

Vergaderjaar 2005–2006

**30 300 B**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2006**

**Nr. 17**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2006

De Vaste Kamercommissie voor BZK heeft mij bij brief van 15 maart (06-BZK-B-024) verzocht aan te geven hoe ik wil omgaan met de kostenproblematiek van gemeenten met een slappe bodem in relatie tot de verdeelsystematiek van het gemeentefonds. De VKC wil hierover nog een algemeen overleg houden vóórdat de meicirculaire van het gemeentefonds wordt opgesteld.

Bijgaand doe ik u mijn voorstel toekomen voor aanpassingen in de verdeelsystematiek. Ik zal ingaan op de afwegingen die ik heb gemaakt, en die ik ook aan de leden van de VKC wil meegeven. Ik wijs erop dat, om de meicirculaire tijdig te kunnen uitbrengen, uiterlijk begin mei bekend moet zijn welke wijzigingen precies in de verdeelsystematiek moeten worden verwerkt.

Aan het slot van deze brief ga ik in op de overige onderwerpen waarvan de VKC heeft aangegeven dat ze die graag wil bespreken.

### **SLAPPE BODEM-PROBLEMATIEK**

#### **1. Aanleiding**

Bij brief van 16 februari jl stuurde ik u het advies dat de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft uitgebracht over het rapport «Meerkosten gemeenten met een slechte bodemgesteldheid» (Kamerstuk 30 300 B, nr. 16). Het rapport zelf had ik u al eerder toegezonden, bij brief van 28 november 2005. De in 2001 door de Tweede Kamer aangenomen motie-Hoekema was de aanleiding voor het onderzoek<sup>1</sup>.

In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek door bureau Cebeon naar het uitgavenniveau van gemeenten met een slechte bodemgesteldheid.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2001/2002, 28 000 B en C, nr. 12.

Het uitgavenniveau is vervolgens vergeleken met het ijkpunt in het gemeentefonds. Dit is gedaan voor gemeenten met een slechte bodem, een matig slechte bodem en een goede bodem.

Het blijkt dat het uitgavenniveau van gemeenten met een slechte bodem beduidend boven het ijkpunt ligt. Hoewel een slechte bodemgesteldheid nu al meetelt bij de verdeling, is dit dus kennelijk onvoldoende.

Vandaar dat aanpassing van de verdeling in het gemeentefonds wordt voorgesteld. Deze aanpassing bestaat uit twee onderdelen binnen het cluster «Wegen en Water»:

1. de bodemfactor wordt aangepast in de zin dat «veen» een zwaarder gewicht krijgt, want uit het onderzoek blijkt dat hoe meer veen er in de bodem zit, hoe slechter de bodemkwaliteit,
2. de maatstaf oeverlengte wordt aangepast. Dit is een maat voor de afwateringsproblematiek en legt daarmee ook een relatie met het aspect van drooglegging, zoals in de motie-Hoekema wordt gevraagd.

De Rfv heeft over dit rapport op mijn verzoek advies uitgebracht; de adviesaanvraag zond ik u toe met dezelfde brief van 28 november 2005. In mijn brief van 16 februari heb ik aangegeven dat ik mij naar aanleiding van het Rfv-advies nog nader wilde beraden. In dat kader heeft ook nog overleg plaatsgevonden met de departementen van VROM en VenW, vanwege de relatie met de doelstellingen uit de nota Ruimte. Die doelstellingen zijn er immers op gericht om bij het bouwen op slappe bodem het bewustzijn te bevorderen van de hogere beheerskosten die dat doorgaans met zich mee brengt.

In onderstaande wil ik eerst ingaan op de afwegingen die ik heb gemaakt. Vervolgens zal ik nader aangeven welke aanpassingen ik wil doorvoeren in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds.

## **2. De afwegingen**

In zijn advies gaat de Rfv expliciet in op mijn vraag of de in het rapport «Meerkosten ....» voorgestelde aanpassingen in het gemeentefonds in overeenstemming zijn met het uitgangspunt van globaliteit; zoals bekend een leidend beginsel bij de gemeentefondsverdeling. De voorgestelde aanpassingen leiden er immers toe dat een beperkte groep gemeenten er tamelijk fors financieel op vooruitgaat (Gouda het meest; met € 40 per inwoner), hetgeen wordt gefinancierd doordat alle andere gemeenten er een heel beetje op achteruitgaan (veelal € 1 à 2 per inwoner).

De Rfv zegt hierover «Het onderzoek heeft zich beperkt tot één maatstaf binnen één cluster ten behoeve van een beperkte groep gemeenten. En dergelijke aanpak staat op gespannen voet met de gewenste globaliteit van het verdeelstelsel, omdat op deze wijze er altijd voor specifieke groepen van gemeenten uitzonderingen verdedigbaar zijn. Dit tast het beginsel van globaliteit van het verdeelstelsel aan». «De Raad meent dat de kritische grens hiermee is bereikt.»

Ik wil deze woorden nog eens nadrukkelijk onder uw aandacht brengen. Het aanbrengen van specifieke aanpassingen in de verdeling voor een specifieke groep gemeenten is strijdig met het uitgangspunt van globaliteit en het scheidt precedenten.

Wél acht de Rfv een aanpassing van de verdeling gerechtvaardigd op grond van het uitgangspunt van kostenoriëntatie. Uit het Cebeon-onderzoek blijkt immers dat gemeenten met een slechte bodem inderdaad een uitgavenniveau hebben dat ligt boven het niveau van het ijkpunt in het gemeentefonds. Dat is gevisualiseerd in tabel 1 op pagina 8 van het advies (overgenomen uit het Cebeon-rapport).

Type grond	feitelijke netto uitgaven	ijkpunt	verschil met ijkpunt
Zeer slechte bodem	153	137	17
Matig slechte bodem	129	127	2
Goede bodem	109	111	-2

Toelichting: bij gemeenten met slechte bodem liggen de uitgaven op 153 euro per inwoner, terwijl het ijkpunt gemeentefonds ligt op 137 euro per inwoner, dat is dus 17 euro tekort.

De Rfv vindt echter dat de aanpassing die in het rapport «Meerkosten...» wordt voorgesteld, te ver gaat. Die voorgestelde aanpassing gaat namelijk verder dan alleen de feitelijke uitgavenniveaus, maar doet daar nog iets extra's bovenop voor de gemeenten met een erg slechte bodem, om een bepaald wenselijk kwaliteitsniveau te bereiken.

De Rfv vindt dat alleen het verschil tussen feitelijke uitgaven en ijkpunt moet worden gehonoreerd. De Rfv oppert dan ook om de wegingsfactor voor veen niet te verhogen naar een waarde van 2,1, zoals in het rapport wordt voorgesteld, maar naar ca 1,9. Ik kom hier in onderstaande op terug.

Een tweede belangrijke afweging die ik de revue heb laten passeren betreft de dynamische werking van de aangepaste maatstaven. Met andere woorden: wat is het effect in geval de bebouwing op slechte bodem wordt *uitgebreid*. Deze vraag speelt in relatie tot de Nota Ruimte, die eerder door de Tweede kamer is aanvaard en op 6 maart jl. door de minister van VROM schriftelijk aan de gemeenten is aangeboden.

In de Nota Ruimte wordt het water beschouwd als een belangrijke ordeningsfactor bij de ruimtelijke inrichting. Gemeenten die willen bouwen op een waterrijke bodem moeten zich bewust zijn dat dat al snel leidt tot hogere beheerskosten als gevolg van verzakking, inklinking en afwateringsproblematiek<sup>1</sup>. Ook meer «water-inclusieve» vormen van bouwen, zoals drijvende woningen, zullen extra investeringen vragen. In dat licht is de vraag aan de orde geweest of de voorgestelde aanpassingen in het gemeentefonds ontwikkelingen «belonen» die het Rijk juist vanuit het RO-beleid wil ontmoedigen. In dat geval zouden de aanpassingen moeten worden «bevroren».

De Rfv heeft hierover een duidelijke opvatting: volgens de Rfv spelen bij ruimtelijke ordening veel meer factoren dan alleen de bodemgesteldheid en de compensatie daarvoor via het gemeentefonds. Wanneer het vanuit het rijksbeleid onwenselijk wordt gevonden om op slappe bodem te bouwen, dan moeten daarvoor andere instrumenten worden ingezet. Het gemeentefonds is niet bedoeld en niet geschikt om ruimtelijk beleid mee te voeren. Aldus de Rfv.

De Rfv verwoordt hier in mijn opvatting een kernpunt. Het gemeentefonds is kostengeoriënteerd en is geen instrument om door middel van financiële prikkels bepaalde beleidsontwikkelingen te stimuleren of ontmoedigen. Uiteraard mag de gemeentefondssystematiek niet tegengesteld werken aan het rijksbeleid, maar daarvan is hier geen sprake. Uitgangspunt van de nota Ruimte is immers juist dat gemeenten zelf mogen beslissen. Het bouwen op slappe bodem brengt weliswaar aandachtspunten met zich mee, maar is niet verboden.

Overigens zouden de gevolgen van bevroren niet alleen Gouda en Boskoop treffen, maar vele andere gemeenten in West Nederland. Tot slot kan nog worden opgemerkt (de Rfv merkt dit op en dit wordt bevestigd in de doorrekeningen die ik heb laten maken) dat het financiële effect van bevroren relatief gering is.

Alles afwegend vind ik niet dat deze optie moet worden uitgevoerd.

<sup>1</sup> Overigens niet alleen voor de gemeente, maar ook voor particuliere huiseigenaren. Wie in Gouda, Reeuwijk, Nieuwkoop etc. woont in een eigen woning, weet dat, zeker wanneer er ook een tuin bij is.

Welke aanpassing is dan wel wenselijk? Ik leg uw kamer de mogelijkheden en afwegingen voor.

1. Het ongewijzigd overnemen van de voorstellen in het rapport «Meer-kosten .... etc. Dat betekent dus aanpassing van de bodemfactor (wegingsfactor voor veen wordt verhoogd naar 2,1) en aanpassing van de maatstaf oeverlengte. De herverdeeeffecten zijn weergegeven in de bijlage bij het rapport. In deze variant wordt gekozen voor het compenseren van de gemeenten met een zeer slechte bodem niet alleen tot op het feitelijk uitgaven-niveau, maar tot op een hoger gelegen kwaliteits-niveau. (het verschil tussen feitelijke uitgaven en ijkpunt is 17 euro per inwoner, de compensatie komt neer op 24 euro per inwoner, dus een extra van 7 euro per inwoner). Dit voorstel is gebaseerd op het oordeel van experts, zoals in het Cebeon-rapport uiteen is gezet. In het gebied zelf wordt deze compensatie overigens nog onvoldoende geacht, zoals blijkt uit de reacties van betrokkenen in de begeleidingscommissie van het onderzoek (Gouda, Boskoop en samenwerkingsorgaan midden-Holland).
2. Het gewijzigd overnemen van de voorstellen in het rapport «Meer-kosten .... etc» met dien verstande dat de «extra» compensatie niet wordt toegekend. Dit is dus conform het advies van de Rfv. Dit kan op verschillende manieren. De Rfv suggereert om de wegingsfactor voor veen niet te verhogen naar 2,1 maar «slechts» tot ca 1,9. Dit heeft echter een herverdeeeffect waar de Rfv aan voorbijgaat. Van de voordeelgemeenten in het rapport danken sommige namelijk hun voordeel vooral aan het aanpassen van de wegingsfactor voor veen (dit geldt bijvoorbeeld voor Gouda), andere danken hun voordeel veel meer aan het aanpassen van de maatstaf oeverlengte. Wanneer dus de extra compensatie wordt weggehaald door alléén de wegingsfactor voor veen aan te passen naar bijvoorbeeld 1,9, zal Gouda zijn voordeel zien teruglopen van € 40 per inwoner naar € 32 per inwoner, terwijl het voordeel van Boskoop ( € 36 euro per inwoner) gelijk blijft. Dit is te zien in onderstaande tabel; die geeft de herverdeeeffecten in euro's per inwoner voor de drie groepen gemeenten die ook in het rapport worden gehanteerd. De eerste kolom is het Cebeon-voorstel, in de volgende kolommen is de «overcompensatie» verminderd door de wegingsfactor voor veen te verminderen.

Wegingsfactor veen	2,1	1,9	1,8	1,6
Zeer slechte bodem	24	21	20	16
Matig slechte bodem	2	2	2	2
Goede bodem	- 2	- 2	- 1	- 1
Gouda	40	32	28	20
Boskoop	36	36	36	36

Alleen in de vierde kolom is de overcompensatie geheel weggenomen (te compenseren is immers 17 euro per inwoner). Dat betekent voor Gouda evenwel een halvering van het voordeel: van 40 naar 20 euro per inwoner.

Daarom heb ik ook enkele varianten berekend waarin de «overcompensatie» wordt verminderd door niet alleen de wegingsfactor voor veen aan te passen maar ook de maatstaf oeverlengte. Dit kan zodanig worden gedaan dat bij alle voordeelgemeenten het voordeel *in gelijke mate* wordt teruggebracht. Zie onderstaande tabel. Ook weer in euro's per inwoner:

Wegingsfactor veen	2,1	2,0	2,0	1,95
Wegingsfactor oeverlengte	2,0	1,39	1,73	1,48
Zeer slechte bodem	24	17	20	17
Gouda	40	29	33	28
Boskoop	36	25	31	27

De eerste kolom is weer het Cebeon-voorstel. De tweede en de vierde kolom geven opties aan waar de overcompensatie is teniet gedaan (immers: 17 euro per inwoner te compenseren, daarboven is «extra»). Nu gaan zowel Gouda als Boskoop erop achteruit. In de tweede kolom is de het verschil tussen Gouda en Boskoop gelijk gebleven, nl. 4 euro per inwoner.

#### *Voorstel*

Voorstel: alles afwegend stel ik u voor om het midden te kiezen tussen de uitgangspunten van globaliteit en kostenoriëntatie. In het spectrum dat in deze nota is geschetst, staat aan de ene kant de optie om geen enkele aanpassing te plegen; die optie doet het meeste recht aan de globaliteit. Aan de andere kant staat het voorstel uit het rapport «Meerkosten...» als maximaal haalbare vanuit het oogpunt van kostenoriëntatie. De door de Rfv geadviseerde aanpassing bevindt zich in het midden en doet daarbij maximaal recht aan alle relevante afwegingen. Ik stel u dan wel voor de door mij uitgewerkte variant te aanvaarden, waarbij én de wegingsfactor «veen» én de maatstaf oeverlengte worden aangepast, in zodanige mate dat de onderlinge verhoudingen tussen de voordeelgemeenten in stand blijven. Deze variant staat in de bovenstaande tabel in de tweede kolom en houdt in dat de wegingsfactor voor veen wordt aangepast naar 2,0 en de wegingsfactor oeverlengte naar 1,39.

#### **Overige onderwerpen**

##### *Grafrechten en riool- en reinigingsrechten*

Tweede Kamerlid de heer Slob (ChristenUnie) heeft op 15 december 2005 schriftelijke vragen over het substitutie-effect van hoge grafprijzen (kenmerk 205 060 4950) gesteld. Dit naar aanleiding van een persbericht van DELA uitvaartverzekeringen waarin wordt gesteld dat steeds meer mensen zich laten cremen terwijl zij liever begraven willen worden vanwege de gestegen grafrechten bij gemeenten. In antwoord op deze vragen heb ik aangegeven dat de tarieven van de grafrechten niet meer dan 100% kostendekkend mogen zijn. De verantwoordelijkheid voor het (meer) kostendekkend maken van de tarieven ligt bij de gemeenten zelf. De discussie over de kostendekkendheid van gemeentelijke belastingtarieven is overigens breder. Zo wordt er op dit moment in het kader van de stuurgroep «Vereenvoudiging vergunningen» door het ministerie van Economische Zaken ook onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de mate van kostendekkendheid van de legestarieven inzichtelijker te maken. Ten aanzien van de riool- en reinigingsrechten merk ik op dat deze maximaal kostendekkend mogen zijn. Vanuit het profijtbeginsel is sprake van een gewenste beleidsmatige ontwikkeling.

##### *Bestuurlijke boete en uitname bij G4*

De uitname voor het wetsvoorstel bestuurlijke boete Fout Parkeren wordt bij de voorjaarsnota voor het jaar 2006 ongedaan maakt. De beoogde invoeringsdatum van het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren is

namelijk verschoven naar 1 januari 2007. Voorts zijn zowel het wetsvoorstel fout parken als het wetsvoorstel overlast in de openbare ruimte nog steeds onderwerp van parlementaire behandeling. Onduidelijk is of dit nog nadere (financiële) gevolgen zal opleveren voor beide wetsvoorstellen. Bij het verschijnen van de najaarsnota hoop ik u nader te kunnen informeren.

#### *Problematiek van kleine gemeenten met grote scholengemeenschappen*

In de afgelopen jaren zijn er van enkele kleine gemeenten bij zowel het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen als Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties signalen binnengekomen over het feit dat men onverwacht werd geconfronteerd met de toestemming voor het stichten van een school of van een nevenvestiging van een school voor voorgezet onderwijs. De gemeente is dan verplicht om binnen vijf jaar in de huisvesting te voorzien en ervaart dat soms als onrechtvaardig omdat de school veelal de regio bedient. Deels vloeiden deze signalen voort uit het feit dat de verdeling van de middelen binnen het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting, zich slechts voor een deel baseerde op het aantal leerlingen dat in die gemeente naar school gaat. Inmiddels is met de introductie van het nieuwe cluster Educatie per 1 januari 2006 tegemoet gekomen aan deze problematiek. Dit door het aantal leerlingen zwaar te laten wegen bij de verdeling van middelen voor onderwijshuisvesting. Daarnaast is er soms sprake van verplaatsing van onderwijsaanbod van de ene gemeente naar de andere. In dat geval kan het bezwaar van de «ontvangende» gemeente grotendeels worden weggenomen door met de gemeente die de vestiging van een school ziet vertrekken een overgangsregeling af te spreken. Met andere woorden is afstemming en samenwerking tussen betrokken gemeenten noodzakelijk om een verplaatsing succesvol te laten verlopen.

#### *Meerkernigheid in relatie tot brandweerkosten*

Aan het onderzoeksbureau Cebeon heb ik de opdracht gegeven onderzoek te doen naar de kosten van gemeenten voor openbare orde en veiligheid. Onder deze opdracht valt ook een studie naar een verbeterde verdeel-systeematiek naar aanleiding van o.a. de problematiek in meerkernige gemeenten als bijvoorbeeld Neder-Betuwe. De respons van gemeenten op uitgezette vragen door middel van enquêtes is echter zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin achtergebleven bij de verwachtingen. Dit ondanks een gemeenschappelijke inzet van mijn Ministerie en de VNG om de respons te vergroten. Helaas heeft dit tot een vertraging geleid van het onderzoek, waardoor er nog geen sprake is van enig zicht op het probleem van meerkernigheid in relatie tot de brandweerkosten. In het loop van het najaar hoop ik u nader te kunnen informeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes