

Vergaderjaar 1999–2000

**26 800 B**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het gemeentefonds voor het jaar 2000**

**Nr. 4**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 1999

#### **1. Inleiding**

Hierbij bericht ik u, mede namens de staatssecretaris van Financiën, over onze voornemens tot aanpassing van het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Voor het laatst hebben wij u over dit onderwerp geïnformeerd door de toezending van een afschrift van de adviesaanvraag aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) van 20 september 1999 (brief van 21 september 1999, kenmerk FO99/84 990). De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Uw Kamer heeft deze adviesaanvraag geagendeerd voor het Algemeen Overleg van 18 november 1999. De Rfv heeft bij brief van 29 oktober 1999, kenmerk Rfv/55815C-018, over de voornemens geadviseerd. Een afschrift van het advies is rechtstreeks door de Rfv aan u toegezonden.

De aanleiding voor de voorliggende voornemens tot aanpassing van het verdeelstelsel van het gemeentefonds staat beschreven in hoofdstuk 2 van de adviesaanvraag van 20 september 1999. De voorgestelde aanpassingen in die adviesaanvraag zijn volledig gebaseerd op de aanbevelingen van Cebeon in het rapport «Onderbrengen en uitnemen», bijlage bij de genoemde adviesaanvraag. Korthedshalve verwijzen wij naar deze stukken.

Aan de aanpassing van de verdeling liggen ijkpunten ten grondslag, waarover de Rfv al eerder heeft geadviseerd (adviezen van 1 maart 1999, kenmerk Rfv 14.30/001.006, en 25 maart 1999, kenmerk Rfv 14.30/006.002). In die adviezen heeft de Rfv aangegeven te kunnen instemmen met de gehanteerde methode van onderzoek, die dezelfde is als destijds is gehanteerd bij de eerste fase van de herziening van het verdeelstelsel. In zijn algemeenheid kon de Rfv ook instemmen met de opgestelde ijkpunten. Op enkele onderdelen had hij opmerkingen. Ook op de

ijkpunten zijn wij in de hiervoor genoemde stukken uitgebreid ingegaan (zie de hoofdstukken 4 en 5 van de adviesaanvraag van 20 september 1999).

Het huidige verdeelstelsel is door het vorige kabinet ontwikkeld en is door het toenmalige parlement met de grootst mogelijke meerderheid aanvaard. De voorliggende aanpassingen zijn geheel in lijn met dit verdeelstelsel vormgegeven, in de wetenschap dat er in Uw Kamer brede consensus bestaat over het stelsel. Wanneer deze aanpassingen zijn aangebracht, zal het verdeelstelsel met ingang van het uitkeringsjaar 2001 geheel op de nieuwe leest zijn geschoeid.

## **2. Procedure**

De Financiële-verhoudingswet (Fvw) kent een opzet waarbij de uitgangspunten en de kaders van de financiële verhouding in de wet zijn opgenomen. Voor de eerste vaststelling van de algemene uitkering zijn ook de definities van de maatstaven wettelijk vastgelegd, te weten in de Invoeringswet Fvw. Op basis van artikel 8, lid 3, van de Fvw kunnen nieuwe maatstaven en wijzigingen in de definities van bestaande maatstaven bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Volgens artikel 8, lid 4, van de Fvw zal een dergelijke algemene maatregel van bestuur na plaatsing in het Staatsblad worden voorgehangen bij uw Kamer. Acht weken later kunnen wij vervolgens het voorstel doen om bedoelde AMvB in werking te laten treden.

Wij stellen U in deze brief op de hoogte van de materiële inhoud van de aanpassingen. Wij menen dat het van belang is dat de gemeenten zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen over de voornemens en dat de aanpassingen van het verdeelstelsel uiterlijk per 1 januari 2001 worden gerealiseerd. Wij herinneren daarbij aan het Algemeen Overleg van 2 december 1998, waarbij ook van Uw kant is uitgesproken dat de invoering van de nieuwe maatstaven zo snel mogelijk zou moeten gebeuren (kamerstukken II 1998/99, 26 200 C enz., nr. 11). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft daarnaast in het Bestuurlijk Overleg van 10 oktober 1999 aangegeven dat de gemeenten uiterlijk in de meicirculaire van 2000 moeten worden geïnformeerd.

Op basis van onze voornemens zullen wij overleggen met onder meer het Centraal Bureau voor de Statistiek over de opstelling en levering van gegevens. De nieuwe en de gewijzigde maatstaven zullen mede afhankelijk van dat overleg in de bovengenoemde AMvB worden opgenomen. De AMvB zal naar huidig inzicht in de loop van 2000 bij Uw Kamer kunnen worden voorgehangen. Het feit dat Uw Kamer nu reeds wordt geïnformeerd over onze voornemens betekent dat de situatie vermeden kan worden dat op een (te) laat tijdstip naar aanleiding van de voorhang een discussie zal ontstaan over de verdeling. Wij beogen de voorhang een puur procedurele fase te laten zijn.

Uw Kamer zal voorts nog vóór de meicirculaire van 2000 worden geïnformeerd over de cijfermatige uitkomsten van de overgangsregeling, waarbij de meest recente gegevens zullen worden gebruikt. Vooruitlopend daarop komen in het navolgende de uitgangspunten van deze regeling aan de orde.

## **3. Het advies van de Rfv over de verdeling**

### *3.1 Algemeen*

In zijn advies van 29 oktober 1999 constateert de Rfv tot zijn genoegen dat

al zijn adviezen inzake de omzetting van ijkpuntindicatoren naar verdeelmaatstaven zijn opgevolgd. In zijn algemeenheid kan de Rfv instemmen met de voornemens inzake aanpassing van het verdeelstelsel. Slechts op enkele onderdelen heeft de Rfv opmerkingen. Ook in de omvang en spreiding van de herverdeeleffecten ziet de Rfv geen aanleiding anders te adviseren. Verder stemt hij in met ons voornemen het Fonds Sociale Vernieuwing (FSV) te integreren in de algemene uitkering. Hij meent echter dat een andere wijze van inpassing de voorkeur heeft. In het vervolg gaan wij hierop nader in.

### *3.2 Toetsingskader en beoordeling voorgestelde maatstaven*

De Rfv heeft bij de beoordeling van onze voornemens een toetsingskader gehanteerd, dat uit twee onderdelen bestaat. Ten eerste is getoetst aan de eisen die aan verdeelmaatstaven moeten worden gesteld. Ten tweede is gekeken naar de omvang en de spreiding van de aansluitverschillen. De Rfv komt voor wat betreft de eisen tot een overwegend positief oordeel. Op enkele aspecten wordt hierna meer specifiek ingegaan. Voor het oordeel van de Rfv over de aansluitverschillen verwijzen wij naar paragraaf 3.4.

#### *Oppervlakte bebouwd*

In eerdere adviezen heeft de Rfv aandacht gevraagd voor de maatstaf oppervlakte bebouwd. Thans geeft de Rfv aan dat de door ons te hanteren methode van indexering voor een belangrijk deel aan de bezwaren van de Rfv tegemoet kan komen. Hij kan derhalve instemmen met de invoering van de vernieuwde maatstaf oppervlakte bebouwd.

#### *Vast bedrag en gemeentelijke herindeling*

Over het toegenomen vaste bedrag merkt de Rfv op dat dit voortkomt uit de ijkpuntonderzoeken en derhalve moet worden gehonoreerd. Enerzijds leidt dat tot een grotere herindelingsgevoeligheid qua inkomsten in de vorm van een aanmerkelijk lagere algemene uitkering bij samenvoeging van gemeenten. Daar tegenover kan echter worden gezet dat ook aan de uitgavenkant sprake is van wegvallende kosten. De Rfv concludeert derhalve dat het wegvallen van enerzijds het hoge vaste bedrag en anderzijds de vaste uitgaven per saldo in structurele zin geen effect zal hebben op de voorzieningencapaciteit van de bij gemeentelijke herindeling betrokken gemeenten. Als gevolg daarvan behoeft dat volgens de Rfv dus geen invloed te hebben op de beslissingen omtrent samenvoeging van gemeenten. Hij stemt derhalve in met het door ons voorgestelde vaste bedrag.

De Rfv merkt tevens op dat dit onverlet laat dat bij gemeentelijke herindeling frictie-uitgaven zullen optreden. Onlangs heeft de Rfv in dat verband nog positief geadviseerd over ons voorstel tot aanpassing van de gewenningsbijdrage bij gemeentelijke herindeling (kamerstukken II 1998/99, 26 200 C, nr. 14).

De Rfv gaat in zijn advies in op een aan hem toegezonden motie van de gemeente Schouwen-Duiveland, waarin wordt gerefereerd aan het feit dat deze gemeente in 1997 is gevormd en zij het daarom moeilijker zal hebben om de negatieve effecten van de voorliggende aanpassing van het verdeelstelsel op te vangen. De Rfv geeft aan van mening te zijn dat de recente aanpassing van de maatstaf herindeling voldoende soelaas biedt voor gemeenten die vanaf 1998 betrokken zijn geweest bij een gemeentelijke herindeling. Voor gemeenten die meer in het verleden bij een herindeling betrokken zijn geweest mag, in het kader van het gemeentefonds en met inachtneming van de daarbij gehanteerde uitgangspunten, objectief en globaal, worden aangenomen dat zij in 2001

niet te onderscheiden zijn van andere gemeenten. Wij delen dit oordeel van de Rfv. Daarbij komt nog dat via de voorziene overgangsregeling gemeenten een eventuele achteruitgang niet in één jaar behoeven op te vangen.

#### *Oppervlakte buitenwater*

De Rfv constateert dat in onze voorstellen het bedrag per eenheid van de maatstaf oppervlakte buitenwater ongewijzigd blijft. Op basis van de geconstrueerde ijkpunten had hij echter verwacht dat het bedrag globaal genomen zou worden gehalveerd. De Rfv veronderstelt dat ons voorstel is gebaseerd op de opmerking op blz. 21 en 22 van het rapport «Onderbrengen en uitnemen». Die opmerking beschouwt de Rfv als een correctie achteraf op het ijkpunt wegen en water. De Rfv mist bij deze correctie achteraf een goede onderbouwing van de veronderstelde relatie tussen enerzijds het buitenwater en anderzijds de gemeentelijke uitgaven in het cluster wegen en water. De Rfv adviseert daarom ons voorstel tot handhaving van het bedrag van de maatstaf oppervlakte buitenwater in heroverweging te nemen.

In reactie op dit advies van de Rfv merken wij het volgende op. Inderdaad is achteraf, na het aan de Rfv voorleggen van de ijkpunten, door de onderzoekers geconstateerd dat de maatstaf oeverlengte geen betrekking heeft op buitenwater. Zij hebben daarom, zoals op de aangegeven plaats is toegelicht, het gewicht van de maatstaf buitenwater opgehoogd. De Rfv wijst er terecht op dat formeel gesproken niet geheel zuiver is gehandeld. Strikt genomen had ook het herziene ijkpunt aan de Rfv om advies moeten zijn voorgelegd. Wij waren echter van mening dat deze geringe correctie, aangebracht door en op gezag van de onderzoekers, geen afbreuk zou doen aan het eerdere advies van de Rfv. Zoals ook de Rfv zelf heeft betoogd zijn ijkpunten zelden zo gedetailleerd opgebouwd dat een precieze specificatie van het gewicht per factor wordt gegeven. Dat is alleen gebruikelijk wanneer daar ook een «hard» gegeven aan ten grondslag ligt, zoals bijvoorbeeld de wettelijke voorschriften bij het ijkpunt Bestuursorganen of het ijkpunt Bijstand/Sociale Dienst. De door de Rfv verwachte specifieke onderbouwing lijkt ons dan ook niet in overeenstemming met de ook door de Rfv beoogde globaliteit. Wij hebben naar aanleiding van het commentaar van de Rfv over de ontbrekende specifieke argumentatie aan de onderzoekers om nadere informatie gevraagd. De onderzoekers geven aan dat zij bij het opstellen van het ijkpunt enige onderbelichting van de gemeenten met veel buitenwater zagen. Na het opstellen van de rapportage bleek in contact met het CBS dat er inderdaad misverstanden waren gerezen over de definitie van nieuwe topografische basisgegevens met betrekking tot oeverlengte (bleek geen betrekking op buitenwater te hebben) en van buitenwater (o.a. met betrekking tot het IJsselmeer en de Zeeuwse wateren). Dat gaf hen aanleiding voor te stellen het gewicht van buitenwater te verhogen om zo tot een betere verklaring van de in het onderzoek aangetroffen verschillen in kostenstructuur te komen.

Voor de financiële aspecten verwijzen wij naar de bijlagen (variant I).<sup>1</sup>

Wij blijven op grond van het vorenstaande bij ons voornemen het bedrag per eenheid van de maatstaf oppervlakte buitenwater te handhaven.

#### *OZB-waarde niet-woningen*

De Rfv brengt in zijn advies de overwegingen in herinnering die een rol speelden bij het vaststellen van de Fvw, waarbij in de wet het voor de verdeling relevante deel van de OZB-capaciteit werd vastgesteld. De Rfv geeft daarbij aan dat op dat moment door de toenmalige Raad voor de gemeentefinanciën is aangegeven dat 15 à 20% van de OZB-capaciteit

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

niet-woningen als compensatie voor kosten in de niet-geijkte clusters zou moeten gelden. Naar de mening van de Rfv is destijds bij het vastleggen in de Fvw van de relevante percentages dus al rekening gehouden met de bevinding in dit onderzoek dat 18% van de OZB-capaciteit niet-woningen als compensatie voor de kosten van de nu geijkte clusters kan gelden. De Raad constateert dat feitelijk het percentage waarmee rekening wordt gehouden bij het bepalen van de OZB-capaciteit niet-woningen van 70% daalt naar 62%. Hij acht dit niet in overeenstemming met het bereikte politieke evenwicht. Daarnaast blijft de Rfv ook in dit advies van mening dat de invoering van een OZB-uitgavenmaatstaf onjuist is. De Rfv herhaalt zijn argumentatie dat op deze wijze een te grote conjuncturele gevoeligheid van de verdeling zou ontstaan. De Rfv wijst er op dat niet alleen deze gevoeligheid een bezwaar zou zijn, maar dat ook overigens de gevoeligheid voor andere economische ontwikkelingen in specifieke gemeenten te groot zou worden. Tenslotte wijst de Rfv er op dat het verdeelstelsel ingewikkelder wordt.

De beschrijving van de Rfv van het wetgevingstraject is juist. De Rfv leidt daaruit af dat toen reeds volledig met de kostenrelevantie rekening is gehouden. Impliciet veronderstelt de Rfv daarmee dat bij het «gevonden politiek evenwicht» van een verschil in «prikkelwerking» voor de OZB-capaciteit woningen en niet-woningen is uitgegaan. Onze interpretatie is een andere: wij hebben aangenomen dat juist het verschil tussen de percentages (10%) een indicatie was voor de mate waarin rekening was gehouden met kostenrelevantie. In onze optiek is er dus aanleiding dat percentage met 8% op te hogen. Zo'n correctie vereist echter wetswijziging, die op zich tot een aanmerkelijk langere procedure zou hebben geleid. Vandaar onze keuze om de correctie in een expliciete uitgavenmaatstaf onder te brengen. Wij menen dan ook niet dat het stelsel door het invoeren van de OZB-capaciteit als uitgavenmaatstaf te complex zou worden. Integendeel: in ons voorstel wordt expliciet gemaakt dat de OZB-capaciteit niet-woningen van belang kan zijn bij de beoordeling van de kostendynamiek van een cluster. Zo wordt de feitelijke complexiteit zuiverder tot uitdrukking gebracht.

Wij verwijzen voor onze reactie op de veronderstelde conjunctuur-gevoeligheid naar paragraaf 6.3 van onze adviesaanvraag van 20 september 1999. De verbreding van de Rfv naar andere economische ontwikkelingen (de waarde van agrarische bedrijfsgebouwen) geeft ons geen aanleiding tot een andere conclusie te komen. Het relatieve belang van deze maatstaf is niet zo groot, dat een onaanvaardbaar groot effect verwacht mag worden. Eerste simulaties wijzen uit dat zelfs bij zeer omvangrijke waardedalingen in een gemeente het verschil in algemene uitkering slechts enkele guldens per inwoner bedraagt. Zo heeft de gemeente Ede in 1997 met 3% het grootste aandeel van de in Nederland aanwezige fokplaatsen voor mestvarkens van meer dan 200 kilo. In deze gemeente leidt een halvering van de OZB-capaciteit niet-woningen, bijvoorbeeld als gevolg van waardeontwikkelingen, in de voorgestelde systematiek tot een verhoging van de algemene uitkering van f 25,- per inwoner. In de door de Rfv voorgestelde systematiek zou dat een verhoging van f 29,- per inwoner betekenen. Dit verschil van f 4,- per inwoner kan niet als een onaanvaardbare vergroting van de gevoeligheid voor economische ontwikkeling worden gezien.

Voor de financiële aspecten verwijzen wij naar de bijlagen (variant II).

Wij blijven op grond van het vorenstaande bij ons voorstel uit de adviesaanvraag van 20 september 1999.

### *3.3 Overige onderwerpen ten aanzien van de omzetting van ijkpunten naar verdeelmaatstaven*

#### *Positie vier grote steden*

De Rfv kan zich verenigen met de wijze waarop de vier grote steden zijn behandeld. Dit geldt ook voor de integratie van het FSV, waarbij ook voor deze vier gemeenten de bestaande beleidslijn, dat voor de algemene uitkeringen de normale dynamiek van het verdeelstelsel van toepassing is, is gevolgd.

Ten behoeve van de voorbereiding van de huidige Fvw is een afzonderlijk onderzoek gehouden naar de positie van de vier grote gemeenten. Dat onderzoek strekte zich uit over alle clusters, dus ook over de clusters die thans in behandeling zijn. De conclusie van dat onderzoek was dat het uitgavenniveau, inclusief de uitgaven voor de thans geijkte clusters, van de vier gemeenten collectief gezien plausibel was. Een aanpassing van de algemene uitkering uit hoofde van de kostenstructuur werd daarom niet noodzakelijk geacht. Gelet op het feit dat het integrale onderzoek van recente datum is en er zich geen ontwikkelingen hebben voorgedaan die de kostenstructuur van de vier grote gemeenten in belangrijke mate zouden hebben kunnen wijzigen, ziet ook de Rfv geen aanleiding voor een nieuw onderzoek. De Rfv vindt het dan ook een logische conclusie dat als gevolg van het ijkken van de resterende clusters de algemene uitkering voor de vier gemeenten niet hoeft te veranderen en dat de vaste bedragen dus zodanig worden aangepast dat de effecten van de veranderingen in de andere maatstaven worden geneutraliseerd.

#### *Keuze ijkpunt Openbare Orde en Veiligheid*

In de voorstellen hebben wij ten aanzien van het ijkpunt Openbare Orde en Veiligheid gekozen voor directe invoering van het zogenaamde «ijkpunt Brandweer 1997-plus». Dit houdt in dat de verdeling anticipeert op het bereiken van een gelijk kwaliteitsniveau uit hoofde van het project versterking brandweezorg en rampenbestrijding (PVB) door alle gemeenten. In de rapportage over het ijkpunt Openbare Orde en Veiligheid geeft Cebeon/VB Deloitte & Touche aan dat in het peiljaar 1997 nog een verschil tussen typen gemeenten herkenbaar is.

De Rfv memoreert dat hij zich in zijn advies over het ijkpunt Openbare Orde en Veiligheid voorstander heeft getoond van de toekomstgerichte aanpak. Daarbij heeft de Rfv verder overwogen dat de voorzienbare mutaties in de desbetreffende uitgaven voortkomen uit de hoge prioriteit die de gemeenten in het algemeen toekennen aan de verbetering van de kwaliteit van de brandweer. In eerdere adviezen heeft de Rfv namelijk gesteld dat, gelet op het karakter van de algemene uitkering – namelijk algemeen dekkingsmiddel ter dekking van kosten die uit de taakopvatting van de collectiviteit van de gemeenten voortvloeien – en het streven naar een gelijke voorzieningencapaciteit voor alle gemeenten, wijziging van de prioriteitsstelling door de collectiviteit van de gemeenten aanleiding is tot aanpassing van de verdeling (adviezen van 15 september 1999, kenmerk Rfv 13.10/001.004, en van 16 februari 1999, kenmerk Rfv 14.40/006.002). De Rfv geeft tevens aan dat hij in een aan hem gericht verzoek van de gemeente Breda, mede namens 12 andere gemeenten, om af te zien van invoering van het ijkpunt Brandweer 1997-plus geen aanleiding ziet op zijn eerder ingenomen standpunt terug te komen. Dit ook omdat verwacht mag worden dat op het moment van invoering van de thans aan de orde zijnde voorstellen in 2001 de mogelijke discrepantie tussen het ijkpunt en de gemeentelijke kosten al grotendeels verdwenen zal zijn.

#### *Aanpassing omvang clusters*

In de afgelopen jaren heeft zich bij de gemeentelijke uitgaven een zekere verschuiving voorgedaan van de reeds in 1997 geijkte clusters naar de thans geijkte clusters. Bij de voorstellen tot aanpassing van het verdeel-

stelsel hebben wij de omvang van de clusters in overeenstemming gebracht met de spreiding van de gemeentelijke uitgaven over de onderscheiden clusters. Daarmee laten wij de verdeling aansluiten bij de prioriteitsstelling van de collectiviteit van de gemeenten. De Rfv geeft aan zich hiermee te kunnen verenigen.

*Nadere aanpassing van de verdeelmaatstaf omgevingsadressendichtheid*  
Het omzetten van de ijkpunten naar de verdeelmaatstaven heeft geleid tot een verlaging van het gewicht van de maatstaf omgevingsadressendichtheid (oad). Op deze wijze is de best mogelijke aansluiting op de ijkpuntuitkomst gerealiseerd. In de verdeling betekent dit ceteris paribus een lagere uitkering voor de gemeenten (veelal steden) met een hogere bebouwendichtheid. Daarmee wordt de prikkel om in hoge dichtheden te bouwen zwakker. Dit zou vanuit rijksbeleid bezien als minder gewenst kunnen worden beschouwd. Wij hebben de Rfv expliciet om een oordeel hieromtrent gevraagd.

De Rfv merkt naar aanleiding van ons verzoek het volgende op. Het verdeelstelsel dient vooral kostengeoriënteerd te zijn. De aansluitverschillen moeten zo beperkt mogelijk worden gehouden. Het gewicht van de maatstaf oad is volgens de Rfv op de juiste wijze afgeleid van de geformuleerde ijkpunten. Hij ziet geen ruimte voor opwaardering van het gewicht van de maatstaf oad.

De Rfv merkt tevens op dat, gelet op het grote belang dat in het algemeen wordt gehecht aan het goed functioneren van decentrale overheden in een gedecentraliseerde eenheidsstaat, deelbelangen van het Rijk alleen bij hoge uitzondering mogen leiden tot een afwijking van een verdeling gebaseerd op versterking van de decentrale overheden en op het uitgangspunt van een gelijke behandeling van alle gemeenten.

Wij volgen de zienswijze van de Rfv.

### *3.4 Hoogte en spreiding aansluitverschillen*

De Rfv constateert dat er geen objectieve maat is voor de beoordeling van de aansluitverschillen. Hij heeft daarom de aansluitverschillen die bij de invoering van de nieuwe Fvw zijn opgetreden als referentiekader genomen. Deze verschillen zijn toen als politiek en bestuurlijk acceptabel beschouwd.

De Rfv heeft de huidige aansluitverschillen vergeleken met de aansluitverschillen van destijds. De huidige aansluitverschillen blijven ver onder het niveau dat bij de herziening van 1997 als acceptabel is beoordeeld. Ook onderzoek van de Rfv naar mogelijk systematische spreiding van de aansluitverschillen heeft niet tot opvallende resultaten geleid. De Rfv noemt twee typen gemeenten in dit verband expliciet. Het betreft gemeenten met een historische kern en kassengemeenten. Voor historische kernen geldt dat geen sprake is van een systematisch patroon in de aansluitverschillen dat simpel en doeltreffend is te elimineren. Voor kassengemeenten ziet de Rfv wel negatieve aansluitverschillen. Deze zijn volgens hem niet zozeer specifiek voor kassengemeenten, maar een onderdeel van een meer algemeen verschijnsel, namelijk intensief agrarisch grondgebruik. Hoewel het in theorie technisch mogelijk zou moeten zijn voor kassengemeenten compensatie te bieden ziet de Rfv twee redenen om dat niet te doen. Ten eerste is er geen sterk verband tussen areaal en omvang van de aansluitverschillen. Ten tweede zou in dat geval sprake zijn van ongelijke behandeling van twee in wezen gelijke groepen van gemeenten, te weten kassengemeenten aan de ene kant en tuinbouwgemeenten zonder kassen aan de andere kant.

### *3.5 Integratie van het Fonds sociale vernieuwing*

De Rfv gaat in zijn advies uitvoerig in op de wijze waarop de integratie-uitkering sociale vernieuwing zal worden geïntegreerd in het verdeelstelsel. Dat is mede gebaseerd op informatie die wij in aanvulling op de adviesaanvraag van 20 september 1999 aan de Rfv hebben verstrekt. Zoals de Rfv aangeeft hebben wij de verdeling van de integratie-uitkering als ijkpunt genomen. Daarbij hebben wij overwogen dat het opstellen van een specifiek ijkpunt niet in overeenstemming zou zijn met het karakter van de integratie-uitkering, die immers beoogt tot een zo groot mogelijke bestedingsvrijheid te komen. Eerder zou daarom een meer integrale herziening van het ijkpunt Zorg in de rede hebben gelegen, waarbij, zoals de Rfv ook aangeeft, ook de toevoegingen na 1992 (het begrotingsjaar waarop het ijkpunt is gebaseerd) meer integraal kunnen worden gewogen. Voorbeelden van toevoegingen na 1992 zijn de Wet voorzieningen gehandicapten en de decentralisatie van de onderwijshuisvesting. Wij zijn met de Rfv van mening dat in de nabije toekomst, wanneer ook de invoering van het Fonds werk en inkomen zijn beslag heeft gekregen (onder uitlichting uit het gemeentefonds) een nader onderzoek naar de verdeling van het cluster Zorg in de rede ligt. Wij zullen daarop in het Periodiek Onderhoudsrapport 2001 terugkomen.

Wij hebben in eerste instantie het ijkpunt zo goed mogelijk vertaald in verdeelmaatstaven. Gezien vanuit het belang van de dynamiek heeft de Rfv bedenkingen tegen deze vertaling. Hij komt daarom met een alternatief. Wij onderschrijven de redenering van de Rfv en volgen dan ook diens advies op dit punt.

Voor de financiële aspecten verwijzen wij naar de bijlagen (variant III).

### *3.6 Beoordeling van de herverdeeeffecten*

De Rfv geeft aan dat het opvallend is dat in grote lijnen de effecten van de eerste en tweede herziening tegengesteld zijn. De winnaars van de eerste ronde verliezen nu, maar minder, en de verliezers van toen winnen nu iets. Deze uitkomst is onder andere het resultaat van een groot aantal wijzigingen van de bedragen per eenheid. Zo is het bedrag van de maatstaf oppervlakte land en binnenwater tot ongeveer een kwart gereduceerd en het bedrag van de maatstaf oad tot ongeveer driekwart. Ook het gewicht van de maatstaf oppervlakte bebouwd is verlaagd. Daar staat tegenover dat het belang van de slechte bodem sterk is gegroeid en het bedrag per inwoner met circa 75% is gestegen. Al deze wijzigingen verklaren dat met name het verstedelijkt platteland van de Randstad positief scoort. Dit zijn doorgaans dichtbevolkte gebieden met een slechte bodem. De rekening wordt betaald door gemeenten met goede grond en een lage bevolkingsdichtheid, aldus de Rfv.

De Rfv geeft aan dat, nadat hij in het voorjaar van 1999 kennis had genomen van de ijkpunten, de algemene trends hem niet verrassend voorkomen. De omvang van de herverdeeeffecten wekte bij de Rfv wel enige verbazing. De omvang van de herverdeeeffecten van de tweede fase zijn naar de mening van de Rfv evenwel verklaarbaar. Al zeer lang bestond het sterke vermoeden dat gemeenten met een slechte bodem onderbedeeld werden. Daarnaast is de toenmalige Raad voor de gemeentefinanciën in een advies van eind 1995, op basis van nader onderzoek, al tot de conclusie gekomen dat op dat moment de gegevens ontbraken om tot een snelle aanpassing over te gaan. Een andere verklaring van de relatief tegenvallende herverdeeeffecten is volgens de Rfv te vinden in de dynamiek van de uitgaven. Met name in de clusters Openbare Orde en Veiligheid en Fysiek milieu is sprake geweest van een sterke dynamiek in de uitgaven die niet in alle gemeenten gelijk is. Dit



laatste onderstreept het belang van een jaarlijkse scan en van het periodieke onderhoud, aldus de Rfv.

Alles overziende komt de Rfv ten aanzien van de herverdeeeffecten tot de conclusie dat zij door de ontwikkelde ijkpunten worden geïndiceerd. Over de voorgestelde ijkpunten heeft de Rfv positief geadviseerd. Vervolgens concludeert hij dat, behoudens enkele punten waaraan hij in zijn voorliggende advies aandacht heeft besteed, de omzetting naar verdeelmaatstaven zo goed als mogelijk heeft plaatsgevonden. De Rfv ziet dan ook in de omvang en de spreiding van de herverdeeeffecten geen aanleiding ons tot andere voorstellen te brengen.

#### *Overgangsregeling*

De Rfv geeft aan dat zijn oordeel over de herverdeeeffecten niet wegneemt dat grote aandacht moet worden geschonken aan de overgangsproblematiek die met de herverdeling samenhangt. In dit verband merkt de Rfv op dat hij de gedachten die hij in zijn eerdere afzonderlijke advies heeft geuit over de wijze waarop met de herverdeeeffecten zou kunnen worden omgegaan nog steeds de moeite van het overwegen waard vindt (advies van 16 april 1998, kenmerk Rfv 12.00/003.007). Hij zou het zeer op prijs stellen als hij bij de uitwerking van de nog te treffen overgangsregeling betrokken zou worden.

Het is ons voornemen de onderhavige herziening te laten ingaan per 2001. Het gaat hierbij om circa 25% van de middelen van het gemeentefonds. Herverdeeeffecten zullen onvermijdelijk optreden. Voor het jaar 2001 zijn ook nog andere maatregelen in voorbereiding die op het niveau van individuele gemeenten tot een situatie van meer of minder financiële middelen uit hoofde van uitkeringen van het Rijk zullen leiden. Het gaat om:

1. de aanpassing van het zogenaamde rekentarief voor de inkomstenmaatstaf bij de verdeling van het gemeentefonds.<sup>1</sup>
2. de voorgenomen invoering van een BTW-compensatiefonds. Dit fonds is bedoeld om de BTW-heffing te vereenvoudigen en de afweging per gemeente tussen «zelf doen» en «uitbesteden» qua BTW-effect te egaliseren (via het maken van een «level-playing field»).
3. de invoering van een Fonds voor werk en inkomen. De invoering van dit fonds is bedoeld om gemeenten een grotere financiële betrokkenheid bij de uitvoering van de Algemene bijstandswet te geven.

<sup>1</sup> Bij de verdeling van de algemene uitkering wordt rekening gehouden met het vermogen van een gemeente om via de OZB zelf in inkomsten te voorzien. Daarbij wordt uitgegaan van de waarden zoals die op grond van de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ) op uniforme wijze voor alle gemeenten worden vastgesteld en een voor alle gemeenten uniform tarief per f 5000 waarde (ook wel «rekentarief» genoemd). Op grond van de wet WOZ gelden vanaf 2001 nieuwe waarden (met als peildatum 1 januari 1999). Uw Kamer is toegezegd dat met ingang van 2001 het rekentarief zal worden aangepast aan de hand van de waardeinstijgingen op de peildatum 1 januari 1999 en de eerdere peildatum (zie het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 1999, kamerstukken II 1998/99, 26 208, nr.s 1–2, blz. 9/10). Deze bijstelling zal tot herverdeling binnen het gemeentefond leiden/ de omvang daarvan staat op dit moment niet vast; de richting wel, namelijk van gemeenten met een meer dan gemiddelde waardeinstijging naar gemeenten met een minder dan gemiddelde waardeinstijging.

Uit deze opsomming blijkt dat het gaat om maatregelen met een verschillende achtergrond en die in een verschillend stadium van voorbereiding zijn.

Bij eerdere gelegenheden heeft Uw Kamer aandacht gevraagd voor wat genoemd wordt de cumulatie van herverdeeeffecten. U doelde daarbij op de situatie dat het totale effect van een aantal maatregelen (die ieder op zichzelf beschouwd goed verdedigbaar zijn) een gemeente tijdens het jaar van invoering voor een te zware beleidsinspanning kan plaatsen. Naar aanleiding hiervan hebben wij de Rfv gevraagd ter zake te adviseren. De Rfv heeft op 16 april 1998 geadviseerd. Aan Uw Kamer is toegezegd dat wij bij gelegenheid van de toezending van de adviesaanvraag aan de Rfv over de onderhavige verdeelvoorstellen op dit advies zouden reageren.

Het advies van de Rfv leidt, kort samengevat, tot de volgende systematiek. De herverdeeeffecten van de diverse maatregelen (uitgedrukt in een bedrag per inwoner) moeten per gemeente worden gesommeerd. De Rfv poneert daarbij als norm dat het gecumuleerde effect het bedrag van f 25,- per inwoner niet mag overschrijden.

Het ontvangen advies van de Rfv geeft ons aanleiding tot de volgende reactie:

- Het advies van de Rfv is in zijn opzet te mechanisch, aangezien het te weinig rekening houdt met de achtergrond van de diverse financiële effecten. De effecten van de herziening van de verdeling van het gemeentefonds kunnen goed worden benaderd door een vergelijking te maken van de fictieve uitkering die gemeenten op grond van de nieuwe verdeling in 1999 zouden krijgen en de huidige verdeling. Hier is derhalve sprake van een vooraf bekend herverdeeleffect. Voor wat betreft de aanpassing van het rekentarief zal pas precieze duidelijkheid ontstaan als de werkelijke gegevens inzake de belastingcapaciteit voor 2001 bekend zullen zijn. Dat zal het geval zijn rond mei 2001. Wel zullen eerder indicaties van de effecten kunnen worden gegeven. Bij het BTW-compensatiefonds en de budgettering van de bijstand gaat het om financiële effecten die van jaar op jaar sterk kunnen verschillen, mede door het handelen van gemeenten. Voor de beperking van die effecten zal specifiek, op die operaties gericht beleid worden ontwikkeld. Gelet op het diverse karakter kunnen de effecten niet zomaar worden opgeteld;
- De operatie herziening gemeentefonds kan worden beschouwd als de afronding van een reeds eerder in gang gezet evaluatieproces (de herziening van het eerste deel in 1997). Het ligt dan ook in de rede de herverdeeleffecten vanuit dat kader te beoordelen. Het gaat om beoogde herverdeeleffecten die in feite recht trekken wat eerder scheef was;
- Het advies van de Rfv is door middel van de vaste norm van f 25,- per inwoner te ongenueanceerd. Ten eerste houdt het advies te weinig rekening met de budgettaire ruimte zoals gemeenten die via de normeringsmethodiek ontvangen. Over 2000 bedraagt het normerings-acres naar huidige inzichten ongeveer f 60,- per inwoner. Een deel van dit bedrag heeft overigens het karakter van een inflatievergoeding. In dat licht bezien is een norm van f 25,- per inwoner erg laag. Een dergelijke lage norm zou de financiële vernieuwing die het kabinet nastreeft te veel beperkingen opleggen. Ten tweede gaat de algemene norm van de Rfv er volstrekt aan voorbij dat de ene gemeente meer kan opvangen dan de andere;
- De notie die in het advies van de Rfv wordt verwoord, dat aan het vermogen van gemeenten om negatieve financiële effecten op te vangen aan grenzen gebonden is, is juist;
- Het is vanuit een oogpunt van een goede financiële en bestuurlijke verhouding van het Rijk met de gemeenten van belang dat de gemeenten tijdig geïnformeerd worden over het pakket maatregelen zoals het Rijk dat voor het daarop volgende jaar wil doorvoeren. In dat verband is de zogenaamde jaarlijkse meicirculaire een relevante grootheid.

Op basis van bovenstaande zijn wij voornemens uit te gaan van de volgende aanpak:

- Voor de herziening van het gemeentefonds wordt hetzelfde overgangsregime gekozen als voor het eerste deel van de herziening in 1997 gebruikt is;
- Wij informeren Uw Kamer in april 2000 over de stand van zaken ten aanzien van de diverse maatregelen en geven daarbij zo goed als dat dan mogelijk is een overzicht van de effecten van de diverse maatregelen. Bij het definitief vorm geven van het overgangsregime zullen de effecten van die andere dossiers alsmede de maatregelen die op die dossiers worden getroffen om de financiële effecten te mitigeren in de beschouwing worden betrokken.

Waar de Rfv helder is in zijn advies zien wij geen aanleiding de Rfv nader om advies te vragen over de in onze perceptie «technische» uitvoering van de overgangsregeling. Indien bij de uitwerking onvoorziene effecten optreden die tot heroverweging van ons standpunt aanleiding geven zullen wij de Rfv uiteraard in dat proces betrekken.

#### **4. De maatstaven en de gewichten**

De voorliggende voorstellen tot aanpassing van het verdeelstelsel van het gemeentefonds leiden tot aanpassing van de definitie van enkele bestaande maatstaven en tot de introductie van enkele nieuwe maatstaven, met bijbehorende gewichten. Bovendien zijn de gewichten van de bestaande maatstaven veelal en soms fors gewijzigd. Een overzicht van alle maatstaven plus bijbehorende gewichten is opgenomen in bijlage 1 (cijfers 1999).

#### **5. De herverdeeleffecten**

Zoals hiervoor al is aangegeven leiden onze voornemens vanzelfsprekend tot herverdeeleffecten. De bijlagen 2 tot en met 7 bevatten een aantal kwantitatieve gegevens. Voor een beschrijving van het herverdeelbeeld verwijzen wij naar hoofdstuk 8.2 van de adviesaanvraag van 20 september 1999. Ten opzichte van die adviesaanvraag is alleen de integratie van het FSV enigszins gewijzigd. Het herverdeelbeeld als beschreven in genoemd hoofdstuk is daarom onverkort van kracht.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper