

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)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 juli 1996

Algemeen

De leden van de fracties van de VVD, het CDA, de PvdA en D66 hebben opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over het wetsvoorstel voor een nieuwe Financiële-verhoudingswet (Fvw) en de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet (IFvw). In deze nota naar aanleiding van het verslag gaan wij graag op deze opmerkingen in en zullen wij de gestelde vragen beantwoorden.

Het verheugt ons te kunnen constateren dat de noodzaak tot herziening van het gemeentefonds ook door de leden van de Eerste Kamer breed wordt onderschreven. De leden van de VVD-fractie noemen de wijziging op zichzelf een goede zaak en onderschrijven 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 van de CDA-fractie stemmen in met het centrale uitgangspunt van het wetsvoorstel, dat de verdeling van de middelen de gemeenten in een zoveel mogelijk gelijkwaardige financiële positie zou moeten brengen. De leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie hebben met instemming kennis genomen van de voorstellen. De leden van de PvdA-fractie geven tevens aan onder de indruk te zijn van de instrumenten waarmee de doelstellingen van de verdeling van de middelen over de gemeenten gerealiseerd zullen worden. Deze leden ondersteunen die doelstellingen van harte en zullen het wetsvoorstel dan ook gaarne steunen.

Over de uitwerking van de grondgedachten zijn verschillende vragen gesteld. De leden van de CDA-fractie geven aan een groot aantal vragen en twijfels te hebben. In het navolgende zullen wij uitgebreid op deze vragen en ook op die van de leden van de andere fracties ingaan.

Reikwijdte van de wet

De leden van de CDA-fractie vragen of de vaststelling van de hoogte van de jaarlijkse bijdrage enige relatie heeft met de verdeelmaatstaven die in de 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? Deze leden zijn bevreesd dat, indien het antwoord op de laatste vraag ontkenkend is en de jaarlijkse bijdrage van het Rijk door geheel andere factoren dan de verdeelmaatstaven wordt bepaald, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van de Rijksuitgaven, het niveau van de algemene uitkeringen wel eens minder goed zou kunnen aansluiten bij de financiële behoeften van de gemeenten dan wordt beoogd.

In het algemeen kan worden aangegeven dat de jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van het gemeentefonds enerzijds wordt bepaald door overhevelingen die samenhangen met wijzigingen in taken en activiteiten door gemeenten en anderzijds door de koppeling aan de ontwikkeling van de relevante rijksuitgaven (de normeringssystematiek).

Bij een wijziging in de uitoefening van taken door gemeenten als gevolg van rijksbeleid, houdt het Rijk rekening met de financiële gevolgen van zijn beleid. Zonodig wordt dan de omvang van het gemeentefonds aangepast. De hoogte van de bijdragen aan gemeenten voor dergelijke wijzigingen wordt bepaald door de gemeentelijke kostenstructuur. Daarnaast wordt door middel van de normeringssystematiek het gemeentefonds gecompenseerd voor volume-ontwikkelingen, autonome ontwikkelingen in de bijstand en nominale ontwikkelingen. Aan het begin van deze kabinetsperiode is met de VNG en het IPO overeenstemming bereikt over de thans geldende normeringssystematiek. Deze normeringssystematiek bewerkstelligt dat er, afgezien van specifieke factoren als overboekingen en taakwijzigingen, een gelijke ontwikkeling is in enerzijds het niveau van de uitkeringen uit het gemeentefonds en anderzijds het niveau van de zogenaamde gecorrigeerde rijksuitgaven. Op deze wijze wordt vormgegeven aan de door partijen gewenste evenredige ontwikkeling.

Binnen deze gegeven omvang van het gemeentefonds zijn het, zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken, de relatieve kostenverschillen en de belastingcapaciteit die de verdeling bepalen. De omvang van het fonds wordt hierdoor dus niet beïnvloed.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering de financiële gevolgen te schetsen van een situatie waarin door het gecombineerde effect van waardeinstijging en volume-ontwikkeling de OZB-grondslag aanmerkelijk sneller stijgt (bijvoorbeeld met 2x) dan de rijksbijdrage (die met x stijgt), zowel in het geval de kostenmaatstaven geen indicatie opleveren dat de gemeentelijke kosten sneller stijgen dan de rijksbijdrage als in het geval daarvoor wel een indicatie is. Zij vragen voorts of de regering het gewenst acht dat ook gemeenten een bijdrage leveren aan stabilisatie van de collectieve lastendruk en bovenmatige waardeinstijgingen van onroerende zaken deels compenseren met tariefsverlagingen. Voorts vragen deze leden in dit verband hoe logisch het is een bevroren rekentarief te hanteren omdat daarvan dan toch geen goede stimulans uitgaat. Zij vragen dan ook of het niet logisch zou zijn dit rekentarief na enkele jaren neerwaarts bij te stellen.

Vooropgesteld dient te worden dat, anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen, in de systematiek van de nieuwe Financiële-verhoudingswet (nFvw) de omvang van de aan de OZB-inkomstenmaatstaf ten grondslag liggende waarden geen invloed hebben op de omvang van het gemeentefonds. Omgekeerd heeft de omvang van het gemeentefonds geen invloed op de OZB-inkomstenmaatstaf. Een snelle groei van de OZB-grondslag, zoals in de vraag van de leden van de CDA-fractie wordt verondersteld, wordt derhalve niet middels een korting op het

gemeentefonds afgeroomd. Het door de fondsbeheerders hanteren van de OZB-inkomstenmaatstaf is dan ook geen beletsel voor gemeenten om een deel van de relatief omvangrijke OZB-grondslagstijging via het verlagen van de OZB-tarieven aan de burgers terug te geven. Deze constatering is van belang omdat het kabinet, zoals de leden van de CDA-fractie terecht voor het voetlicht brengen, het gewenst acht dat ook gemeenten een bijdrage leveren aan stabilisatie van de collectieve lastendruk en een bovenmatige waardestijging compenseren met tariefsverlagingen.

Het feit dat de omvang van het Gemeentefonds niet wordt beïnvloed door de OZB-inkomstenmaatstaf neemt niet weg dat de verdeling van het Gemeentefonds over de gemeenten wel kan worden beïnvloed door een snelle groei van de OZB-grondslag. Een belangrijke factor is hierbij ondermeer de mate waarin de gemeente geacht wordt de uitgaven uit OZB-inkomsten te dekken. Daarin bestaan tussen gemeenten onderling verschillen die samenhangen met de aanwezige belastingcapaciteit. Het is mede om deze reden dat wij tijdens de behandeling van de voorstellen in de Tweede Kamer hebben aangekondigd ook de uitwerking van de OZB-inkomstenmaatstaf en meer specifiek het rektarief bij de monitoring te betrekken. Voorkomen moet immers worden dat een nieuwe scheefgroei kan ontstaan.

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, zo vragen de leden van de CDA-fractie. En hoever is het toegezegde onderzoek terzake gevorderd en wanneer kunnen de uitkomsten worden verwacht?

Een uiteenlopende waarde-ontwikkeling staat tariefsverlaging niet in de weg. Wel is het zo dat bij uiteenlopende waarde-ontwikkelingen de verschillende categorieën onroerende zaken niet in dezelfde mate van de tariefsverlaging zullen profiteren. Het instrument van tariefdifferentiatie tussen woningen en niet-woningen kan ertoe bijdragen dat dit wel in gelijke mate zal kunnen, zeker bij tariefdifferentiatie zonder bandbreedte tussen de tarieven voor woningen en voor niet-woningen.

Door de Tweede Kamer is een motie aangenomen van het lid mevrouw Noorman-den Uyl (Kamerstukken II, 1995–1996, 24 552 en 24 553, nr. 15) waarin de regering wordt verzocht om tariefdifferentiatie tussen woningen en niet-woningen binnen een bandbreedte van 120% mogelijk te maken. Wij zullen bevorderen dat de mogelijkheid daartoe wordt geopend in het kader van de «Aanpassingswet wet WOZ».

Soliditeit nieuwe verdeelstelsel

De leden van de CDA-fractie konden zich zeer wel vinden in de conceptuele opzet van de nieuwe verdelingssystematiek, maar hadden wat twijfels over de concrete uitwerking ervan. Hoe betrouwbaar zijn de maatstaven en de gewichten en hoe solide is het nieuwe systeem als basis voor de financiering van de gemeenten in de komende jaren?

In reactie hierop memoreren wij, dat het nieuwe verdeelstelsel is gebaseerd op uitgebreid en diepgaand evaluatie-onderzoek, dat door Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) is uitgevoerd. Daarbij zijn ijkpunten gedefinieerd, die zo goed mogelijk de verschillen in de kostenstructuur van gemeenten beschrijven, uiteraard met inachtneming van het globale karakter van het verdeelstelsel. Wij hechten aan dit globale karakter omdat daarmee de gemeentelijke autonomie bij de besteding van de algemene uitkering tot uitdrukking komt.

De ijkpunten zijn opgebouwd uit factoren, die een zo goed mogelijke relatie met de kostenstructuur van het taakgebied hebben.

Bij de omzetting van ijkpunten naar verdeelmaatstaven is bezien of de gebruikte factoren voldoen aan de eisen, die aan verdeelmaatstaven worden gesteld. Wanneer dat mogelijk is gebleken, zijn de factoren tevens ingezet als verdeelmaatstaf. Er kunnen echter technische of bestuurlijke overwegingen zijn om bepaalde factoren niet als verdeelmaatstaf in te zetten. Deze overwegingen zijn samengevat in de eisen die aan verdeelmaatstaven worden gesteld. Deze betreffen behalve een zekere inhoudelijke verwantschap met relevante kostenfactoren ook factoren als objectieve en frequente meetbaarheid en uitvoerbaarheid. In dat geval is gezocht naar vervangende maatstaven, die een zo goed mogelijke relatie hebben met de te vervangen factoren.

Aldus is een verzameling verdeelmaatstaven gedefinieerd, waarmee de basis is gelegd voor een verdeelstelsel, dat in staat moet zijn voor langere tijd de verdeling van de algemene uitkering over de gemeenten op adequate wijze te doen plaatsvinden. Er is zonder meer sprake van een solide verdeelstelsel.

Daarmee is echter niet gezegd, dat de wijze van verdeling zoals die bij aanvang van het nieuwe stelsel geldt tot in lengte van jaren dezelfde blijft. Het is uitdrukkelijk de bedoeling om via een stelsel van periodiek onderhoud de soliditeit van het stelsel te blijven bewaken en zonedig voorstellen te doen tot aanpassing. Zie daarover ook ons antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie over nader onderzoek en noodzakelijke bijstellingen en correcties.

Voor een beschouwing over de gewichten van de verschillende maatstaven verwijzen wij naar onze antwoorden op de vragen van de CDA-fractie over de gewichten en de bedragen per eenheid.

De leden van de CDA-fractie wijzen op een onderzoek van een viertal hoogleraren van de Universiteit Twente, de Vrije Universiteit en de Universiteit van Amsterdam, waarvan de uitkomsten aan de regering zijn aangeboden. De reactie van de regering op de conclusies uit dat onderzoek hebben deze leden niet bij de stukken aangetroffen; zij zouden die gaarne alsnog ontvangen. Deze leden vragen tevens of een statistisch-econometrische analyse substantieel andere en mogelijk betere uitkomsten zou hebben opgeleverd dan de nu gehanteerde onderzoeksmethode.

Wij hebben bij brief van 16 januari 1996 aan de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en voor Financiën van de Tweede Kamer op het door deze leden bedoelde onderzoek gereageerd. Een afschrift van deze brief is als bijlage¹ bij deze nota gevoegd.

Ten aanzien van de gevolgde onderzoeksmethode hebben wij in die reactie aangegeven dat bewust is afgezien van regressie-analyse, omdat een dergelijke methode teveel is gebaseerd op de bestaande uitgaven. De door deze leden gesuggereerde alternatieve statistisch-econometrische methode is voor haar uitkomsten in sterke mate afhankelijk van de feitelijke uitgaven. Bij deze methode wordt namelijk gepoogd de feitelijke uitgaven rekenkundig te verklaren uit een aantal verdeelmaatstaven. De uitkomsten, dat wil zeggen de gewichten, worden sterk bepaald door de feitelijke uitgaven. Die feitelijke uitgaven worden echter weer sterk bepaald door de, ook door deze leden geconstateerde, «scheefgroei in de verdeling van algemene middelen». Dit zogenaamde «kip-ei-probleem» zou daarmee in de alternatieve methode derhalve niet bevredigend kunnen worden opgelost.

¹ De genoemde bijlagen zijn ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffienr. 117008.7.

De verschillenanalyse en de ijkpuntenmethode, zoals door Cebeon gehanteerd, werd in de onderzoeksfase de meest kansrijke geacht; enerzijds werd het kip-ei-probleem doorbroken door een nieuwe normering en anderzijds was die normering globaal.

Een statistisch-econometrische analyse zou vermoedelijk andere, maar volgens ons geen betere uitkomsten hebben gegeven. Een dergelijke analyse heeft het gevaar in zich dat gemeenten zelf de hoogte van hun algemene uitkering zouden kunnen beïnvloeden. Dit dient in het verdeelstelsel juist te worden voorkomen. De leden van de CDA-fractie achten de onvolledige ijking van de uitgaven een zwak punt in het verdeelstelsel, omdat het twijfel wekt over het verband tussen de voorgestelde verdeelmaatstaven en de noodzakelijke kosten. Deze leden vragen of de regering voornemens is in dit hiaat te voorzien.

In reactie op deze vraag wijzen wij er op dat het onderzoek naar het verdeelsysteem in een aantal fasen is uitgevoerd. In de eerste fase is het gehele takenpakket van de gemeenten onderwerp van onderzoek geweest. Het vervolgonderzoek heeft zich niet meer over het geheel van uitgaven uitgestrekt. Alleen die gebieden, waar in deze fase tot knelpunten werd geconcludeerd, zijn in het vervolg opgenomen. De uitgaven voor wegen en water, openbare orde en veiligheid en fysiek milieu zijn derhalve toen niet nader geijkt, omdat één van de bevindingen in de eerste fase was dat de fysieke structuur, anders dan de sociale en de regionale structuur, goed in het bestaande verdeelstelsel is verankerd. In feite is daarvoor de bestaande verdeling als «ijkpunt» gebruikt. Er is derhalve naar onze mening geen sprake van een hiaat in het verdeelstelsel.

Op ons verzoek heeft de Rgf, nadat hij zijn adviezen naar aanleiding van het onderzoek en onze wetsvoorstellen had afgerond, zich bovendien naar aanleiding van het commentaar op het onderzoek en de wetsvoorstellen en naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer gebogen over de vraag of de conclusies ten aanzien van de uitgaven voor wegen en water ook bij nader onderzoek juist zouden zijn.

In dat nadere onderzoek is de stelling (gebaseerd op de conclusies uit het rapport «Insnoeren en uitbuiken») bevestigd, dat de kosten van wegen goed in het verdeelstelsel verankerd zijn.

De leden van de CDA-fractie achten de aparte behandeling van de vier grote steden (in de vorm van omvangrijke vaste bedragen) geen fraai element in de totale constructie. Deze leden vragen of het juist is dat voor 15% van de uitgaven van deze gemeenten geen goede objectiveerbare gronden zijn te vinden. Daarnaast vragen deze leden of uit de memorie van toelichting mag worden afgeleid dat nog onderzoek gaande is naar het omzetten van de vaste bedragen in objectieve maatstaven.

Wij hebben de kwalificatie «minder fraai» vooral gehanteerd voor onze oplossing om voor naar hun aard dynamische kostenveroorzakers te werken met vaste bedragen. Die oplossing houdt het risico in dat met het verstrijken van de tijd de algemene uitkering onvoldoende afgestemd blijft op de behoefte aan middelen. Hierbij zij aangetekend dat de vaste bedragen al aanzienlijk geringer zijn dan in het huidige verdeelstelsel. Naar de omzetting van de vaste bedragen in objectieve maatstaven is op dit moment door ons geen onderzoek gaande.

Onze kwalificatie slaat derhalve niet op de aparte behandeling als zodanig. Op de aanleiding voor de aparte behandeling zijn wij uitgebreid ingegaan in de memorie van toelichting. Wij zijn van oordeel dat de uitgaven van de betrokken gemeenten zeker zo indringend zijn onderzocht als die van andere gemeenten.

Ongeveer 80% van de feitelijke uitgaven van de vier grote steden hangt samen met de voor de overige gemeenten gehonoreerde structuurverschillen. Van de resterende 20% van de uitgaven houdt 5% verband met taken van deze gemeenten die overige gemeenten niet verrichten, zoals bejaardenoorden en jeugdhulpverlening. Van de resterende 15% is aannemelijk gemaakt dat deze uitgaven noodzakelijkerwijs door de gemeenten moeten worden gedaan. Het gaat daarbij met name om taken die in de grote steden ofwel een hogere intensiteit hebben ofwel vanwege de schaal aparte voorzieningen vragen.

Eigen inkomsten van de gemeenten

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of het betrekken van de belastingcapaciteit bij de verdeling niet in strijd is met de autonomie van de gemeenten. De leden van de fractie van D66 wijzen op de ontstaansgeschiedenis van de OZB die een nauw verband heeft met de autonomie van gemeenten. Zij vragen zich af of de beoogde ruimte voor eigen beleid thans niet teniet wordt gedaan door het feit dat het grootste deel van de OZB meetelt voor de noodzakelijke uitgaven van de gemeenten.

In reactie hierop merken wij het volgende op. Eigen inkomsten en de algemene uitkering vormen samen de algemene dekkingsmiddelen van de gemeenten. In de voorstellen voor een nieuw verdeelstelsel wordt bij de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds rekening gehouden met verschillen in gemeentelijke belastingcapaciteit. Dat hangt samen met het belang van de OZB als gemeentelijke inkomstenbron enerzijds en de grote verschillen in capaciteit anderzijds die van invloed zijn op de voorzieningencapaciteit van gemeenten. Als geen rekening zou worden gehouden met de belastingcapaciteit zouden er, om tot een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit te komen, grote verschillen in de OZB-tarieven blijven bestaan. Verschillen die niet zijn terug te voeren op het gevoerde gemeentelijk beleid. Door de verschillen in belastingcapaciteit in belangrijke mate te betrekken bij de verdeling kan de autonomie van gemeenten juist weer meer worden gewaarborgd. Gemeenten die hetzij een sober voorzieningenniveau, hetzij een efficiëntere wijze van bedrijfsvoering hebben zullen hun lage OZB-tarieven kunnen continueren. Juist door het betrekken bij de verdeling van de mogelijkheden die gemeenten hebben om eigen inkomsten te verwerven zal meer dan in het verleden het tarief uitdrukking kunnen zijn van gemeentelijk beleid, in plaats van de toevallig aanwezige belastingcapaciteit. De autonomie van de gemeenten, waar de leden van de D66-fractie naar verwijzen, kan hierdoor juist worden versterkt.

Voor alle helderheid zij opgemerkt dat de OZB niet kan worden beschouwd als bekostigingsmiddel voor door de gemeenten in autonomie uitgevoerde taken, terwijl de uitkering uit het gemeentefonds alleen bestemd zou zijn voor uitvoering van medebewind. Afgezien van het feit dat het onderscheid tussen autonomie en medebewind dikwijls niet helder is aan te geven, brengt juist het algemene karakter van de uitkering de autonome positie van gemeenten tot uitdrukking.

De leden van de VVD-fractie vragen 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 de uitgangspunten en de bezwaren) kan gelden. Zij wijzen er op dat de percentages, 80% ter zake van woningen en 70% terzake van niet-woningen, arbitrair kunnen worden geacht omdat zij kennelijk niet rekenkundig kunnen worden onderbouwd.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering er zeker van is met

de beperking van de OZB-maatstaf de wet te hebben verbeterd, gezien vanuit de optiek van de beoogde gelijkwaardigheid. Zij wijzen er op dat de hoofddoelstelling van de wet is om gemeenten financieel in een gelijkwaardige positie te brengen. Een beperking van 20–30% zal de ongelijkwaardigheid in de loop der jaren doen toenemen zodat na verloop van tijd wellicht weer van «scheefgroei» zal worden gesproken. Deze leden wijzen op verschillen tussen gemeenten met een expansieve onroerend-goedsector en gemeenten met een stagnerende onroerend-goedsector.

In de memorie van toelichting bij de wetsvoorstellen zijn wij uitvoerig ingegaan op de mate waarin verevening van de OZB plaatsvindt. Daarbij is, mede naar aanleiding van het algemeen overleg met de Tweede Kamer op 30 november 1994 ingegaan op de ongewenste prikkelwerking die uit zou kunnen gaan van volledige verevening van 100% van de OZB-opbrengsten. Daarbij is aangegeven dat door een aanpassing die inhoudt dat de waarde van de onroerende zaken niet volledig meeweegt tegemoet kan worden gekomen aan de bezwaren. Tevens werd in de memorie van toelichting aan de orde gesteld of er via de OZB-maatstaf een incentive kan worden gegeven die meer specifiek gericht is op de kosten van bedrijfsterreinen door een onderscheid te maken in de verevening van de woningen en niet-woningen. Daarbij werden opties van 100% verevening van de waarde van woningen en 80% van de waarde van bedrijven of 90/70 genoemd. In de voorstellen werd door ons vooralsnog met een 90/90 verhouding gewerkt.

Bij de uiteindelijke vormgeving zou het advies van de Rgf over de kosten van de fysieke structuur worden betrokken. De Rgf bleek inderdaad aanleiding te zien om gemeenten met grote industriële complexen tegemoet te komen in de kosten waarmee zij worden geconfronteerd. Deze kosten worden niet afdoende in de beschikbare uitgavenmaatstaven gecompenseerd. Er bleken ook geen andere maatstaven voorhanden die daarvoor zouden kunnen worden ingezet. De Rgf gaf vervolgens aan dat het op dit moment het best denkbaar is in plaats daarvan om de OZB-capaciteit voor woningen en niet-woningen met verschillende percentages te verevenen. Daarbij geeft de Rgf aan dat het niet meewegen van 15 à 20% van de OZB-waarde van niet-woningen tot voldoende compensatie van de kosten van industrie leidt.

Uiteindelijk werd in onze voorstellen de volgende aanpak gekozen. De waarde samenhangend met woonbebouwing zou voor 90% worden betrokken bij de bepaling van de algemene uitkering. Voor de niet-woonbebouwing werd geopteerd voor 80%. Daarmee werd zowel recht gedaan aan het uitgangspunt van kostenoriëntatie en de mogelijkheid van verwerving van inkomsten als ook een bijdrage geleverd aan de mogelijkheden tot economische structuurversterking.

Bij die keuze hebben wij ook overwogen dat er tevens een voldoende incentive gewaarborgd werd voor het ontwikkelen van bedrijfsterreinen, wat tevens een positieve invloed kan hebben op het gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid. Met deze afweging menen wij dat nieuwe scheefgroei tussen gemeenten met een expansieve onroerend goed markt en gemeenten waarin die markt stagneert in voldoende mate kan worden voorkomen. Daarbij dient nog één aspect te worden betrokken. Gemeenten hebben niet alleen extra opbrengsten als er meer woningen worden gebouwd, er zijn ook extra kosten. De uitkering uit het gemeentefonds is er op gericht dat evenwicht tussen inkomsten en uitgaven globaal gezien in stand te houden.

Bij de in het wetsvoorstel gekozen verhouding hadden wij al aangegeven over de precieze verhouding nog met de Tweede Kamer te willen spreken. Uiteindelijk heeft de Tweede Kamer bij amendement de verevening van de OZB bepaald op 80/70. In de discussie met de Tweede

Kamer hebben wij op dit punt al aangegeven dat ook een dergelijke verhouding nog past bij de uitgangspunten van kostenoriëntatie en economische structuurversterking.

Dat er daarbij niet alleen rekenkundige aspecten een rol spelen maar ook meer politiek-bestuurlijke aan de orde zijn mag duidelijk zijn en is ook in het debat met de Tweede Kamer aan de orde geweest (Kamerstukken II, 1995–1996, 24 552 en 24 553, nr. 29, p. 53).

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is dat de effecten van de nieuwe verdelingsregels in de toekomst nog in aanmerkelijke mate wijzigingen kunnen ondergaan als de nieuwe waardering op grond van de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ) leidt tot verhoogde waardevaststelling waarbij de mate van de verhoging per gemeente aanmerkelijk zal verschillen.

De berekening van de algemene uitkering vanaf 1997 wordt gebaseerd op de dan geldende waarden volgens de Wet WOZ. Zoals bekend is bij de bepaling van de herverdeeleffecten en de daarop gebaseerde suppleties voor de overgangperiode uitgegaan van (geïndexeerde) OZB-gegevens die door de Waarderingskamer door middel van een enquête zijn verzameld. Een deel van de gemeenten heeft inmiddels een herwaardering uitgevoerd. Een ander deel zal nog tot herwaardering overgaan. Voorzover dat in verband met deze herwaardering nodig mocht blijken biedt de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet (IFvw) de mogelijkheid de suppleties te herzien en derhalve de uitkomsten van de herverdeling aan te passen.

Is het waar, zo vragen de leden van de fractie van de VVD, dat in sommige gemeenten – naar in de wandelgangen wel verluidt – de waardevaststellingen ongeveer zullen verdubbelen? Zij vragen of hierover reeds gegevens bekend zijn en of uitsluitel kan worden gegeven over de kwantitatieve aspecten.

Uit het onderzoek naar de belastingcapaciteit dat door de Waarderingskamer op ons verzoek is uitgevoerd blijkt dat landelijk gezien de waarde van woningen per 1995 gemiddeld ten opzichte van 1990 met 33,2% is gestegen. De waardeontwikkeling bij de niet-woningen bedraagt voor het commercieel onroerend goed 10,2% en voor het incurante onroerend goed 12,0%. Dat het hier gemiddelden betreft duidt er op dat voor individuele gemeenten of voor bepaalde categorieën onroerend goed hogere of lagere percentages kunnen gelden. Wij hebben voor het waarderingstijdvak 1992 tot 1995 de OZB-waarden met oudere peildata dan 1995 geïndexeerd overeenkomstig het advies dat wij terzake op ons verzoek door de Waarderingskamer is uitgebracht. Dit betekent dat op de waarden met peildata 1992 en 1993 een index is toegepast van respectievelijk 16% en 10%. OZB-waarden met peildatum 1994 hoeven door de geringe waardeontwikkeling niet te worden opgewaardeerd. De kwantitatieve effecten van deze indexering in de vorm van hogere OZB-waarden zijn verwerkt in de verdeling zoals die in het wetsvoorstel is neergelegd.

Vervolgens vragen de leden van de VVD-fractie of de waardevaststellingen op grond van de WOZ wellicht tijdelijk zullen leiden tot een grote toename van procedures waarvan de beslechting nog vele jaren kan duren. Zij vragen ook of de daardoor geschapen onzekerheid omtrent de waardering van onroerende zaken problemen geeft voor de uitvoering van de wetsvoorstellen.

In de gemeenten die gebruik maken van de wetsfictie worden oudere peildata dan 1995 gehanteerd. In die gemeenten zijn de waarden bij de belastingplichtigen al bekend. Wij verwachten dat het aantal bezwaren in

die gemeenten beperkt zal zijn. In de gemeenten die per peildatum 1995 tot herwaardering van de onroerende zaken overgaan zal zich naar wij verwachten inderdaad een tijdelijke stijging van bezwaren kunnen gaan voordoen. Deze stijging wordt veroorzaakt door het toegenomen belang van de waardering, die immers voor meerdere heffingen zal worden gebruikt, alsmede door de betere kwaliteit van de waardering die in een aantal gevallen zal leiden tot een hogere waarde van de betreffende onroerende zaak. Hier staat tegenover dat belastingplichtigen niet meer bij elke afzonderlijke heffing bezwaar tegen de waarde kunnen aantekenen. Als gevolg van de toepassing van de Wet WOZ zal derhalve het totaal aantal bezwaren kunnen dalen. De gemeenten houden rekening met een tijdelijke stijging van het aantal bezwaren. Zij zijn ingevolge de Algemene Wet Rijksbelastingen gehouden de bezwaren in beginsel binnen een termijn van een jaar af te doen. Uiteraard staat daarna beroep op de rechter open. Wij gaan er van uit dat het grootste deel van de bezwaren en beroepen binnen een termijn van één à twee jaar zal zijn afgewikkeld. In het voorontwerp van de wet was aangegeven dat voor de toepassing van de inkomstenmaatstaf de initiële waarde wordt gebruikt, dus zonder rekening te houden met de uitkomsten van bezwaar- en beroepsprocedures. Wij hebben dit onderdeel heroverwogen. Na overleg met de VNG heeft dit er toe geleid dat de uitkomsten van bezwaar en beroepsprocedures gedurende twee jaar worden betrokken bij het vaststellen van de hoogte van de algemene uitkering. Er is gekozen voor een termijn van twee jaar, aangezien binnen die termijn het grootste deel van de procedures is afgerond. Wij verwachten, dit in antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie, gelet op het bovenstaande dan ook geen problemen met de wetsuitvoering.

De leden van de VVD-fractie hebben de vraag gesteld of het mogelijk is dat sommige gemeenten een OZB-capaciteit krijgen die hun aanspraak op het gemeentefonds negatief maakt. Dit is een erg onwaarschijnlijk scenario. Het aandeel van deze maatstaf in relatie tot de uitgavenmaatstaven lijkt niet dusdanig groot te worden dat zulks zich zou voordoen. Dit geldt temeer omdat een landelijke stijging van de eigen inkomsten-capaciteit niet leidt tot een afroming van het gemeentefonds. Een dergelijk scenario kan zich mogelijk alleen voordoen in het hypothetische geval dat de verdeling van het gemeentefonds, als gevolg van een extreme waarde-ontwikkelingen, in bijzondere mate wijzigt ten nadele van één of enkele gemeenten. Niettemin zullen wij, zoals wij al hebben aangegeven, de ontwikkeling van de OZB-maatstaf blijven volgen waarbij vanzelfsprekend dit punt zal worden betrokken.

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, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zij vragen tevens of er ook sprake zou kunnen zijn van terugwerkende kracht indien het geschil betrekking zou hebben op verstreken belastingjaren en of dit in beginsel zal kunnen leiden tot aanpassing voor de andere gemeenten.

Indien aan een object als gevolg van een gehonoreerd bezwaar of een uitspraak in een gerechtelijke procedure geen waarde voor de OZB wordt toegekend maakt dat object geen deel uit van de belastingcapaciteit van de betreffende gemeente. Deze belastingcapaciteit daalt als gevolg van deze uitspraak hetgeen via de verdeelsystematiek tot een hogere algemene uitkering leidt. Per saldo nemen de algemene middelen van de desbetreffende gemeente dan niet of nauwelijks toe of af.

Hierboven gaven wij reeds, in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie, aan op welke wijze hiermee in dit wetsvoorstel rekening

wordt gehouden. Van terugwerkende kracht kan daarbij onder bepaalde omstandigheden sprake zijn. Wij gaan daar graag onderstaand op in. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is door de VNG aan de orde gesteld dat in sommige gevallen gemeenten kunnen worden geconfronteerd met gerechtelijke uitspraken die er toe leiden dat de waarde van grote bedrijfscomplexen neerwaarts moet worden bijgesteld. Indien dat gebeurt na de definitieve vaststelling van de algemene uitkering, zo hebben wij in de memorie van toelichting (paragraaf 4.3.3.) uiteen gezet, kan dat voor sommige, vooral kleinere gemeenten relatief aanzienlijke financiële gevolgen hebben. De algemene uitkering is dan immers op een te hoge capaciteit gebaseerd. Voor dergelijke gevallen met aanzienlijke financiële gevolgen bestaat de mogelijkheid een verzoek te doen tot herziening van de algemene uitkering. Wij hebben in de memorie van toelichting als lijn aangegeven dat het daarbij zal gaan om uitzonderlijke situaties waarin achteraf blijkt dat een gemeente met een zodanig nadeel is geconfronteerd dat in redelijkheid niet van die gemeenten verlangd kan worden dat ze hiervan de financiële gevolgen zelf moet opvangen. Een verzoek om herziening zal in het algemeen niet worden gehonoreerd als de gemeente verwijtbaar handelen kan worden aangerekend. Indien een verzoek om herziening wordt toegewezen, dan zal een correctie van het geleden nadeel plaatsvinden en budgettair worden verwerkt in het laatste jaar waarvan de algemene uitkering nog niet definitief is vastgesteld. De correctie geschiedt ten laste van het gemeentefonds in dat jaar. Deze correcties zullen, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie, zodanig binnen het gemeentefonds worden verwerkt dat schoksgewijze aanpassingen voor andere gemeenten worden vermeden.

De leden van de VVD-fractie vragen of 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.

Wij kunnen dat bevestigen. De objecten die door gemeenten facultatief worden vrijgesteld voor de heffing van de OZB tellen wel mee voor de belastingcapaciteit waarmee in het verdeelstelsel van het gemeentefonds wordt rekening gehouden. Gemeentelijk beleid gericht op lage waarderingen wordt onder de werking van de wet WOZ niet toegestaan. Op de correcte waardebeoordeling en waardevaststelling houdt de Waarderingskamer toezicht. Voorts zij opgemerkt dat de waterschappen en de Belastingdienst als afnemers van het waardegegeven eveneens belang hebben bij een correcte waardering. Het kwijtschelden van belasting-schulden heeft geen invloed op de hoogte van de waarde van een belastingobject en daarmee thans evenmin op de hoogte van de algemene uitkering.

De leden van de VVD-fractie vragen of de bewindslieden kennis hebben 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 onroerende zaken.

De leden van de fractie van de PvdA vragen om commentaar op 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 «nadeel-gemeenten» wel zullen overgaan tot verhoging van de OZB.

Ja, wij hebben van de door de leden van de VVD-fractie genoemde bezorgdheid kennis genomen. Ook in de Tweede Kamer is deze problematiek bij de behandeling van dit wetsvoorstel, uitgebreid aan de orde geweest. Voor wat betreft de OZB, dit in reactie op de leden van de PvdA-fractie, willen wij erop wijzen dat het primair een verantwoorde-

lijkheid van gemeenten is om te besluiten of zij waardestijgingen via lagere tarieven willen teruggeven. In het algemeen blijkt overigens dat de ontwikkeling van de OZB-opbrengsten in jaren van hertaxatie weinig afwijkt van jaren waarin geen hertaxatie plaatsvindt, hetgeen een aanwijzing is dat gemeenten hun tarieven inderdaad neerwaarts aanpassen. Problemen doen zich nu echter vooral voor als gevolg van uiteenlopende waarde-ontwikkelingen tussen woningen en niet-woningen. Omdat gemeenten uniforme OZB-tarieven moeten hanteren, betekent dit dat in veel gemeenten lastenverschuivingen optreden van niet-woningen naar woningen aangezien de waardestijging van woningen hoger is dan die van niet-woningen. De Tweede Kamer heeft daarom bij motie gevraagd om, binnen een bandbreedte van 120%, tariefdifferentiatie woningen/niet-woningen mogelijk te maken. Zoals hiervoor reeds aangegeven zullen wij bevorderen dat in het wetsvoorstel «Aanpassingswet Wet Waardering Onroerende Zaken» een bepaling wordt opgenomen waarin een dergelijke bevoegdheid voor de gemeenten mogelijk is. Voor wat betreft de gevolgen van de hertaxaties voor het huurwaardeforfait is in de Tweede Kamer aangegeven dat additionele meeropbrengsten, mochten die zich voordoen, zullen worden betrokken bij het belastingplan.

Tenslotte de gevolgen van de nFvw. Gemeenten zijn, binnen de grenzen van de wet, autonoom in het vaststellen van hun tarieven. De nFvw brengt daarin geen verandering. De door de leden van de PvdA-fractie genoemde mogelijkheid bestaat. Het kabinet heeft evenwel redenen om optimistisch te zijn. Een recent onderzoek van prof. dr. C.C.M. Sterks onder 200 gemeenten laat zien dat de tariefverhogingen en -verlagingen elkaar grosso modo in evenwicht houden. Een ontwikkeling zoals de leden van de fractie van de PvdA schetsen, kan echter niet met volledige zekerheid worden uitgesloten. Dat is ook een van de redenen van de Tweede Kamer geweest om bij motie aan de regering te vragen deze ontwikkelingen gedurende de invoeringsjaren van de nFvw te volgen. Aan deze motie zal uitvoering worden gegeven.

De leden van de CDA-fractie stellen dat de overige eigen inkomsten van de gemeenten niet in het systeem zijn opgenomen. Deze leden achten dit wellicht verdedigbaar mits het vermogen om die inkomsten te verwerven niet te zeer uiteenloopt tussen gemeenten. Zij verzoeken de regering hierop nader in te gaan. Deze leden vragen tevens of de regering in een frequentietabel wil aangeven wat de effecten zijn van de verenging van de maatstaf «eigen inkomsten». Ook vragen zij wat de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken precies bedoelt als zij in het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer zegt dat het «percentage beperkt is gehouden en voor iedereen aanvaardbaar zou moeten kunnen zijn».

Wij wijzen er allereerst op dat er in het verdeelstelsel wel rekening is gehouden met de overige eigen middelen. In elke gemeente wordt een zelfde verdien capaciteit, uitgedrukt in procenten van de uitgaven die met de algemene middelen worden bekostigd, aanwezig verondersteld. Verschillen tussen gemeenten blijven buiten beschouwing.

Ter toelichting op deze normering merken wij het volgende op. Bij het onderzoek van deze inkomsten is geen relatie met bepaalde structuurkenmerken van gemeenten naar voren gekomen. Daaruit is de conclusie getrokken dat het vermogen om dergelijke inkomsten te verwerven samenhangt met toevallige omstandigheden respectievelijk met beleidskeuzen uit het verleden. Daarom is gekozen voor een uniforme, voor alle gemeenten gelijke vermindering van de gewichten van de kostenfactoren. Een alternatieve wijze van normering, namelijk relateren aan de feitelijke of potentiële opbrengst van de overige eigen middelen, heeft overwegende nadelen. Als voornaam risico hebben wij aangemerkt het effect dat

beleidskeuzen uit het verleden worden beloond c.q. worden bestraft. Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de omvang van het eigen vermogen bij de normering wordt betrokken. Een dergelijke normering zou een ongewenste prikkelwerking op het gemeentelijk bestedingsbeleid hebben. Met de nu gemaakte keuze bestaat dit risico niet.

Daar komt bij dat achter het begrip overige eigen middelen een zeer heterogeen complex van onderdelen van de jaarrekening van gemeenten schuil gaat. Dit betekent dat het opmaken en onderhouden van het gegevensbestand, dat noodzakelijk zou zijn voor een alternatieve normering, een intensieve bestudering van de gemeentelijke rekeningen met zich mee zou brengen. Daarmee wordt naar onze opvatting niet de wenselijke afstand tot de gemeentelijke beleidsvrijheid bewaard. Derhalve is er geen objectief vastgesteld, voor alle gemeenten vergelijkbaar, inzicht in de capaciteit van de overige eigen middelen. De gevraagde frequentietabel is niet te geven, omdat er geen sprake is van verenging van de maatstaf eigen inkomsten. Zoals is aangegeven zijn de overige eigen inkomsten wel bij het verdeelstelsel betrokken.

De vraag van de leden van de CDA-fractie over de mate van verevening hebben wij op pagina 9 reeds beantwoord.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie over de mogelijkheid van lastenstijging hebben wij op pagina 16 reeds beantwoord.

De leden van de PvdA-fractie vragen de aandacht voor de specifieke problematiek van Zuid-Limburg. De leden vragen op welke wijze en op welke termijn de regering de motie Van der Hoeven c.s. (Kamerstukken II, 1995–1996, 24 552, nr. 17) gaat uitvoeren en hoe de betrokken gemeenten daarbij ingeschakeld worden.

In de motie Van der Hoeven wordt ons gevraagd nader onderzoek te doen naar de oorzaken van de nadelige gevolgen voor de uitkering uit het gemeentefonds. Daarbij wordt gewezen op de centrumfunctie die Maastricht, Heerlen en Kerkrade vervullen ten aanzien van zorg en het verschaffen van werkgelegenheid. Al tijdens de voorbereiding van de wetsvoorstellen is in contacten met vertegenwoordigers uit de regio Zuid-Limburg gezien of er in de onderzoeken die ten grondslag hebben gelegen aan het nieuwe verdeelstelsel bepaalde factoren over het hoofd zijn gezien of in het model niet de juiste weging hebben gekregen. In die fase zijn er geen specifieke factoren gevonden. Wel is toen al gebleken dat de herverdeeleffecten in vergelijking met de rest van Nederland vanuit de verdeelsystematiek verklaarbaar zijn. Wat dat betreft delen wij de opvatting van de leden van de PvdA-fractie die de teruggang als begrijpelijk typeren.

Deze constatering liet echter onverlet onze, ook in het overleg met de Tweede Kamer uitgesproken, bereidheid om nader met de regio in contact te treden op basis van door hen aan te leveren informatie. De door u genoemde motie beschouwen wij dan ook als een bevestiging van onze inzet om de situatie in de regio nader in beschouwing te nemen. Het kan immers zijn dat bepaalde, mogelijk voor de regio specifieke, ontwikkelingen worden gesignaleerd die tot een nadere analyse aanleiding geven en tot eventuele bijstelling noodzaken. Dat betekent dat de factoren die relevant kunnen zijn voor de regio Zuid-Limburg in onze algemene monitoring zullen worden ingebed (zie ook hierna de beantwoording van de vragen over nader onderzoek en de noodzakelijke aanpassingen van het systeem). Daarbij hebben wij in het overleg met de Tweede Kamer op 13 mei 1996 ook aangegeven dat als randvoorwaarde geldt dat nader onderzoek kostenverschillen dient aan te tonen die gehonoreerd zouden moeten worden.

Heel concreet is op dit moment al een aantal elementen aan de orde die door ons direct in ons plan van aanpak voor de monitoring van het verdeelstelsel worden opgenomen. Bij de aanpak van deze elementen zijn vertegenwoordigers uit de eerder genoemde gemeenten intensief betrokken. Allereerst wordt bezien of een nadere analyse van de uitkomst voor Zuid-Limburg een beter inzicht kan geven in de factoren die aan de herverdeeleffecten ten grondslag liggen. Als tweede, meer specifiek element, is aan de regio gevraagd aan te geven in hoeverre mogelijk de geaccidenteerdheid van het terrein extra kosten met zich brengt op het gebied van riolering c.a. Als derde spoor wordt geïnventariseerd of een factor die economische activiteit meet een, binnen de randvoorwaarden die we stellen aan het verdeelstelsel van het gemeentefonds, relevante indicator voor gemeentelijke kosten kan zijn. Overigens zullen dergelijke factoren bij implementatie logischerwijs een landelijke werking krijgen.

Het behoeft geen nadere toelichting dat deze inspanningen passen binnen het algemene uitgangspunt om de verdeling van het gemeentefonds zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de relatieve kostenverschillen tussen gemeenten. Het gemeentefonds bevindt zich in een dynamische omgeving, nieuwe scheefgroei moet zoveel als mogelijk worden voorkomen.

De leden van de PvdA-fractie wijzen er voorts op dat de regio Zuid-Limburg in aanmerking komt voor het komende EFRO V-programma (1997–1999). De cofinanciering van dit programma is volgens deze leden door het wegvallen van het RP-OZL-programma van het Ministerie van Economische Zaken bemoeilijkt, terwijl als gevolg van dit wetsvoorstel ook de financiering van de EFRO-programma's bemoeilijkt wordt. De leden van de PvdA-fractie vragen welke mogelijkheden er zijn om in ieder geval gedurende de loop van het EFRO V-programma deze regio van additionele financiering te voorzien. Allereerst willen wij er op wijzen dat het gemeentefonds niet het instrument is om in de additionele financiering te voorzien. De omvang van het gemeentefonds is bij de herverdelingsoperatie een gegeven. Hieraan willen wij nog toevoegen dat de co-financiering voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, dat als doel heeft de verschillen in economische ontwikkeling tussen de regio's in de Gemeenschap te verkleinen, een proces is waarbij de regio en betrokken departementen, met Economische Zaken als het coördinerende departement, afspraken maken. Daarbij dient de door de regio's gevraagde co-financiering te worden ingepast binnen de geldende beleids- en budgettaire kaders. Het ligt derhalve niet op de weg van de gemeentefondsbeheerders om via het gemeentefonds in de co-financiering bij te dragen.

De vraag van de leden van de D66-fractie over de autonomie van de gemeenten is op pagina 8 en 9 reeds beantwoord.

De leden van de D66-fractie vragen voorts of de OZB in zijn algemeenheid niet leidt tot te hoge lastenstijging voor de burger en/of te grote verschillen per gemeente.

Of de OZB te hard stijgt of niet, is mede afhankelijk van de invalshoek van waaruit dit wordt gezien. Indien er een relatie is met een hoog voorzieningspeil, hoeven relatief sterk stijgende OZB-tarieven niet in alle gevallen problematisch te zijn. Dit kan ook samenhangen met plaatselijke politiek-bestuurlijke keuzen. Wij zijn op dit punt eerder, bij de beantwoording van de vragen over de autonomie van de gemeenten, uitgebreid ingegaan. Het kabinet werkt aan de afronding van de Nota Lokale lastendruk. Daarin wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van de hoogte en verschillen in de OZB en oorzaken daarvan.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af of door het nieuwe systeem de gemeenten, anders dan de bedoeling is, invloed krijgen op het inkomensbeleid voor de burger.

Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend. Het nieuwe systeem leidt niet tot een grotere of kleinere invloed van gemeenten op het inkomensbeleid. De nFvw wijzigt niets in de fiscale bevoegdheden van de gemeenten. Als gevolg van de nFvw zullen de verschillen in gemeentelijke lastendruk afnemen, zoals wij bij de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD- en D66-fractie over de autonomie van de gemeenten al hebben aangegeven.

Gewichten-bedragen per eenheid

De leden van de CDA-fractie achten de toelichting die de regering bij de wetsvoorstellen geeft op de bedragen per eenheid ontoereikend en verwarrend. Deze leden vragen of uiteen gezet kan worden langs welke weg de berekening van die bedragen precies heeft plaatsgevonden. Tevens vroegen zij zich af welke functie de bedragen per eenheid precies hebben. Gaat het om een absolute of een relatieve term? Gaat het met andere woorden om de onderlinge verhouding tussen de maatstaven of om de hoogte van de bedragen zelf?

In het verlengde hiervan menen deze leden dat de uitkering van iedere gemeente niet alleen wordt bepaald door de aantallen eenheden van de verdeelmaatstaven, het bedrag per eenheid en de uitkeringsfactor, maar ook door het bedrag dat het Rijk jaarlijks voor de algemene uitkeringen ter beschikking stelt. Deze leden vragen ook wat de uitkeringsfactor is en welke functie hij heeft.

Ter beantwoording van deze vragen geven wij allereerst een korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel.

Het gemeentefonds wordt verdeeld via verdeelmaatstaven, zoals inwoners, oppervlakte enzovoorts. Per maatstaf geldt een bedrag per eenheid (het tarief). Voor elke maatstaf wordt het produkt van het tarief en het aantal eenheden uitgerekend. Wanneer vervolgens al deze produkten worden opgeteld, ontstaat de uitkeringsbasis. In het door de Rgf voor 1992 (het onderzoeksjaar) ontwikkelde verdeelmodel waren – gegeven het aantal eenheden – alle tarieven precies zo gekozen dat de uitkeringsbasis minus de OZB-maatstaf exact gelijk was aan de omvang van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Voor dat jaar gold: Omvang gemeentefonds = uitkeringsbasis -/- geijkte OZB.

De hoogte van de bedragen per eenheid is in een aantal stappen bepaald.

Stap 1. In het evaluatie-onderzoek is nagegaan wat het collectief der gemeenten in 1992 op elk van de onderscheiden clusters werkelijk uitgaf. Deze macro-bedragen vormden de basis voor de respectieve ijkpunten (en ook voor de niet-geijkte delen).

Stap 2. Het aldus per ijkpunt (en de som van de niet-geijkte clusters) bepaalde bedrag moest vervolgens worden verdeeld via een aantal maatstaven. De gewichten voor de per ijkpunt gebruikte maatstaven zijn zo gekozen, dat de «cluster-specifieke uitkeringsbasis» tot het in stap 1 bepaalde macro-bedrag sommeerde.

Stap 3. Sommige maatstaven komen in meerdere ijkpunten voor. Voor het «totaal-tarief» van die maatstaven moeten dus de «cluster-specifieke tarieven» worden opgeteld.

Aldus zijn voor 1992 per maatstaf de bedragen per eenheid bepaald. Ter illustratie is in bijlage 2¹ de berekening voor het ijkpunt Groen (gemeentelijke uitgaven voor parken, gazons, openbare sportvelden) weergegeven.

Ook als we afzien van bijzondere mutaties, zoals de overheveling van specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds, is de omvang van het gemeentefonds aan veranderingen onderhevig. Daarnaast veranderen de vele aantallen (inwoners, woonruimten etc.) in de uitkeringsbasis. Beide veranderingen treden niet alleen van jaar op jaar op, maar zelfs binnen een jaar, namelijk door verschillen tussen (diverse) ramingen en de realisaties. Omdat het gemeentefonds een opdeel-fonds is, moet steeds bovenstaande gelijkheid gelden. Dat betekent dat bij iedere verandering alle tarieven moeten worden herberekend om het geheel kloppend te houden. Dit gebeurt door de tarieven ongewijzigd te laten en de gehele uitkeringsbasis te vermenigvuldigen met een factor die zodanig is vastgesteld dat het beschikbare bedrag in het gemeentefonds volledig wordt verdeeld.

Wij hanteren deze methode al sinds de FVW'60, overigens om zuiver praktische redenen. Aldus wordt namelijk voorkomen dat bij elke, vaak minieme, wijziging een geheel nieuwe gewichtenlijst aan de gemeenten moet worden toegezonden; er kan worden volstaan met het geven van de nieuwe uitkeringsfactor (UF), in de FVW'84 (en ook al in de FVW'60) uitkeringspercentage genoemd.

De eerder genoemde vergelijking luidt dan: gemeentefonds = (uitkeringsbasis x UF) -/- geijkte OZB.

De uiteindelijke bedragen per eenheid zijn dus gelijk aan de gepubliceerde gewichten vermenigvuldigd met de uitkeringsfactor. Bij de cijfers voor het jaar 1992 was de UF 1,000; bij de cijfers voor het jaar 1995 geldt voornamelijk een UF van 1,076.

In bijlage 3¹ illustreren wij de werking van het verdeelstelsel en de uitkeringsfactor aan de hand van een fictief voorbeeld.

De bedragen per eenheid hebben derhalve geen directe relatie met de berekende gemeentelijke kosten per eenheid en beogen dus niet voor die kosten de financiële dekking te bieden. De verdeling moet met andere woorden los worden gezien van de omvang van de beschikbare middelen. Wij zijn daar eerder, bij de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie over de reikwijdte van de wet, uitgebreid op ingegaan. De verdeling moet bij elk beschikbaar bedrag een juiste zijn. De verdeling dient rekening te houden met de relatieve kostenverschillen tussen gemeenten onderling. In die zin zijn de gewichten relatieve grootheden.

De leden van de CDA-fractie wijzen er terecht op dat de uitkeringsfactor noch in de wettekst noch in de toelichting wordt genoemd of gememo-reerd. In het Besluit financiële verhoudingen Rijk-gemeenten, behorend bij de nFvw, wordt deze term nader verklaard en toegelicht.

Nader onderzoek-noodzakelijke bijstellingen en correcties

De leden van de CDA-fractie vragen om een volledig overzicht met bestaande onzekerheden ten aanzien van het verdeelsysteem waarover nader onderzoek zal plaatsvinden. Voorts vragen zij om 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.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer hebben wij aangegeven dat wij van mening zijn dat de beide voorstellen van wet, zijnde de nFvw en de bijbehorende IFvw, voldragen zijn en geen hiaten bevatten. Zij zijn

¹ De genoemde bijlagen zijn ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 117008.7.

derhalve voldoende rijp om te kunnen worden ingevoerd. In onze optiek is dan ook geen sprake van de door de leden van de CDA-fractie genoemde onzekerheden. Wel behoeft het nieuwe systeem na invoering een goede nazorg om te voorkomen dat nieuwe scheefheden ontstaan. Het is mede hierom dat in het kader van het periodiek onderhoud bijzondere aandacht zal worden besteed aan een aantal door de Tweede Kamer aangekaarte onderwerpen. In de memorie van toelichting bij de begroting van het gemeentefonds zullen wij de aanpak van deze onderwerpen schetsen. Het is inderdaad conform de veronderstelling van de leden van de CDA-fractie de bedoeling dat overeenkomstig de wens van deze leden bij de afronding van de invoeringsperiode van het nieuwe systeem per 1 januari 2001 ten aanzien van alle onderwerpen de signalering respectievelijk het onderzoek zal zijn afgerond. In een aantal gevallen kan dit mogelijk leiden tot aanpassing van het stelsel, in een aantal andere gevallen kan mogelijk worden geconcludeerd dat aanpassing niet nodig respectievelijk niet wenselijk is.

De vragen van de leden van de CDA-fractie over de omvang van het gemeentefonds in relatie tot het rekentarief OZB hebben wij op pagina 2 en 3 reeds beantwoord.

Deze leden vragen voorts waarom het amendement van het lid van de Tweede Kamer Van der Vlies door ons is ontraden.

Zoals deze leden veronderstellen is inderdaad om de op pagina 2 en 3 genoemde redenen het (inmiddels verworpen) amendement door ons ontraden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen aandacht voor de effecten op het gebied van economische en fiscale ontwikkeling, in casu koopkrachtontwikkeling op lokaal gebied gekoppeld aan de macro koopkrachtontwikkeling op landelijk niveau.

Bij motie van het lid van de Tweede Kamer, mevrouw Noorman-den Uyl, wordt de regering gevraagd «om een monitor te ontwikkelen die gedurende de invoeringsperiode van de wet registreert en zichtbaar maakt wat de ontwikkeling van de gemeentelijke tarieven en belastingen is op de koopkracht van burgers in de te onderscheiden inkomensniveaus en huishoudens, en op de tarieven van niet-woningen waaronder bedrijven» (Kamerstukken II, 1995–1996, 24 552 en 24 553, nr. 14). Het kabinet is voornemens om aan deze motie uitvoering te geven. De aandachtspunten die de leden van de fractie van de PvdA in de Eerste Kamer benadrukken, worden hierin betrokken. De Nota Lokale lastendruk die in voorbereiding is zal hiervoor als nulpuntmeting dienen.

De leden van de fractie van D66 vernemen graag van de regering voor welke gemeenten sprake is van extreme gevolgen en in welke mate de overgangsregeling er in voorziet.

De invoering van het nieuwe verdeelstelsel leidt in een aantal gevallen tot beduidende herverdeeffecten. Met een invoeringstraject dat op basis van de gegevens 1995 voorziet in een aanpassing in 5 stappen en een maximale achteruitgang van 5% van de algemene uitkering per jaar is voor de gemeenten de mogelijkheid gecreëerd om zich langs de weg van de geleidelijkheid in te stellen op het nieuwe uitkeringsniveau. Voor de 12 gemeenten met een nadeel van meer dan 25% is een bijzondere voorziening getroffen. Zij ontvangen een bedrag ineens – een afkoopsom – dat ook hen in staat stelt met jaarlijkse stappen van niet meer dan 5%

per jaar toe te groeien naar het nieuwe uitkeringsniveau. Wij menen dat op deze wijze, ondanks een soms forse achteruitgang, voor alle gemeenten een acceptabele aanpassing aan het nieuwe uitkeringsniveau is verzekerd.

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

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