinderopvang via de Stimuleringsmaatregel kinderopvang. De middelen worden via een specifieke uitkering over de gemeenten verdeeld. In de Welzijnswet is opgenomen dat de middelen van de Stimuleringsmaatregel kinderopvang, na afloop van de stimuleringsperiode (per 1996) naar het Gemeentefonds zullen worden overgeheveld.

Het bedrag voor kinderopvang is circa f 38 miljoen lager dan voor 1995 op de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is opgenomen, hetgeen met name wordt veroorzaakt door de DI-korting. De Tweede Kamer heeft aangegeven zich te kunnen verenigen met deze korting. Voorts speelt het wegvallen van een aanvulling van VWS een rol bij de verlaging van het bedrag voor kinderopvang. Hier staat tegenover dat het kabinet voornemens is per 1 januari 1996 een fiscale faciliteit terzake van de kosten van kinderopvang voor werkgevers in te voeren. Deze faciliteit bestaat uit een tegemoetkoming voor de kosten van kinderopvang die werkgevers maken ten behoeve van de opvang van kinderen (jonger dan 13 jaar) van hun werknemers.

Wij zijn voornemens de middelen voor de kinderopvang in 1996 te verdelen via de historische verdeling, in casu de Stimuleringsmaatregel kinderopvang 1995, met dien verstande dat op alle bedragen de korting van circa 17% zal worden toegepast. Bij deze verdeelwijze zal gebruik worden gemaakt van de integratie-uitkering kinderopvang.

Over de omvang en verdeling van deze mutatie is advies gevraagd aan de Raad voor de gemeentefinanciën. In de adviesaanvraag zijn twee verdeelvarianten naar voren gebracht, waarbij is uitgegaan van het bedrag dat resteert na de korting van circa f 38 miljoen. In variant 1 worden de middelen evenredig verdeeld via de voorziene maatstaven van de cluster zorg van de nieuwe Financiële-verhoudingswet. Deze variant leidt tot een positieve herverdeling bij de vier grote steden, ten koste van onder andere de randgemeenten. Variant 2 behelst een verfijning op variant 1, met dien verstande dat de verdeling meer tegemoet komt aan de randgemeenten ten koste van het voordeel van de vier grote gemeenten. Deze variant werkt budgettair neutraal uit voor de grote vier. In de adviesaanvraag is daarbij het voornemen opgenomen de middelen in 1996 te verdelen via het zogenaamde «integratie-artikel» van de Financiële-Verhoudingswet 1984. Dit artikel scheidt de mogelijkheid de middelen tijdelijk te verdelen zonder gebruik te maken van de maatstaven die worden toegepast bij de verdeling van de algemene uitkering van het Gemeentefonds.

In zijn advies over de omvang van de middelen voor de kinderopvang (Rgf 07.31/002.004, bijlage 6.4) stemt een meerderheid van de Raad voor de gemeentefinanciën in met de overheveling van de middelen naar het Gemeentefonds. De Raad voor de gemeentefinanciën constateert dat de Tweede Kamer al akkoord is gegaan met de korting van ca. 17%. De raad wijst er echter op dat de kortingen kunnen leiden tot een vermindering van het aantal kinderopvangplaatsen.

In zijn advies over de verdeling van de middelen (Rgf 14.10/001.013) dat is opgenomen in bijlage 6.5, ondersteunt de Raad voor de gemeentefinanciën een verdeling via het cluster Zorg. Echter, in de plaats van de door de Gemeentefondsbeheerders voorgestelde verdeling evenredig aan het cluster met of zonder correctie voor de randgemeenten, stelt de raad voor het bedrag voor 80% te verdelen met het aantal jongeren tot 20 jaar en voor 20% met lage inkomens.

Wij nemen de structurele verdeelwijze die de Raad voor de gemeentefinanciën adviseert niet over. Het verdeelvoorstel van de raad impliceert dat als uitgangspunt is genomen dat per 100 jonge inwoners in elke gemeente hetzelfde aantal kindplaatsen moet worden gerealiseerd. Daarbij differentieert de Raad voor de gemeentefinanciën uitsluitend voor het aantal laag inkomenstrekken. Verdere differentiatie van het aantal kindplaatsen op basis van behoeft Patronen laat de raad buiten beschouwing. De wijze waarop de kinderopvang nu is georganiseerd onder het regime van de Stimuleringsregeling en de spreiding van de kindplaatsen over de gemeenten spelen voor de Raad voor de gemeentefinanciën geen rol.

Wij zijn van mening dat bij de verdeling van de middelen voor de kinderopvang in het Gemeentefonds rekening moet worden gehouden met het bestaande, algemeen geaccepteerde beleid op dit terrein. Ons uitgangspunt is dat wij de gemeenten in staat willen stellen kinderopvang te realiseren conform de uitgangspunten van het bestaande beleid. Daarom willen wij de relatieve spreiding over de gemeenten op hoofdlijnen ongewijzigd laten.

Mede gezien het besprokene tijdens het algemeen overleg op 28 juni 1995 tussen de Commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer en staatssecretaris Terpstra, hebben wij voor 1996 gekozen voor een andere verdeelwijze. Wij zullen voor dat jaar uitgaan van de historische verdeling, in casu de Stimuleringsregeling kinderopvang 1995, minus de korting van circa 17%. Overigens zal bij deze verdeelwijze ook gebruik worden gemaakt van het integratie-artikel. Voor de jaren vanaf 1997 zijn wij voornemens bij de verdeling van de middelen uit te gaan van variant 2 uit de adviesaanvraag, zoals in het bovenstaande omschreven.

#### *ad c16. Steunfuncties kinderopvang vier grote steden*

De algemene uitkering van het Gemeentefonds wordt met ingang van 1996 structureel verhoogd met f 0,4 miljoen als gevolg van de overheveling van de middelen voor de steunfuncties kinderopvang in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. De vier grote steden ontvangen thans elk f 0,1 miljoen voor de steunfuncties kinderopvang. Wij zijn voornemens deze mutatie te verdelen via een verhoging van de bedragen per woonruimte van de vier grote steden.

Het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf 07.31/002 004) over de omvang van deze mutatie is opgenomen in bijlage 6.4. Het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf 14.10/001.013) over de verdeling van deze mutatie is opgenomen in bijlage 6.5. In dit advies geeft de Raad aan een verdeling via inwoners logischer te vinden dan via de bedragen per woonruimte. Wij houden vast aan de verdeling van de middelen voor de steunfuncties kinderopvang in de vier grote steden via de bedragen per woonruimte omdat op deze wijze de middelen specifiek zonder herverdeeffecten, aan de vier grote steden zullen worden toegedeeld.

d) *Overige*

ad d3. *Kosten Waarderingskamer*

Met ingang van 1 januari 1995 is de Wet waardering onroerende zaken in werking getreden (Stb. 1994, 874). Tussen het Rijk en de VNG is afgesproken dat de Waarderingskamer zou worden ingesteld, waarbij de gemeenten 50% zullen betalen van de kosten die de Waarderingskamer maakt voor de uitvoering van haar taak, vaststelling van de waarde in het economisch verkeer van onroerende zaken. Deze kosten worden via een verlaging van de algemene uitkering van het Gemeentefonds verrekend. Voor 1996 ramen wij het aandeel van de gemeenten op f 1,4 miljoen. In 1995 is een uitname van f 2,8 miljoen voorzien, zodat de mutatie in 1996 ten opzichte van 1995 f 1,4 miljoen is.

ad d4. *ABP-complex*

Naar aanleiding van bestuurlijk overleg tussen het Rijk en de VNG (12 april 1995) wordt met ingang van 1995 aan het Gemeentefonds structureel f 55,4 miljoen toegevoegd in verband met het ABP-complex. Deze toevoeging houdt verband met de overgang van de oude naar de nieuwe normeringsmethodiek. In de eerste supplettoire begroting van het Gemeentefonds voor het jaar 1995 (Kamerstukken II 1994/95, 24 197) is eenmalig f 55,4 miljoen uitgenomen uit het Gemeentefonds in verband met de nacalculatie van het in 1994 aan het Gemeentefonds toegevoegde bedrag voor het ABP-complex. Per saldo vindt hierdoor in 1995 geen toevoeging aan het Gemeentefonds plaats voor het ABP-complex. De mutatie voor 1996 ten opzichte van 1995 is derhalve f 55,4 miljoen.

## 2.2. Vaststelling en betaling algemene uitkering en integratie-uitkeringen

### 2.2.1. Vaststelling algemene uitkering

De basisgegevens voor de berekening en de vaststelling van de algemene uitkering aan de gemeenten komen op verschillende tijdstippen over een periode van twee tot drie jaar beschikbaar. In verband daarmee schrijft artikel 9, vierde lid, van de FVW 1984 voor dat vóór 31 december van het tweede jaar na afloop van het met het uitkeringsjaar overeenkomende kalenderjaar het uitkeringspercentage definitief moet worden vastgesteld. Na de definitieve vaststelling van het uitkeringspercentage worden in beginsel ook de beschikkingen voor de individuele gemeenten opgemaakt met uitzondering van die gemeenten waarvan nog niet alle basisgegevens voor de berekening van de uitkering definitief zijn.

Tabel 2.4 geeft een overzicht van de stand van zaken van de vaststelling van de algemene uitkering.

**Tabel 2.4: Vaststelling algemene uitkering**

Uitkeringsjaar	Aantal gemeenten	Stand juni 1994			Stand juni 1995		
		Waarvan nog geen beschikking	Openstaande bezwaarschriften in behandeling	Aantal openstaande kroonberoepen	Waarvan nog geen beschikking	Aantal openstaande bezwaarschriften	Aantal openstaande kroonberoepen
1988	714	1	–	1	–	–	1
1989	702	1	–	3	–	–	2
1990	672	8	1	3	2	–	1

Uitkeringsjaar	Aantal gemeenten	Stand juni 1994			Stand juni 1995		
		Waarvan nog geen beschikking	Openstaande bezwaarschriften in behandeling	Aantal openstaande kroonberoepen	Waarvan nog geen beschikking	Aantal openstaande bezwaarschriften	Aantal openstaande kroonberoepen
1991	647	25	3	2	8	–	–
1992	647	647	–	–	11	1	–
1993	646	646	–	–	646	–	–
1994	636	636	–	–	636	–	–
1995	633	633	–	–	633	–	–

De beschikkingen voor 1993 worden in augustus 1995 opgemaakt. Voor de uitkeringsjaren 1990 tot en met 1992 worden de resterende beschikkingen naar verwachting in de loop van 1995 of eventueel het begin van 1996 opgemaakt.

Op de beschikkingen tot vaststelling van de algemene uitkering zijn sinds 1 januari 1994 de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent dat, voorafgaand aan een beroep, bezwaar moet worden ingesteld. Het openstaande bezwaarschrift en de vier kroonberoepen hebben alle betrekking op de vaststelling van het aantal woonruimten.

#### 2.2.2. Vaststelling integratie-uitkeringen

##### *Integratie-uitkering WUW-middelen Gemeentefonds*

De bijdragen aan gemeenten uit hoofde van de Wet herverdeling wegenbeheer (Stb. 1994, 280) worden als integratie-uitkering op grond van artikel 38 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 aan de gemeenten verstrekt. In tabel 2.5 is de stand weergegeven van de integratie-uitkering WUW-middelen voor de uitkeringsjaren 1993 tot en met 1995.

**Tabel 2.5: Vaststelling integratie-uitkering WUW-middelen Gemeentefonds voor de jaren 1993 tot en met 1995**

Uitkeringsjaar	Aantal gemeenten	Waarvan met een bijdrage in de kosten van:				Waarvan nog geen beschikking
		kapitaal-uitgaven	overzetveren	gewinningsbijdrage		
1993	594	593	25	10	–	
1994	579	578	25	5	20	
1995	574	573	25	3	30	

In beginsel zijn de beschikkingen in maart 1995 opgemaakt voor de volledige looptijd van de integratie-uitkering WUW-middelen Gemeentefonds. De looptijd omvat 1993 tot en met maximaal 2017 en varieert per gemeente. Een beperkt aantal gemeenten waarvan de gemeentegrens na 1 januari 1993 gewijzigd is, moet nog een (herziene) beschikking ontvangen (zie tabel).

Tegen de vaststelling van de integratie-uitkering WUW-middelen Gemeentefonds zijn zes bezwaarschriften ingediend en in behandeling genomen.

### *Integratie-uitkering voorzieningen gehandicapten*

De uitkeringen op grond van het Besluit integratie-uitkering voorzieningen gehandicapten Gemeentefonds (Stb. 1994, 253) zijn in maart 1995 vastgesteld.

Er zijn geen bezwaarschriften ingediend.

### *Integratie-uitkering kinderopvang*

Wij zijn voornemens de middelen voor kinderopvang in 1996 via een integratie-uitkering te verdelen. Een besluit hiertoe is in voorbereiding.

### *2.2.3. Betaling algemene uitkering*

In tabel 2.6 wordt weergegeven hoe de verplichtingenbedragen tot en met 1995 tot betaling zijn gekomen dan wel zullen komen.

**Tabel 2 6: Afwikkeling betalingen algemene uitkering**

Uitkeringsjaar	Verplicht	Betaald c.q. te betalen in de kalenderjaren			
		t/m 1994	1995	1996	1997 e.v.
t/m 1992	103 641,8	103 641,9	- 0,1		
1993	16 060,7	16 056,5	4,2		
1994	16 897,9	16 871,9	26,0		
1995	17 656,4	-	17 627,1	29,3	
1996	18 270,8	-	-	18 241,5	29,3
	172 527,6	136 570,3	17 657,2	18 270,8	29,3

## **2.3. Meerjarenramingen algemene uitkering en integratie-uitkering 1997 tot en met 2000**

### *2.3.1. Opbouw uitkeringen*

De meerjarencijfers van de algemene uitkering en de integratie-uitkeringen omvatten de jaren 1997 tot en met 2000. Tabel 2.7 geeft de opbouw van de meerjarenraming van de algemene uitkering en de integratie-uitkeringen.



**Tabel 2 7: Overzicht opbouw meerjarenraming algemene uitkering en integratie-uitkeringen per mutatie en per categorie (bedragen x f miljoen)**

	1997	1998	1999	2000
<b>Beginstand algemene en integratie-uitkering</b>	<b>18 635,2</b>	<b>20 443,8</b>	<b>20 519,3</b>	<b>21 956,2</b>
<b>a. Accres</b>	-	-	-	-
<b>b. Loon- en prijscompensatie over taakmutaties</b>	-	-	-	-
<b>c. Taakmutaties</b>	<b>1 811,2</b>	<b>78,3</b>	<b>1 441,4</b>	<b>- 24,4</b>
1 Herinrichting ABW (decentralisatie-toeslagen)	-	-	1 478,4	-
2 Herinrichting ABW (bijzondere bijstand)	45,0	-	- 1,0	-
3 Herinrichting ABW (RWW-banenpools)	-	-	- 10,9	-
4 Orgaandonaties	- 1,6	- 1,2	-	-
5 BSB-stichtingen	-	- 1,0	-	-
6 Herstructurering bezoldiging burgemeesters en wethouders	0,9	0,1	-	-
7 Wachtgelden Wet Argi	0,3	0,3	- 0,1	0,7
8 Nautisch Beheer Noordzeekanaalgebied	-	-	-	- 0,1
9 Gehandicaptenvoorzieningen: - VROM-deel	32,4	-	-	-
10 DI: milieu-apparaatskosten	-	84,5	-	-
11 DI: huisvesting onderwijs	1 738,7	- 2,2	- 25,0	- 25,0
12 DI: kinderopvang	- 2,2	- 2,2	-	-
13 Apparaatskosten vrijwillige bodemsanering	- 4,1	-	-	-
14 WTS en leerlingenvervoer	1,8	-	-	-
<b>d. Overige:</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 4,5</b>	<b>- 4,8</b>
1 Beëindiging tijdelijke verfijning monumenten	- 2,6	- 2,8	- 4,5	- 4,8
<b>Totaal wijzigingen</b>	<b>1 808,6</b>	<b>75,5</b>	<b>1 436,9</b>	<b>- 29,2</b>
<b>Totaal algemene en integratie-uitkering</b>	<b>20 443,8</b>	<b>20 519,3</b>	<b>21 956,2</b>	<b>21 927,0</b>

### 2.3.2. Toelichting op nieuwe mutaties en wijzigingen in bedragen

Alleen nieuwe mutaties en wijzigingen in bedragen met betrekking tot de opbouw van de algemene uitkering en de integratie-uitkeringen 1997 – 2000 die niet in eerdere begrotingsstukken zijn opgenomen worden hierna besproken.

#### a) Accres

Het accres voor 1997 tot en met 2000 is niet in de meerjarenramingen van het Gemeentefonds opgenomen, maar op de zogenaamde aanvullende post «Accres Gemeentefonds/Provinciefonds» in de Miljoenennota 1996.

Voor de jaren 1997 tot en met 2000, is het accres van het Gemeentefonds (inclusief de loon- en prijscompensatie over taakmutaties, ad b.) voornamelijk als volgt in de aanvullende post Accres Gemeentefonds/Provinciefonds opgenomen:

**Tabel 2 8: Overzicht aanvullende post Accres Gemeentefonds (bedragen x f miljoen)**

	1997	1998	1999	2000
Accres Gemeentefonds cumulatief	474,6	819,7	859,9	911,7
	474,6	1294,3	2154,2	3065,9

Indien bovenstaande reeks accresen in de meerjarencijfers zou worden opgenomen, ontstaat thans het volgende beeld:

**Tabel 2 9: Overzicht meerjarenraming inclusief accres Gemeentefonds (bedragen x f miljoen)**

	1997	1998	1999	2000
Meerjarenraming + accres Gemeentefonds	20 198,4	21 813,6	24 110,4	24 992,9

### c) *Taakmutaties*

#### ad c11. *DI-onderwijshuisvesting*

Bij het ontwerp-wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs alsmede de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen is uitgegaan van invoering per 1996. Thans wordt echter uitgegaan van invoering met ingang van 1997, hetgeen in 1997 leidt tot een totale toevoeging aan het Gemeentefonds van f 1 738,7 miljoen.

Naar aanleiding van het uitstel heeft het Rijk met de VNG onder andere afgesproken dat de reeks efficiencykorting (vijf tranches van f 25,0 miljoen met ingang van 1996) niet wordt aangepast, hetgeen betekent dat de efficiency-korting bij overgang in 1997 begint met f 50,0 miljoen. Daarnaast zijn nadere afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot het onderhoud aan schoolgebouwen. Gemeenten worden in beginsel verantwoordelijk voor de bouwkundige voorzieningen aan de buitenkant en schoolbesturen voor de bouwkundige voorzieningen aan de binnenkant van het gebouw. Tevens is vanaf 1997 een bedrag van f 5 miljoen toegevoegd ten behoeve van de apparaatskosten. Dit leidt in 1997 tot een extra toevoeging aan het Gemeentefonds van f 110,6 miljoen oplopend tot f 111,6 miljoen structureel vanaf 1998.

Het bedrag voor onderwijshuisvesting wordt in 1997 eenmalig verlaagd met f 35,0 miljoen in verband met de overdracht van het economisch eigendom van sportvelden van het Rijk naar gemeenten. De totale mutatie in 1997 voor de decentralisatie onderwijshuisvesting ten opzichte van 1996 komt hiermee op f 1 738,7 miljoen.

Een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de departementen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Binnenlandse Zaken en Financiën, de VNG en het secretariaat van de Raad voor de gemeentefinanciën heeft de verdeling van de middelen voor de onderwijshuisvesting onderzocht. Hierbij is rekening gehouden met de invoering van het nieuwe verdeelstelsel van het Gemeentefonds dat is voorzien in 1997. De werkgroep heeft voor de structurele verdeling van de middelen voor de onderwijshuisvesting geadviseerd gebruik te maken van maatstaven die in het nieuwe verdeelstelsel zijn opgenomen (inwoners jonger dan 20 jaar, lokaal klantenpotentieel, omgevingsadressendichtheid)

en aanvullende maatstaven (schoolleerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs). De meerderheid van de werkgroep adviseerde een gewicht van de aanvullende maatstaven van 50%.

Nadat de werkgroep zijn rapport had uitgebracht, hebben wij op 10 april 1995 mede nemens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over de verdeling van de middelen voor de onderwijs-huisvesting advies gevraagd aan de Raad voor de gemeentefinanciën. Daarin stellen wij voor het gewicht van de aanvullende maatstaven te laten afnemen van 75% in 1997 tot 50% na drie tot vijf jaar.

De Raad voor de gemeentefinanciën heeft op 18 juni 1995 (Rgf 06.00/005.005, bijlage 6.6) advies uitgebracht over de verdeling van de middelen voor de onderwijshuisvesting. De Raad voor de gemeentefinanciën adviseert:

- aan het ijkpunt, zoals dit is geformuleerd in het rapport van de bovengenoemde werkgroep, de factoren kleinkernigheid en allochtonen toe te voegen;
- in het ijkpunt te differentiëren tussen dure en minder dure categorieën binnen het (voortgezet) speciaal onderwijs;
- in het ijkpunt uit te gaan van een andere verhouding tussen de budgetten van de drie schoolsoorten basis-, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs dan nu in het ijkpunt is opgenomen;
- om in het verdeelmodel maximaal 50% van de ijkpuntfactoren schoolleerlingen om te zetten in de aanvullende maatstaven schoolleerlingen;
- om, mede in verband met het eerste aandachtsstreepje, aan het verdeelmodel een aantal maatstaven toe te voegen (land en binnenwater, allochtonen en klantenpotentieel regionaal) om zo de best mogelijke aansluiting tussen het ijkpunt en de verdeelmaatstaven te realiseren.

Daarnaast geeft de Raad voor de gemeentefinanciën aan het niet eens te zijn met de eenmalige verlaging van het Gemeentefonds in 1997 in verband met de overdracht van de sportvelden van het Rijk naar de gemeenten en adviseert de oplossing buiten het Gemeentefonds om te zoeken. Ten slotte vraagt de Raad voor de gemeentefinanciën aandacht voor een aantal specifieke onderwerpen bij het vormgeven van de overgangsregeling.

De Raad van State heeft advies uitgebracht over het bovengenoemde wetsvoorstel. Een standpunt over zowel het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën, als het advies van de Raad van State wordt thans voorbereid. Voorts is een werkgroep bezig met het ontwikkelen van voorstellen voor de overgangsregeling.

#### ad c14. *WTS/WSF (leerlingenvervoer)*

Door de nota van wijziging op het wetsvoorstel tegemoetkoming studiekosten (Kamerstukken II 1994/95, 23 699, nr. 7) vervalt het recht van de groep leerlingen van 18 jaar en ouder op een OV-studentenkaart. Dit kan leiden tot een extra beroep op het leerlingenvervoer, dat in 1987 naar de gemeenten is gedecentraliseerd. De beoogde invoeringsdatum van deze nota van wijziging is verschoven van 1 januari 1996 tot 1 januari 1997. Om de gemeenten voor het verwachte extra beroep op het leerlingenvervoer te compenseren, wordt met ingang van 1997 structureel f 1,8 miljoen naar het Gemeentefonds overgeheveld. Dit leidt in 1997 tot een mutatie van f 1,8 miljoen ten opzichte van 1996.

De Raad voor de gemeentefinanciën heeft in zijn advies van 3 mei 1995 (Rgf 06.00/006.003) geadviseerd f 1,8 miljoen toe te voegen als

compensatie voor het te verwachten extra beroep op het leerlingenvervoer als gevolg van de wijziging van de Wet tegemoetkoming studiekosten. De adviesaanvraag ging nog uit van een invoeringsdatum 1 januari 1996. Het advies is opgenomen in bijlage 6.7.

### **3. VERDELING ALGEMENE UITKERING EN INTEGRATIE-- UITKERING**

#### **3.1. Herziening verdeelstelsel Gemeentefonds**

In de inleiding is al gewezen op de stand van zaken met betrekking tot de herziening van het verdeelstelsel van het Gemeentefonds. Op deze plaats volstaat een verwijzing daarnaar. Wel zal hier kort worden ingegaan op de interimmaatregel voor 1996.

##### *Interimmaatregel*

De interimmaatregel (die bestaat uit enerzijds de tijdelijke verfijning laag inkomen en anderzijds een verlaging van de bedragen per eenheid voor woonruimten) is ontworpen voor de jaren 1994 en 1995. Het nieuwe verdeelstelsel zal volgens de huidige inzichten met ingang van 1 januari 1997 in werking treden. Om nu te voorkomen dat in 1996 wordt teruggevallen op de verdeling van vóór 1994, bestaat het voornemen de interimmaatregel, al dan niet in gewijzigde vorm, voor 1996 te verlengen.

De mogelijke wijziging ten opzichte van de tijdelijke verfijning voor 1995 blijft beperkt tot de evidente voor- en nadeelgemeenten. Daaronder worden verstaan gemeenten die er in het nieuwe verdeelstelsel ten opzichte van de verdeling onder de FVW 1984 meer dan 10% op vooruit dan wel achteruit zouden gaan. De aldus geselecteerde voordeelgemeenten krijgen in 1996 maximaal 1% van hun algemene uitkering extra. Om dit te kunnen bekostigen zullen de aldus geselecteerde nadeelgemeenten naar huidige inzichten maximaal 0,5% van hun algemene uitkering moeten inleveren.

De Raad voor de gemeentefinanciën heeft over de concept-interim maatregel geadviseerd (Rgf 14.20/019.003, bijlage 6.8.). De raad stemt in met ons voorstel. Tevens heeft de Raad van State inmiddels advies uitgebracht over het ontwerp-besluit.

Aangezien er nog overleg gaande is met de Tweede Kamer, bestaat er thans de definitieve vormgeving van de interimmaatregel.

#### **3.2. Wijzigingen in de organisatie van het binnenlands bestuur**

##### *Provincie Rotterdam*

Het voorstel van de Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam (Kamerstukken II 1994/95, 24 087, nr. 3) heeft gevolgen voor de verdeling van het Gemeente- en Provinciefonds. Een belangrijk financieel onderdeel van de stadsprovincie is de decentralisatie van bevoegdheden ten aanzien van de verdeling van de algemene uitkeringen uit het Provinciefonds en uit het Gemeentefonds naar de stadsprovincie. Op basis van een regionaal verdeelstelsel met objectieve maatstaven verdeelt het provinciale bestuur de samengevoegde uitkeringen uit het Provinciefonds en het Gemeentefonds aan het gebied over zichzelf en de inliggende gemeenten. De verdeelmaatstaven van het regionaal verdeelstelsel sluiten in belangrijke mate aan bij de landelijke verdeelmaatstaven, zoals opgenomen in het voorontwerp van de nieuwe Financiële-verhoudingswet. Waar dat, gelet op de bijzondere kenmerken en het afwijkende takenpakket van de provincie en de gemeenten in de provincie Rotterdam, gewenst is, wordt afgeweken van de landelijke verdeelmaatstaven. Net als het landelijk stelsel zal in het regionale stelsel rekening worden gehouden met

intergemeentelijke verschillen in kostenstructuur. Voorts zal het regionale verdeelstelsel rekening houden met intergemeentelijke draagkrachtverschillen.

De daadwerkelijke realisatie van dit verdeelstelsel hangt uiteraard nauw samen met de ontwikkelingen met betrekking tot de totstandkoming van de stadsprovincies. In het overleg met de Tweede Kamer op 21 juni 1995 heeft het kabinet toegezegd na de zomer met een nota van wijziging op het wetsvoorstel te komen. Het streven is daarbij nog steeds gericht op de vorming van de stadsprovincie Rotterdam per 1 januari 1997.

### **3.3. Aanvullende bijdragen en aanvullende uitkeringen**

#### *Algemeen*

Op 14 juni 1994 is een nieuwe circulaire inzake het artikel 12-beleid uitgebracht. Deze circulaire vervangt de circulaire van 18 juli 1984 en bevat een algehele actualisatie van het artikel 12-beleid. De ontwikkelingen die zich in de afgelopen jaren bij de gemeenten hebben voorgedaan, maakten nieuwe keuzes voor het artikel 12-beleid noodzakelijk. De gekozen oplossingen zijn in de loop der jaren medegedeeld in de verschillende juni- en septembercirculaires en/of opgenomen in de artikel 12-rapporten. Ook de inwerkingtreding van de Gemeentewet per 1 januari 1994, waarin sprake is van een herformulering van de eisen en criteria op het terrein van de gemeentefinanciën was reden om een nieuwe circulaire uit te brengen. Een aantal passages uit deze circulaire met betrekking tot stadsvernieuwing en de geactiveerde tekorten is nader toegelicht in de junicirculaire Gemeentefonds 1995.

Overigens zal deze artikel 12-circulaire een aanzienlijk kortere geldigheidsduur kennen dan de circulaire uit 1984. De reden hiervoor is de herziening van de Financiële-Verhoudingswet 1984 die op dit moment plaatsvindt. Bij de invoering van een nieuw verdeelstelsel zal ook een nieuwe artikel 12-circulaire worden uitgebracht.

Bij de analyse van de financiële positie van (potentiële) artikel 12-gemeenten wordt gebruik gemaakt van kengetallen die de Inspectie Financiën Lagere Overheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken opstelt aan de hand van begrotingen van een groot aantal gemeenten en gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze kengetallen worden jaarlijks geactualiseerd en gepubliceerd.

Zoals bekend vormt het totaal aan artikel 12-steun een aftrekpost op het bedrag van de algemene uitkering dat voor alle gemeenten beschikbaar is. Anders geformuleerd: uitkeringen op grond van artikel 12 gaan ten koste van alle gemeenten, inclusief de niet-artikel 12-gemeenten. Wij voeren ook daarom een stringent artikel 12-beleid. Voorkomen moet worden dat de uitkeringen van de overige gemeenten onnodig worden aangetast. Wij constateren dat gemeenten er naar blijven streven hun financiële problemen zelf op te lossen.

#### *Aantallen en totaalbedragen*

De laatste jaren is het aantal gemeenten dat een beroep doet op artikel 12 van de FVW 1984 vrij stabiel. Het gaat om 20 à 25 gemeenten. Daarbij wordt opgemerkt dat de groep artikel 12-gemeenten thans relatief meer uit grote en middelgrote gemeenten bestaat dan een aantal jaren geleden. Het bedrag dat met de bijdragen op grond van artikel 12 is gemoeid vertoont een stijgende lijn tot en met het begrotingsjaar 1995.

Uit tabel 3.1 blijkt dat het bedrag van f 364,3 miljoen in 1994 stijgt naar f 368,7 miljoen in 1995 en vervolgens daalt naar f 154,0 miljoen in 1996. De forse daling die zich in 1996 voordoet wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de beëindiging van de artikel 12-status van de gemeente Amsterdam (zie toelichting *Amsterdam*).

**Tabel 3.1: Raming aanvullende bijdragen en aanvullende uitkeringen**

	1994 (huidige raming)	1995 (huidige raming)	1996 (begroting)
aanvullende bijdragen	78,8	82,1	48,5
aanvullende uitkeringen	285,5	286,6	105,5
<b>totaal artikel 12–steun</b>	<b>364,3</b>	<b>368,7</b>	<b>154,0</b>

Binnen een algemene uitkering van rond f 18 miljard gulden (in 1996) is overigens slechts een gering percentage gemoeid met deze «laatste verfijning». Voor een lijst van de artikel 12-gemeenten in 1995 verwijzen wij naar bijlage 3.

#### *Amsterdam*

De aanvullende uitkering aan Amsterdam nam het grootste deel van het totale bedrag dat met de bijdragen op grond van artikel 12 is gemoeid voor zijn rekening. Voor deze aanvullende uitkering van afgerond f 208,4 miljoen voor 1995 is destijds een bedrag aan het Gemeentefonds toegevoegd.

De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van de begroting van het Gemeentefonds voor het jaar 1993 een motie (Kamerstukken II 1992/93, 22 800 VII, nr. 35) aanvaard. In deze motie wordt er bij de regering op aangedrongen de gevolgen van de overeengekomen toevoeging van de geactiveerde kosten van stadsvernieuwing aan de «regeling oude tekorten» niet ten laste van de overige gemeenten te brengen. Deze motie wordt uitgevoerd (Kamerstukken II 1992/93, 22 800 C, nr. 16). Het overleg met de gemeente Amsterdam over de financiële gevolgen van deze motie is inmiddels afgerond. De gemeenteraad van Amsterdam heeft hierover op 17 mei 1995 een besluit genomen. Het met terugwerkende kracht per 1 januari 1992 aan de regeling oude tekorten Amsterdam toe te voegen bedrag inzake geactiveerde stadsvernieuwingstekorten Amsterdam zal per die datum met f 200 miljoen worden verlaagd.

De artikel 12-status van Amsterdam zal met ingang van 1996 worden beëindigd onder gelijktijdige omzetting van de aanvullende uitkering in een verhoging van het bedrag per woonruimte voor 1996. Deze verhoging van het bedrag per woonruimte is uiteraard tijdelijk, namelijk tot en met het jaar waarin het uitstaande bedrag van de regeling oude tekorten zal zijn afgelost. Bij inwerkingtreding van de nieuwe Financiële-verhoudingswet in 1997 zal dit bedrag, uiteraard eveneens tijdelijk, worden opgenomen in het vaste bedrag van Amsterdam.

## 4. SPECIFIEKE UITKERINGEN EN EIGEN INKOMSTEN

### 4.1. Specifieke uitkeringen

Gemeenten zijn voor hun inkomsten in 1995 voor ongeveer 52% afhankelijk van specifieke uitkeringen. Onder specifieke uitkeringen worden verstaan uitkeringen uit 's Rijks kas aan lagere overheden, waarvan de bestedingsrichting vooraf is gegeven of die worden verstrekt voor de bestrijding van de kosten van bepaalde taken of activiteiten en uitkeringen uit 's Rijks kas aan derden, waarvan de verstrekking afhankelijk is van de verstrekking van een uitkering door provincies/gemeenten aan betrokken derden (koppeluitkeringen).

Het aantal specifieke uitkeringen is gedaald van 161 in 1994 naar 143 in 1995. Ook het bedrag aan specifieke uitkeringen is afgenomen van ongeveer f 33,9 miljard in 1994 tot f 32,3 miljard in 1995.<sup>1</sup> Van dit bedrag gaat circa f 26,8 miljard naar gemeenten, circa f 0,8 miljard naar Wgr-organen en BON-regio's en circa f 4,7 miljard naar provincies en derden. Van de 143 uitkeringen gaan er 14 naar de provincies en 13 naar de Wgr-gebieden. De resterende 116 uitkeringen gaan geheel of gedeeltelijk naar de gemeenten. Er zijn voornemens om 25 van deze 116 uitkeringen te bundelen of over te hevelen naar de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Van de resterende 91 uitkeringen hebben 27 uitkeringen alleen betrekking op het afhandelen van oude verplichtingen, met name op het terrein van de volkshuisvesting.

De daling van het aantal uitkeringen wordt onder andere veroorzaakt door een aantal samenvoegingen van uitkeringen op de begrotingen van de ministeries van VROM, OC&W en V&W.

### 4.2. Eigen inkomsten

De gemeentelijke opbrengsten uit belastingen als de opbrengsten uit de rechten en heffingen zijn samen bezien in 1995 met 7,0% gestegen. Deze stijging is lager dan in voorgaande jaren. Het volgende staatje laat de procentuele jaarlijkse stijging zien van jaar t op jaar t-1.

	1992-1993	1993-1994	1994-1995
Belastingen	6,8%	6,2%	4,5%
Rechten en heffingen	17,8%	15,9%	10,7%
Totaal eigen middelen	11,7%	10,8%	7,6%

Bron: ontleend aan CBS, statistiek der gemeentebegrotingen 1995.

In 1995 bestond ca. 15% van alle gemeentelijke inkomsten uit eigen middelen. Voor het eerst is het aandeel van de rechten en heffingen (f 4 356 miljoen) daarin groter dan het aandeel van de belastingen (f 4 176 miljoen).

#### *Ontwikkelingen in het gemeentelijk belastinggebied*

Het kabinet heeft het voorlopige standpunt van het vorige kabinet op het rapport van de commissie-De Kam bevestigd dat het gemeentelijk belastinggebied niet zal worden uitgebreid met nieuwe belastingbronnen. Wel zal worden onderzocht of enige tariefdifferentiatie mogelijk kan worden gemaakt. Dit is onder meer aangekondigd tijdens een algemeen overleg met de Vaste Commissies voor Binnenlandse Zaken en voor

<sup>1</sup> Dit bedrag is exclusief de zogenaamde balansverkortingsgeldelijke steun volkshuisvesting, waarbij in 1995 eenmalig circa f 37 miljard wordt uitgekeerd (bruteringsoperatie).



financiën op 30 november 1994 en in de memorie van toelichting bij de Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam (Kamerstukken II 1994/95, 24 087, nr. 3).

In de provincie Rotterdam zal de bevoegdheid tot het heffen van OZB worden verdeeld tussen de nieuwe stadsprovincie en de gemeenten in de stadsprovincie Rotterdam. De gemeenten heffen in de toekomst alleen nog over woningen; de provincie heft over niet-woningen. In het regionaal verdeelstelsel voor de algemene uitkering wordt rekening gehouden met de overdracht van een deel van de gemeentelijke belastingcapaciteit aan de stadsprovincie (zie ook paragraaf 3.2).

## **5. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING OP DE BEGROTING**

### **5.1. Uitgaven**

De totale uitgaven van het Gemeentefonds voor 1996 worden geraamd op f 18 644,1 miljoen. In het navolgende wordt per artikel aangegeven welk uitgavenbedrag wordt geraamd en wordt tevens aangegeven of er ten opzichte van de vastgestelde begroting 1995 van het Gemeentefonds (Stb. 1995, 127) wijzigingen zijn opgetreden.

– artikel 01.01

De vergoeding aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in verband met de kosten van de Raad voor de gemeentefinanciën is op basis van een door de VNG ingediende raming gesteld op f 2 000 000.

– artikel 01.02

De raming van de jaarwedde van de voorzitter van de Raad voor de gemeentefinanciën wordt gesteld op f 35 000.

– artikel 01.03

De raming van het artikel kosten onderzoek verdeelmaatstaven wordt gesteld op f 5 500 000.

– artikel 01.04

De raming van het artikel kosten Waarderingskamer wordt gesteld op f 1 400 000.

– artikel 02.01

Voor de opbouw van de algemene uitkering ten opzichte van de stand eerste suppletoire begroting 1995 wordt verwezen naar de toelichting in hoofdstuk 2.

– artikel 03.02

In 1996 zal f 169 800 000 van de middelen in verband met de herverdeling wegenbeheer via de integratie-uitkering worden verdeeld.

– artikel 03.05

Ten behoeve van de middelen voor de kinderopvang is in 1996 f 194 600 000 geraamd. Deze middelen zullen via de integratie-uitkering kinderopvang worden verdeeld.

– artikel 05.01

Zoals gebruikelijk is voor het saldo van de vorige dienst een pro memorie raming opgenomen.

### **5.2. Ontvangsten**

Het Gemeentefonds ontvangt jaarlijks een bepaald aandeel van de daarvoor in de FVW 1984 aangewezen belastingen, te weten de totale rijksbelasting-opbrengst met uitzondering van die van de invoerrechten en de motorrijtuigenbelasting. Dit aandeel wordt zodanig vastgesteld dat over meerdere jaren gezien de ontvangsten van het fonds gelijke tred houden met de uitgaven.

Het aandeelpercentage voor 1996 is zodanig vastgesteld dat naar de huidige inzichten omtrent het ontvangsten- en uitgavenverloop ultimo 1996 het saldo van het fonds nihil zal zijn. Het aandeelpercentage voor 1996 is bepaald op 12,89. Het aandeel van het Gemeentefonds in de belastingontvangsten wordt geraamd op f 19 582,5 miljoen.

### 5.3. Meerjarenramingen uitgaven Gemeentefonds 1997 tot en met 2000

De meerjarenramingen van de algemene uitkering en de integratie-uitkering zijn opgenomen in paragraaf 2.3.

Op grond van het vorenstaande kan de volgende meerjarenraming voor 1997 tot en met 2000 van de uitgaven van het Gemeentefonds worden opgesteld.

**Tabel 5.1: Meerjarenraming uitgaven Gemeentefonds**

	1997	1998	1999	2000
a. Algemene uitkering	20 282,3	20 367,0	21 813,4	21 793,3
b. Integratie-uitkering WUW-middelen Gemeentefonds	161,5	152,3	142,8	133,7
c. Kosten onderzoek verdeelmaatstaven	5,5	5,5	5,5	5,5
d. Kosten Waarderingskamer	1,4	1,4	1,4	1,4
e. Vergoeding aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten <sup>1</sup>	2,0	2,0	2,0	2,0
Totaal	20 452,7	20 528,2	21 965,1	21 935,9

<sup>1</sup> Vooralsnog is in de meerjarencijfers een raming opgenomen van f 2,0 miljoen op het artikel *Vergoeding aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten* ten behoeve van de financiering van de Raad voor de gemeentefinanciën. Bij deze raming wordt een voorbehoud gemaakt voor de gevolgen die de uitwerking van het rapport «Raad op Maat» voor de Raad voor de gemeentefinanciën kan hebben.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
A. G. M. van de Vondervoort

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

De Staatssecretaris van Financiën,  
W. A. F. G. Vermeend

Vergaderjaar 1995–1996

**24 400 C**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Gemeentefonds voor het jaar 1996**

**Nr. 3**

### **BIJLAGEN 1 T/M 6 BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING**

Bijlage 1	Overzicht van de economische en functionele codering van de uitgaven- en ontvangsten-artikelen	2
Bijlage 2	Stand wetgeving	4
Bijlage 3	Artikel 12-gemeenten in 1995	5
Bijlage 4	Overzicht van de door de Staten-Generaal aanvaarde moties en de door de bewindspersonen gedane toezeggingen in de voorgaande begrotingscyclus	6
Bijlage 5	Overzicht circulaires Gemeentefonds	7
Bijlage 6	Adviezen Raad voor de gemeentefinanciën	8

**BIJLAGE 1**
**Overzicht van de economische en functionele codering van de uitgaven- en ontvangstenartikelen**

Artikel	1994	1995	Uitgaven 1996	Economisch	Codering Functioneel
<b>01 Algemeen</b>					
01 Vergoeding aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten	1 817	2000	2000	41.4	13.2
02 Jaarwedde van de voorzitter van de Raad voor de gemeentefinanciën	38	35	35	41.4	13.2
03 Kosten onderzoek verdeelmaatstaven	5 536	6 500	5 500	12.2	13.2
04 Kosten Waarderingskamer	–	1 400	1 400	41.4	13.2
<b>02 Algemene uitkering</b>					
01 Algemene uitkering met inbegrip van de netto-uitkering over vorige jaren	16 893 225	17 657 200	18 270 800	43.2	13.2
<b>03 Uitkering ex artikel 38 Financiële-Verhoudingswet 1984 met inbegrip van de netto-uitkering over de vorige jaren</b>					
02 Integratie-uitkering WUW-middelen Gemeentefonds	189 836	181 300	169 800	43.2	13.2
03 Integratie-uitkering voorzieningen gehandicapten	14 462	19 300	–	43.2	13.2
05 Integratie-uitkering kinderopvang	–	–	194 600	43.2	13.2
<b>04 Uitkering ex artikel 39 Financiële-Verhoudingswet 1984 met inbegrip van de netto-uitkering over vorige jaren</b>					
02 Uitkering in verband met de sociale vernieuwing met inbegrip van de netto-uitkering over de vorige jaren	10	–	–	43.2	13.2
03 Terugbetalingen aan departementen in verband met de uitkering sociale vernieuwing	19 171	–	–	43.2	13.2
<b>05 Nadelig saldo van de vorige dienst</b>					
01 Nadelig saldo van de vorige dienst	5 511	p.m.	p.m.	–	–
Totaal	17 129 606	17 867 735	18 644 135		

Artikel	1994	1995	Ontvangsten 1996	Economisch	Codering Functioneel	
<b>01</b>	<b>Algemeen</b>					
01	Terugontvangsten wegens te veel betaalde voorschotten aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten	355	p.m.	p.m.	41.4	13.2
03	Netto-ontvangsten van gemeenten in verband met de uitkering sociale vernieuwing	19 051	p.m.	–		
<b>02</b>	<b>Percentage van de in het kalenderjaar ontvangen bedragen, verminderd met de in dat jaar gedane terugbetalingen wegens daarvoor aangewezen belastingen</b>					
	<b>18 473 880</b>	<b>16 928 400</b>	<b>19 582 500</b>	<b>30</b>	<b>13.6</b>	
<b>04</b>	<b>Bijdragen van departementen ten behoeve van de uitkeringen ex artikel 39 Financiële-Verhoudingswet 1984</b>					
02	Bijdragen van departementen ter zake van de uitkering in verband met de sociale vernieuwing	114	p.m.	–	43.2	13.2
<b>05</b>	<b>Batig saldo van de vorige dienst</b>					
	<b>nihil</b>	<b>p.m.</b>	<b>p.m.</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	
Totaal	18 493 400	16 928 400	19 582 500			

**Stand wetgeving**

De Slotwet/rekening van het Gemeentefonds voor het jaar 1993 is vastgesteld bij wet van 20 februari 1995 (Stb. 1995, 126). Bij wet van 10 maart 1994 (Stb. 1994, 209) is de ontwerpbegroting 1994 vastgesteld.

De eerste suppletoire begroting 1994 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) is vastgesteld bij wet van 15 september 1994 (Stb. 1994, 724). De tweede suppletoire begroting 1994 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) is vastgesteld bij wet van 26 januari 1995 (Stb. 1995, 76). Een wetsvoorstel voor de Slotwet/rekening 1994 zal in dezelfde periode worden ingediend als het onderhavige wetsvoorstel.

Bij wet van 20 februari 1995 is de ontwerpbegroting 1995 vastgesteld (Stb. 1995, 127). De eerste suppletoire begroting 1995 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) is op 1 juni 1995 ingediend bij de Tweede Kamer en op 29 juni 1995 aangenomen (Kamerstukken II 1994/95, 24 197). De eerste suppletoire begroting 1995 is op 12 september 1995 door de Eerste Kamer aangenomen.

### **BIJLAGE 3**

#### **Artikel 12-gemeenten in 1995**

Het volgende overzicht bevat de namen van gemeenten die over 1995 een aanvullende bijdrage hebben aangevraagd, dan wel waaraan over 1995 mogelijk een aanvullende uitkering zal worden toegekend dan wel is toegekend.

Almelo  
Amsterdam  
Beuningen  
Den Haag  
Doesburg  
Druten  
Geldermalsen  
Gouda  
Heusden  
Hilversum  
Lelystad  
Ouderkerk  
Pekela  
Purmerend  
Reiderland  
Rijnsburg  
Scheemda  
Schoonhoven  
Spijkenisse  
Utrecht  
Venlo  
Venray  
Winsum



**BIJLAGE 4****Overzicht van de door de Staten-Generaal aanvaarde moties en de door de bewindspersonen gedane toezeggingen in de voorgaande begrotingscyclus****A. Door de Staten-Generaal aanvaarde moties**

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
geen		

**B. Door de bewindspersonen gedane toezeggingen**

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
Toegezegd wordt contact op te nemen met het CPB over een doorrekening van werkgelegenheidseffecten als gevolg van de voorgenomen herverdeling en de Kamer daarover te berichten.	Kamerstukken II 1994/95, 23 900 C en D, nr. 5, p. 16.	Er is contact opgenomen met het CPB. De resultaten van het onderzoek zullen ter kennisneming van de Kamer worden gebracht bij de indiening van de wetsvoorstellen tot herziening van het Gemeentefonds.
Opmerkingen en kanttekeningen betreffende de vraag of alle relevante kostensoorten wel op een goede manier in de nieuwe verdeel-systeematiek zijn betrokken en of maatstaven wel op een goede wijze zijn gedefinieerd en uitgewerkt, zullen doorgeleid worden naar de Raad voor de gemeentefinanciën.	Kamerstukken II 1994/95, 23 900 C en D, nr. 5, p. 17.	Doorgeleiding heeft plaatsgevonden. De Rgf heeft haar advies over de wetsvoorstellen januari 1995 aan de beide fondsbeheerders in een afschrift aan de Tweede Kamer gezonden (Rgf 14 50/066.015). In het advies zijn genoemde opmerkingen en kanttekeningen verwerkt.
Een nadere toelichting op de kosten van de vier grote gemeenten is te vinden in het rapport «Structuur in omvang». Dit rapport zal aan de Kamer worden toegezonden.	Kamerstukken II 1994/95, 23 900 C en D, nr. 5, p. 18	Toezending heeft plaatsgevonden d.d. 17-02-1995 (VFO93/4/U156).

**BIJLAGE 5****Overzicht circulaires Gemeentefonds**

datum	nummer	onderwerp	maximale geldigheidsduur
<i>A. Nog geldende circulaires aan de gemeentebesturen verzonden vóór 1 juli 1994</i>			
25-04-1983	483-1695	Financiële-Verhoudingswet 1984 (vaststelling meetregels verfijning historische stadskernen)	Onbepaald
02-06-1994	fip 94/363	Bebouwingsgegevens	Uiterlijk tot 1 januari 1998
14-06-1994	IFLO94/59/U2	Toepassing artikel 12 Financiële-Verhoudingswet 1984 (aanvullende bijdragen en aanvullende uitkeringen)	Uiterlijk tot 1 januari 1998
<i>B. Aan de gemeentebesturen in de periode 1 juli 1994 tot 1 juli 1995 verzonden circulaires</i>			
20-09-1994	FO94/U1618	Septemercirculaire Gemeentefonds	Uiterlijk tot 1 juli 1995
08-12-1994	FO94/U2395	Decemercirculaire Gemeentefonds	Uiterlijk tot 1 juli 1995
01-06-1995	FO95/U490	Junircirculaire Gemeentefonds	Uiterlijk tot 1 juli 1996

**BIJLAGE 6****Adviezen Raad voor de gemeentefinanciën**

Bijgevoegd zijn de volgende adviezen van de Raad voor de gemeentefinanciën.

Datum advies	Onderwerp	Paragraaf memorie van toelichting
1. 19 juni 1995	Overheveling apparaatskosten BWS naar Gemeentefonds	par. 2.1.3 sub c.10
2. 21 juni 1995	Verdeling bijzondere mutaties Gemeentefonds 1996	par. 2.1.3 sub c.10, c.14
3. 19 juni 1995	Overheveling gelden medische milieukunde	par. 2.1.3 sub c.14
4. 12 juli 1995	Decentralisatie stimuleringsuitkering kinderopvang	par. 2.1.3 sub c.15, c.16
5. 7 augustus 1995	Verdeling gelden stimuleringsmaatregel kinderopvang	par. 2.1.3 sub c.15, c.16
6. 18 juni 1995	Verdeling middelen onderwijshuisvesting	par. 2.3.2 sub c.11
7. 3 mei 1995	WTS en leerlingenvervoer	par. 2.3.2 sub c.14
8. 27 januari 1995	Interimmaatregel 1996	par. 3.1

**ADVIES VAN DE RAAD VAN DE GEMEENTEFINANCIËN VAN  
19 JUNI 1995, RGF 09.20/004.003 MET BETREKKING TOT  
OVERHEVELING APPARAATSKOSTEN BWS NAAR HET  
GEMEENTEFONDS**

Aan de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Bij bovengenoemde brief vraagt u, mede namens de staatssecretarissen mw. A.G.M. van de Vondervoort en dr. W.A.F.G. Vermeend, advies van de Raad voor de gemeentefinanciën inzake de overheveling van de apparaatskosten regionale samenwerkingsverbanden BWS naar het Gemeentefonds.

Deze adviesaanvraag behelst uitsluitend de voorgenomen overheveling als zodanig en de vaststelling van het voor overheveling beschikbare bedrag. Over de verdeling van de middelen in het Gemeentefonds heeft de raad de fondsbeheerders separaat geadviseerd.

Naar het oordeel van de raad kan worden ingestemd met het voorneemen een bedrag van f 13,6 mln per 1 januari 1996 over te hevelen naar het Gemeentefonds.

Het beleidsmatig omgaan met de volkshuisvesting, inclusief de gesubsidieerde nieuwbouw en vernieuwbouw tegen de achtergrond van het beheer over de bestaande voorraad, is bij uitstek een gemeentelijke aangelegenheid. Het uitvoeren van budgetbeherende taken op het gebied van de volkshuisvesting maakt daar integraal onderdeel van uit. In die zin ligt het voor de hand, dat gemeenten met minder dan 30 000 inwoners zelfstandig beslissen over eventuele regionale samenwerking, waar de huidige subsidieregeling de bijdragen rechtstreeks aan de regionale budgetbeheerders uitkeert. Vanaf 1996 zullen de samenwerkende gemeenten, zoals gebruikelijk bij gemeenschappelijke regelingen, onderling moeten bepalen hoe de kosten voor het budgetbeheer worden verdeeld.

Inzake de hoogte van het over te hevelen bedrag kan worden opgemerkt dat de met de uitvoering van het lokale volkshuisvestingsbeleid gemoeide taken zeker niet minder zijn geworden. Naar het oordeel van de raad kan dan ook worden ingestemd met overheveling van het thans voor de specifieke uitkering uitgetrokken bedrag.

De Raad voor de gemeentefinanciën,

w.g. J.W. van der Dussen, voorzitter

w.g. B. Steiner, plv. secretaris

**ADVIES VAN DE RAAD VOOR DE GEMEENTEFINANCIËN VAN  
21 JUNI 1995, RGF 14.10/001.006 MET BETREKKING TOT DE  
VERDELING BIJZONDERE MUTATIES GEMEENTEFONDS 1996**

Aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken Mw A. G. M. van de Vondervoort en de Staatssecretaris van Financiën

**1. Inleiding**

Bij bovenvermelde brief vraagt u mede, mede namens de staatssecretaris van Financiën de raad advies over de wijze waarop diverse mutaties aan het Gemeentefonds kunnen worden verdeeld. De mutaties hebben betrekking op 1995 en 1996. Het gaat om:

- kinderopvang, inclusief de vergoeding van de vier grote steden voor de provincie-achtige coördinatie-taken;
- uitvoeringsnota 5;
- apparaatskosten samenwerkingsverbanden Besluit Woninggebonden subsidies;
- medisch-milieukundigen;
- vrijwillige bodemsanering.

Over de omvang van de mutaties heeft de raad aparte adviesaanvragen ontvangen. Over de eerste mutatie zal hij u binnenkort adviseren. Over de andere mutaties heeft hij al geadviseerd. Kortheidshalve verwijst hij naar zijn adviezen verzonden onder de nummers Rgf 09.20/004.003, Rgf 10.00/002.003, Rgf 10.30/005.003 en Rgf 13.20/012.003.

De raad is voor wat de verdeling van de kinderopvang-gelden betreft nog niet tot een standpunt gekomen. Het advies daarover zult u nog ontvangen. Het onderhavige advies bevat wel een standpunt over de verdeling van de laatste vier van de bovenvermelde mutaties.

De raad is nagegaan hoe deze vier overhevelingen naar het Gemeentefonds zouden moeten worden verdeeld onder het nieuwe verdeelstelsel. De raad gaat ervan uit dat de nieuwe verdeelsystematiek in 1997 in werking zal treden. Het onderhavige advies heeft echter betrekking op 1996, waarin het huidige stelsel nog geldt. Omdat met de verdeelmaatstaven van het huidige stelsel de door de raad wenselijk geachte verdeling niet kan worden gerealiseerd, adviseert de raad waar dat nodig is, gebruik te maken van het zogenaamde integratie-artikel. Daarmee adviseert de raad bij de verdeling van genoemd bedrag een voorschot te nemen op het nieuwe verdeelstelsel. Dat is in overeenstemming met uw voorstel in de adviesaanvraag.

In hoofdstuk 2 geeft de raad zijn visie op de vraag hoe in het algemeen met dit soort overhevelingen naar het Gemeentefonds moet worden omgesprongen. In de bijlage bij deze brief gaat hij meer uitvoerig in op de wijze waarop zijns inziens in het nieuwe verdeelstelsel mutaties moeten worden behandeld. Teneinde een basis te krijgen voor de verdeling van de mutaties 1995-1996 heeft de raad eerst alle mutaties vanaf 1992 met het nieuwe verdeelsysteem verdeeld.

De bijlage besluit met een overzicht van de bedragen per eenheid over de jaren 1992/1996. In de bedragen zijn niet alleen de algemene accressen en decressen in de jaren verwerkt, maar ook de bijzondere mutaties, behalve als die via het integratie-artikel worden verdeeld. Benadrukt wordt dat aan de uitkomsten de huidige stand van zaken en thans bekende gegevens ten grondslag liggen.

## 2. Een globale oriëntatie op de kosten

Een voorname aanleiding voor de raad om te adviseren tot een nieuw verdeelstelsel, was zijn overtuiging dat het huidige stelsel onvoldoende rekening houdt met de verdeling van kosten over de Nederlandse gemeenten. Dat klemde des te meer, omdat er vele en omvangrijke overhevelingen van gelden naar het Gemeentefonds op stapel stonden (en staan), waarvan de achterliggende taken een kosten-verdeling over de gemeenten kennen, die in de verste verte niet met de huidige verdeelmaatstaven kan worden benaderd. Het nieuwe verdeelstelsel biedt aanmerkelijk meer mogelijkheden overhevelingen in het Gemeentefonds te verwerken.

Het is de raad echter gebleken dat de term «kosten-oriëntatie» door sommigen wordt verstaan als een pleidooi tot een zeer gedetailleerd en minutieus opgezet verdeelstelsel, waarin rekening wordt gehouden met zelfs de kleinste verschillen. Die interpretatie acht de raad ongewenst. Ook in zijn recente advies over het Provinciefonds heeft de raad benadrukt dat bij de verdeling van een *algemene*, in beginsel vrij besteedbare uitkering, de nodige globaliteit in acht moet worden genomen. De reden is dat van een zeer gedetailleerd verdeelstelsel een impliciete nationale normering uitgaat, terwijl het wezen van het Gemeentefonds (en het Provinciefonds) nu juist het prevaleren van lokale (en regionale) behoeften is.

Men zou het probleem ook aldus onder woorden kunnen brengen : er moet een afweging worden gemaakt tussen «kosten-oriëntatie» en «globaliteit». Die afweging is bij uitstek een bestuurlijke. Er is geen eeuwig geldende natuurwet die bepaald hoe gedetailleerd een verdeelstelsel voor algemene uitkeringen moet worden geconstrueerd.

## 3. Bijzondere mutaties 1996

### 3.1. Inleiding

Jaarlijks is sprake van algemene en bijzondere mutaties – positief of negatief – van het Gemeentefonds. De algemene mutaties worden over de gemeenten verdeeld naar rato van hun algemene uitkeringen en veranderen de onderlinge verhoudingen amper. De bijzondere mutaties hebben betrekking op een specifieke taak of beleidsterrein en vereisen een meer op maat gesneden verdeling.

De raad waardeert het dat hij de mogelijkheid heeft in één advies zich uit te spreken over alle bijzondere mutaties tegelijk. Hierdoor heeft hij de mogelijkheid de bijzondere mutaties in samenhang te bezien, hetgeen de verdeling ten goede kan komen. Zoals gezegd heeft de raad zijn meningvorming over de verdeling van de kinderopvang-gelden nog niet afgerond.

### 3.2. *Apparaatskosten samenwerkingsverbanden Besluit Woninggebonden Subsidies*

U stelt voor de apparaatskosten voor de samenwerkingsverbanden Besluit Woninggebonden subsidies in te delen bij het cluster VHROSV<sup>1</sup>. De raad stemt in met dat voorstel.

Over de omvang van de toevoeging heeft de raad u geadviseerd in zijn advies van 19 juni 1995, kenmerk Rgf 09.20/004.003.

#### *verdeling in 1996*

U brengt in herinnering dat in 1992 en 1993 al totaal f 8,2 mln aan het Gemeentefonds is toegevoegd voor apparaatskosten bij het Besluit Woninggebonden subsidies. Dit kwam ten goede aan de gemeenten groter dan 30 000 inwoners en is verdeeld met de woonruimteschijven A3, A4, A5, B1, C1, D1 en E1.

<sup>1</sup> Dit staat voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing.

De toevoeging nu is bedoeld voor de andere gemeenten. U stelt daarom een (fictieve) uitlichting van het eerder toegevoegde bedrag voor en een verdeling van het totale bedrag gelijk over alle gemeenten. U houdt daarbij rekening met de ontwikkeling van het aantal woonruimten en het uitkeringspercentage (UP).

De raad stemt hiermee in.

#### *verdeling vanaf 1997*

U stelt dat een verdeling naar het aantal woonruimten het meest voor de hand ligt. Gezien de doelstelling van het Besluit Woninggebonden subsidies kan de raad daarmee instemmen.

### *3.3. Medisch-milieukundigen*

U stelt voor de medisch-milieukundigen in te delen bij het cluster Zorg. De raad stemt in met dat voorstel.

Over de omvang van de toevoeging heeft de raad u geadviseerd in zijn advies van 19 juni 1995, kenmerk Rgf 10.00/002.003.

#### *verdeling vanaf 1997*

U stelt een verdeling evenredig aan het cluster Zorg voor. Omdat de doelgroep van de medisch-milieukundigen alle inwoners omvat, is de raad van mening dat een verdeling naar het aantal inwoners een beter alternatief is.

#### *verdeling in 1996*

Voor 1996 wilt u eveneens een verdeling naar evenredigheid van het cluster Zorg. Omdat die maatstaven nog niet bestaan, wilt u daarvoor het integratie-artikel gebruiken.

Gezien zijn standpunt over de structurele verdeling zou de raad bij voorkeur dit bedrag ook in 1996 willen verdelen per inwoner.

Het integratie-artikel is dan niet nodig. Het komt neer op f 0,02 per inwoner (in basis). De gebruikelijke afronding zou f 0,00 betekenen. De raad meent dat die achterwege moet worden gelaten.

### *3.4. Apparaatskosten vrijwillige bodemsanering*

Het betreft een taak voor de vier grote steden. Over de omvang van de toevoeging heeft de raad u geadviseerd in zijn advies van 19 juni 1995, kenmerk Rgf 10.30/005.003.

Net als bij de verdeling van de apparaatskosten samenwerkingsverbanden Besluit Woninggebonden subsidies geeft u aan rekening te willen houden met de verdeling van de eerdere toevoegingen aan de vier grote steden. De raad stemt hiermee in.

De raad gaat ervan uit dat u de beoogde verdeling voor elk van de vier grote steden zo goed mogelijk probeert te benaderen, met inachtneming van de totale toevoeging. De raad kan daar dan mee instemmen.

Vanaf 1997 kan de verdeling plaatsvinden via de vaste bedragen die voor elk van de vier grote steden afzonderlijk zijn vastgesteld.

### *3.5. Uitvoeringsnota 5*

Het betreft een nacalculatie van een algemeen accres over 1995.

Omdat het een nacalculatie van een algemeen accres betreft, stelt u voor tot en met 1996 te verdelen met het UP en vanaf 1997 met de

uitkeringsfactor van het nieuwe verdeelstelsel, die dezelfde functie vervult als het UP onder de FVV' 84.

De raad stemt daarmee in.

Raad voor de gemeentefinanciën,

w.g. J.W. van der Dussen, voorzitter

w.g. B. Steiner, plv. secretaris



**ADVIES VAN DE RAAD VOOR DE GEMEENTEFINANCIËN VAN  
19 JUNI 1995, RGF 10.00/002.003, MET BETREKKING TOT  
OVERHEVELING GELDEN MEDISCHE MILIEUKUNDE**

Aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken Mw A. G. M. van de Vondervoort en de Staatssecretaris van Financiën

Bij bovenvermelde brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en sport vraagt u het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën inzake de overheveling van gelden op het terrein van de medische milieukunde naar het Gemeentefonds. De medische milieukunde betreft het bewaken van gezondheidsaspecten in bestuurlijke beslissingen met gevolgen voor het leefmilieu en het bevorderen van de (psycho)hygiëne, waarvoor een landelijk netwerk van deskundigen bestaat.

De overheveling is een uitvloeisel van de Decentralisatie-Impuls, op grond waarvan door het vorige Kabinet werd besloten de taken op het gebied van de collectieve preventie uiterlijk op 1 januari 1997 naar het Gemeentefonds over te hevelen. Bij enkele taken is de overheveling al achter de rug, bij de medische milieukunde is dit thans aan de orde. Hierbij hebben het Rijk en de VNG afgesproken de middelen van de medische milieukunde structureel f 1,7 mln – met ingang van 1996 over te hevelen naar het Gemeentefonds.

U vraagt thans alleen het advies van de raad over de omvang van de overheveling. Over de verdeling van de toevoeging aan het Gemeentefonds is afzonderlijk advies gevraagd door de Gemeentefondsbeheerders: hierover bericht de raad daarom apart.

Het over te hevelen bedrag van f 1,7 mln komt overeen met de middelen die in 1995 beschikbaar zijn voor de medische milieukundigen op de begroting van Volksgezondheid, Welzijn en sport. In het «Overzicht specifieke uitkeringen 1995» is voor 1995 een bedrag van f 1,737 mln voor de gemeenten aangegeven.

De raad kan daarom akkoord gaan met de omvang van het ingaande 1996 over te hevelen bedrag.

Overigens heeft hij – gelet op de in de bijlage van uw adviesaanvraag gememoreerde AMvB inzake deskundigheidseisen geen hooggespannen verwachtingen over vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid en over de verhoging van de effectiviteit van de totale overheid.

De Raad voor de gemeentefinanciën,

w.g. J.W. van der Dussen, voorzitter

w.g. B. Steiner, plv. secretaris

**ADVIES VAN DE RAAD VAN DE GEMEENTEFINANCIËN VAN  
12 JULI 1995, RGF 07.31/002.004, MET BETREKKING TOT  
DECENTRALISATIE STIMULERINGSUITKERING KINDEROPVANG**

Aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Bij bovenvermelde brief vraagt U mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken mw. Van de Vondervoort en de staatssecretaris van Financiën de raad advies over de overheveling naar het Gemeentefonds van de gelden voor de stimuleringsmaatregel Kinderopvang.

U stelt voor over te hevelen:  
in 1996: f 194,6 mln  
in 1997: f 192,4 mln  
in 1998 en verder: f 190,2 mln.

Verder stelt U voor f 0,4 mln aan de Grote Vier steden beschikbaar te stellen voor provincie-achtige coördinatietaken.

De stimuleringsmaatregel omvat in 1995 f 232,7 mln. De decentralisatie gaat dus niet alleen gepaard met een DI-korting van 10% maar ook met het wegvallen van een tijdelijke stimulering en met een algemene subsidiekorting.

De raad constateert dat de Tweede Kamer al akkoord is gegaan met de kortingen. Die volgen immers uit het Regeerakkoord. Toch vraagt hij nog aandacht voor twee punten.

Ten eerste: ondanks de overheveling vanaf 1996 blijft de algemene subsidiekorting doorgaan. De raad is van mening dat de normering van het Gemeentefonds niet mag worden verstoord door dit soort «kortingen na overheveling» en wijst daarom deze verdere kortingen af.

Ten tweede: de raad heeft kennis genomen van Uw concept-Algemene Maatregel van Bestuur over de kwaliteitsregels. Het gaat hierbij met name om de maximale groepsgrootte en het maximale aantal kinderen per medewerker en per accommodatie. De inhoud van deze Algemene Maatregel van Bestuur leidt vooralsnog niet tot hogere kosten maar beperkt de vrijheid van de gemeenten wel.

De raad wijst er op dat de kortingen kunnen leiden tot een vermindering van het aantal kinderopvangplaatsen.

De Raad voor de gemeentefinanciën,

w.g. J.W. van der Dussen, voorzitter

w.g. W. van Zaalen, secretaris

**ADVIES VAN DE RAAD VOOR DE GEMEENTEFINANCIEN VAN  
7 AUGUSTUS 1995, MET BETREKKING TOT DE VERDELING  
GELDEN STIMULERINGSMAATREGEL KINDEROPVANG**

Aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Mw A. G. M. van de Vondervoort, en de Staatssecretaris van Financiën

**1. Inleiding en samenvatting**

Bij bovenvermelde brief vraagt u de raad advies over de wijze waarop diverse mutaties aan het Gemeentefonds kunnen worden verdeeld. De raad heeft in zijn advies van 21 juni jl, kenmerk Rgf 14.10/001.006, uw adviesvraag beantwoord, behalve voor het onderdeel kinderopvang. In dit advies gaat hij op dat onderdeel nader in.

Over de omvang van de mutatie voor kinderopvang heeft de raad een aparte adviesaanvraag ontvangen. Voor de beantwoording hiervan verwijst hij u naar zijn brief van 12 juli jl. met kenmerk Rgf 07.31/002.004.

Samengevat stelt de raad het volgende. De raad constateert dat het doel van de stimuleringsmaatregel kinderopvang is bereikt. De kinderopvang is fors toegenomen. De raad stemt in met overheveling naar het Gemeentefonds. Uw voorstel de kinderopvang bij het cluster Zorg in te delen ondersteunt hij. Het voorstel om als ijkpunt te hanteren: «het aantal kinderopvangplaatsen dat de gemeente krijgt uit de stimuleringsmaatregel», neemt hij echter niet over.

In plaats daarvan neemt hij het aantal kinderen van 0 tot 4 jaar in een gemeente als ijkpunt, waarbij gemeenten met veel inwoners met lage inkomens een hoger bedrag krijgen. In paragraaf 2 van dit advies gaat de raad in op de ijkpunten.

Uw keus voor de maatstaven is een verdeling evenredig aan het cluster Zorg, eventueel met een correctie voor omgevingsadressendichtheid, regionale klanten en de Grote Vier. Aangezien de keus voor de maatstaven nauw samenhangt met de keus voor het ijkpunt, komt de raad eveneens tot een afwijkend standpunt hierover. Hij adviseert u het bedrag voor 80% te verdelen met het aantal jongeren tot 20 jaar en voor 20% met lage inkomens. Paragraaf 3 gaat daar nader op in. Eén lid van de raad echter ondersteunt uw voorstellen. Ook in paragraaf 3 geeft de raad diens motivatie en een reactie daarop.

Paragraaf 4 gaat over de overgangsmatregel en over de wijze hoe vooruit kan worden gelopen op de nieuwe verdeelmaatstaven.

Voor de provincie-achtige coördinatie-taken van de Grote Vier stelt u voor deze gemeenten elk f 100 000,- per jaar te geven. De raad acht een verdeling tussen deze steden naar rato van hun ijkpunt meer geschikt.

**2. Het ijkpunt**

U stelt dat het aantal kinderopvangplaatsen dat de gemeente krijgt uit de stimuleringsmaatregel aangeeft hoe groot de behoefte aan kinderopvang is. Daarom stelt u voor het aantal plaatsen waarvoor de gemeente uit de stimuleringsmaatregel subsidie krijgt, als ijkpunt te hanteren. De raad constateert dat dit aantal afhangt van een aantal factoren. Hij noemt:

1. Het aantal plaatsen voor 1 januari 1990. Gemeenten die toen al veel plaatsen hadden, voelden minder behoefte tot uitbreiding.

Honorering van het aantal plaatsen van de stimuleringsmaatregel als ijkpunt straft de gemeenten die vooruit liepen op de Stimuleringsmaatregel. Ook gemeenten, waaraan de behoefte aan kinderopvang op andere wijze tegemoet is gekomen, zullen minder gebruik hebben gemaakt van de rijksbijdrage gestimuleerde wijze van opvang.

2. Het aantal bedrijfsplaatsen. Gemeenten met veel bedrijfsplaatsen hebben per plaats meer inkomsten en daardoor relatief weinig netto kosten. Veelal hebben zij die inkomsten benut om extra plaatsen te creëren. Het bedrag dat wordt besteed aan kinderopvangplaatsen kan dus leiden tot een verschillend aantal plaatsen.

3. Insnoer- en uitbuikeffecten. Bij zijn evaluatie van de Financiële Verhoudingswet 1984 heeft de raad geconstateerd dat er gemeenten zijn die «insnoeren» en dat er gemeenten zijn die «uitbuiken». Het aantal kinderopvangplaatsen waartoe gemeenten zich hebben laten stimuleren hangt dus af van de kosten die gemeenten op andere terreinen hebben.

4. Tot en met 31 december 1993 konden gemeenten zich aanmelden met nieuwe kinderopvangplaatsen. Er zijn gemeenten die die datum niet hebben gehaald maar wel de intentie hadden mee te doen. De raad is van mening dat een toevallig laatste moment van aanmelding niet de behoefte bepaalt en daarmee gedurende lange tijd de verdeling mag bepalen.

De raad is niet overtuigd van de correlatie tussen «meer kinderen» en «minder kinderopvang». In feite geeft die correlatie immers aan dat in kleinere gemeenten op het platteland minder kinderopvang is dan in de steden. Dat is een bekend feit dat het gevolg is van hetzij bovenstaande vier punten hetzij de eigen keuze van de gemeente en haar inwoners. Deze correlatie toont voor hem geenszins de ongeschiktheid van het aantal kinderen als ijkpunt aan.

De raad constateert dus dat het «aantal kinderopvangplaatsen op basis van de Stimuleringsregeling» geen geschikte indicator is voor de behoefte aan kinderopvang. Het miskent de verschillende mogelijkheden die gemeenten hebben gehad en de eigen beleidsvrijheid van de gemeenten.

In zijn advies van 21 juni jl, kenmerk Rgf 14.10/001.006, heeft de raad zijn visie over de verdeling van bijzondere mutaties gegeven.

Hij wil de verdeling van de bijzondere mutaties laten aansluiten bij de verdeling volgens zijn voorstel voor een nieuwe Financiële Verhoudingswet. De raad benadrukte dat bij de verdeling van een algemene, in beginsel vrij besteedbare uitkering de nodige globaliteit in acht moet worden genomen. De reden is dat van een zeer gedetailleerd verdeelstelsel een impliciete nationale normering uitgaat, terwijl het wezen van het Gemeentefonds nu juist het prevaleren van lokale behoeften is.

Daarbij gaat hij waar mogelijk uit van een eenvoudig ijkpunt, dat uit zo weinig mogelijk kostendragers bestaat. Alleen waar vanuit een betere kostenoriëntatie de noodzaak tot aanvulling met extra kostendragers is aangetoond, vult hij het ijkpunt aan.

De doelgroep van de stimuleringsmaatregel zijn vooral kinderen van 0 tot 4 jaar. Het gebruik van de stimuleringsmaatregel wijst daar ook op; slechts een klein gedeelte van de opgevangen kinderen is ouder dan 4 jaar. Er is geen wet- of regelgeving die aanleiding geeft tot een correctie op deze doelgroep. De raad concludeert hieruit dat het aantal kinderen van 0 tot 4 jaar de basis moet vormen van het ijkpunt.

Gemeenten kunnen inkomsten verwerven uit de ouderlijke bijdragen voor kinderopvang. Die ouderlijke bijdrage hangt af van het inkomen van de ouders. Gemeenten met veel lage inkomens kunnen minder inkomsten uit ouderlijke bijdragen verwerven. Waar veel lage inkomens voorkomen, hebben gemeenten vaak minder mogelijkheden om bedrijfsplaatsen te creëren. Anderzijds kunnen gemeenten met weinig lage inkomens meer inkomsten uit ouderlijke bijdragen verwerven en hebben gemeenten met weinig lage inkomens vaak meer mogelijkheden tot het creëren van bedrijfsplaatsen.

Gemeenten met veel lage inkomens kunnen ook te maken hebben met

veel alleenstaande ouders met een uitkering. Om voor hen de arbeidsparticipatie te bevorderen kan een extra bedrag voor gemeenten met veel lage inkomens nuttig zijn.

Deze overwegingen brengen de raad er toe het ijkpunt voor 20% te laten bepalen door het aantal lage inkomens in een gemeente.

Dat brengt de raad tot het ijkpunt:

80% verdeeld naar rato van het aantal kinderen van 0 tot 4 jaar

20% verdeeld naar rato van het aantal lage inkomens.

### 3. De maatstaven

U stelt dat de kinderopvang het beste aansluit bij het cluster Zorg. De raad onderschrijft die stelling.

Voor hem heeft dit tot gevolg dat de mogelijke maatstaven bij voorkeur moeten worden gezocht bij de maatstaven die aan het cluster Zorg zijn gerelateerd.

Voor U heeft de aansluiting bij het cluster Zorg tot het voorstel geleid het bedrag evenredig over het cluster te verdelen (variant 1). U geeft aan bereid te zijn een correctie daarop te maken (variant 2). Uiteindelijk komt u daarmee tot twee varianten:

Variant 1	Variant 2	
f 2,16 ( 17,2%)	f 2,16 ( 17,2%)	per inwoner
+ f 3,44 ( 6,8%)	f 3,44 ( 6,8%)	per jongere tot 19 jaar
+ f 1,52 ( 1,6%)	f 1,52 ( 1,6%)	per oudere vanaf 65 jaar
+ f 1,24 ( 9,9%)	f 1,24 ( 9,9%)	per lokale klant
+ f 2,12 ( 16,9%)	f 0,31 ( 2,5%)	per regionale klant
+ f 12,50 ( 13,5%)	f 12,50 ( 13,5%)	per laag inkomen
+ f 39,27 ( 11,6%)	f 39,27 ( 11,6%)	per allochtoon
+ f 1,73 ( 9,8%)	f 6,05 ( 34,3%)	per OAD * woonruimte
+ f 29,47 ( 8,0%)	f 29,47 ( 8,0%)	per ABW-gerechtigde
+ f 5,70 ( 4,6%)	f 5,70 ( 4,6%)	per uitkeringsgerechtigde
		breed
100,0%	110,1%	
	- 10,1%	correctie Grote Vier
	100,0%	

Bij zijn advies van 18 maart 1994, kenmerk Rgf 14.50/056.001, over de verdeling van het Gemeentefonds heeft de raad ook ijkpunten omgezet in maatstaven. Daarbij hanteerde hij als uitgangspunten onder andere:

- de uitkomst van de maatstaven moet zo nauw mogelijk aansluiten bij de uitkomst van de ijkpunten;
- de maatstaven moeten een inhoudelijk verband hebben met de ijkpunten;
- de maatstaven moeten dezelfde dynamiek hebben als de ijkpunten.

Naar de mening van de raad voldoet geen van beide varianten aan deze eisen. Zo poogt geen van beide varianten de ijkpunten zo nauw mogelijk te benaderen. Het bevreemdt de raad dat u een gemeente meer geld voor kinderopvang wilt geven naarmate er bijvoorbeeld meer ouderen zijn; hij ziet daar geen inhoudelijk verband tussen.

Kinderopvang valt voor de raad onder lokale taken. Een verdeling met centrumfuncties sluit daar niet op aan, omdat de centrumfuncties de bovenlokale taken beogen te compenseren.

Ook sluit de dynamiek van het cluster Zorg niet aan bij de dynamiek van de behoefte aan kinderopvang.

Overheveling parallel aan een cluster heeft verder als nadeel dat de uiteindelijke verdeling afhangt van het moment van overheveling. Zo zou

de uitkomst anders zijn indien werd overgeheveld op het cluster Zorg inclusief de toevoeging voor de WVG. De raad acht dat niet aanbevelenswaardig.

De raad concludeert dat een verdeling evenredig aan het aantal jongeren met voor 20% een correctie voor lage inkomens meer tegemoet komt aan de potentiële behoefte aan kinderopvang en daarmee op de lange termijn gezien meer en beter kinderopvang mogelijk maakt.

Kortom: de raad ondersteunt uw voorstel voor maatstaven niet, nog los van het feit dat hij voor een ander ijkpunt kiest. De frictie, dat is het verschil tussen ijkpunt en maatstaven, is te groot. De keus voor deze maatstaven voldoet ook niet aan inhoudelijke eisen aan maatstaven en sluit niet aan bij de methode die is gehanteerd bij de totstandkoming van het voorstel voor een nieuw verdeelstelsel.

De beste benadering van zijn eigen ijkpunt is:

80% verdeeld naar rato van het aantal jongeren van 0 tot 20 jaar

20% verdeeld naar rato van het aantal lage inkomens.

In bedragen per eenheid is dat (uitgaande van f 194,6 mln):

f 41,38 per jongere van 0 tot 20 jaar

f 19,01 per laag inkomen.

De raad decimeert daarmee de ongewenste frictie.

Eén lid van de raad ondersteunt uw gedachtengang en kiest voor de maatstaven van variant 1. De achtergrond van de Stimuleringsmaatregel ligt volgens hem in de evenredige arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen. Er van uitgaande dat de oorspronkelijke stimuleringsmaatregel een correcte, zij het globale, inschatting van de behoefte aan kinderopvang maakt, dient het ijkpunt deze verdeling te benaderen, hetgeen gebeurt door variant 1 te kiezen. Hij vreest dat er weinig stimuleringsmaatregelen meer zullen worden opgestart als die enkele jaren daarna gaan leiden tot herverdelingen. Bovendien stelt dit lid dat de achteruitgang voor met name de Grote Vier gemeenten te fors is.

De overige leden van de raad steunen het streven naar evenredige arbeidsparticipatie. Zij menen dit het beste te kunnen doen door het geld van de stimuleringsmaatregel kinderopvang te brengen naar gemeenten naar rato van het aantal kinderen en daarbij te corrigeren voor het aantal lage inkomens. De factor kinderen speelt in het voorstel van de adviesaanvraag maar voor 6,8% mee, bij de raad voor 80%. Daarmee bereikt de raad een aanzienlijke verbetering van het streven naar evenredige arbeidsparticipatie. De correctie is in het voorstel van de raad (20%) nagenoeg even hoog als in het voorstel van de adviesaanvraag (26%)<sup>1</sup>.

Het punt van toekomstige stimuleringsmaatregelen heeft de raad ook meegewogen. Zijn voorstel geeft daar een goed antwoord op. Het doel is nooit geweest een ijkpunt te zijn voor de uiteindelijke financiële verdeling. Zou het dat wel zijn geworden, dan bestaat het gevaar dat gemeenten meedoen met een stimuleringsmaatregel om na enige tijd structureel de inkomsten te verwerven en af te zien van meer activiteiten op het gebied. Juist dit is weinig bevorderlijk voor het opstarten van nieuwe stimuleringsmaatregelen.

Het herverdeeeffect van de Grote Vier ten opzichte van de Algemene uitkering ligt tussen -0,37% en -0,46%. In een «rangorde» van gemeenten op basis van het grootste nadelige herverdeeeffect ten opzichte van de Algemene Uitkering bezetten de Grote Vier plaatsen tussen 39 en 50. De overige leden van de raad zien daarom geen aanleiding de Grote Vier extra te compenseren.

---

<sup>1</sup> Lage inkomens 13,5%, ABW-gerechtigden 8,0%, Uitkeringsgerechtigden Breed 4,6%.

#### **4. Overgangmaatregel**

Omdat de nieuwe maatstaven naar verwachting pas in 1997 ingaan, stelt u voor in 1996 van het integratie-artikel<sup>1</sup> gebruik te maken.

De raad is het met de juridische constructie daarvan eens.

Aangezien de gemeenten te maken hebben met aangegane verplichtingen op dit terrein, meent de raad dat gemeenten drie jaar de tijd moeten krijgen om de gevolgen van de overheveling op te vangen.

In 1996 moet het gehele bedrag met de integratie-uitkering worden verdeeld omdat de gewenste verdeelmaatstaven nog geen status van wet hebben. De verdeling kan dan, zo adviseert de raad, voor 2/3 volgens de huidige stimuleringsmaatregel en voor 1/3 volgens de gekozen maatstaven worden verdeeld. In 1997 kan dan 2/3 met en volgens de gekozen maatstaven worden verdeeld, en is nog voor 1/3 de integratie-uitkering nodig volgens de huidige verdeling.

De Raad voor de gemeentefinanciën,

w.g. J. W. van der Dussen, voorzitter

w.g. W. van Zaalen, secretaris

---

<sup>1</sup> Artikel 38 FVW'84.

**ADVIES VAN DE RAAD VOOR DE GEMEENTEFINANCIËN VAN  
18 JUNI 1995, RGF 06.00/005.005 MET BETREKKING TOT DE  
VERDELING MIDDELEN ONDERWIJSHUISVESTING**

Aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Mw A. G. M. van de Vondervoort en de Staatssecretarissen van Financiën en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

**1. Inleiding**

Bij bovenvermelde brief vraagt u de Raad voor de gemeentefinanciën te adviseren over de verdeling van de middelen voor de onderwijs-huisvesting. Over het verdeelvraagstuk is een rapport uitgebracht door de werkgroep Verdeling Middelen Onderwijshuisvesting. Op basis van het rapport heeft u een voorkeur voor een bepaalde verdeling aangegeven. Tevens gaat u in uw brief al in op een nader te ontwikkelen overgangs-regeling. U stelt daarbij voor om in het eerste jaar van overheveling het gewicht van de voorgestelde maatstaf schoolleerlingen 75% van het ijkpunt te doen zijn en dit gewicht na drie tot vijf jaar te doen dalen tot 50%.

Daarnaast vraagt u de raad bijzondere aandacht te schenken aan de positie van gemeenten met kleine scholen, waaraan relatief hoge kosten zijn verbonden.

Overigens merkt u op dat u voornemens bent in verband met de overdracht van de sportvelden voortgezet onderwijs een bedrag van f 35 mln te verrekenen via het Gemeentefonds. De gemeenten met een over te dragen sportveld krijgt een specifieke korting in relatie tot de getaxeerde waarde in het economisch verkeer.

In dit advies gaat de raad uitgebreid in op de gehele problematiek van de verdeling van de middelen voor de onderwijshuisvesting.

Achtereenvolgens wordt behandeld de bepaling van het ijkpunt voor de verdeling, de omzetting daarvan in verdeelmaatstaven en randvoorwaarden met betrekking tot een nader te ontwerpen overgangsregeling. De raad wijst er op dat hij zijn eindoordeel over dit laatste onderdeel zal bepalen bij de aangekondigde adviesaanvraag over de overgangsmaatregel.

**2. Het ijkpunt**

*2.1 Algemeen*

Bij de formulering van het ijkpunt dient te worden gezocht naar objectieve factoren die de structurele kosten voor gemeenten op globale wijze bepalen. Hierbij dient een afweging te worden gemaakt tussen globaliteit en kostenoriëntatie.

Het door de werkgroep ontwikkelde ijkpunt bestaat uit het aantal schoolleerlingen. Uit het rapport blijkt ook dat vervanging van deze factor door het aantal inwoners van 0–19 jaar teveel afbreuk doet aan de kostenoriëntatie. Om die reden geeft de raad, evenals de werkgroep, de voorkeur aan het opnemen van de factor schoolleerlingen in het ijkpunt.

Omdat het ijkpunt de benadering is van de structurele kosten acht de raad het onjuist om vanwege de herverdeeffecten de ijkpunten jaarlijks aan te passen. Hij wijst dan ook uw voorstel om het ijkpunt de eerste vijf jaar jaarlijks aan te passen van de hand.

Het komt de duidelijkheid ten goede indien de gehele overgangs-problematiek in haar geheel wordt gezien.



## 2.2 Differentiatie van het ijkpunt

Er is aanleiding te veronderstellen dat de kosten van de onderwijs-huisvesting niet alleen afhangen van de aantallen schoolleerlingen, maar eveneens van andere factoren. De vraag is of zulke factoren dienen te worden gehonoreerd in het ijkpunt. In uw adviesaanvraag vraagt u de raad aandacht te schenken aan de positie van gemeenten met kleine scholen die per schoolleerling relatief duur zijn. De raad heeft deze factor in zijn overwegingen betrokken, maar heeft tevens enige andere factoren onderzocht of toevoeging daarvan aan het ijkpunt noodzakelijk is. Daarbij hanteert hij twee criteria.

In de eerste plaats moet het om factoren gaan die voor de gemeenten exogeen zijn, dat wil zeggen niet of nauwelijks beïnvloedbaar.

Daarbij wordt met name gekeken of uit de regelgeving harde eisen worden gesteld aan het gemeentelijk beleid, maar ook harde omgevingsfactoren kunnen worden meegewogen.

Het tweede criterium is het kwalitatieve belang van een dergelijke factor voor de kostenverschillen. Vanwege de wens het verdeelsysteem globaal te houden, wil de raad alleen die factoren meewegen die leiden tot grote kostenverschillen bij een substantiële groep van gemeenten.

### – Verschillende onderwijssoorten

Tussen de drie onderwijssoorten BO, SO en VO doen zich dermate grote kostenverschillen voor dat een differentiatie noodzakelijk is. Deze kostenverschillen komen onder andere voort uit verschillen in het ruimtebeslag per leerling dat uit de aard van het onderwijs voortvloeit en uit verschillen in noodzakelijke voorzieningen aan het gebouw. Dit laatste is vooral van belang bij bepaalde vormen van speciaal onderwijs. Het niet rekening houden met deze kostenverschillen zou leiden tot te omvangrijke herverdeeleffecten. Evenals de ambtelijke werkgroep is de raad van mening dat deze kostenverschillen dienen te worden meegewogen in het ijkpunt.

De vraag welk gewicht aan de schoolleerlingen per onderwijssoort moet worden toegekend beantwoordt de raad in paragraaf 2.3.

### – Groeikernen

In de huidige vergoedingen hebben deze gemeenten, samen met andere recente groeigemeenten, een opvallende positie. Ze hebben veel jonge en dure BO-scholen, hetgeen leidt tot hoge vergoedingen voor rente en afschrijvingen in het huidige systeem. De raad is van mening dat op lange termijn de huisvestingskosten van deze gemeenten zich niet zullen onderscheiden van die van andere gemeenten.

Hij erkent dat er sprake is van een aanzienlijk ingroei-probleem. Om die reden acht de raad bijzondere aandacht nodig voor deze gemeenten bij de overgangsregeling.

### – Stedelijke centra

Schoolgebouwen in dichtbevolkte centra worden vaak verondersteld extra duur te zijn. De raad kan dit echter uit de huidige vergoedingen niet naar voren halen. Blijkbaar zijn er in diezelfde stedelijke centra andere tendenties werkzaam met, gerekend per leerling, een kostenverlagend effect.

Het gaat hierbij puur om de huisvestingskosten per leerling, niet om speciale uitgaven op grond van achterstandsbeleid. Op deze factor komt de raad in het vervolg op terug.

– Bodemgesteldheid

De vergoeding van het Ministerie van onderwijs bevat een bijdrage in verband met de bodemgesteldheid. Het gaat in verhouding tot de totale huisvestingskosten slechts om een zeer gering bedrag. Op grond van dit gegeven is het aannemelijk dat het toevoegen van deze factor nauwelijks leidt tot een betere aansluiting op de kostenverhouding. In dit standpunt wordt de raad gesterkt omdat bij alle onderzoeken naar de gevolgen van slechte bodemgesteldheid de conclusie was dat vooral de kosten van wegen en riolering gevoelig zijn voor deze factor. Bijgevolg hoeft naar de mening van de raad de bodemgesteldheid niet in het ijkpunt te worden gehonoreerd.

– Verschillen in grond- en bouwkosten

Er zullen ongetwijfeld verschillen in grond- en bouwkosten bestaan. Het is alleen onmogelijk om op objectieve wijze de gemeenten naar dit criterium in te delen. Het verschil in omvang van gemeenten is in ieder geval geen goed criterium en bij een regionale indeling is het trekken van grenzen arbitrair. Daarbij komt dat deze verschillen momenteel niet gecompenseerd worden binnen het stelsel van vergoedingen. Derhalve kunnen naar de mening van de raad deze factoren ook niet worden verwerkt in het ijkpunt.

– Asielzoekerscentra

Bij dit onderwerp is het nu nog moeilijk te spreken van een structurele kostenfactor. Bovendien lijkt hier een zeer sterke fluctuatie mogelijk, waarbij de hoge kosten per leerling voor de desbetreffende gemeente eveneens een complicerende factor vormen.

Gezien deze omstandigheden lijkt een afzonderlijke vergoeding op dit punt meer op zijn plaats. De raad denkt daarbij aan het overhevelen van het bedrag, dat met de uitgaven die voor deze scholen is gemoeid, naar het budget voor asielzoekerscentra.

– Kleinkernigheid

Het onderzoek naar deze factor is aangekaart door de ambtelijke werkgroep. In de adviesaanvraag wordt er afzonderlijke aandacht voor gevraagd. De kosten voor scholen in kleine kernen zijn hoger mede als gevolg van het beleid «Toerusting en bereikbaarheid».

Gerekend per leerling BO liggen de bijdragen in de stichtingskosten in kleine kernen circa 30% boven het landelijk gemiddelde.

Deze norm is tevens terug te vinden in huidige vergoedingen. Het gaat niet om grote aantallen scholen en leerlingen, maar voor een aantal gemeenten is dit van groot belang. Om die reden acht de raad het noodzakelijk om het ijkpunt aan te vullen met een benadering van «leerlingen kleine kernen». De raad stelt voor deze factor te honoreren en wel door in het ijkpunt per leerling woonachtig buiten kernen met meer dan 2000 inwoners een opslag van 30% te rekenen.

– Achterstandsbeleid

Voorrang voor bepaalde doelgroepen in het onderwijs heeft onder andere gevolgen voor de personele uitgaven. In het beleid worden daarom uiteenlopende wegingsfactoren gehanteerd voor verschillende soorten leerlingen. Er is ook een effect op de kosten van de huisvesting doordat meer lokalen ter beschikking moeten staan. De raad is van mening dat deze factor in het ijkpunt niet kan worden gemist. De diverse categorieën met de diverse wegingen vertonen een gemiddelde van om en nabij 1,30. Uit de studie van huidige vergoedingen voor onderwijs-huisvesting kwam dit ook naar voren. De raad heeft deze factor in het ijkpunt opgenomen door rekening te houden met het aantal allochtonen. Niet alleen omdat deze de belangrijkste doelgroep is, maar ook omdat de spreiding van deze groep globaal overeenkomt met die van andere

aandachtsgroepen. Gerekend per leerling van allochtone herkomst liggen de kosten in gemeenten met grote aantallen allochtonen een 30% hoger. Om die reden acht de raad het noodzakelijk om het ijkpunt ook voor dit aspect aan te vullen.

– Differentiatie speciaal onderwijs

Het speciaal onderwijs is een heterogene verzameling van schoolvormen. Beleidsmatig kan ruwweg onderscheid gemaakt worden in twee categorieën: enerzijds het onderwijs aan zwaar lichamelijk en geestelijk gehandicapten, anderzijds het onderwijs aan kinderen met een lichtere handicap. De eerste categorie omvat veel minder leerlingen dan de tweede, maar is door de specifieke aard van het onderwijs per leerling veel duurder, ook wat betreft de gebouwen.

Uit de gegevens komt naar voren dat de huisvestingskosten bij dit onderwijs per leerling 75% hoger liggen dan bij de andere categorie. Dit verschil is ook terug te vinden in de huidige vergoedingen.

Voor het onderhavige probleem van de verdeling van gelden over de gemeenten is van belang dat deze dure categorie scholen door historische omstandigheden op een gering aantal plaatsen voorkomt.

Voor deze gemeenten is aanpassing van het ijkpunt van groot belang. De raad acht het daarom noodzakelijk binnen het onderdeel speciaal onderwijs een differentiatie aan te brengen tussen leerlingen van de dure en de minder dure categorie. Per leerling is voor de eerste groep een opslag van 75% te geven.

### *2.3 Budgetverhouding en gewichten schoolleerlingen*

Tussen de drie onderwijssoorten BO, SO en VO doen zich, zoals in het voorgaande reeds in aangegeven, dermate grote kostenverschillen voor dat een differentiatie noodzakelijk is. Het niet rekening houden met deze kostenverschillen zou leiden tot een te geringe kostenoriëntatie. De werkgroep benadert het vraagstuk vanuit de historische verdeling van de rijksuitgaven over de drie soorten onderwijs. De verhouding daartussen is in de loop der tijd redelijk stabiel gebleken. Dit leidt per schoolleerling tot een budgetverhouding tussen BO, SO, en VO van 1 : 2,4 : 0,76.

De raad wijst er echter op dat die verhouding sterk wordt beïnvloed door de verschillen in bekostigingswijze (het VO wordt voor een deel à fonds perdu bekostigd) en door andere historisch bepaalde verschillen zoals de gemiddelde leeftijd van de gebouwen.

De raad pleit dan ook voor het hanteren van een kostenverhouding die rekening houdt met de verschillen in de kosten van de huisvesting op de lange termijn, met andere woorden de stichtings- dan wel vervangingskosten. In het rapport «Huisvesting verdeeld» is aangegeven dat hierbij een budgetverhouding geldt van 1 : 2 : 1,3.

Bij een ijkpunt gebaseerd op deze verhouding doet zich echter een complicatie voor, die de raad doet pleiten voor een tussenweg. De verandering houdt in dat in de stichtingskostenvariant rekening wordt gehouden met het feit dat met de decentralisatie de gemeenten met VO-scholen niet alleen activa (schoolgebouwen) krijgen, maar ook de in die schoolgebouwen geïncorporeerde vermogensbestanddelen. De restant boekwaarde van die gebouwen krijgen zij namelijk om niet overgedragen. Deze vermogensbestanddelen leveren rentebaten op, die kunnen worden geplaatst tegenover de toekomstige lasten van rente en afschrijving van de vervangingsinvestering.

Uitgaande van een levensduur van 60 jaar, een gemiddelde leeftijd van 30 jaar en een rente van circa 8% zijn de rentebaten te berekenen waardoor de netto-kosten per leerling voor VO-scholen dalen tot ongeveer

het niveau van een BO-school. Het resultaat is dat de verhouding in deze variant uitkomt op BO : SO : VO = 1 : 2 : 1. De raad stelt voor deze verhouding te hanteren.

### 3. Verdeelmodel

Bij de omzetting van ijkpuntformule naar verdeelmaatstaven wordt gestreefd naar zo gering mogelijke frictie oftewel aansluitverschillen. Dit uitgangspunt heeft een belangrijk gevolg voor de keuze van het verdeelmodel. Het blijkt namelijk dat de beschikbare algemene maatstaven in onvoldoende mate de gewenste aansluiting met het ijkpunt teweeg kunnen brengen. Om die reden meent de raad, evenals de ambtelijke werkgroep, dat twee nieuwe, specifieke maatstaven moeten worden toegevoegd aan het Gemeentefonds om de overheveling te voltooien. Het gaat dan om de maatstaven schoolleerlingen SO en VO.

Het zonder meer omzetten van de ijkpuntformule in verdeelmaatstaven kan echter tot bezwaar leiden. De verdeelmaatstaven moeten bij voorkeur geen al te sterke relatie hebben met een bepaalde uitgavencategorie. Een andere eis is dat de dynamiek van de verdeelmaatstaven niet al te veel mag afwijken van de dynamiek van het desbetreffende uitgavencluster en om die redenen vindt de raad dat maximaal 50% van de waarden van de ijkpuntfactoren van de onderscheiden schoolleerlingen in de verdeelmaatstaven mogen worden gehonoreerd. Het restant van het ijkpunt moet dan met andere factoren worden verdeeld.

Rekening houdend met de in het ijkpunt opgenomen factoren kleinkernigheid en allochtonen beveelt de raad het volgende verdeelmodel aan.

**Tabel 1: Verdeelmodel (bedragen 1993)**

Maatstaven	Bedragen (gld)
- Leerlingen SO	633.02
- Leerlingen VO	316.51
- Inwoners 0-19 jr	228.46
- OAD * wnr /1000	-6.40
- HA Land/binnenwtr	10.72
- Allochtonen	38.30
- Kl.pot., lokaal	22.98
- Kl.pot., regionaal	3.76

Deze combinatie van maatstaven geeft, gelet op de gestelde voorwaarden, de best mogelijke aansluiting op het ijkpunt. Dit verdeelmodel komt in grote lijnen overeen met het voorstel van de werkgroep. Het belangrijkste verschil is de toevoeging van de maatstaven Land en binnenwater, Allochtonen en Klantenpotentieel regionaal en verder zijn als gevolg van het een en ander de bedragen per eenheid veranderd.

### 4. Overige aspecten

#### 4.1 Sportvelden

In de adviesaanvraag aan de raad wordt het voornemen kenbaar gemaakt om het Gemeentefonds eenmalig te korten met een bedrag van f 35 mln in verband met de overdracht van de sportvelden. «De gemeenten met een over te dragen sportveld krijgen een eenmalige specifieke korting in relatie tot de getaxeerde economische verkeerswaarde van het

betreffende sportveld.» De raad wijst op zijn eerdere advies waarin hij de koppeling van deze problematiek aan de onderwijshuisvesting van de hand wees<sup>1</sup>.

De raad gaf ook aan dat de destijds nog voorziene korting, die toen nog een algemeen karakter zou dragen, alle gemeenten zou treffen en niet alleen de gemeenten met de in het geding zijnde sportvelden. De thans voorgestelde oplossing van een specifieke korting zou inderdaad alleen die gemeenten treffen waar de betreffende sportvelden zijn, maar is niet in overeenstemming met het algemene karakter van het Gemeentefonds. De raad blijft dan ook van mening dat de oplossing van deze problematiek buiten het Gemeentefonds om dient te worden gezocht.

#### *4.2 Overgangsregeling*

Zonder teveel te willen vooruitlopen op een nadere adviesaanvraag over de overgangsproblematiek merkt de raad hierover het volgende op. De raad is van oordeel dat bij de te ontwerpen dient te worden aangesloten bij de overgangsregeling in het kader van de nieuwe Fvw, althans zoals deze is voorgesteld door de raad in zijn advies van 19 januari 1995<sup>2</sup>.

Ten aanzien van drie onderwerpen vraagt de raad nog afzonderlijke aandacht bij de te ontwerpen overgangsregeling. Een aantal gemeenten zal namelijk als gevolg van de overheveling een zodanig nadeel ondervinden dat de raad een afzonderlijke regeling het overwegen waard vindt. In de eerste plaats gaat het om de problematiek van de groeigemeenten, die in het voorgaande overigens reeds aan de orde is gekomen.

Ten tweede dienen ook de gemeenten te worden genoemd waarbij de aanwezigheid van de dure categorie voor het speciaal onderwijs voor aanzienlijke herverdeeleffecten zorgt. Wellicht is een specifieke regeling noodzakelijk voor deze gemeenten, temeer er op het gebied van het speciaal onderwijs diverse ontwikkelingen gaande zijn, waarvan de uitkomst ook voor wat betreft de gemeentelijke financiën nog niet duidelijk is.

In de derde plaats is er de problematiek van de nieuwe investeringen waarvoor de raad de aandacht vraagt. Het gaat dan enerzijds om reeds aangegane verplichtingen en anderzijds om de co-financieringsmaatregel.

### **5. Conclusie**

De raad adviseert om in aanvulling op het ijkpunt, zoals dat is geformuleerd in het rapport «Huisvesting verdeeld», de factoren meerkernigheid en allochtonen toe te voegen. Daarnaast is de raad van oordeel dat een budgetverhouding tussen de onderwijssoorten BO, SO en VO van respectievelijk 1 : 2 : 1 de voorkeur verdient.

Mede op grond van deze omstandigheden komt de raad eveneens tot een alternatief verdeelvoorstel.

Voor het overige vraagt de raad in het kader van een te ontwerpen overgangsregeling bijzondere aandacht voor een aantal specifieke problemen en groepen van gemeenten.

De Raad voor de gemeentefinanciën,

w.g. J.W. van der Dussen, voorzitter

w.g. B. Steiner, plv. secretaris

---

<sup>1</sup> Advies van 3 januari 1995, Rgf 06.00/004 003.

<sup>2</sup> Rgf 14.50/066 015.

**ADVIES VAN DE RAAD VOOR DE GEMEENTEFINANCIËN VAN  
3 MEI 1995, RGF 06.00/006.003, MET BETREKKING TOT DE WTS  
EN LEERLINGENVERVOER**

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Bij bovenvermelde brief vraagt u de Raad voor de gemeentefinanciën te adviseren over een nota van wijziging op het voorstel van Wet tegemoetkoming studiekosten (WTS). De studiefinanciering wordt meer schoolafhankelijk gemaakt, maar kan financiële gevolgen voor gemeenten hebben.

Studerenden van 18 jaar en ouder in het VO en het (V)SO hebben met ingang van 1-1-1996 geen recht meer op studiefinanciering. De huidige regeling, waarbij dat nog wel het geval is, wordt vervangen door een regeling buiten de Algemene Kinderbijslagwet en de Wet studiefinanciering. De betrokken studenten krijgen recht op een ouderinkomenafhankelijke basistoelage en op een ouderinkomenafhankelijke tegemoetkoming in de directe studiekosten. Die laatste is vergelijkbaar met de regeling van hun medestuderenden jonger dan 18 jaar.

Die nieuwe regeling voorziet echter niet, zoals de huidige WSF-regeling, in een afzonderlijke vergoeding voor reiskosten. Dat kan tot gevolg hebben dat de desbetreffende leerlingen in het (V)SO een beroep gaan doen op het gemeentelijk leerlingenvervoer. In 1987 is in verband met de decentralisatie van het leerlingenvervoer een bedrag van f 1,3 mln gekort om de tegenovergestelde reden. De raad heeft hierover geadviseerd<sup>1</sup>. Voor de hand ligt dat die korting was gerelateerd aan de aantallen leerlingen en de vervoerskosten per leerling.

Naar de mening van de raad dient een toevoeging aan het Gemeentefonds daarom ook nu te worden gerelateerd aan deze factoren.

Uit de evaluevaluatie van de decentralisatie van het leerlingenvervoer komt naar voren dat niet alleen het aantal vervoerde leerlingen in de onderzochte periode (1986–1992) is gestegen (ca 5%), maar dat eveneens de gemiddelde kosten voor het vervoer per leerling zijn gestegen (ca 20%)<sup>2</sup>. Indien wordt aangenomen dat deze ontwikkeling ook representatief is voor de groep waar het in het onderhavige geval om gaat, dan betekent dit dat een toevoeging nu van f 1,3 mln tekort schiet.

Gelet op de genoemde ontwikkelingen, en geëxtrapoleerd naar het heden, acht de raad dan een toevoeging van f 1,8 mln op zijn plaats.

De raad sluit daarnaast niet uit dat in individuele gevallen er een extra beroep op de bijzondere bijstand zal worden gedaan indien de basistoelage en de ouderinkomenafhankelijke bijdrage tekortschieten om grote éénmalige uitgaven te bekostigen. Voor een groep van de studerenden zijn de basisbeurs en de aanvullende beurs van de WSF hoger dan de daarvoor in de plaats komende WTS-tegemoetkoming, bestaande uit een basistoelage en een tegemoetkoming in de directe studiekosten. De raad is echter van mening dat over het geheel bezien slechts sprake zal zijn van een marginaal en niet in te schatten effect ten aanzien van de bijzondere bijstand. Derhalve adviseert de raad u f 1,8 mln aan de algemene uitkering toe te voegen.

<sup>1</sup> Zie het advies van 22 december 1986, Rgf 172/487.

<sup>2</sup> «Gemeentelijk beleid voor het leerlingenvervoer; evaluevaluatie», M. Vermeulen c.s., SCO-Kohnstaminstituut, juni 1994; zie blz. 60.

Over de verdeling van het toe te voegen bedrag zal de raad in een afzonderlijk advies ingaan, voorafgaand aan de uit te brengen juni-circulaire met betrekking tot het Gemeentefonds.

De Raad voor de gemeentefinanciën,

w.g. J.W. van der Dussen, voorzitter

w.g. B. Steiner, plv. secretaris

**ADVIES VAN DE RAAD VOOR DE GEMEENTEFINANCIËN VAN  
27 JANUARI 1995, RGF 14.20/019.003, MET BETREKKING TOT DE  
INTERIMMAATREGEL 1996**

Aan de Staatssecretarissen van Financiën en van Binnenlandse Zaken,  
Mevrouw A. G. M. van de Vondervoort

Bij bovenvermelde brief, verzonden door het Ministerie van Financiën, vraagt u de Raad voor de gemeentefinanciën te adviseren over de interimmaatregel 1996.

Toen de raad eind 1992 voor het eerst adviseerde over de zogenaamde interimmaatregel bestond bij hem nog de hoop dat de resultaten van het toen nog lopende onderzoek nog met ingang van 1996 in het verdeelstelsel zouden kunnen worden ingepast. Om die reden stelde hij toen voor de voorgestelde interimmaatregel te voorzien van een horizonbepaling waardoor de verfijning automatisch eind 1995 zou ophouden te bestaan.

Helaas is die tijdsplanning niet geheel uitgekomen. Een dezer dagen heeft de raad in overwegend positieve zin gereageerd op uw voorstellen tot wijziging van de Financiële Verhoudingswet die naar verwachting in 1997 zal worden ingevoerd.

Hoewel de uitkomsten van de interimmaatregel niet geheel sporen met de effecten die de nieuwe wet teweeg zal brengen – er zijn enige gemeenten die voordeel hebben van de interimmaatregel, maar op grond van de huidige voorstellen een nadeel zullen ondervinden en meerdere gemeenten waarvoor het tegenovergestelde geldt – is de raad met u van mening dat de maatregel, in al dan niet aangepaste vorm, moet worden verlengd. Het niet verlengen zal namelijk per saldo de afstand tussen de verdeling voor 1996 en de voor 1997 en volgende jaren gewenste verdeling vergroten.

U stelt een beperkte correctie voor. Gemeenten die volgens de eerdergenoemde voorstellen van het wetsontwerp ten opzichte van de verdeling van 1995 (dus inclusief de effecten van de huidige interimmaatregel) meer dan 10% voordeel mogen verwachten ontvangen in 1996 een algemene uitkering die maximaal 1% hoger is dan de algemene uitkering 1995. Andersom zullen gemeenten met een achteruitgang van meer dan 10%, als gevolg van de door u voorgestelde interimmaatregel 1996, in dat jaar met een vermindering van de algemene uitkering van maximaal 0,5% worden geconfronteerd.

De raad heeft serieus overwogen of een meer ingrijpende correctie niet de voorkeur zou moeten hebben. Twee zaken speelden daarbij een rol. Ten eerste het wegwerken van de bij sommige gemeenten optredende tegenstelling tussen de richting van de resultaten van enerzijds de huidige interimmaatregel en anderzijds die van het wetsontwerp. In de tweede plaats is de vraag aan de orde geweest of niet een grotere stap in de richting van 1997 moet worden gezet.

Hoewel de raad een snelle invoering van zijn voorstellen over de structurele verdeling van het Gemeentefonds nog steeds gewenst acht, hebben de argumenten, zoals die in uw adviesaanvraag zijn opgenomen, hem er van overtuigd dat het thans beter is slechts tot een beperkte correctie over te gaan. Om de gemeenten in staat te stellen een verantwoord meerjarig financieel beleid uit te stippelen is het beter gedurende een jaar een zekere rust in de verdeling van de algemene uitkering te bewaren.



De raad kan zich dan ook met uw voorstel voor de interimmaatregel 1996 verenigen.

De Raad voor de gemeentefinanciën,

w.g. J.W. van der Dussen, voorzitter

w.g. W. van Zaalen , secretaris