

24 552

Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)

24 553

Regels inzake de invoering van de Financiële-verhoudingswet (Invoeringswet Financiële-verhoudingswet)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹
Vastgesteld 12 juli 1996

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie waren van oordeel dat een wijziging van de verhouding tussen het Rijk en de gemeenten en vooral tussen de gemeenten onderling op zichzelf genomen een goede zaak is. Zij hadden kennis genomen van de heftige meningsverschillen in den lande over de onderhavige wetsvoorstellen en zeiden die meningsverschillen ook begrijpelijk te achten nu de nadelige effecten voor vele gemeenten van grote financiële betekenis blijken te zijn. De leden van de VVD-fractie onderschreven in het algemeen de stelling dat als de uitgangspunten en maatstaven voor de nieuwe verhouding op zichzelf gezien juist zijn de effecten van die nieuwe verdeling moeten worden aanvaard.

De leden behorende tot de **CDA**-fractie hadden met grote belangstelling kennis genomen van de voorliggende wetsvoorstellen. Zij deelden de mening van de regering dat de huidige Financiële-verhoudingswet tot zodanige scheefgroei in de verdeling van de algemene middelen tussen de gemeenten heeft geleid, dat de invoering van een betere verdelings-systematiek dringend geboden is. Zij stemden ook in met het centrale uitgangspunt van het wetsvoorstel dat, met behoud van de gemeentelijke beleidsvrijheid, de verdeling van de beschikbare algemene middelen de gemeenten in een zoveel mogelijk gelijkwaardige financiële positie zou moeten brengen, en daartoe rekening zou moeten houden zowel met het vermogen eigen (belasting)inkomsten te verwerven als met het niveau van kosten, die voortvloeien uit structurele verschillen tussen gemeenten. Zij realiseerden zich dat de maatstaven ontwikkeld om deze doelstellingen te bereiken onvermijdelijk een globaal karakter hebben en slechts een benadering kunnen zijn van de werkelijkheid. Zij hadden ook kennis genomen van de veiligheidsklep die in het wetsvoorstel is ingebouwd in de vorm van aanvullende uitkeringen in geval de maatstaven geen recht zouden doen aan bijzondere posities van structurele aard.

¹ Samenstelling:

Postma (CDA), Holdijk (SGP), Van Dijk (CDA), Staal (D66), Van den Berg (PvdA), voorzitter, De Beer (VVD), Batenburg (AOV), Rensema (VVD), Schoondergang-Horikx (GroenLinks), Grewel (PvdA), Hendriks, Bierman, Wiegel (VVD), De Wit (SP), Hirsch Ballin (CDA).

Toch waren bij deze leden, na bestudering van de concrete voorstellen, een groot aantal vragen en twijfels gerezen. Deze hadden enerzijds te maken met zaken die in deze wetsvoorstellen **niet** geregeld zijn (de reikwijdte van de wet) en anderzijds met de soliditeit van de voorgestelde verdelingsystematiek.

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden met instemming kennis genomen van wetsvoorstel 24 552. Zij waren onder de indruk van de instrumenten waarmee de doelstellingen van de verdeling van de middelen over de gemeenten gerealiseerd zullen worden. Deze leden ondersteunden die doelstellingen van harte en deelden mee dit wetsvoorstel dan ook gaarne te zullen steunen.

Dat neemt niet weg dat zij nog de aandacht wilden vragen voor een aantal onderwerpen.

De leden van de fractie van **D66** hadden met instemming kennis genomen van wetsvoorstel 24 552 dat vooral beoogt een einde te maken aan de starheid van het oude verdeelsysteem.

Daarnaast achtten zij van belang dat het nieuwe verdeelsysteem positieve effecten heeft voor de positie van nabuurgemeenten.

Reikwijdte van de wet

De leden van de **CDA**-fractie vroegen zich af of de naam van deze wet («regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten») niet meer suggereert dan wat in feite geregeld wordt. Behoudens artikel 2 en het in materiële zin weinig zeggende artikel 4 (elk jaar wordt «een bedrag» aan middelen van het Rijk ten behoeve van het gemeentefonds afgezonderd) gaat de wet in hoofdzaak over de verdeling van dat niet nader gespecificeerde bedrag tussen de gemeenten, onderling. Deze leden wilden geen pleidooi voeren voor het regelen van de jaarlijkse voeding van het gemeentefonds in deze wet, maar zouden wel graag nader geïnformeerd worden over het beleid dat de bewindslieden voor ogen staat met betrekking tot de vaststelling van de hoogte van die jaarlijkse bijdrage. Hen intrigeerde in het bijzonder de vraag of die hoogte ook enige relatie zal hebben met de verdeelmaatstaven die in deze wet worden gehanteerd. Anders gezegd: zijn de gemeentelijke belastingcapaciteit en de gemeentelijke kosten alleen relevant voor de verdeling van die bijdrage tussen gemeenten of ook voor de hoogte van die bijdrage?

Indien het antwoord op de laatste vraag ontkennend is en de jaarlijkse bijdrage van het Rijk door geheel andere factoren dan de verdeelmaatstaven wordt bepaald, bijv. door de ontwikkeling van de Rijksuitgaven (hierna te noemen: groeitempo x) zou het niveau van de algemene uitkeringen wel eens minder goed kunnen aansluiten bij de financiële behoeften van de gemeenten dan wordt beoogd. Zou de regering de financiële gevolgen willen schetsen van een situatie waarin door het gecombineerde effect van waardeestijging en volumeontwikkeling de OZB-grondslag aanmerkelijk sneller stijgt (zeg: met $2x$), de Rijksbijdrage onverminderd met x blijft doorgroeien en de kostenmaatstaven geen indicatie opleveren dat de gemeentelijke kosten sneller stijgen dan x . En omgekeerd: wat als die maatstaven wel een indicatie zouden opleveren dat de gemeentelijke kosten structureel sneller stijgen dan x en de Rijksbijdrage daarbij achterblijft.

Acht de regering het gewenst dat ook de gemeenten een bijdrage leveren aan stabilisatie van de collectieve lastendruk en, in het eerste hierboven genoemde geval, bovenmatige waardeestijging van onroerende zaken deels compenseren met tariefsverlagingen (motie TK nr. 21). Indien het antwoord bevestigend is, hoe logisch is het dan een bevroren

rekentarief te hanteren bij de berekening van de gemeentelijke belastingcapaciteit? Daarvan gaat toch geen stimulans tot matiging van de tarieven uit. Zou het niet meer voor de hand liggen dat rekkentarief na enkele jaren neerwaarts bij te stellen als blijkt dat de gemeenten hun tarieven hebben verlaagd? En indien dat niet het geval zou zijn de rijksbijdrage te herzien?

Omgekeerd zouden toch ook sterke indicaties dat de gemeentelijke kosten structureel sneller groeien dan x niet zonder gevolgen kunnen blijven voor de omvang van de rijksbijdrage.

Acht de regering de sterk uiteenlopende waarde-ontwikkeling tussen woningen en bedrijfsgebouwen een reële belemmering voor gemeentelijk beleid gericht op tariefsverlaging en is die belemmering alleen weg te nemen door tariefdifferentiatie? Hoever is het toegezegde onderzoek terzake gevorderd en wanneer kunnen de uitkomsten worden verwacht?

Soliditeit van de nieuwe systematiek

Hoewel de leden van de **CDA**-fractie zich zeer wel konden vinden in de conceptuele opzet van de nieuwe verdelingssystematiek, die aanzienlijk beter is dan de huidige, waren bij hen twijfels gerezen over de concrete uitwerking ervan – twijfels die na de behandeling in de Tweede Kamer eerder waren toe- dan afgenomen. Hoe betrouwbaar zijn de maatstaven en gewichten die worden gehanteerd en hoe solide is het nu ontstane systeem als basis voor de financiering van de gemeenten in de komende jaren? Deze vraag klemt omdat het systeem zulke diep ingrijpende consequenties heeft. Gezien de ontstane scheefgroei bestaan tegen die ingrijpende herverdeling op zichzelf geen bezwaren, maar deze dient wel gebaseerd te zijn op zoveel mogelijk onaanvechtbare criteria.

In februari 1995 bood een viertal hoogleraren van de Universiteit Twente, de Vrije Universiteit en de Universiteit van Amsterdam de regering de uitkomsten aan van een onderzoek dat hen tot de conclusie had geleid dat de voorliggende herverdelingsvoorstellen wetenschappelijk niet goed zijn onderbouwd. Bij de begrotingsbehandeling Binnenlandse Zaken op 16 januari jl. vroeg de CDA-fractie de bewindslieden om een reactie op deze conclusie. In haar antwoord kondigde de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan dat «dezer dagen een wat specifiekere reactie op het onderzoek naar de Tweede Kamer zal worden gezonden». (Handelingen Eerste Kamer 1995–1996, blz. 17–697 en 17–743). De leden van de CDA-fractie hebben een dergelijke reactie niet onder de nu voorliggende stukken aangetroffen en zouden die gaarne alsnog ontvangen.

Kan de regering aangeven (of doen onderzoeken) of de in dat onderzoek aanbevolen statistisch-econometrische analyse, waarbij rekening wordt gehouden met onderlinge samenhangen tussen omgevingsfactoren, substantieel andere en mogelijk betere uitkomsten zou hebben opgeleverd dan de nu gehanteerde onderzoeksmethode?

Ook deze leden achten de onvolledige ijking een zwak punt in het huidige voorstel omdat het twijfel wekt over het verband tussen de voorgestelde maatstaven en de noodzakelijke kosten. Is de regering voornemens om in dit hiaat te voorzien?

Zoals de regering zelf al aangaf is de aparte behandeling van de vier grote steden (in de vorm van omvangrijke vaste bedragen boven de bedragen die uit het verdeelsysteem voortvloeien) geen fraai element in de totale constructie. Mag uit de toelichting die op deze zaak wordt gegeven worden afgeleid dat voor 15% van de uitgaven van deze gemeenten geen goede objectiveerbare gronden zijn te vinden? Betekent het woord «nog» in de constatering «het is echter nog niet mogelijk gebleken om de vaste bedragen in objectieve maatstaven om te zetten» (memorie van toelichting blz. 37) dat op dit punt nog onderzoek gaande is? Zo ja, wanneer kunnen de uitkomsten daarvan tegemoet zien?

Eigen inkomsten van de gemeenten

De leden, behorende tot de fractie van de **VVD** deelden mee in beginsel het uitgangspunt te aanvaarden dat de eigen belastingcapaciteit van de gemeenten, zoals die voortvloeit uit de gemeentelijke belastingen op de onroerende zaken (OZB), een rol moet spelen bij de nieuwe verdeling van de middelen uit het gemeentefonds.

Dit hoeft echter, naar zij meenden, niet te betekenen dat er sprake moet zijn van een volledige verevening van de belastingcapaciteit. Tegen een volledige verevening van de OZB-capaciteit bestaan immers, zoals van de zijde van de zogenaamde nadeelgemeenten is aangevoerd, ook bezwaren.

Dit geldt zelfs als die volledige verevening strikt genomen uit de zuiverheid van het uitgangspunt zou voortvloeien. De gemeenten behoren immers hoe dan ook een redelijk financieel belang te hebben bij de samenstelling, de kwaliteit en de waardering van de onroerende zaken binnen hun grenzen. Dit zou niet het geval zijn als de verevening nagenoeg 100 procent zou zijn. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de verevening niet in strijd is met de autonomie van de gemeenten.

In dit verband vroegen de leden van de VVD-fractie zich af of de matiging die de wetsvoorstellen bij de behandeling in de Tweede Kamer door de amendering hebben ondergaan als een aanvaardbaar compromis (tussen uitgangspunt en bezwaren) kan gelden. Er leek hun sprake van percentages, 80 procent ter zake van woningen en 70 procent terzake van niet-woningen, die arbitrair kunnen worden geacht, omdat zij kennelijk niet rekenkundig kunnen worden onderbouwd. Gaarne vernamen de leden van de VVD-fractie hierover de zienswijze van de bewindslieden.

Verder hadden de leden van de VVD-fractie nog de volgende vragen: Is het mogelijk dat de effecten van de nieuwe verdelingsregels in de toekomst nog in aanmerkelijke mate wijziging kunnen ondergaan als de nieuwe waardering op grond van de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ) leidt tot verhoogde waardevaststellingen waarbij de mate van de verhoging per gemeente aanmerkelijk zal verschillen? Is het waar dat in sommige gemeenten – naar in de wandelgangen wel verluidt – de waardevaststellingen ongeveer zullen verdubbelen? Zijn hierover reeds gegevens bekend en kan uitsluitsel worden gegeven over de kwantitatieve effecten?

Zullen de waardevaststellingen op grond van de WOZ wellicht tijdelijk leiden tot een grote toename van procedures waarvan de beslechting nog vele jaren kan duren? Geeft de daardoor geschapen onzekerheid omtrent de waardering van de onroerende zaken problemen voor de uitvoering van de wetsvoorstellen?

Zullen toekomstige beslissingen zoals die waarbij de Hoge Raad onlangs oordeelde dat aan de Nieuwe Kerk te Amsterdam geen waarde voor de OZB kan worden toegekend, aanstonds leiden tot een verhoogde uitkering uit het gemeentefonds?

Zou er ook sprake kunnen zijn van terugwerkende kracht indien het geschil betrekking zou hebben op verstreken belastingjaren? Zal dit in beginsel kunnen leiden tot de aanpassingen voor de andere gemeenten?

Is het denkbaar dat bij de hogere waardevaststelling en voortgaande waardeverhoging sommige gemeenten een OZB-capaciteit krijgen die hun aanspraak op het gemeentefonds negatief maakt? Kan worden bevestigd dat het gemeentelijk beleid met betrekking tot vrijstellingen, lage waarderingen (bijvoorbeeld van sportterreinen) en kwijtscheldingen in geen enkel opzicht invloed zal hebben op de uitkering uit het gemeentefonds?

Hebben de bewindslieden kennis genomen van de bezorgdheid die op vele plaatsen in het land bestaat over de cumulatieve effecten van de belastingdruk op onroerende zaken, door dit wetsvoorstel, de WOZ en het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting in combinatie met de sterke stijging van de waarde van onroerende zaken?

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA**, merkten op dat in het verdelingsstelsel de maatstaf «eigen (niet-taakgebonden) inkomsten» is verengd tot de OZB. De overige eigen inkomsten zijn niet in het stelsel opgenomen. Er wordt van uitgegaan dat elke gemeente 5,4% van het totaal van de normuitgaven uit die overige eigen middelen dekt. Dat is geen gering bedrag (meer dan een-derde van de OZB inkomsten). Gezien het zeer heterogene en moeilijk objectificeerbare karakter van die inkomsten is een dergelijke simplificatie wellicht verdedigbaar mits het vermogen om die inkomsten te verwerven niet te zeer uiteenloopt tussen de gemeenten. Zou de regering hierop nader in willen gaan? Bij een enigszins vergelijkbare simplificatie door verenging van de kostenmaatstaf «minderheden» heeft de regering in een frequentietabel aangegeven wat de effecten van de verenging zijn op de algemene uitkeringen (nota naar aanleiding van het verslag, blz. 55). Zou de regering hetzelfde willen doen voor de verenging van de maatstaf «eigen inkomsten»?

Wat bedoelt de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken precies als zij in het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer (verslag blz. 44) zegt dat het (bovengenoemde) «percentage beperkt is gehouden en voor iedereen aanvaardbaar zou moeten kunnen zijn». Blijkens de memorie van toelichting is het percentage gewoon vastgesteld op het landelijke gemiddelde aandeel van de overige, niet taak-gebonden inkomsten in het totaal van de norm-uitgaven in het jaar 1992. En of het percentage voor iedere gemeente aanvaardbaar is, zal afhangen van de mate waarin dit het vermogen van de afzonderlijke gemeenten overtreft om zulke inkomsten te verwerven. En daarover verschaft de regering geen inzicht.

Het heeft deze leden verrast hoe snel de bewindslieden hebben toegegeven aan de druk van de Tweede Kamer om een substantieel deel van de OZB opbrengst buiten de verdeelmaatstaven te laten (20–30%). Verrast omdat de hoofddoelstelling van de wetsvoorstellen toch is om de gemeenten financieel in een gelijkwaardige positie te brengen. Een beperking van 20–30% zal de ongelijkwaardigheid in de loop der jaren toch doen toenemen zodat na verloop van tijd wellicht weer van «scheefgroei» zal worden gesproken. Gemeenten met een sterk expansieve onroerend-goedsector (grote woningbouwcontingenten, groeiende bedrijvensector) en/of snelle waardestijging zien hun «vrije financiële marge» jaarlijks groeien in de vorm van hogere algemene uitkeringen dan het geval zou zijn geweest indien die expansie voor 100% zou zijn meegeteld. Gemeenten met een stagnerende onroerend-goedsector, waaronder gemeenten die verplicht zijn tot een restrictief bouwbeleid, zien hun «vrije marge» niet groeien en betalen indirect mee aan de hogere uitkeringen aan de eerste groep. Is de regering er zeker van met deze beperking van de OZB-maatstaf de wet te hebben verbeterd, gezien vanuit de optiek van de beoogde gelijkwaardigheid?

In bijlage 2 bij de invoeringswet (24 553) wordt de eerste verdeelmaatstaf gedefinieerd als het totaal van de onroerend-goedwaarden gedeeld door de uitkeringsfactor. Wat is die uitkeringsfactor en welke functie heeft hij?

De leden behorende tot de fractie van de **PvdA** vroegen in de eerste plaats aandacht voor de mogelijkheid van een aanzienlijke lastenstijging, nu de kans bestaat dat «voordeel-gemeenten» hun «voordeel» niet zullen gebruiken voor een verlaging van de OZB, terwijl «nadeelgemeenten» wel zullen overgaan tot verhoging van de OZB. Zij vroegen de regering om deze problematiek van commentaar te voorzien.

Meer in het bijzonder vroegen deze leden de aandacht van de regering voor de specifieke problematiek van Zuid-Limburg. De Tweede Kamer heeft terzake een motie-Van der Hoeven c.s. (stuk nr. 17) aanvaard; deze leden wilden gaarne weten op welke wijze en op welke termijn de

regering deze motie gaat uitvoeren, en hoe de betrokken gemeenten daarbij ingeschakeld worden.

Het was deze leden opgevallen dat de gehele regio Zuid-Limburg een teruggang aan middelen in de orde van grootte van f 40 miljoen te wachten zou staan als gevolg van dit wetsvoorstel. Hoewel die teruggang in het licht van de in dit wetsvoorstel gelanceerde criteria begrijpelijk lijkt, brengt dat de regio wel in ernstige problemen, zeker wanneer men deze middelen beschouwt als van vitaal belang voor in de komende jaren noodzakelijke investeringen die de regio voor een langere periode werkelijk uit het dal zouden kunnen helpen. Dat het nog niet uit dat dal is, blijkt onder meer uit het feit dat de regio wel valt onder de Europese steunmaatregelen: in het kader van de Europese steunverlening is de regio aangewezen als doelstelling-2 gebied. Daarom komt zij in aanmerking voor het komende EFRO V-programma (1997–1999). Daarmee kan de problematiek evenwel niet opgelost worden, want van EFRO V kan – in tegenstelling tot eerdere EFRO-programma's – alleen gebruik gemaakt worden met behulp van cofinanciering door andere overheden. Die cofinanciering is als gevolg van het wegvallen van het RP-OZL-programma van het Ministerie van Economische Zaken aanzienlijk bemoeilijkt, terwijl als gevolg van dit wetsvoorstel ook de financiering van EFRO-programma's bemoeilijkt wordt. Deze leden legden daarom aan de regering de vraag voor welke mogelijkheden er zijn om in ieder geval gedurende de loop van het EFRO V-programma deze regio van additionele financiering te voorzien.

De leden van de fractie van **D66** stelden vast dat er met betrekking tot de OZB nog een belangrijk principiële vraag resteert. De ontstaansgeschiedenis van de OZB heeft nauw verband met de autonomie van gemeenten. De vraag is of de beoogde ruimte voor eigen beleid thans teniet wordt gedaan door het feit dat het grootste deel van de OZB meetelt voor de noodzakelijke uitgaven van de gemeenten. Deze leden vernamen daar graag het standpunt over van de regering. In het verlengde daarvan speelt daarbij ook de vraag of de OZB in z'n algemeenheid niet leidt tot te hoge lastenstijging voor de burger en/of te grote verschillen per gemeente.

De leden van de fractie van **D66** vroegen zich zelfs af of door het nieuwe systeem de gemeenten, anders dan de bedoeling is, invloed krijgen op het inkomensbeleid ten aanzien van de burger.

Gewichten-bedragen per eenheid

De leden behorende tot de **CDA**-fractie achten de toelichting die de regering bij deze wetsvoorstellen geeft op de bedragen per eenheid ontoereikend en verwarrend. Zonder tijdroevende consultatie van achterliggende rapporten is niet te achterhalen hoe de regering precies tot de vaststelling van die bedragen per eenheid is gekomen. Zouden de bewindslieden uiteen willen zetten langs welke weg de berekening van die bedragen precies heeft plaatsgevonden.

Zij vroegen zich tevens af welke functie de bedragen precies hebben. Uit de toelichting is wel duidelijk dat zij de functie hebben van gewichten die aan elk van de maatstaven worden toegekend. Vaak is echter niet duidelijk of die term in relatieve zin wordt bedoeld, dus als de verhouding tussen de bedragen per eenheid verbonden aan de verschillende maatstaven, of over de hoogte van de bedragen zelf.

In de eerstgenoemde zin hebben de bedragen slechts relatieve betekenis. Ze zouden met/door willekeurig welk getal kunnen worden vermenigvuldigd of gedeeld. Indien gesproken wordt van «verandering van de gewichten» zou het dan moeten gaan over een verandering in de verhouding tussen de bedragen per eenheid en niet over verandering van de absolute hoogte van die bedragen.

Zij veronderstelden dat ook die hoogte enige functie heeft bijv. omdat die voortvloeit uit of nauw verband houdt met de berekende gemeentelijke kosten per eenheid van de betrokken maatstaf en voor die kosten financiële dekking beoogt te bieden. Indien die veronderstelling juist is, zijn dus ook (veranderingen in) de absolute hoogte van de bedragen per eenheid van belang.

De bewindslieden scheppen verwarring als zij schrijven dat «de gewichten continu aan veranderingen onderhevig zijn» (memorie van toelichting blz. 51). Waarom zou dat zo zijn? Wordt hier niet de hoogte van de bedragen per eenheid bedoeld, die immers, door toepassing van de artikelen 9, 10 en 11 van de wet, jaarlijks zal veranderen? De verwarring wordt nog groter wanneer de regering op blz. 54 met instemming de Rgf citeert die constateert dat «de bedragen per eenheid om twee redenen kunnen veranderen: taakverandering of wijziging van de bekostigingsmethode en herverdeling binnen de bestaande algemene uitkering». Maar de bedragen per eenheid veranderen toch jaarlijks onvermijdelijk door toepassing van de genoemde artikelen van de wet, zonder dat sprake is van de door de Rgf genoemde redenen. Is hier niet bedoeld: verandering van gewichten (in relatieve zin).

De duidelijkheid wordt evenmin vergroot als de regering op dezelfde bladzijde schrijft: «de uitkering van iedere gemeente wordt bepaald door de aantallen eenheden van de verdeelmaatstaven, het bedrag per eenheid en de uitkeringsfactor». Dat roept twee vragen op. Allereerst wordt hier vergeten te vermelden: het bedrag dat het Rijk jaarlijks voor de algemene uitkeringen ter beschikking stelt. En ten tweede: wat is «de uitkeringsfactor» precies? Die wordt noch in de wettekst noch in de toelichting vermeld of gedefinieerd. Volgens artikel 11 vormt de som van de producten van de eenheden en de bedragen per eenheid de uitkeringsbasis (die dus geen zelfstandige factor is). En volgens artikel 10 wordt het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag over de gemeenten verdeeld naar rato van die uitkeringsbases. Daar zit toch geen afzonderlijke «uitkeringsfactor» meer tussen? Beschikbaar bedrag, aantallen eenheden en bedragen per eenheid zijn toch de enige determinanten van de algemene uitkering aan de gemeenten?

Zodra de (niet beleidsmatig te beïnvloeden) eenheden van de maatstaven zijn geteld en het bedrag dat het Rijk ter beschikking stelt, is vastgesteld, vormen de bedragen per eenheid dus de sluitpost. De in artikel 9 aan «onze ministers» opgedragen taak om die bedragen vast te stellen is dan een zuiver rekenkundige (tenzij zij de gewichten willen veranderen). Is deze conclusie juist?

Bij een gelijkblijvende rijksbijdrage zullen de bedragen per eenheid dan worden bepaald door de ontwikkeling van de aantallen eenheden. Stijgen die snel bij de eigen inkomsten (OZB), minder snel bij de kostenmaatstaven en blijft het OZB rekestarief bevroren, dan zullen de bedragen per eenheid verbonden aan de kostenmaatstaven stijgen. Omgekeerd: indien de aantallen eenheden verbonden aan de kostenmaatstaven sneller stijgen dan de OZB grondslag dan zullen de laatstgenoemde bedragen per kosteneenheid dalen. Zouden dergelijke eenzijdige ontwikkelingen zich voordoen dan zou de hoogte van de bedragen per kosteneenheid dus aanzienlijk kunnen gaan afwijken van het uitgangsniveau en mogelijk geen relatie meer hebben met de noodzakelijke of genormeerde kosten. De enige invloed die het Rijk heeft om die hoogte in de gewenste zin te beïnvloeden is een verlaging of verhoging van de Rijksbijdrage of (indien het tarievenbeleid van de gemeenten daartoe aanleiding geeft) een verandering van het rekestarief. Delen de bewindslieden deze conclusie? Hebben zij mede op grond van deze overwegingen het (inmiddels verworpen) amendement nr. 11 van het lid Van der Vlies ontraden?

Nader onderzoek – noodzakelijke bijstellingen en correcties

Bij de behandeling in de Tweede Kamer zijn in kritische zin vele problemen opgeworpen en tekortkomingen gesignaleerd. De leden van de **CDA**-fractie wilden deze hier niet herhalen maar verwijzen naar het verslag van het wetgevingsoverleg van 13 mei jl. Wat hen was opgevallen was dat de bewindslieden in vele gevallen niet inhoudelijk op de kritiek ingingen of deze weerlegden, maar meenden te moeten volstaan met een toezegging van nader onderzoek.

Die vluchtweg werd zo veelvuldig ingeslagen dat één van de leden sprak van «een soort afvalbak waarin de staatssecretaris (van Binnenlandse Zaken) alles voor het onderzoek instopt», (blz. 48).

Naarmate meer in de afvalbak verdwijnt voor nader onderzoek, groeit de twijfel of deze wetsvoorstellen voldoende zijn doordacht om te worden ingevoerd. Deze leden spraken de hoop uit dat de door hen opgeworpen vragen niet op dezelfde wijze zullen worden behandeld, maar inhoudelijk zullen worden beantwoord.

Te voorzien valt dat na de parlementaire behandeling nog een residu aan onzekerheden over de soliditeit van het systeem en de juistheid van de ingevoerde maatstaven overblijft.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken zegde de Tweede Kamer toe nog deze zomer te komen met een plan van aanpak en een overzichtje van alle onderdelen die in de monitoring aan de orde zullen komen.

Hoewel deze leden voorstander zijn van een systematische monitoring van het nieuwe systeem zodra het is ingevoerd, ging het hen in dit geval niet daarom, maar om eventuele correcties op het systeem voordat het volledig in werking is getreden. Zij zouden het daarom op prijs stellen niet alleen een volledig overzicht van nog bestaande onzekerheden te ontvangen waarover nader onderzoek zal plaatsvinden, maar ook een tijdschema van de afronding ervan en van eventueel noodzakelijke aanpassingen van het systeem, zodanig dat deze nog voor de afloop van de overgangsfase kunnen zijn voltooid.

De leden van de fractie van de **PvdA** deelden mee juist bij dit wetsvoorstel, dat veel verandert aan de wijze waarop de middelen aan de gemeenten worden toegedeeld, het belang te willen benadrukken van een van meet af aan op te zetten, zeer precieze monitoring van de werking ervan. In het bijzonder vroegen zij aandacht voor de effecten op het gebied van economische en fiscale ontwikkeling, i.c. koopkrachtontwikkeling op lokaal gebied gekoppeld aan de macro koopkrachtontwikkeling op landelijk niveau.

De leden van de fractie van **D66** zeiden graag van de regering te willen vernemen voor welke gemeenten sprake is van extreme gevolgen en of en in welke mate de overgangsregeling daarin voorziet.

De voorzitter van de commissie,
J. Th. J. van den Berg

De wnd. griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen