

Vergaderjaar 1995–1996

24 552

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1. Inleiding	3	3.8.3.2. Het evaluatie-onderzoek	35
1.1. Algemeen	3	3.8.3.3. Het wetsvoorstel	37
1.2. Aanleiding voor het wetsvoorstel	5	3.8.3.4. Het vervolg	37
1.3. De opbouw van de nieuwe regelgeving	7	3.8.3.5. Grote-stedenbeleid	37
1.4. Leeswijzer	9	3.9. De aanvullende uitkering	38
		3.10. Invoering nieuw verdeelstelsel	39
Hoofdstuk 2. Het verdeelstelsel van het gemeentefonds in een breder kader	9	3.11. Interimmaatregel	40
2.1. Inleiding	9	Hoofdstuk 4. Het verdeelmodel	40
2.2. De plaats van de gemeente in de bestuurlijke organisatie	10	4.1. Inleiding	40
2.3. De plaats van de algemene uitkering in de financiële verhouding	10	4.2. De verdeelmaatstaven	41
2.3.1. Algemene uitgangspunten	10	4.3. Inkomstenmaatstaf	41
2.3.2. De huidige financiële verhouding	11	4.3.1. Wetsfictie	42
2.3.3. De omvang van het gemeentefonds	12	4.3.2. Bezwaar- en beroepsprocedures, gevolgen voor de hoogte van de algemene uitkering	42
Hoofdstuk 3. De verdeling	13	4.3.3. Verzoeken om herziening van de algemene uitkering	43
3.1. Inleiding	13	4.3.4. Vrijstellingen in de onroerende-zaakbelastingen	44
3.2. Geschiedenis Financiële-Verhoudingswet	13	4.4. Uitgavenmaatstaven	45
3.3. Eisen aan het verdeelstelsel	15	4.4.1. Sociaal	45
3.4. Het huidige verdeelstelsel	17	4.4.2. Functie	46
3.5. Het nieuwe verdeelstelsel	18	4.4.3. Fysiek	47
3.6. IJkpunten en verdeelmaatstaven	19	4.4.4. Vaste bedragen	50
3.7. De belastingcapaciteit nader bezien	19	4.5. Ontwikkelingen in maatstaven en gewichten	50
3.7.1. Waarom een inkomstenmaatstaf en hoe ziet de maatstaf eruit?	19	Hoofdstuk 5. De dynamiek van het verdeelstelsel	51
3.7.2. Advies Rgf	23	5.1. Inleiding	51
3.7.3. Mate van verevening van de belastingcapaciteit	24	5.2. Actualisering	51
3.7.3.1. Regionale waardeverschillen	25	5.2.1. Cumulatie herverdeeleeffecten	51
3.7.3.2. Tariefdifferentiatie OZB	25	5.2.2. Wet voorzieningen gehandicapten	52
3.8. De verdere verdeling nader bezien	26	5.2.3. Bijstand	52
3.8.1. Uitgaven als leidraad: kostenstructuur	26	5.2.4. Sociale vernieuwing	52
3.8.1.1. Sociale structuur	26	5.2.5. Decentralisatie onderwijshuisvesting	52
3.8.1.2. Fysieke structuur	29	5.2.6. Kinderopvang	52
3.8.1.3. Centrum- of regionale functie	31	5.2.7. Vierde nota ruimtelijke ordening extra	53
3.8.1.4. Beëindiging verfijningen	32	5.2.8. Actualisering naar 1994 en 1997	53
3.8.2. Werkgelegenheidseffecten	33	5.3. Ontwikkelingen in de financiële verhouding	54
3.8.3. Verdeling vier grote steden	34	5.3.1. De eigen inkomsten	54
3.8.3.1. Terugblik	35		

5.3.2.	De specifieke uitkeringen	55
5.4.	Ontwikkelingen in de bestuurlijke organisatie	55
5.5.	Periodiek onderhoud	56
Hoofdstuk 6.	Institutionele vormgeving	58
6.1.	Inleiding	58
6.2.	Juridische vormgeving	58
6.3.	Adviesstructuur	60
6.4.	Bezwaar en beroep	60
	Artikelsgewijs	62
	Bijlage: Evaluatie Financiële-Verhoudingswet 1984	70

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

1.1. Algemeen

Dit wetsvoorstel beoogt herziening van het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Het verdeelstelsel is nu te scheef en te star. Kern van het voorstel is een zodanige herziening van de verdeling dat een betere aansluiting ontstaat tussen de wijze van verdelen en de verschillen in kostenstructuren van gemeenten. Daarbij wordt tevens het vermogen van gemeenten eigen inkomsten te verwerven betrokken.

De voorstellen bestaan uit een nieuwe Financiële-verhoudingswet, een daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur en een Invoeringswet. Het huidige stelsel wordt daarmee zodanig herzien dat de verdeling actueel kan worden gehouden. Sinds de vorige aanpassing van de verdeling is er immers, mede door de starheid van het stelsel van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (FVW'84), een te grote afstand ontstaan tussen het verdeelmodel en de ontwikkeling in de taken en kostenstructuren. Dit stelsel blijkt daarmee onvoldoende veranderingen in de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving te kunnen volgen.

De Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) heeft aan de wieg gestaan van deze voorstellen. Als eerste is binnen dit adviesorgaan, waarin een breed scala van gemeentelijke vertegenwoordigers participeert, ongenoegen ontstaan over de geldende verdeling.

De ontwerp-voorstellen, die om advies naar de Rgf zijn gezonden, hebben wij een brede verspreiding gegeven. De voorstellen hebben tot vele reacties geleid. Een andere wijze van verdelen van geld leidt per definitie tot voordeel- en nadeelgemeenten. Begrijpelijkerwijze laten vooral gemeenten die er ten opzichte van het huidige verdeelstelsel op achteruit gaan van zich horen.

Machiavelli verklaart dergelijke reacties als volgt: «Men dient namelijk voor ogen te houden dat niets qua voorbereiding moeilijker, qua succes twijfelachtiger en qua uitwerking gevaarlijker is dan zich opwerpen als iemand die veranderingen wil doorvoeren. Want hij die dat doet heeft slechts hen die van de oude toestand profiteren tot vijanden, terwijl hij slechts lauwe medestanders vindt in hen die van de nieuwe toestand profiteren.»

In een enkel geval hebben nadeelgemeenten wetenschappers aangezocht om hun oordeel te geven over de onderzoeksmethode. In een aantal commentaren worden daarover kritische noten gekraakt. Wij gaan in deze memorie nog uitgebreider in op de onderzoeksmethode, maar merken nu reeds op dat de verdeling van het gemeentefonds bij uitstek een bestuurlijke en politieke opdracht is, waaraan onderzoek en wetenschap ten dienste staan.

De nadruk op de herverdeeleffecten heeft de aandacht enigszins afgeleid van de wezenlijke verandering die in de verdeelsystematiek wordt voorgesteld en die wij aanduiden met: kostengeoriënteerd. Het nieuwe verdeelsysteem moet niet in de eerste plaats worden beoordeeld op zijn herverdeeleffecten, maar op de vraag of in voldoende mate met relevante kostenfactoren rekening wordt gehouden. Die vraag is slechts te beantwoorden in de context van het beleid. Wij geven een korte schets van die context.

In de afgelopen jaren is de problematiek van de grote steden hoog op de politieke agenda terecht gekomen. Daar ballen de problemen van minderheden, werkloosheid, onveiligheid en leefmilieu zich samen. Deze

problemen zijn in de steden in zodanige dichtheid en samenhang aanwezig dat de bestaande taakverdeling en organisatie niet meer toereikend is. In elk geval voor de twee grootste steden wordt dit aangepakt via de vorming van stadsprovincies. Ook voor Haaglanden is in principe gekozen voor een stadsprovincie; het traject van voorbereiding van de wetsvoorstellen wordt voortgezet onder gelijktijdige uitwerking van mogelijke alternatieven in de vorm van varianten voor gemeentelijke herindeling, opdat eind 1996 een afgewogen beslissing kan worden genomen. Ook voor de overige steden wordt via de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie naar verbeteringen gezocht. Daarnaast is er het grote-stedenbeleid, dat is bedoeld om de steden beter in staat te stellen aan hun problemen het hoofd te bieden.

Het op peil houden en verbeteren van de leefbaarheid van grote stad en platteland, hoe verschillend qua problematiek ook, stelt hoge eisen aan het lokaal bestuur. Het moet voldoende kunnen vertrouwen op eigen kracht om creatief op te treden en eigen oplossingen voor eigen problemen te vinden. Het is, naar onze opvatting, ook niet de rol van de rijksoverheid om klaar te staan om daar, waar de lokale overheid het moeilijk heeft, onmiddellijk in haar plaats te treden.

De inrichting van de financiële organisatie, dus ook de verdeling van het gemeentefonds, moet de eigen bestuurskracht van gemeenten ondersteunen. De middelen waarover gemeenten beschikken moeten hen – in gelijke mate – in staat stellen om zelf oplossingen voor de lokale vraagstukken te vinden.

In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de verdeling van het gemeentefonds onvoldoende aansloot bij de taken waar gemeenten zich voor gesteld zagen. Met name kwam het beeld naar voren dat gemeenten met een slechte sociale structuur en een regionale functie, groot en klein, relatief onderbedeeld waren.

Nog in de jaren tachtig, dus niet lang na het van kracht worden van de FVW'84, toonde een rapport van de zogenaamde groep-Deventer¹ aan dat er grote scheefheid bestond binnen de groep middelgrote gemeenten. Het rapport van de commissie-Montijn schetste vervolgens de behoefte van de grote steden aan een andere verdeling.

Een korte tocht door het land, waarbij verschillende gemeenten worden aangedaan, zou op zichzelf al voldoende aan het licht brengen dat voorzieningenniveaus uiteenlopen. Evident zijn de contrasten tussen centrum- en randgemeenten. De verschillen in voorzieningenniveau blijken niet altijd samen te hangen met verschillen in lokale lastenniveaus of de hoogte van de belastingtarieven. Wat verder opvalt is dat de omvang van de problemen niet samenhangt met de omvang van de gemeente. Ook kleinere gemeenten hebben soms te kampen met een relatief zwakke sociale structuur of vervullen een dure centrumfunctie.

Tenslotte heeft de Tweede Kamer eind 1991 in de motie de Cloe c.s.² aangedrongen op een structureel andere verdeling.

De evaluatie van de huidige verdeling van het gemeentefonds bevestigde het beeld van een scheve verdeling. Die evaluatie bood tevens het uitzicht op een zodanige verandering van het verdeelstelsel dat de sociale structuur en de regionale functie kenmerken zijn die een veel zwaardere rol zouden kunnen spelen bij de verdeling.

Het op grond daarvan door ons voorgestelde verdeelstelsel sluit veel beter aan op de inhoudelijke vraagstukken en stelt gemeentebesturen daarom – beter dan met de huidige verdeling mogelijk is – in staat, ook diegenen waar de moeilijkste vraagstukken aan de orde zijn, daaraan zelf het hoofd te bieden. Één blik op de verdeelmaatstaven maakt duidelijk welk gewicht wij hechten aan de aanpak van een slechte sociale structuur, het goed vervullen van de centrumfunctie, een zorgvuldig beheer van de

¹ Zie het rapport «Onder druk» van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, memorandum nr. 11, oktober 1987.

² Kamerstukken II 1991/92, 23 300 VII, nr. 14.

fysieke omgeving en een evenwichtige verdeling van de lasten om tot een zo doeltreffend en doelmatig mogelijke besteding van de middelen te komen (zie paragraaf 3.5, tabel 3).

Wij zijn al met al van opvatting dat de herziening van het gemeentefonds een belangrijke voorwaarde is om gemeenten beter in staat te stellen de vraagstukken in hun gebied aan te pakken.

In dit kader is van belang dat het grote-stedenbeleid (GSB), de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie (VBO) en de vernieuwing van de financiële organisatie elkaar versterken en elkaar nodig hebben. Het GSB geeft de gemeenten extra beleidsruimte en meer specifieke middelen, terwijl de vorming van stadsprovincies gericht is op het scheppen van de kaders waarbinnen het beleid – met die extra ruimte en middelen – kan worden vormgegeven. Via de vernieuwde financiële verhoudingen zouden de gemeenten in een meer gelijkwaardige positie gebracht kunnen worden, gelet op de kosten die zij maken en op hun draagkracht. Daarmee verdwijnt de huidige scheefheid en krijgen veel centrumgemeenten ook in financieel opzicht meer armslag.

1.2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

Medio 1990 kwam de Rgf op grond van zijn ervaringen tot de conclusie dat het gewenst was het verdeelsysteem van de algemene uitkering uit het gemeentefonds aan een evaluatie-onderzoek te onderwerpen. Deze conclusie was gebaseerd op de constatering dat sinds de invoering van de FVW'84, die is gebaseerd op cijfers van 1977, veel veranderingen met mogelijke gevolgen voor de uitkomst van het verdeelsysteem hadden plaatsgevonden. De Rgf wees onder andere op de grote bezuinigingen, de taakverandering van gemeenten, de overheveling van specifieke uitkeringen, de gemeentelijke herindelingen en de zich aandienende consequenties van belangrijke beleidsvoornemens van het Rijk.

De behoefte aan evaluatie van het verdeelstelsel van het gemeentefonds werd tevens ingegeven door ontwikkelingen die gevolgen zouden kunnen hebben voor het functioneren van het verdeelstelsel in de toekomst, zoals verdere decentralisatie en sanering van specifieke uitkeringen, de reorganisatie van het binnenlands bestuur en een uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied.

In 1991 is het evaluatie-onderzoek door de Rgf in nauw contact met de beheerders van het gemeentefonds ter hand genomen. Het is gefaseerd uitgevoerd, waarbij na elke fase steeds uitvoerig is gerapporteerd.¹ Een uitgebreide beschrijving van het onderzoek is als bijlage opgenomen.

Op 18 maart 1994 heeft de Rgf zijn advies met betrekking tot de evaluatie van het gemeentefonds aan ons aangeboden. In dit advies stelt de Rgf vast dat de huidige verdeling van de algemene uitkering ten onrechte gedomineerd wordt door het verschil in omvang: hoe groter de gemeente, des te hoger – in absolute bedragen én verhoudingsgewijs – de algemene uitkering. Daarmee wordt geen recht gedaan aan de variëteit van gemeenten binnen dezelfde grootteklasse. Het huidige stelsel schiet vooral tekort in de mate waarin rekening gehouden wordt met kostenverschillen die voortvloeien uit de variatie in de sociale structuur. In mindere mate geldt dat ook voor de centrumfunctie en de fysieke structuur. Het huidige verdeelstelsel houdt voorts geen rekening met de verschillen in belastingcapaciteit (draagkracht). De bestaande verschillen tussen gemeenten in belastingdruk hangen daardoor maar in beperkte mate samen met de eigen lokale afweging. Tot slot blijkt uit de evaluatie dat de huidige scheve verdeling mede wordt veroorzaakt doordat het

¹ Zie de rapporten «Structuur gerecht» en «Naar capaciteit belast». Deze zijn ter kennis van de Tweede Kamer gebracht bij brief van 17 februari 1995, nr. VFO93/4/U156.

verdeelstelsel star is en onvoldoende kan inspelen op veranderingen in zijn omgeving.

De Rgf adviseerde een nieuw verdeelstelsel te ontwerpen met de volgende kenmerken:

- de verdeling moet expliciet kostengeoriënteerd zijn;
- de verdeling moet rekening houden met de verschillen in belastingcapaciteit van gemeenten;
- het stelsel moet flexibeler zijn.

Naar het oordeel van de Rgf kan met een dergelijk stelsel beter tegemoet worden gekomen aan de diversiteit in aard en omvang van gemeenten, terwijl tevens nieuwe ontwikkelingen beter kunnen worden opgevangen.

Bij brief van 15 april 1994¹ heeft het vorige kabinet in reactie op het Rgf-advies de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitgangspunten voor een nieuw verdeelstelsel. In deze eerste, globale reactie heeft het toenmalige kabinet, vooruitlopend op nadere uitwerking van de voorstellen, het advies van de Rgf op hoofdlijnen overgenomen. Dat betekent dat het te maken nieuwe verdeelstelsel:

- meer rekening houdt met de kosten die gemeenten maken bij de vervulling van hun taken;
- meer rekening houdt met de belastingcapaciteit van gemeenten, zodat de grote verschillen in belastingdruk, onder andere tussen stad en rand, in belangrijke mate verminderd kunnen worden;
- meer rekening houdt met sociale structuurkenmerken en de regionale functie;
- verhoudingsgewijs minder rekening houdt met de grootte van gemeenten, met tevens als voordeel dat de verdeling minder gevoelig is voor wijzigingen in de gemeentelijke indeling.

Door de Rgf is aangegeven dat het door hem aanbevolen stelsel tot substantiële herverdeeleffecten leidt. Deze treden met name op tussen gemeenten met lage respectievelijk hoge kosten en tussen gemeenten met een grote respectievelijk een kleine belastingcapaciteit. De herverdeeleffecten tussen de groottegroepen van gemeenten zijn belangrijk kleiner dan binnen de groottegroepen. De herverdeeleffecten worden voor een groot deel verklaard door de betere aansluiting op sociale structuurkenmerken en door de verevening van de belastingcapaciteit. Elders in deze toelichting wordt nader op de herverdeeleffecten ingegaan. Hier volstaan wij met erop te wijzen dat de feitelijke herverdeeleffecten in 1997 zullen afwijken van de door de Rgf gepresenteerde cijfers voor 1992, met name als gevolg van de noodzakelijke actualisering.

Bij brief van 17 november 1994 hebben wij de Rgf verzocht advies uit brengen over de voorstellen tot herziening van het gemeentefonds. Daarbij vroegen wij de Rgf ook om in te gaan op de commentaren, die het eerdere advies van de Rgf had losgemaakt.

Ook in het algemeen overleg met de Vaste Kamercommissies van Binnenlandse Zaken en Financiën van 30 november 1994, waar de voorstellen aan de orde werden gesteld, is daar naar gevraagd (Kamerstukken II 1994/95, 23 900 C en D, nr. 5). Daarnaast werd in dat overleg van de zijde van de Kamer ook een aantal vragen gesteld, waarbij werd verzocht deze door te geleiden naar de Rgf. Op een aantal vragen, die in dat overleg aan de orde zijn gesteld, wordt in deze memorie nader ingegaan.

Ook hebben wij de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS) om advies gevraagd, met name ten aanzien van de verdelmaatstaven en de betrokkenheid van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) daarbij als bron van vele gegevens.

¹ Kamerstukken II 1993/94, 23 400 C, nr. 11.

De Rgf heeft op 19 januari 1995 advies uitgebracht. In zijn advies gaat de Rgf in grote lijnen akkoord met de voorstellen van het kabinet. Op bepaalde punten is de Rgf het oneens of heeft kanttekeningen ten opzichte van het kabinetsstandpunt. In deze memorie zal worden aangegeven op welke punten de Rgf een andere opvatting dan het kabinet heeft.

De CCS heeft op 17 januari 1995 advies uitgebracht, waarbij men instemming betuigde met de voorstellen.

1.3. De opbouw van de nieuwe regelgeving

Het wetsvoorstel bevat een integrale herziening van de FVW'84. Hieraan ligt onder meer de overweging ten grondslag dat het nieuwe verdeelstelsel zo afwijkend is van het bestaande stelsel, dat een gehele herziening van de FVW'84 in de rede ligt.

Er is tevens naar gestreefd de regelgeving op het terrein van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten meer inzichtelijk en toegankelijk te maken. Voorts is rekening gehouden met de na 1984 tot stand gekomen herziene Comptabiliteitswet en de Algemene wet bestuursrecht.

Dat de vorm van de wet geheel nieuw is, betekent niet dat er sprake is van inhoudelijke wijziging van een groot deel van de regelgeving. Op een enkel punt wordt de regelgeving aangepast aan de bestaande praktijk. Zo sluit de voorgestelde regeling van de voeding van het gemeentefonds beter aan bij de bestaande praktijk. De goed bruikbare onderdelen van de bestaande regelgeving zijn overgenomen. In een aantal gevallen is de regelgeving om redenen van inzichtelijkheid en deregulering ingrijpend herzien.

Belangrijk verschil met de huidige regelgeving is dat het onderscheid tussen algemene verdeelmaatstaven en verfijningen komt te vervallen. In het nieuwe verdeelstelsel zijn structuurkenmerken die uitgavenverschillen tussen gemeenten veroorzaken als verdeelmaatstaf opgenomen. Met deze nieuwe systematiek is het instrument van de verfijningen niet meer nodig.

Zoals ook is aangegeven in het nader rapport bij het advies van de Raad van State over het voorstel van Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam (Kamerstukken II 1994/95, 24 087, B) dient, gelet op het vereiste in artikel 132, zesde lid, van de Grondwet, een juist evenwicht gevonden te worden tussen hetgeen in de wet en hetgeen in de gedelegeerde regelgeving wordt opgenomen. De hoofdelementen van de financiële verhouding moeten, met andere woorden, in de wet zijn geregeld. Als hoofdelementen in die verhouding onderscheiden wij:

- de instelling van het gemeentefonds en de organisatie en het beheer daarvan;
- het recht van gemeenten op een algemene, dat wil zeggen vrij besteedbare uitkering uit dat fonds;
- de wijze waarop de algemene uitkering wordt vastgesteld, algemene eisen aan de verdeling en algemene eisen aan de daarbij te hanteren verdeelmaatstaven;
- generieke voorschriften ten aanzien van andere uitkeringen aan gemeenten dan de algemene uitkering.

De opsomming laat zien dat de kern van de financiële verhouding uit meer bestaat dan alleen de verdeling van het gemeentefonds. De verdeling wordt op haar beurt door meer factoren bepaald dan alleen de verdeelmaatstaven. Zonder aan het belang van een goede regeling van de verdeelmaatstaven af te willen doen, is het daarom naar onze mening niet juist dat de maatstaven zelf de kern vormen van de financiële verhouding.

Mitsdien behoeven verdeelmaatstaven zelf niet in de formele wet te worden neergelegd. Uiteraard zijn in de formele wet wel eisen aan de te hanteren verdeelmaatstaven opgenomen. Deze eisen zijn ontleend aan de centrale doelstelling van de instelling en verdeling van het gemeentefonds, namelijk dat gemeenten in staat moeten zijn gelijkwaardige keuzen te maken. Anders gezegd, oogmerk van deze voorstellen is dat gemeenten kunnen beschikken over een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit. Teneinde die gelijkwaardigheid te kunnen bewerkstelligen dient rekening te worden gehouden met het vermogen van gemeenten inkomsten te verwerven (belastingcapaciteit) en met noodzakelijke uitgaven (kostenoriëntatie). Genoemde elementen gelden als de algemene eisen waaraan de verdeling van het gemeentefonds dient te voldoen. Het opnemen van deze algemene eisen in de formele wet maakt het mogelijk de uitwerking van de financiële verhouding te toetsen.

Wij achten het niet wenselijk de verdeelmaatstaven zelf in de formele wet vast te leggen omdat wij ook belangrijke praktische bezwaren zien. De ervaring met de Financiële-Verhoudingswet 1984 heeft geleerd dat in dat geval een verdeling die niet meer aan de eisen voldoet, dat wil zeggen een verdeling die onvoldoende recht doet aan de verschillen in kosten en draagkracht tussen gemeenten, alleen schoksgewijze en met vertraging van jaren kan worden rechtgezet. Wij willen voorkomen dat in de toekomst, zoals in het verleden is gebeurd, een jarenlange ernstige scheefgroei in de verdeling van het gemeentefonds kan optreden. Door alle verdeelmaatstaven in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen kunnen ontwikkelingen in kostenstructuren beter worden ondervangen en kan nieuwe scheefgroei worden voorkomen. Vastlegging van deze verdeelmaatstaven in de formele wet zou het flexibel reageren op nieuwe ontwikkelingen belemmeren.

Reeds nu zijn ontwikkelingen te voorzien die zich kort na, dan wel gelijktijdig met de invoering van het nieuwe verdeelstelsel zullen aandienen en waarmee in de (nieuwe) verdeling rekening gehouden zal moeten worden gehouden. Als voorbeelden noemen wij de decentralisatie van de onderwijshuisvesting en de decentralisatie op het terrein van de bijstand. Overheveling van de betrokken middelen naar het gemeentefonds zal betekenen dat nieuwe verdeelmaatstaven dienen te worden geïntroduceerd of definities van bestaande maatstaven dienen te worden aangepast. Het opnemen van de verdeelmaatstaven in de formele wet zou betekenen dat steeds wetswijziging nodig is voor de invoering of aanpassing van de verdeelmaatstaven. Het gevaar van jarenlange scheefgroei neemt hierdoor toe. Dit achten wij een groot bezwaar.

Bijstelling of introductie van verdeelmaatstaven zal op zorgvuldige wijze door ons ter hand worden genomen. Wij stellen ons voor steeds bij de begroting van het gemeentefonds eventuele voornemens tot aanpassingen van de verdeelmaatstaven kenbaar te maken. Ook andere aanpassingen in de verdeling (bedragen per eenheid) kunnen in dat kader aan de orde komen.

In deze memorie zijn de verdeelmaatstaven uit het ontwerp-Besluit toegelicht en wordt nader op de belangrijkste beleidsmatige aspecten ervan ingegaan.

De regeling van de specifieke uitkeringen wordt van de Gemeentewet naar deze nieuwe wet overgebracht.

Een aparte Invoeringswet regelt de invoering van het nieuwe stelsel. De invoering wordt in verband met de herverdeeleffecten van het nieuwe stelsel over een aantal jaren gespreid.

Het genoemde ontwerp-Besluit is bij de adviesrondes meegezonden. Het zal worden gepubliceerd zodra de nieuwe FVW kracht van wet heeft. Indien de behandeling van de ontwerp-Financiële-verhoudingswet door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanleiding geeft tot wijziging op meer dan ondergeschikte punten zal het ontwerp-besluit opnieuw aan de Raad van State worden voorgelegd.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van de memorie wordt een beeld geschetst van de omgeving van het gemeentefonds. We schetsen de plaats van de gemeente in de bestuurlijke organisatie en de plaats van het gemeentefonds in de financiële verhouding. Ook gaan we in op de wijze waarop nu de omvang van het gemeentefonds geregeld is.

De opbouw van het voorgestelde verdeelstelsel komt in hoofdstuk 3 aan de orde. Daarbij gaan wij met name in op de wijze waarop is omgegaan met verevening van de belastingcapaciteit en de wijze waarop wij – vooralsnog – de kosten van bijstandsverlening in het verdeelstelsel compenseren. Ook lichten wij daar toe op welke wijze de positie van de vier grote gemeenten in het stelsel is bepaald.

In hoofdstuk 4 wordt een overzicht gegeven van de verdeelmaatstaven zoals wij die voornemens zijn op te nemen in het Besluit financiële verhouding Rijk-gemeenten.

In hoofdstuk 5 gaan wij in op het dynamisch aspect van het verdeelstelsel. Wij bespreken in dat hoofdstuk de actualisering van het verdeelstelsel. Ook gaan wij in op de inhoud en vormgeving van periodiek onderhoud. Daarbij wordt tevens ingegaan op de voorziene ontwikkelingen in de omgeving van het gemeentefonds.

In hoofdstuk 6 tenslotte staan we kort stil bij de institutionele vormgeving: de adviesstructuur en de mogelijkheden van bezwaar en beroep.

De memorie wordt afgesloten met een artikelsgewijze toelichting.

HOOFDSTUK 2. HET VERDEELSTELSEL VAN HET GEMEENTEFONDS IN EEN BREDER KADER

2.1. Inleiding

In hoofdstuk 1 hebben wij aangegeven dat het huidige verdeelstelsel niet meer voldoet: de verdeling is scheef, het stelsel is te weinig flexibel.

Met het nieuwe stelsel beogen wij deze tekortkomingen zoveel mogelijk op te heffen. Het doel is in de eerste plaats een zodanige herziening van de verdeling van het fonds dat gemeentebesturen onderling in een meer gelijkwaardige financiële positie komen om de vraagstukken in hun gemeente aan te pakken.

Voorts wordt het stelsel in die zin herzien dat de verdeling bij de tijd kan worden gehouden, zodat kan worden voorkomen dat gaandeweg (weer) een te grote afstand ontstaat tussen het verdeelmodel en de ontwikkeling in de taken en kostenstructuren.

In de paragrafen 3.4 en 3.5 van deze memorie gaan wij dieper in op de oorzaken van de scheefheid in de huidige verdeling en de voorgestelde wijzigingen in de verdeelsystematiek.

In dit hoofdstuk gaan wij in op een aantal kenmerken van de omgeving van het gemeentefonds. Het fonds kan immers, zoals wij in de inleiding aangaven, niet los worden gezien van zijn omgeving. Met name de relatie met de bestuurlijke organisatie is van belang. In het streven naar een

meer democratisch, doelmatig en doeltreffend bestuur hebben de financiële en de bestuurlijke organisatie een zelfstandige, maar ook een elkaar aanvullende functie. Daarbij is sprake van een wisselwerking.

2.2. De plaats van de gemeente in de bestuurlijke organisatie

Het takenpakket van de gemeenten is voortdurend aan veranderingen onderhevig. Dit is een gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en van veranderende bestuurlijke verhoudingen. Op een aantal beleids-terreinen hebben omvangrijke decentralisatie- en dereguleringsoperaties plaatsgevonden. Een recent voorbeeld daarvan is de decentralisatie-impuls die tijdens de vorige kabinetsperiode tot uitvoering is gekomen.

Daarnaast kan worden geconstateerd dat taken niet alleen in de tijd, maar bijvoorbeeld ook naar plaats kunnen verschillen, afhankelijk van sociale of regionale omstandigheden. Er is dus sprake van dynamiek en differentiatie in het takenpakket van gemeenten.

De gemeente, als bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat, is voor de uitoefening van vele taken het meest aangewezen bestuursniveau. De gemeente signaleert dikwijls als eerste de noodzaak van (nieuwe) overheidstaken of van een andere aanpak en kan daarbij initiatieven nemen. Daar komt bij dat in onze samenleving vraagstukken vaak complex en met elkaar verweven zijn, zodat veel taken worden uitgeoefend samen met andere bestuursorganen en andere maatschappelijke actoren.

Het Rijk doet voor de realisatie van tal van beleidsdoelen een beroep op de inzet van de gemeenten. De gemeenten hebben niet alleen een eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid, zij zijn tevens onmisbaar bij het realiseren van veel rijksbeleid.

Er is dus vaak sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen Rijk en gemeenten. Die afhankelijkheid komt tot uitdrukking in de wet- en regelgeving die niet alleen beleidsontwikkeling op lokaal niveau mogelijk maakt en stimuleert, maar die ook de beleidsruimte van de gemeenten inperkt en gemeentelijk beleid afhankelijk maakt van besluitvorming op rijksniveau.

Een goede invulling van die wederzijdse afhankelijkheid vereist wel van gemeenten dat ze kunnen vertrouwen op eigen kracht.

Voor de financiële en de bestuurlijke organisatie vloeit hieruit voort dat deze zo moet zijn ingericht dat een juist evenwicht tussen decentrale en centrale verantwoordelijkheden tot stand komt en gehandhaafd blijft.

Krachtige en zelfstandige gemeenten zijn hierbij van essentieel belang. De financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten moet hieraan een bijdrage leveren, naast onder meer het beleid inzake de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en het grote steden beleid.

2.3. De plaats van de algemene uitkering in de financiële verhouding

2.3.1. Algemene uitgangspunten

De vraag naar de meest geschikte bekostigingswijze van gemeentelijke taken komt steeds opnieuw aan de orde. Hier gaan wij in op de plaats van de algemene uitkering in de financiële verhouding en de relatie tussen de financiële verhouding en de functies van de openbare financiën.

Voor hun uitgaven zijn de gemeenten in hoge mate afhankelijk van het Rijk. De bekostiging van de uitgaven van de gemeenten (55 miljard in 1995) geschiedt voor het grootste deel door middel van specifieke

uitkeringen (28 miljard) en de algemene uitkering (18 miljard). De eigen inkomsten van de gemeenten bedragen circa 9 miljard, waarvan de helft afkomstig is uit het gemeentelijke belastingen.

In de afgelopen 10 à 15 jaar is het besef gegroeid dat een overmaat aan beperkingen van het Rijk aan de decentrale beleidsvrijheid een doelmatige aanwending van collectieve middelen in de weg staat. Dit heeft mede geleid tot een vermindering van het aantal specifieke geldstromen. In de inkomsten van de gemeenten neemt hierdoor het aandeel van de eigen inkomsten toe en dat van de specifieke uitkeringen af. De integraliteit van de afweging wordt bevorderd; niet alleen kunnen voorzieningen beter tegenover elkaar worden afgewogen, maar ook de lastendruk wordt daar bij betrokken. Voorzover bekostiging uit eigen inkomsten niet mogelijk is of niet wenselijk wordt geacht is bekostiging uit de algemene uitkering van het Rijk aangewezen.

Daarmee kunnen verschillen in voorzieningencapaciteit als gevolg van verschillen in draagkracht (belastingcapaciteit) en in relevante kostenfactoren worden verkleind. Pas als is gebleken dat deze instrumenten voor de bekostiging van een bepaalde taak niet zijn aangewezen, komt de instelling van een specifieke uitkering aan de orde.

Het zwaardere accent in een dergelijke financiële verhouding op de eigen inkomsten bevordert niet alleen de doelmatige afweging, maar tevens de slagvaardigheid en zelfstandigheid van het bestuur, de betrokkenheid van de burger en de democratische controle.

Gezien deze ontwikkelingen neemt het belang van een goede verdeling van de algemene uitkering over de gemeenten toe. Bij een afname van specifieke uitkeringen door overheveling naar de algemene uitkering wordt de kostenvereveningsfunctie van de algemene uitkering belangrijker. Naarmate het eigen belastinggebied groter wordt, wordt het tevens belangrijker om rekening te houden met draagkrachtverschillen tussen gemeenten. Zou het verdeelstelsel op deze punten falen – en dat is met het huidige stelsel zeker het geval – dan zou het streven naar gelijkwaardige posities van gemeenten uit het zicht raken. Het thans vooral in de stad-rand-problematiek tot uiting komende onderscheid tussen gemeenten met een laag kostenniveau (goedkoop) of een grote belastingcapaciteit (rijk) enerzijds en dure, want voor veel noodzakelijke uitgaven staande, tevens arme gemeenten anderzijds is ongewenst, omdat dit onbedoelde verschillen in voorzieningenniveau en belastingdruk oplevert.

Grote verschillen in financiële positie zouden tevens kunnen leiden tot een roep om een intensievere bemoeienis van het Rijk met de financiële verhouding. Dit zou ten koste kunnen gaan van de grotere doelmatigheid die we met de inrichting van de financiële organisatie nastreven.

2.3.2. De huidige financiële verhouding

De feitelijke financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten kan worden vergeleken met de hierboven beschreven visie. De huidige opbouw van de inkomsten van de gemeenten uit de eigen inkomsten, de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen, alsmede de ontwikkeling gedurende de afgelopen jaren is weergegeven in tabel 1:

Tabel 1: inkomsten van de gemeenten (miljarden gulden en procenten)

		1987		1990		1995	
		mrd.	%	mrd.	%	mrd.	%
eigen belastingen		2,8	5	3,1	6	4,4	8
heffingen, rechten		1,6	3	2,0	4	4,2	8
algemene uitkering		12,1	23	13,9	28	17,8	32
specifieke uitk.		36,1	69	31,6	63	28,3	52
totaal		52,7	100	50,5	100	54,7	100

– de eigen inkomsten

De eigen inkomsten van de gemeenten bestaan uit inkomsten uit het gemeentelijk belastinggebied en uit overige eigen inkomsten (heffingen en retributies). Het aandeel van de heffingen en retributies neemt gestaag toe. Een belangrijke factor hierbij is het streven naar kostendekkendheid van gemeentelijke diensten, met name wat betreft reiniging en riolering. Deze inkomsten zijn van 1987 tot 1995 met 162% gestegen, vooral als gevolg van strengere milieu-eisen van het Rijk. Dit is dus niet veroorzaakt door gemeentelijk beleid.

De toename van de eigen belastinginkomsten is in vergelijking daarmee beperkt (+ 60% in dezelfde periode).

De stijging van de belastinginkomsten is niet alleen het gevolg van stijgende tarieven, maar ook van volume-ontwikkelingen.

– de algemene uitkering

Het aandeel van de algemene uitkering in de gemeentelijke inkomsten is sinds 1986 relatief toegenomen, voornamelijk als gevolg van de overheveling van specifieke uitkeringen.

– de specifieke uitkeringen

Uit het in tabel 1 geschetste beeld komt de overheersende positie van de specifieke uitkeringen in de financiële verhouding met de gemeenten naar voren.

Het merendeel van de gemeentelijke taken wordt op deze wijze bekostigd, maar er kan worden geconstateerd dat het relatieve belang ervan afneemt. Specifieke uitkeringen vormden in 1987 nog bijna 70% van de inkomsten van de gemeenten, in 1995 is dat afgenomen tot ruim 50%.

Alles overziende kan worden geconstateerd dat in de laatste jaren een proces op gang is gekomen waardoor het relatieve belang van de verschillende bekostigingsvormen is gewijzigd. De eigen inkomsten en de algemene uitkering nemen in belang toe, terwijl het aandeel van de specifieke uitkeringen daalt. Naar verwachting zal deze tendens zich in de toekomst voortzetten, zodat geleidelijk de financiële verhouding zich zal kunnen ontwikkelen langs de lijnen van de voorkeursvolgorde. De inrichting van het gemeentefonds moet zodanig zijn dat deze ontwikkeling verder wordt ondersteund.

2.3.3. De omvang van het gemeentefonds

In de voorgaande paragrafen hebben wij de omgeving van het gemeentefonds (de ontwikkelingen in het gemeentelijk takenpakket en in de bestuurlijke organisatie), alsmede de plaats van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in het totaal van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten behandeld. Een ander belangrijk aspect van de financiële verhouding wordt gevormd door de wijze waarop de voeding van het gemeentefonds tot stand komt.

In voorliggend wetsvoorstel wordt geen relatie meer gelegd met de in het verleden gebruikelijke opsomming van aandelen in (rijks)belastingen. De betreffende artikelen in de huidige FVW'84 hebben al vele jaren geen

praktische betekenis meer. In plaats daarvan is in de afgelopen jaren ruime aandacht besteed aan de wijze waarop de – wijziging in de – omvang van het gemeentefonds in relatie wordt gebracht met de ontwikkelingen in de overheidsfinanciën. In het navolgende lichten wij dit nader toe en geven wij aan op welke wijze nu met die evenredigheid wordt omgegaan.

Vanaf de oprichting van het fonds, in 1929, is de omvang vele jaren lang bepaald door de inkomsten van het fonds rechtstreeks te koppelen aan de rijksbelastinginkomsten (via een aandeelpercentage). Deze werkwijze had echter na verloop van jaren zijn inhoudelijke betekenis verloren. De omvang wordt derhalve al geruime tijd door de begrotingswetgever bepaald op basis van normen die los staan van de ontwikkeling van de rijksbelastinginkomsten. In het onderhavige wetsvoorstel is dan ook de systematiek van de wet op dit punt vereenvoudigd en in lijn gebracht met de huidige bestuurspraktijk. De nieuwe systematiek sluit aan bij de praktijk van uitgavennormering van het gemeentefonds door de begrotingswetgever. Bij Slotwet zal de begroting van het gemeentefonds met andere woorden sluitend worden gemaakt door inkomsten en gerealiseerde en te autoriseren uitgaven van het fonds aan elkaar gelijk te maken.

De bepaling van de omvang van de uitgaven van het gemeentefonds vindt vanaf het begrotingsjaar 1995 plaats op basis van een nieuwe normeringsmethodiek. Deze methodiek is het resultaat van een discussie die in het kader van de bestuursakkoorden 1990–1994 tussen de bestuurslagen is gevoerd en kan worden samengevat in het uitgangspunt «gelijke ontwikkeling».¹ Aangezien een bestuurlijke toets van het uitgangspunt gelijke groei voor rijksbegroting en fondsen niet kan ontbreken, vindt een periodiek overleg (voor- en najaarsoverleg) tussen het kabinet en de mede-overheden plaats.

De genoemde afspraken met betrekking tot de omvang van het gemeentefonds worden niet in deze wet neergelegd omdat zij primair een bestuurlijk karakter hebben. Dit bestuurlijke aspect van de normering zou bij een wettelijke regeling van de omvang van het fonds onvoldoende tot zijn recht komen. Hier komt bij dat de wetgever elk jaar afzonderlijk bij de begrotingswet de omvang van het fonds bepaalt.

HOOFDSTUK 3. DE VERDELING

3.1. Inleiding

In de vorige hoofdstukken is aangegeven dat de huidige verdeling van het gemeentefonds scheef is. In dit hoofdstuk behandelen wij onze voorstellen met betrekking tot een nieuw verdeelstelsel voor het gemeentefonds en geven wij aan hoe hiermee de scheefheid in de verdeling kan worden teruggedrongen.

3.2. Geschiedenis Financiële-Verhoudingswet

De voorliggende voorstellen moeten worden gezien in het licht van de recente geschiedenis van de financiële verhouding.

De Financiële-Verhoudingswet 1960 (FVW/60) was gebaseerd op het advies van de Commissie-Oud. Met deze wet kwam een objectief, voor alle gemeenten gelijkelijk werkend verdeelstelsel in de plaats van een subjectieve beoordeling van de financiële noden van de individuele gemeente. Van dit verdeelstelsel vormden enkele in de wet opgenomen verdeelmaatstaven de kern. Omdat op die manier onvoldoende rekening kon worden gehouden met de verschillen tussen gemeenten was voorzien

¹ Zie het rapport «Gekoppeld en gewogen» van de Studiegroep Normering gemeentefonds en provinciefonds (bij brief van 11 april 1994, nr. FO94/U699, aan de Tweede Kamer aangeboden).

dat er een uitgebreid systeem van verfijningen (in algemene maatregelen van bestuur vastgelegd) tot stand zou komen. In de jaren volgend op de invoering van de FVW'60 werden vervolgens in totaal 17 verfijningen geïntroduceerd. Toch bleek het stelsel onvoldoende in staat om tegemoet te komen aan de dynamiek in de gemeentelijke kostenstructuur.

Zo werd in de periode vanaf het midden van de jaren zestig een aantal grote steden geconfronteerd met een sterke daling van het inwonertal, waardoor het financiële draagvlak voor allerlei (centrum)voorzieningen is afgenomen. Daarnaast waren er wijzigingen van het gemeentelijk belastinggebied. De grondbelasting werd afgeschaft. In 1970 werd de mogelijkheid van een heffing op het onroerend goed aan gemeenten geboden. In 1980 hadden alle gemeenten de onroerend-goedbelasting ingevoerd.

In 1981 werd de opdracht gegeven tot een onderzoek op grond waarvan tot wijziging van het verdeelstelsel zou kunnen worden gekomen. In hoog tempo werd vervolgens de FVW'84 tot stand gebracht, die voor het eerst van toepassing was op de uitkeringen over het uitkeringsjaar 1984. Daarbij werd tot een overgangstermijn van 10 jaar besloten, zodat de FVW'60 nog tot 1993 doorwerkte.

De FVW'84 kende dezelfde opbouw als de FVW'60: een aantal centrale verdeelmaatstaven in de wet, aangevuld met in een algemene maatregel van bestuur vastgelegde verdeelmaatstaven. Maar anders dan in 1960 werd nu getracht de verschillen tussen gemeenten niet vooral met de verfijningen op te vangen, maar reeds met de verdeelmaatstaven. Enige van de toen bestaande verfijningen waren een correctie op de grote dominantie van het aantal inwoners. De verfijning voor de gemeenten met een dalende bevolking was de belangrijkste daarvan, maar vormde geen structurele oplossing voor de problemen.

Het aantal verfijningen zou zo klein mogelijk moeten zijn.

Kern van het verdeelsysteem was de indeling in groottegroepen. Op basis van de statistische analyse van rekeningcijfers werd bepaald dat de verschillen tussen gemeenten in financiële behoeften konden worden beoordeeld op basis van hun grootte. Als basis voor de verdeling werd de bestaande verdeling gebruikt. Op basis van de beoordeling van de reservepositie van de verschillende groottegroepen werd geoordeeld dat een herverdeling tussen de groottegroepen mogelijk was. In de discussie rond het wetsvoorstel werd dan ook veel aandacht geschonken aan deze herverdeelpercentages.

Ondanks deze herverdeling is de wet van 1984, achteraf beoordeeld, vooral een min of meer technische herziening van het verdeelstelsel die onvoldoende in staat is gebleken om aan te sluiten op factoren die de kostenverschillen tussen de gemeenten in de jaren daarna zouden gaan bepalen.

Reeds kort na invoering bleek dat het nieuwe stelsel niet opgewassen was tegen de snel verslechterende toestand van de economie. Een explosie in het aantal bijstandsgerechtigden maakte het noodzakelijk om steeds opnieuw de verfijning sociale structuur aan te passen. Met de problematiek van de centrumgemeenten, die als gevolg van de toenemende spanning tussen stad en rand steeds meer aandacht vroeg, kon in het systeem niet adequaat worden omgegaan. Het bleek door de gesloten opbouw van het stelsel vrijwel onmogelijk om het verdeelsysteem bevredigend aan te passen.

Wij leiden uit deze korte terugblik af dat onze voorstellen berusten op dezelfde basis als de FVW'60 en de FVW'84. Ook toen werd uitgegaan van het in een gelijkwaardige uitgangspositie brengen van de gemeenten op basis van objectieve criteria. Nu wordt daaraan expliciet toegevoegd dat

tevens rekening wordt gehouden met de eigen inkomsten van de gemeenten.

In paragraaf 3.7. wordt hier nader op ingegaan. Dit is in zoverre nieuw, dat er nu een aparte maatstaf in het stelsel wordt geïntroduceerd, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen in belastingcapaciteit. Impliciet is er ook in de FVW'60 en de FVW'84 al rekening gehouden met de eigen inkomsten van gemeenten, maar daarbij werd niet gekeken naar verschillen in capaciteit. Bij de clustervorming, op basis waarvan het verdeelmodel van de FVW'84 is gebouwd, is rekening gehouden met een bepaald percentage eigen inkomsten van gemeenten om de uitgaven mee te bekostigen. Dit is destijds op voorhand verdisconteerd in het verdeelstelsel, zonder rekening te houden met de verschillen in capaciteit. Daarmee werd in feite geaccepteerd dat er grote verschillen in belastingdruk tussen de gemeenten onderling zouden bestaan. Door – zoals nu voorgesteld – rekening te houden met verschillen in draagkracht kunnen deze onderlinge verschillen worden verminderd. Tariefsverschillen zijn daardoor meer uitdrukking van verschillen in voorzieningenniveau in plaats van verschillen in belastingcapaciteit.

De uitwerking van de voorstellen is aangepast aan de eisen die nu vanuit de omgeving gesteld worden en maakt gebruik van de lessen, die in het verleden zijn geleerd. Elders in deze memorie wordt uitvoerig ingegaan op de opbouw van het nieuwe verdeelsysteem. Hier willen we erop wijzen dat het nu voorgestelde stelsel flexibeler is dan het stelsel van de FVW'84; terwijl tegelijkertijd de detaillering, die besloten lag in het stelsel van de FVW'60, wordt vermeden.

De herverdeeleeffecten, die nu optreden, zijn een gevolg van de in de verdeelmaatstaven weerspiegelde relevante verschillen in kostenstructuur en belastingcapaciteit. Het bereiken van bepaalde herverdeeleeffecten is, anders dan bij de FVW'84, geen doel op zich. De verdeling kan worden beïnvloed door een andere weging van de factoren die de kostenstructuur beschrijven. Aldus kan bij die kosten en de daaruit voortvloeiende noodzakelijke uitgaven worden aangesloten.

3.3. Eisen aan het verdeelstelsel

Het verdeelstelsel, zoals neergelegd in de FVW'84 is (te) scheef en (te) star. Het nieuwe stelsel moet dus minder scheef en minder star of, positiever gesteld, rechtvaardig en flexibel zijn. Wij werken deze eisen hieronder verder uit.

Rechtvaardig:

- een goede verdeling

Het voornaamste uitgangspunt voor een goede verdeling is geformuleerd in het kabinetsstandpunt op hoofdlijnen naar aanleiding van het advies van de Rgf: elke gemeente is, gezien haar structurele omstandigheden, (globaal) in staat om, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren. De kern van deze formulering is dat de verdeling op objectieve wijze rekening moet houden met verschillen tussen gemeenten. Met verschillen in kosten en draagkracht wordt zoveel mogelijk rekening gehouden. Zo ontstaat voor alle gemeenten in gelijke mate ruimte om verschillen in eigen voorkeuren ten aanzien van voorzieningenniveau en lastendruk tot uitdrukking te brengen, terwijl ze in gelijke mate in staat zijn om de vraagstukken, waarvoor ze gesteld zijn, aan te pakken.

– globaliteit

Het verdeelstelsel moet de gewenste verdeling op een globale wijze tot stand brengen. Een te gedetailleerde verdeeltechniek bergt het risico in zich dat het Rijk onbedoeld een ongewenste invloed op het gemeentelijke beleid gaat uitoefenen. De verdeelnormen kunnen dan gaan werken als bestedingsnormen en een dwingende werking krijgen voor het gemeentelijk beleid. Zo wordt het betere de vijand van het goede: het verdeelstelsel bewerkstelligt dan gelijkheid in plaats van gelijkwaardigheid van de voorzieningenniveaus. De zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van het lokale bestuur worden daardoor niet bevorderd.

Naast deze meer principiële argumentatie zijn er overigens ook praktische bezwaren tegen een gedetailleerd stelsel. Naar verwachting zou bij verdere detaillering het aantal gegevens dat moet worden verzameld toenemen (en daarmee de kosten), vergt het stelsel meer inspanning bij het onderhoud en neemt de complexiteit en daarmee de ondoorzichtigheid toe.

Een globale aanpak impliceert dat niet met alle kostenfactoren rekening kan en moet worden gehouden. Het eigen belastinggebied kan in die gevallen als buffer fungeren.

– geen ongewenste prikkels

In paragraaf 2.3.1 is de voorkeursvolgorde voor de bekostiging van gemeentelijke taken besproken. Deze volgorde berust mede op de overweging dat de financiële verhouding prikkels (incentives) voor een doelmatige besteding van de middelen van gemeenten moet bevatten. De algemene uitkering voorziet hierin beter dan specifieke uitkeringen, omdat doelmatigheidswinst vrij beschikbaar blijft voor gemeenten.

Een aspect dat bij de uitwerking van de algemene uitkering de aandacht behoeft is de incentivewerking van de afzonderlijke verdeelmaatstaven. In dit verband wordt de eis gesteld dat de gemeenten geen directe invloed hebben op de betreffende volumina, omdat met de afzonderlijke maatstaven slechts kostenoriëntatie en geen incentivewerking wordt beoogd. Niettemin zal gemeentelijk beleid vaak, direct of indirect, op enige termijn effect op deze volumina kunnen hebben. De mogelijkheid dat de verdeelmaatstaven toch een rol zullen spelen bij gemeentelijke beleidsbeslissingen is dus aanwezig. Vanuit dit besef zullen de kostengeoriënteerde maatstaven, waar mogelijk, zo worden gekozen dat «goed» beleid niet wordt gestraft en «fout» beleid niet wordt beloond.

Flexibel:

– dynamisch

De omgeving van het verdeelstelsel kent een grote dynamiek, die naar verwachting in de komende jaren niet zal afnemen. Deze ontwikkelingen moeten voldoende kunnen worden opgevangen. Een voorwaarde in dit kader is dat de regelgeving flexibiliteit mogelijk maakt. Voorts dient de informatievoorziening zo te zijn ingericht dat de ontwikkelingen kunnen worden gevolgd en dat onderhoud kan worden verricht aan de verdeling.

De hierboven geschetste dynamiek laat in een aantal gevallen op evidente wijze de noodzaak tot aanpassing van de verdeling zien. In het verleden zijn het met name taakoverhevelingen geweest, die hebben geleid tot een directe aanpassing van de verdeling. Daarnaast zijn er autonome, geleidelijke ontwikkelingen, die in de loop van jaren, gecumuleerd, vrijwel onopgemerkt forse wijzigingen in structuurkenmerken met

betrekking tot kosten en draagkracht kunnen opleveren. Ook deze laatste categorie ontwikkelingen dient tijdig te worden onderkend en onderhouden. Voorkomen dient te worden dat de kwaliteit van de verdeling wederom erodeert, waardoor op termijn weer grote, schoksgewijze aanpassingen nodig zijn, terwijl anderzijds dit onderhoud niet moet ontaarden in een intensieve zoektocht naar de ideale verdeling, waarbij met grote regelmaat de hele zaak op zijn kop wordt gezet.

– stabiliteit

Het stelsel moet de gemeenten een voldoende mate van budgettaire stabiliteit bieden. Zij zijn immers voor het grootste deel van de algemene middelen afhankelijk van de algemene uitkering. Deze stabiliteit kent twee aspecten. Ten eerste moet de uitkering zo goed mogelijk zijn afgestemd op de geobjectiveerde eigen behoeften. Ten tweede moeten de ontwikkelingen in de uitkering op een behoorlijke wijze kunnen worden opgevangen. Dit laatste betekent onder meer dat de jaarlijkse mutaties tijdig worden aangekondigd en wat betreft omvang het voeren van een behoorlijke huishouding niet in de weg staan.

3.4. Het huidige verdeelstelsel

Het huidige verdeelstelsel presteert, gemeten aan de geformuleerde eisen, over het algemeen onvoldoende. In de inleiding is al aangegeven dat de huidige verdeling niet adequaat is.

Een belangrijke verklaring voor het tekortschieten van het huidige stelsel, waarin de grootte-factor domineert, is dat onvoldoende rekening wordt gehouden met verschillen in sociale structuur en centrumfunctie van gemeenten van ruwweg gelijke omvang (tabel 2).

Tabel 2: aandeel verdeelmaatstaven FVW'84 (1994)

Aantal woonruimten (schijventarief)	48%
Aantal inwoners	19%
Grondoppervlakte bebouwd	9%
Totale oppervlakte	3%
Totaal grootte-maatstaven	79%
Overige algemene maatstaven	9%
– waarvan hoogte bebouwing	8%
Verfijningen	12%
– waarvan voor sociale structuur	4%

Uit tabel 2 komt naar voren dat 79% van het gemeentefonds wordt verdeeld op basis van grootte-kenmerken. De dominantie van de grootte-factor wordt versterkt door het schijventarief, waardoor grotere gemeenten per woonruimte een hogere uitkering krijgen dan kleinere. De verschillen in kostenstructuur, waarmee rekening wordt gehouden zijn niet herkenbaar. Slechts een klein deel van het fonds, 4%, wordt herkenbaar verdeeld op grond van verschillen in sociale structuur.

Het huidige stelsel heeft weinig aanpassingsvermogen. De dynamiek in de verdeling is niet groter dan de dynamiek in de gegeven verdeelmaatstaven. Uit tabel 2 komt naar voren dat deze eenzijdig samenhangt met de ontwikkeling van het aantal woonruimten en – in mindere mate – met de groei van het inwonertal. De overige maatstaven wijzigen in de tijd niet of weinig. Daar komt bij dat voor zover sprake is van flexibiliteit, deze niet noodzakelijkerwijs de feitelijke ontwikkeling in de behoeften honoreert. De relatieve starheid blijkt ook uit het substantiële aantal verfijningen. Deze zijn noodzakelijk omdat bij de reguliere verdeling

bepaalde kostenfactoren onvoldoende worden meegewogen. Dit werkt in het nadeel van de globaliteit van de verdeling.

Het huidige stelsel geeft ook veel budgettaire onzekerheid voor gemeenten. Indien het niveau van de noodzakelijke uitgaven stijgt door exogene kostenfactoren die in de verdeling geen rol spelen, kunnen tekorten ontstaan. De noodzakelijke ingrijpende herzieningen van het verdeelstelsel – zoals de onderhavige – die mede door het gebrek aan aanpassingsvermogen ontstaan, veroorzaken eveneens budgettaire onzekerheid.

3.5. Het nieuwe verdeelstelsel

Het voorgestelde stelsel bestaat uit twee onderdelen:

- Een *kader* waarbinnen verschillen tussen gemeenten in kostenstructuren en in het vermogen om eigen middelen te verwerven worden gewogen en worden vertaald in een wenselijke verdeling van de algemene uitkering over de gemeenten. Dit kader is neergelegd in ijkpunt-formules voor clusters van uitgaven en eigen middelen. Relevante ontwikkelingen zullen worden gesignaleerd en geanalyseerd, zodat kan worden vastgesteld of onderhoud noodzakelijk is.

- Een *verdeemodel*, bestaande uit maatstaven en gewichten. De maatstaven hebben zoveel mogelijk een inhoudelijke verwantschap met de relevante structuurkenmerken die leiden tot noodzakelijk te maken kosten en belastingcapaciteit.

De juridische vormgeving (de maatstaven worden bij algemene maatregel van bestuur, de gewichten evenals onder de FVW'84 bij ministeriële regeling vastgesteld) bevordert de flexibiliteit van het verdeelmodel.

Ter vergelijking met tabel 2 uit de vorige paragraaf presenteren wij hieronder de verdeling van het fonds na herziening:

Tabel 3: Verdeling van het gemeentefonds na herziening naar groepen van maatstaven, in procenten. Cijfers 1994

maatstaven voor:	aandeel (%)
vast bedrag	4
fysieke infrastructuur	40
centrumfunctie	13
sociale structuur	38
overig	6

Vergelijking van de beide tabellen illustreert met name dat in het huidige stelsel geen, dan wel een weinig herkenbare relatie met de kostenverklarende factoren te leggen is. In het nieuwe stelsel zijn de maatstaven meer herkenbaar te verbinden met de factoren, die de kosten verklaren.

Het nieuwe stelsel vergroot op twee manieren de budgettaire stabiliteit voor gemeenten. Ten eerste doordat het stelsel er op gericht is om relevante ontwikkelingen – met behoud van het uitgangspunt van globaliteit – in de verdeling van de algemene uitkering te laten neerslaan. Ten tweede doordat ontwikkelingen vaker en dus geleidelijker en in kleinere stappen in de verdeling zullen worden vertaald. Grote incidentele ingrepen kunnen daardoor naar verwachting worden vermeden.

3.6. IJkpunten en verdeelmaatstaven

De uitkomsten van de ijkpuntformules geven per gemeente aan hoeveel de gemeente zou moeten kunnen uitgeven om een aan andere gemeenten gelijkwaardig voorzieningenniveau te kunnen realiseren, rekening houdend met de kostenstructuur en de belastingcapaciteit van die gemeente. De ijkpuntformules zijn daarmee een norm voor de verdeling van de uitkering. Daarin ligt het bestuurlijke oordeel vast welke factoren in welke mate gecompenseerd moeten worden om tot een als gelijkwaardig te beoordelen voorzieningencapaciteit te komen. Gemeenten behouden uiteraard de vrijheid om tot een ander uitgaven – dan wel inkomsten – patroon te besluiten.

De belangrijkste eis die aan ijkpuntfactoren wordt gesteld is dat ze een goede verklaring geven voor de verschillen in kostenstructuur en belastingcapaciteit.

De eisen aan verdeelmaatstaven zijn strenger. Deze betreffen behalve een zekere inhoudelijke verwantschap met relevante kostenfactoren ook de objectieve en frequente meetbaarheid, de uitvoerbaarheid, de bestuurlijke acceptatie en het ontbreken van ongewenste prikkels. In verband met die strengere eisen is het niet altijd zonder meer mogelijk om de ijkpuntfactoren direct te gebruiken als verdeelmaatstaven. Voor sommige factoren uit de ijkpuntformules zal een vertaling in een verdeelmaatstaf gezocht moeten worden. Daardoor kunnen de gewenste verdeling (de uitkomst van de ijkpuntformules) en de feitelijk met de maatstaven gerealiseerde verdeling van elkaar afwijken. Dit kan leiden tot aansluitverschillen. Uiteraard mogen deze niet al te groot worden, maar binnen zekere, zij het niet absoluut vast te stellen, grenzen is dat inherent aan het globale karakter van het stelsel.

3.7. De belastingcapaciteit nader bezien

Onze ontwerp-voorstellen hebben, evenals het advies van de Rgf, veel aandacht getrokken. In de commentaren naar aanleiding van het advies en ons voorontwerp, evenals in het algemeen overleg op 30 november 1994, wordt met name ingegaan op de wijze waarop de capaciteit voor het heffen van onroerende-zaakbelasting (OZB-capaciteit) bij de verdeling wordt betrokken. In het navolgende gaan wij hier nader op in.

3.7.1. Waarom een inkomstenmaatstaf en hoe ziet de maatstaf eruit?

Eigen inkomsten en algemene uitkering vormen samen de algemene dekkingsmiddelen van de gemeenten. In het nieuwe stelsel wordt bij de verdeling van de algemene uitkering rekening gehouden met verschillen in lokale belastingcapaciteit. De feitelijke belastingopbrengst fungeert als buffer in verband met de globaliteit van het stelsel en als financiële dekking van eigen preferenties (vrije zoom).

Wij betrekken uitsluitend de verschillen in OZB-capaciteit bij de verdeling en laten de andere inkomstenbronnen buiten beschouwing. De OZB is verreweg de belangrijkste belastingbron van gemeenten. Het ligt niet in de rede om heffingen bij de verdeling te betrekken, aangezien we daarbij uitgaan van kostendekkendheid. Ook ligt het niet in de rede om op enigerlei wijze de verschillen in overige eigen inkomsten in de (landelijke) verdeling te betrekken, vooral omdat wij dit praktisch niet uitvoerbaar achten. Daarom wordt bij elke gemeente uitgegaan van een zekere opbrengst van de overige eigen (niet-taakgebonden) inkomsten. Deze opbrengst is bepaald op 5,4% van het totaal van de norm-uitgaven, gebaseerd op het landelijke gemiddelde in 1992. Daar is bij de vaststelling van de gewichten van de maatstaven rekening mee gehouden.

Bij de uitwerking hebben wij ervoor gekozen de belastingcapaciteit van een gemeente te bepalen aan de hand van de heffingsgrondslag van de OZB (de totale economische waarde van het onroerend goed in een gemeente voor zover deze betrokken is in deze heffing).

De OZB-capaciteit van een gemeente wordt bepaald door het produkt van de heffingsgrondslag en het rektarief (zowel voor gebruikers als voor zakelijk gerechtigden). In paragraaf 4.3 wordt nader ingegaan op de werking van de maatstaf, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan het door een aantal gemeenten aangedragen punt van de wetsfictie en andere technische uitwerkingsaspecten.

Bij het vaststellen van de waarde van onroerende zaken wordt aangesloten bij de waardebepaling op grond van de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ). De wet WOZ is per 1 januari 1995 in werking getreden.

Via de op grond van de wet WOZ vastgestelde waarde van onroerende zaken van gemeenten vermenigvuldigd met het vaste rektarief wordt het bedrag bepaald dat de gemeente – bij gelijke belastingdruk – uit de OZB wordt geacht te verkrijgen teneinde een deel van de noodzakelijke uit de algemene middelen te bekostigen uitgaven te verrichten. Het meerdere om die uitgaven te kunnen doen wordt uitgekeerd uit het gemeentefonds. De gemeente blijft uiteraard bevoegd haar belastingtarieven vast te stellen. In het algemeen zal een hoger tarief dan het gehanteerde rektarief duiden op een hoger voorzieningenniveau of een minder efficiënte wijze van uitvoering in de gemeente; een lager tarief op een soberder voorzieningenniveau of een efficiëntere wijze van uitvoering. Al met al tast de introductie van de OZB-maatstaf de gemeentelijke autonomie niet aan; integendeel, gemeenten worden veel meer in gelijke mate in staat gesteld de verschillen in belastingtarieven een uitdrukking te laten zijn van de eigen preferenties. Wij lichten dat toe.

Traditioneel wordt aan de gemeentelijke belastingen een drietal functies toegekend:

- het verschaffen van een vrije zoom voor eigen, autonoom beleid ter verbetering van de allocatie;
- het vormen van een buffer voor het opvangen van onverwachte tegenvallers;
- het dienen voor de opvang van onvolkomenheden in de verdeel-sleutel van het gemeentefonds.

In gemeenten waar de huidige verdeling tekort schiet, is het belastinggebied veel meer als opvang ingezet van onvolkomenheden in de verdeling van het gemeentefonds, terwijl andere gemeenten veel minder een beroep op de burger moesten doen. Door de introductie van de OZB-maatstaf zal meer recht worden gedaan aan de vrije zoom-functie van het belastinggebied.

De wenselijkheid van het betrekken van de verschillen in belastingcapaciteit wordt benadrukt door het grote aandeel van de OZB in de algemene middelen van de gemeenten en de omvangrijke verschillen in OZB-capaciteit tussen gemeenten. Wanneer bij de verdeling alleen met verschillen in kosten rekening zou worden gehouden, dan kunnen gemeenten met een lage OZB-waarde een gelijkwaardig voorzieningenniveau alleen ten koste van een zeer hoog OZB-tarief tot stand brengen. Het streven naar zoveel mogelijk gelijke financiële uitgangsposities zou hierdoor worden gedwarsboemd.

Ter illustratie van het kwantitatieve belang van het betrekken van verschillen in belastingcapaciteit bij de verdeling geven wij een cijfer-

matige uitwerking voor een aantal typen gemeenten. Daaruit komt het volgende naar voren:

- als bij de verdeling uitsluitend rekening wordt gehouden met verschillen in kostenstructuur en geen rekening wordt gehouden met verschillen in OZB-waarde kunnen de voorzieningen waarop het normkostenniveau is gebaseerd alleen worden gerealiseerd bij grote verschillen tussen OZB-tarieven;
- bij een verdeling waarbij behalve kostenverschillen bovendien de OZB-waarde wordt betrokken kunnen gemeenten de voorzieningen waarop het normkostenniveau is gebaseerd tot stand brengen bij een zelfde tarief (fl. 9,38 per fl. 3000 waarde).

De cijfermatige uitwerking van deze voorbeelden is gebaseerd op de gegevens gebruikt in het onderzoek van de Rgf. Uiteraard zijn deze gegevens inmiddels veranderd, maar dat heeft geen betekenis voor de «voorbeelden». In het onderzoek van de Rgf is het totaal aan algemene middelen van de gemeenten betrokken. Dit komt overeen met de som van de algemene uitkering en de eigen inkomsten, waarbij de activiteiten met kostendekkende activiteiten buiten beschouwing zijn gebleven. In 1992, het basisjaar, is dit fl. 19,6 miljard. Daarvan wordt fl. 15,2 miljard via de algemene uitkering verdeeld, fl. 3,4 miljard komt uit de OZB en fl. 1,1 miljard uit de overige eigen inkomsten.

Voor elke gemeente is een «norm-kostenniveau» te bepalen. Dit zijn de kosten, waarvoor wordt aangenomen dat een gemeente een aan andere gemeenten gelijkwaardig voorzieningenniveau kan realiseren, terwijl hij wordt gecompenseerd voor exogene, niet door de gemeente te beïnvloeden factoren. Gesommeerd over alle gemeenten belooft dit dus 19,6 miljard. Dit komt overeen met gemiddelde kosten per inwoner van fl. 1296 (in de gemeente met de hoogste kosten fl. 2947; in de gemeente met de laagste kosten fl. 776).

Voor elke gemeente geldt dat een zeker gedeelte uit OZB en overige eigen middelen moet worden opgebracht.

Landelijk is dat 17% uit de OZB. Dit correspondeert met een gemiddelde OZB-waarde van fl. 71 000 per inwoner (in de gemeente met de hoogste OZB-waarde fl. 170 000; bij de laagste OZB-waarde fl. 20 000). Het gemiddelde OZB-tarief bedraagt fl. 9,38 per fl. 3000 OZB-waarde.

Het aandeel van de overige eigen inkomsten bedraagt in de cijfermatige uitwerking steeds 5,4% van de normkosten.

Verschillen in tarieven zijn, behalve van eigen beleid, het resultaat van kostenniveau en OZB-waarde. Het effect van het kostenniveau kan worden aangegeven door het tarief te berekenen dat gemeenten met uiteenlopend kostenniveau zouden moeten hanteren wanneer ze een gelijke OZB-capaciteit zouden hebben. Elke gemeente dekt dan met de OZB 17% van de normkosten (zie tabel 4).

Tabel 4: tarieven bij verschillende normkosten en veronderstelde gelijke belastingcapaciteit

type gemeente	normkosten per inwoner	OZB-tarief
laagste normkosten	776	5
gemiddelde normkosten	1 296	9
hoogste normkosten	2 947	28

Bij een fictieve gelijke belastingcapaciteit, leidt (volledige) compensatie van verschillen in kostenstructuur er toe dat de tarieven zullen variëren van fl. 5 tot fl. 28 (los van eigen beleid).

Op vergelijkbare wijze kan het effect van verschillen in OZB-waarde worden berekend door voor gemeenten met uiteenlopende OZB-waarde een gelijk normkostenniveau te veronderstellen. Elke gemeente dekt daarbij een gelijk bedrag per inwoner uit de OZB (tabel 5).

Tabel 5: tarieven bij veronderstelde gelijke normkosten en verschillen in belastingcapaciteit

type gemeente	OZB-waarde per inwoner	OZB-tarief
hoogste OZB-waarde	170 000	4
gemiddelde OZB-waarde	71 000	9
laagste OZB-waarde	20 000	33

We zien dat, bij de fictie van gelijke kostenstructuur, ook grote tariefsverschillen noodzakelijk zijn om de verschillen in belastingcapaciteit te compenseren.

In werkelijkheid zullen verschillen in normkosten en OZB-waarde tegelijk optreden. Tabel 6 laat daarom voor drie typen gemeenten de tariefsverschillen zien die optreden wanneer, bij verschillend kostenniveau en OZB-waarde, bij de verdeling geen rekening wordt gehouden met verschillen in belastingcapaciteit (dit wil zeggen dat elke gemeente 17% van de kosten uit de OZB dekt). Om deze combinatie van verschillen volledig te compenseren zullen de OZB-tarieven moeten variëren van fl. 3 tot fl. 29.

Tabel 6: tarieven ter compensatie van het totaal van verschillen in kostenstructuur en in belastingcapaciteit

type gemeente	normkosten per inwoner	OZB-waarde per inwoner	OZB-tarief
laagste OZB-tarief	803	138 121	3
gemiddelde OZB-tarief	1 296	71 938	9
hoogste OZB-tarief	1 133	20 124	29

Conclusie: verschillen zijn te groot

Wij menen dat de verschillen die zouden optreden wanneer de OZB-waarde buiten beschouwing blijft te groot zijn. Materieel is de vrijheid van een dure en arme gemeente om in zijn OZB-tarief eigen beleidskeuzen tot uitdrukking te brengen dan te gering, zeker in verhouding tot goedkope en rijke gemeenten. Daarmee gaat een essentiële functie van het belastinggebied, namelijk uitdrukking van de lokale autonomie, verloren. Door ons voorstel wordt die autonomie voor elke gemeente zeker gesteld. Er blijven uiteraard verschillen bestaan: de opbrengst van de overige eigen middelen is per gemeente verschillend, door verschillen in belastingcapaciteit kunnen zeer verschillende opbrengsten worden gegenereerd. Tenslotte is de compensatie voor de verschillen in kostenstructuur globaal. Het eigen belastinggebied blijft dus ook zijn bufferfunctie vervullen. De uitkomsten zijn in onderstaande tabel 7 weergegeven. Daarbij is uitgegaan van een opbrengst genormeerd op basis van een rekestarief gelijk aan het landelijk gemiddelde tarief (fl. 9,38 per fl. 3000 waarde). Vanwege de samenloop van kostenstructuur en OZB-waarde is hier gekozen voor een onderscheid tussen gemeenten naar hoogte van de algemene uitkering (AU).

Tabel 7: Tarieven wanneer de OZB-capaciteit (OZB-waarde * rekentarief fl. 9,38) bij de verdeling wordt betrokken

type gemeente	normkosten per inwoner	OZB-waarde per inwoner	OZB-tarief
laagste AU	803	138 121	9,38
gemiddelde AU	1 296	70 983	9,38
hoogste AU	2 889	78 388	9,38

Deze uitwerking leidt ertoe dat verschillen tussen gemeenten in OZB-tarieven louter als gevolg van verschillen in OZB-waarde grotendeels worden weggelaten. Wijzigingen in deze waarde zullen doorwerken in de verdeling. Zoals hiervoor opgemerkt geldt dat niet voor wijzigingen van de gemeentelijke tarieven. Het gemeentelijk tariefbeleid dient geen invloed op de verdeling te hebben. Dit wordt bewerkstelligd door het rekentarief te bevroren op het niveau van fl. 9,38.

In het algemeen overleg van 30 november 1994 is aandacht gevraagd voor een analyse van de herverdeeleffecten, met name voor wat betreft het aandeel van de OZB.

Uit het voorgaande moge duidelijk geworden zijn dat wat wel als het «OZB-effect» wordt aangeduid niet los gezien kan worden van noodzakelijk geoordeelde compensatie voor de verschillen in kostenstructuur.

Voor een kwantitatieve analyse verwijzen wij naar het Rgf-advies van 18 maart 1994 (hoofdstuk 5, bijlage 1).

3.7.2. Advies Rgf

De Rgf gaat uitgebreid op de OZB-maatstaf in. Waren er bij de vaststelling van het advies van 18 maart 1994 nog aarzelende geluiden te vernemen uit kringen van de Rgf ten aanzien van dit punt, in het advies van 19 januari 1995 komt de Rgf unaniem tot de conclusie dat het rekening houden met de mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren terecht bij de verdeling is betrokken. Door rekening te houden met de belastingcapaciteit wordt ook naar de mening van de Rgf geen afbreuk gedaan aan de gemeentelijke autonomie. De maatstaf heeft slechts als functie de bepaling van de potentiële opbrengst van de eigen inkomsten van gemeenten. Gegeven die potentiële opbrengst kunnen gemeenten zelf de samenstelling en het niveau van het voorzieningspakket bepalen. Dit moet worden afgewogen tegen de hoogte van de gemeentelijke belastingen. Daarin is de gemeente volledig vrij. Als gevolg van de herziening van de verdeling krijgt een aantal gemeenten weer de mogelijkheid tot het maken van dit soort afwegingen. De scheve verdeling heeft voor een aantal gemeenten geleid tot een situatie waarin zij de belastingopbrengsten geheel moesten gebruiken voor onuitstelbare en noodzakelijke uitgaven. Deze gemeenten krijgen bij de invoering van de huidige voorstel dus weer de mogelijkheden tot het maken van keuzen.

Het verheugt ons dat de Rgf uiteindelijk unaniem tot de conclusie is gekomen dat het betrekken van de eigen inkomsten bij de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds een terechte zaak is. Wij kunnen ons in de door de Rgf gehanteerde redenering vinden.

De Rgf onderschrijft tevens de wijze van ijkking van de belastingcapaciteit, uitgedrukt in waarde. De beslissing om het rekentarief voor deze verdeelmaatstaf «waarde onroerende zaken» te bevroren, wordt door de Rgf van harte ondersteund.

De Rgf heeft een andere wijze van vaststellen van de belastingcapaciteit overwogen, zoals op basis van woningen en gedifferentieerd naar regio's.

Alles afwegende heeft de Rgf, nu in unanimitieit, geconcludeerd dat de door het kabinet gekozen vormgeving te prefereren is boven andere vormgevingen.

Daarnaast pleit de Rgf voor de mogelijkheid van tariefdifferentiatie binnen de OZB, zoals door de commissie De Kam is voorgesteld. Wij komen daar in paragraaf 3.7.3.2 op terug.

Ook wij hebben andere vormgevingen in onze overwegingen betrokken maar zijn, net als de Rgf, tot de conclusie gekomen dat belastingcapaciteit op basis van waarde de beste manier is om de werkelijke belastingcapaciteit van gemeenten weer te geven. De OZB wordt immers naar waarde geheven en niet naar een andere grondslag. Het ligt daarom in de rede daarbij aan te sluiten.

3.7.3. Mate van verevening van de belastingcapaciteit

Hierboven hebben wij aangegeven welke overwegingen ons er toe brengen de verschillen in OZB-belastingcapaciteit mee te wegen in de verdeling van het gemeentefonds. Het ligt, zo gaven we daarbij aan, voor de hand om die belastingcapaciteit uit te drukken in de belastinggrondslag, in casu de waarde in het economisch verkeer, rekening houdend met een rekestarief. In de voorstellen zijn wij tot nu toe uitgegaan van volledige verevening van de OZB. Dat houdt in dat zowel van woningen als niet-woningen in een gemeente de volledige waarde in de verevening wordt betrokken.

In het algemeen overleg met de Tweede Kamer op 30 november 1994 zijn hierover vragen gesteld. Daarbij is met name gewezen op de ongewenste prikkelwerking die uit zou kunnen gaan van volledige verevening. Dit «incentive»-aspect is met name relevant daar waar het volledig betrekken van de potentiële OZB-opbrengsten van de ontwikkeling van bedrijfsterreinen een verkeerde doorwerking zou kunnen hebben in het beleid ten aanzien van bedrijfsvestigingen. Dit zou ook potentieel verkeerde impulsen kunnen bevatten voor een gericht gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid. Ook in andere commentaren is op mogelijk ongewenste neveneffecten gewezen. Gemeenten zouden geen (OZB-)voordeel meer hebben van hun inspanningen om de totale waarde van het onroerend goed in de gemeente te verhogen.

Wij hebben overwogen of door een aanpassing van ons voorstel (in het bijzonder van de verdeelmaatstaven) aan dit bezwaar kan worden tegemoet gekomen zonder dat te zeer wordt afgeweken van de beoogde verdeling, zoals die in de ijkverdeling is neergelegd.

Met een aanpassing die inhoudt dat de waarde van het onroerend goed niet volledig meeweegt kan tegemoet worden gekomen aan de hierboven genoemde bezwaren. Meer specifiek gericht op de kosten van bedrijfsterreinen kan een gerichtere incentive worden gegeven door een deel van de waarde van niet-woonbebouwing, waaronder industrie, niet volledig te laten meewegen bij de verevening. Deze zou, bij gebruikmaking van het bestaande onderscheid woningen niet-woningen, dan immers specifiek gericht zijn op die gemeenten die een meer dan gemiddeld aandeel van hun OZB-opbrengst uit «niet-woningen» halen.

Alles afwegende komen wij tot de conclusie dat er voldoende redenen zijn om te komen tot een verevening van minder dan 100% en daarnaast uit te gaan van een opbrengst per woonruimte. Dat houdt in dat bij de verevening van de belastingcapaciteit een deel van de waarde van het onroerend goed buiten beschouwing zal worden gelaten. Een aantal opties is daarbij mogelijk. Eén daarvan is de opbrengsten voor woningen wel en voor niet-woningen niet volledig te verevenen (bijv. 100%

verevening van de waarde van woningen en 80% van de waarde van niet-woningen). Een andere optie is om voor beide categorieën eenzelfde percentage van de waarde niet bij de verevening te betrekken (90/90). Tenslotte is het mogelijk om voor beide categorieën een verschillend percentage buiten beschouwing te laten (90/80 of 90/70). Bij de uiteindelijke vormgeving zullen wij tevens het nader onderzoek betrekken dat de Rgf momenteel verricht naar de kosten van het fysieke cluster. Daarin wordt nader gekeken naar de kosten van onder meer wegen en water, bedrijfsterreinen en industrievestigingen.

3.7.3.1. Regionale waardeverschillen

Tijdens het algemeen overleg op 30 november 1994 zijn de regionale waardeverschillen aan de orde gesteld. Vergelijkbare woningen hebben in verschillende delen van het land verschillende waarden en leiden daarom tot een verschillende lastendruk voor de eigenaren respectievelijk de bewoners (gebruikers). Voor gemeenten in de randstad (relatief hoog waardeniveau) betekent dit, ten opzichte van sommige andere regio's met een laag waardeniveau, een hogere belastingcapaciteit en daardoor een lagere algemene uitkering. Dit doet de vraag rijzen of het mogelijk is voor deze regionale waardeverschillen een correctie aan te brengen in het verdeelstelsel.

In dit kader dient het volgende te worden opgemerkt. Het gegeven dat dezelfde woning in de ene regio tot hogere OZB-lasten (hoge waarde) leidt dan in een andere regio (lage waarde) is niet iets dat alleen bij de OZB speelt; het financiële belang is bij andere belastingen, zoals bij de inkomstenbelasting (het huurwaardeforfait), de vermogensbelasting en de overdrachtsbelasting eveneens aanwezig.

De oorzaak van deze verschillen is gelegen in het feit dat bij al deze belastingen de door de markt bepaalde economische waarde de grondslag voor de heffing is. Dat is in al deze gevallen een bewuste politieke keuze geweest. Door te corrigeren voor regionale waardeverschillen zou aan de OZB via de indirecte weg van de algemene uitkering een subjectief element worden verbonden. Wij zijn van mening dat de discussie over het voorliggende wetsvoorstel niet de geschikte plaats is om de aard van de OZB ter discussie te stellen.

Daar komt bij dat objecten niet zomaar met elkaar kunnen worden vergeleken; zelfs niet als deze objecten op het oog hetzelfde zijn. De ligging van een object heeft immers een grote invloed op de waarde. Grote waardeverschillen van vergelijkbare objecten treden ook op binnen regio's en zelfs binnen gemeenten. Ook om deze reden hebben wij moeite met het aanbrengen van een correctie voor waardeverschillen. Daar komt bij dat waardeverschillen in de loop van de tijd verschuivingen laten zien. Deze verschuivingen zullen veelal niet langs vooraf afgebakende regiogrenzen lopen.

3.7.3.2. Tariefdifferentiatie OZB

Om gemeenten in staat te stellen de OZB meer in te zetten als instrument dat past in de lokale situatie, wordt thans onderzocht of het mogelijk en gewenst is gemeenten de mogelijkheid van tariefdifferentiatie te bieden. Tijdens het algemeen overleg van 30 november 1994 is dat onderzoek reeds toegezegd. Te onderzoeken vormen zijn niet alleen de tariefdifferentiatie tussen woningen en niet-woningen, maar ook andere vormen, zoals tariefdifferentiatie naar locatie. Dit onderzoek wordt verricht door een ambtelijke werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en van Binnenlandse Zaken en uit vertegenwoordigers uit de gemeentelijke sfeer en de VNG. Indien het kabinet tot de conclusie komt dat één of meer vormen nader kunnen worden

uitgewerkt, zal dat begin 1996 bekend worden gemaakt; invoering zal vervolgens naar verwachting met ingang van 1998 kunnen plaatsvinden.

Indien wordt besloten tot het mogelijk maken van tariefdifferentiatie, zal dat in beginsel geen invloed hebben op het rektarief OZB zoals dat in het voorliggende wetsvoorstel is gekozen. Tariefdifferentiatie zal immers voor alle gemeenten facultatief zijn. De consequenties van autonome beleidskeuzen van afzonderlijke gemeenten kunnen dan ook niet worden afgewenteld op de collectiviteit van de gemeenten.

Tabel 8: Overzicht van verdeelmaatstaven die betrekking hebben op inkomsten van gemeenten Inkomstenmaatstaf: onroerende-zaakbelasting

Inkomstenmaatstaf:
onroerende-zaakbelastingen

3.8. De verdere verdeling nader bezien

3.8.1. Uitgaven als leidraad: kostenstructuur

Uitgangspunt van het nieuwe verdeelstelsel is dat de verdeling van de algemene uitkering aan gemeenten aansluit bij de verhouding in behoefte aan algemene middelen. Deze wordt bepaald door kostenverschillen en verschillen in belastingcapaciteit, die op hun beurt weer berusten op structuurkenmerken. Het belangrijkste kenmerk van het nieuwe stelsel is dat sterker dan voorheen rekening is gehouden met de kostenstructuren en de verschillen daarin tussen gemeenten. De belangrijkste kostenfactoren worden hier beschreven.

3.8.1.1. Sociale structuur

Reeds geruime tijd is duidelijk dat met het huidige verdeelstelsel de kosten die samenhangen met een slechte sociale structuur van een gemeente onvoldoende kunnen worden gecompenseerd. In het begin van de jaren negentig, de beginfase van het onderzoek van de Rgf, werd duidelijk dat de problematiek dermate groot en urgent was dat niet kon worden gewacht op de invoering van een nieuw verdeelstelsel. Teneinde de gemeenten met de grootste problemen vooruitlopend op de uitkomsten van de evaluatie enigszins tegemoet te komen, is de Tijdelijke verfijning laag inkomen (als onderdeel van de Interimmaatregel) ingesteld. Deze verfijning had aanvankelijk een werkingsduur tot en met 1995. Gezien de verwachte invoeringsdatum van het onderhavige wetsvoorstel (1 januari 1997) is deze verfijning voor het jaar 1996 gecontinueerd.

Zoals gezegd neemt in het nieuwe verdeelstelsel de sociale structuur een belangrijke plaats in. Via de verdeelmaatstaven die hierop betrekking hebben zal circa 1/3 van de algemene uitkering worden verdeeld (tabel 3).

In het algemeen overleg van 30 november 1994 is met instemming gereageerd op het zwaardere accent dat de sociale structuur in het nieuwe verdeelstelsel heeft gekregen. Wel zijn hierbij opmerkingen gemaakt over de wijze waarop de verdeling van dit cluster is ingericht.

Belangrijk aandachtspunt daarbij was het gewicht van de verdeelmaatstaf bijstandsgerechtigden in relatie tot het voeren van een actief volumebeleid door gemeenten. Ook werd gevraagd naar de mogelijkheid om in deze verdeelmaatstaf rekening te houden met de verschillende typen uitkeringsgerechtigden. Deze opmerkingen sluiten aan op de vraag naar een verdeling die zowel rekening houdt met de specifieke kosten die gemeenten maken voor de bijstand als met een goed volumebeleid (zowel ten aanzien van uitstroom als misbruik en oneigenlijk gebruik) door gemeenten.

In de voorstellen die aan de orde zijn geweest tijdens het algemeen overleg op 30 november 1994 worden de bijstandsgereleerde kosten voor 90% verdeeld via de maatstaf bijstandsontvangers en voor 10% via de verdeelmaatstaf laag inkomen.¹ In het advies van 18 maart 1994 is door de Rgf nog gekozen voor een volledige verdeling met de maatstaf ABW. De wijziging ten opzichte van het Rgf-advies van 18 maart 1994 is gekozen om op deze wijze in het stelsel een signaal af te geven aan gemeenten uitstroom uit de bijstand te stimuleren. Daarbij is nadrukkelijk aangegeven dat het om een tijdelijke opzet gaat die het grote belang van de variabele «uitkeringsgerechtigden» nog niet voldoende elimineert.

Wij hebben daarom besloten de voorstellen op dit punt aan te passen. Daarbij is het uitgangspunt geweest een dusdanig dynamisch effect te bewerkstelligen dat, na herstel van de huidige scheefheid op het punt van de sociale structuur, een stimulans wordt gegeven voor een actief beleid van gemeenten ter vermindering van het beroep op de bijstand.

De aanpassing houdt in dat voor de periode tot 1-1-1999 de dynamische ontwikkeling voor het onderdeel uitvoeringskosten wordt vastgezet op het niveau 1995. Dat wil zeggen dat voor deze kosten voor de jaren 1997 en 1998 dezelfde ABW-volume-gegevens, te weten die over het uitvoeringsjaar 1995, zullen worden gehanteerd.

Tevens is het ijkpunt en de verdeling voor wat betreft het onderdeel bijzondere bijstand aangepast. In de oorspronkelijke voorstellen vond de verdeling net als de overige bijstandsuitgaven plaats met behulp van de maatstaf bijstandsontvangers. Dat is bij nader inzien toch gebaseerd op een te beperkte interpretatie van de uitgangspunten van het beleid ten aanzien van de bijzondere bijstand. Bijzondere bijstand is een instrument van armoedebestrijding. Het beleid richt zich daarmee op alle personen met een inkomen rond het sociaal minimum. Er is derhalve voldoende grond aanwezig in het ijkpunt en de verdeling niet alleen de beperkte maatstaf bijstandsontvangers op te nemen maar deze deels te vervangen door een bredere variabele te weten «personen met een laag inkomen». In het verdeelstelsel komt dat neer op een verhouding 75/25.

Voor het onderdeel uitkeringslasten blijft het voorstel van 90% via de maatstaf bijstandsontvangers en 10% via de maatstaf laag inkomen in tact.

Met deze aanpassingen is een verbetering van het systeem aangebracht. Dit geldt zowel ten aanzien van de kostenoriëntatie (bijzondere bijstand deels via laag inkomen) als voor de dynamiek op de korte termijn waar een stimulans is geïntroduceerd die een optimale uitvoering van de bijstandswet bevordert.

Nadrukkelijk dient hier te worden aangegeven dat deze aanpassingen in beginsel slechts gelden voor een termijn van twee jaar.

Het kabinet wil deze tijd mede benutten nog verdere verbeteringen in de totale financiering van de ABW te onderzoeken. Het doel daarbij is tot een zodanige vormgeving van de financiering van de ABW te komen dat het een verdere stimulans inhoudt om de gemeentelijke beïnvloedingsmogelijkheden, gericht op in- en uitstroom en het werkgelegenheidsbeleid, nog gericht in te zetten voor vermindering van het bijstandsvolume. Daarbij rekening houdend met de mate van beïnvloedingsmogelijkheden van gemeenten door uitoefening van eigen verantwoordelijkheden in beleid en uitvoering en met de marges waarbinnen gemeenten financiële risico's kunnen lopen.

Een aanvullende en tevens dwingende reden om de nu voorgestelde aanpassingen slechts voor 2 jaar te laten gelden hangt samen met de

¹ De factor laag inkomen bevat het aantal inkomensstrekkers van een gemeente dat zich bevindt in het tweede, derde en vierde deciel van de landelijke inkomensverdeling.
Bron: CBS-inkomensstatistiek.

herinrichting van de ABW die per 1-1-1996 ingaat. De verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten zal daarmee wijzigen. De structurele situatie wordt per 1 januari 1999 bereikt. Daarmee is in principe een overheveling van het zogenaamde toeslagenbudget van circa fl. 1,5 miljard (na korting van f 380 mln.) naar het gemeentefonds voorzien. Een dergelijke overheveling heeft gevolgen voor de voor het gemeentefonds relevante kosten, zodat op basis daarvan voor de bijstand een nieuw ijkpunt met een toepasselijke set van verdeelmaatstaven moet worden bepaald.

Een breed samengestelde werkgroep zal daarom het bovenbedoelde onderzoek doen. Dit onderzoek zal nog in 1996 worden afgerond.

Er dient daarbij voor de financiering van de bijstand een vormgeving te worden gekozen, die op een aanvaardbare wijze zowel aansluit bij de kostenstructuren van gemeenten als een juiste incentivewerking heeft ten aanzien van het te voeren uitstroom- en fraudebeleid door gemeenten. Van belang hierbij is ook dat de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van de gemeenten als het gaat om een goede uitvoering van de bijstandswet zijn toegenomen. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan de nieuwe ABW en de voornemens een gemeentelijk werkfonds tot stand te brengen. Varianten waaraan door de werkgroep aandacht zal worden besteed zullen zijn vormen van budgettering, de opzet van een apart bijstandsfonds en mogelijkheden binnen het gemeentefonds zelf.

De eventuele consequenties voor het deel van de bijstandsuitgaven dat nu voor rekening van de gemeenten komt zullen in het onderzoek aan de orde komen. Daarom ook zal de werkgroep aandacht moeten besteden aan de diverse recente ontwikkelingen, onder andere op het terrein van de Algemene bijstandswet en de aanpak van de stroomlijning van instrumenten voor gesubsidieerde arbeid. Elke financieringssysteematiek die bij de bestaande bestuurlijke verhouding op het terrein van de bijstand wordt gekozen zal de gemeenten, als uitvoerders van de wet, in staat moeten stellen en moeten stimuleren een adequaat bijstandsbeleid te voeren zonder dat er een onevenredig beslag op de algemene middelen van de gemeenten wordt gelegd. De relatieve beïnvloedingsmogelijkheden van gemeenten op het totale beroep op de bijstand dienen daarbij in ogenschouw te worden genomen. Mutaties in de bijstandsuitgaven in een gemeente kunnen zeker niet één op één worden toegeschreven aan gemeentelijke beleidsinspanningen. Wijzigingen in de financieringssysteematiek zullen met dit punt terdege rekening moeten houden.

Zoals aangegeven heeft de Rgf in zijn advies van 18 maart 1994 geadviseerd voor het ijkpunt bijstand het aantal uitkeringsgerechtigden als verdeelmaatstaf te hanteren. In onze reactie op dat advies hebben wij aangegeven het ongewenst te vinden als de factor uitkeringsgerechtigden een te groot gewicht zou krijgen in het verdeelstelsel. Dat zou een niet gewenste invloed op het gemeentelijk beleid kunnen hebben. Gemeenten zouden bij een succesvol uitstroom- en fraudebeleid een te grote daling in inkomsten ervaren.

De Rgf bestrijdt deze redenering en wijst er op dat inspanningen van de gemeente om de werkgelegenheid te bevorderen over het algemeen (en soms vooral) effect hebben buiten de gemeente. Daarnaast wijst de Rgf op eigen onderzoek waaruit blijkt dat gemeenten die geen specifieke compensatie voor bijstand ontvangen (door middel van de verfijning) een vrijwel gelijke ontwikkeling in het aantal bijstandgerechtigden zouden kennen als gemeenten die daarvoor wel compensatie ontvangen en dus minder geprikkeld zouden zijn om het volume te beperken.

Wel ziet de Rgf aanleiding om het ijkpunt (en in het verlengde daarvan de verdeelmaatstaven) opnieuw te bezien omdat het ijkpunt de dynamiek

van de apparaatskosten overschat. De Rgf stemde om die reden in met het nadere onderzoek dat de door ons ingestelde werkgroep heeft uitgevoerd.

Ons inziens gaat de Rgf maar ten dele in op de in het geding zijnde vragen. De inspanningen die gemeenten zich getroosten om het aantal arbeidsplaatsen in hun gemeenten te vergroten hebben zonder twijfel een uitstralende werking. Dat is echter niet de enige manier waarop aan het volumebeleid vorm kan worden gegeven. Zo gaat de Rgf in zijn reactie niet in op het gemeentelijk beleid inzake het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik. De ontwikkeling van volumina zegt op zich nog weinig over de juiste uitkering in het individuele geval. Daarom is het door de Rgf uitgevoerde onderzoek niet overtuigend.

Ook het actief benaderen van de eigen bijstandspopulatie kan de uitstroom bevorderen en daarmee de kosten verminderen, waarbij de effecten beperkt blijven tot de eigen populatie. Tenslotte maken ook de apparaatskosten deel uit van dit cluster van uitgaven. Op dat punt heeft de gemeente zeker beleidsmatige invloed. Terecht wijst de Rgf ook op de afwijkende dynamiek van deze kosten ten opzichte van het aantal bijstandsontvangers.

Wij hebben op dat punt echter nog geen goede vervanger van de maatstaf bijstandsontvangers kunnen vinden. Zoals eerder aangegeven is er voor gekozen in het verdeelsysteem de uitvoeringskosten voor de jaren 1997 en 1998 vast te zetten. Als onderdeel van de vormgeving van een nieuw ijkpunt per 1-1-1999 zal echter nog aanvullend onderzoek worden gedaan om ook op dat punt de verdeelsystematiek nog nadrukkelijker aan te kunnen laten sluiten op de kostenstructuren.

Tabel 9: Overzicht van verdeelmaatstaven die betrekking hebben op de sociale structuur van gemeenten

Uitgavenmaatstaven sociale structuur:

- inwoners
- inwoners < 20 jaar
- inwoners > 65 jaar
- inwoners in waddengemeenten
- lage inkomens
- bijstandontvangers
- uitkeringsontvangers
- minderheden

3.8.1.2. Fysieke structuur

Wat de fysieke structuur betreft is van belang dat voor een groot deel van dat taakgebied geen nieuwe ijkpunten zijn ontwikkeld. De huidige verdeling van de algemene uitkering bleek voldoende aan te sluiten op het gemeentelijk takenpakket en de daarmee verband houdende kosten. Wel is besloten een aantal maatstaven in dit verband te wijzigen. Door bijvoorbeeld de afschaffing van het schijvenstelsel in de verdeelmaatstaf woonruimten of het vervangen van de maatstaf hoogte kom door de omgevingsadressendichtheid wordt het voorgestelde model beduidend minder gevoelig voor wijzigingen in de gemeentelijke indeling.

Door verschillende gemeenten is verzocht om toch over te gaan tot herijking van het niet-geijkte deel, met name ten aanzien van het cluster wegen. Volgens sommige gemeenten is er hierbij wel degelijk sprake van een scheve verdeling, terwijl andere gemeenten menen dat het stelsel, nu het niet geheel op ijkpunten steunt, niet zo evenwichtig is.

In reactie hierop geeft de Rgf aan dat voor de evaluatie is gekozen voor een knelpuntenbenadering, waarbij de aandacht werd gericht op die elementen waar de problemen het grootst waren. Op deze wijze is nog

tweederde van de gemeentelijke uitgaven geijkt. Met name in het cluster fysiek is ijking achterwege gebleven.

Inmiddels heeft de Rgf besloten voor het onderdeel wegen alsnog tot onderzoek van de uitgaven over te gaan. De te beantwoorden onderzoeksvraag is of de veronderstelling dat de huidige verdeling voldoende aansluit bij de fysieke kenmerken van gemeenten, inderdaad juist is. Daarbij gaat het met name om kenmerken op het gebied van wegen en water.

De Rgf verwacht over de resultaten van het onderzoek eind 1995 uitsluitsel te kunnen geven. Wij hebben met instemming kennis genomen van dit onderzoek, mede gelet op de vele vragen hierover, onder meer in het algemeen overleg van 30 november 1994. Het spreekt vanzelf dat wij dit onderzoek met belangstelling zullen volgen en znodig de resultaten ervan in het verdeelstelsel zullen verwerken. In dit kader hebben wij de Rgf overigens geattendeerd op het door enkele gemeenten gedane onderzoek naar de kosten van zware industrie.

Overigens wijst de Rgf naar onze mening terecht op het feit dat door de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen er steeds sprake zal zijn van de noodzaak een bepaald deel van de verdeling nader te bezien. Wachten met de nu voorgestelde herverdeling tot het allerlaatste gegeven ook kan worden verwerkt is in dat licht niet zinvol. Bovendien is de geconstateerde scheefgroei van een dergelijke omvang dat een snelle herziening van het verdeelmodel geboden is.

Het feit dat een deel van de uitgaven (nog) niet geijkt is vormt ons inziens hierbij geen beletsel voor de voorgestelde herziening van het verdeelstelsel. De herziening is – integendeel – dringend noodzakelijk. Het verdeelstelsel is dynamisch en kan nieuwe inzichten in kostenstructuren relatief eenvoudig verwerken. Ook in de toekomst zullen sectoren van gemeentelijke uitgaven in onderzoek zijn.

In het kader van de technische uitwerking van de vormgeving van verdeelmaatstaven onderzoeken wij op dit moment tevens welke mogelijkheden er door nieuwe gegevensverzamelingen worden geboden om de fysieke eigenschappen van gemeenten in beeld te brengen. Het is denkbaar dat met behulp van deze moderne technieken tot een meer adequate set verdeelmaatstaven gekomen kan worden.

In het algemeen overleg van 30 november 1994 is door verschillende fracties aandacht gevraagd voor de moeilijk te verklaren tegenvallende hoogte van de algemene uitkering voor een aantal gemeenten met een relatief grote historische kern. In het onderdeel Oudheid komt de aanwezigheid van een historische kern weliswaar tot uitdrukking, maar naar verwachting zullen de kosten tevens samenhangen met fysieke kenmerken van gemeenten, die niet geijkt zijn. Op basis hiervan zijn wij van oordeel dat de weging van de kosten van grote historische kernen thans onvoldoende is gemotiveerd. Wij stellen daarom voor om in afwachting van nadere onderzoeksresultaten naar de kostenstructuur van infrastructuur de maatstaf zo in te richten dat kan worden voorzien in een hogere uitkering voor gemeenten met een historische kern met een oppervlakte van meer dan 65 ha.

Tabel 10: Overzicht van verdeelmaatstaven die betrekking hebben op de fysieke structuur van gemeenten

Uitgavenmaatstaven fysieke structuur:
oppervlakte land en binnenwater
oppervlakte buitenwater

slechte bodem
grondoppervlak bebouwing
woonruimten
historische kernen
historische kernen met historisch water
bewoonde oorden 1930
bewoonde oorden 1930 en en historische kernen
stadsvernieuwingsleutel 1994
omgevingsadressendichtheid

3.8.1.3. Centrum- of regionale functie

De afgelopen jaren is de problematiek van de centrumfunctie van gemeenten steeds nadrukkelijker naar voren gekomen. Het vigerende verdeelstelsel, met de grote nadruk op de omvang van een gemeente in combinatie met de bebouwingsdichtheid (maatstaf hoogte bebouwde kom), bleek niet goed in staat die aspecten van het gemeentelijk takenpakket die samenhangen met hun centrumfunctie voldoende te benaderen. Daardoor worden in het huidige stelsel randgemeenten, die profiteren van het voorzieningenpakket van de centrumgemeente, bevoordeeld. In het nieuwe verdeelstelsel wordt in veel sterkere mate rekening gehouden met de uitgaven van gemeenten die samenhangen met de centrumfunctie. De daarvoor ontwikkelde maatstaven, die betrekking hebben op de aantrekkingskracht van kernen (klantenpotentieel), worden in paragraaf 4.4 nader toegelicht.

Over de stedelijke knooppunten merken wij op dat wij thans geen aanleiding zien om gemeenten met een knooppunt-status in de verdeling anders te behandelen dan gemeenten zonder die status. Het verdeelstelsel bevat elementen die ervoor zorgen dat gemeenten met een centrumfunctie meer geld krijgen uit het gemeentefonds dan gemeenten zonder centrumfunctie. Dat is gebaseerd op uitgavenverschillen als gevolg van die centrumfunctie.

De status van stedelijk knooppunt bleek op basis van cijfers '90 tot '92 nog geen aantoonbare extra uitgaven met zich mee te brengen. Dit kon echter te maken hebben met het feit dat een dergelijke status nog te kort van kracht was om substantiële consequenties voor de gemeentelijke uitgaven te hebben.

In opdracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is in verband daarmee een nader onderzoek gedaan naar stedelijke knooppunten en de FVW. Doel van het onderzoek was om na te gaan of er voor centrumgemeenten in stedelijke knooppunten extra kosten zijn verbonden aan de knooppunttaken, die voor honorering in de algemene uitkering van het gemeentefonds in aanmerking komen.

In het onderzoek zijn nauwelijks aanknopingspunten gevonden voor extra uitgaven in verband met de knooppuntstatus. Binnen het uitgavencluster volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing (VHROSV), is niets gevonden. Bij het uitgavencluster kunst, ontspanning en oudheid is er slechts enige stijging van uitgaven gevonden in verband met de opening of uitbreiding van theaters en musea. Daarvoor krijgen deze gemeenten in het verdeelstelsel al een gedeeltelijke compensatie. Er is tenslotte gekeken naar de uitgaven op het gebied van zorg, omdat daar eventuele extra uitgaven voor werkgelegenheid zouden kunnen worden gevonden. Daarbij is binnen bepaalde centrumgemeenten een relatief hoog uitgavenniveau op dit terrein (bijdragen aan sociale werkplaatsen, jeugdwerkgarantieplan/banenpools en overige werkgelegenheid) geconstateerd.

Er is kortom onvoldoende aanleiding om gemeenten met een knooppuntstatus een aparte positie te geven in het verdeelstelsel.

Tabel 11: Overzicht van verdeelmaatstaven die betrekking hebben op de centrumfunctie van gemeenten

Uitgavenmaatstaven centrumfunctie:
klantenpotentieel lokaal
klantenpotentieel regionaal

3.8.1.4. Beëindiging verfijningen

Dit voorstel van wet kent anders dan de FVW'84 niet meer de figuur van de verfijningen. Verfijningen zijn niet meer nodig omdat het in het nieuwe verdeelmodel mogelijk is via de maatstaven rekening te houden met niet-algemeen voorkomende structuurkenmerken. Dat het onderscheid tussen verfijningen en algemene maatstaven is komen te vervallen betekent niet dat de oude verfijningen zonder meer zullen komen te vervallen. Integendeel, zij moeten blijven bestaan totdat de lopende verplichtingen zijn geëffectueerd. In de Invoeringswet kondigen wij aan dat een tweetal van de vier nog in werking zijnde verfijningen van de FVW'84 zullen worden beëindigd. Het gaat hier om de verfijning omvangrijke opgave woningbouw en wijziging gemeentelijke indeling. De andere twee verfijningen, rioleringen en monumenten, zijn in het verleden reeds beëindigd. Voor een toelichting op het overgangsregime voor het beëindigen van de verfijningen verwijzen wij naar de memorie van toelichting bij de Invoeringswet. Op het beëindigen van de verfijning omvangrijke opgave woningbouw en de verfijning wijziging gemeentelijke indeling wordt in het navolgende dieper ingegaan.

Verfijning omvangrijke opgave woningbouw

Voor gemeenten die in het kader van de ViNEx sterk zullen groeien kent het huidige verdeelstelsel de verfijning omvangrijke opgave woningbouw. De oude verplichtingen jegens groeikernen worden onder deze verfijning afgedaan. Er worden thans geen nieuwe groeikernen meer aangewezen. Aanwijzingen op grond van het onderdeel omvangrijke opgave woningbouw willen wij zo spoedig mogelijk stopzetten. De voornaamste reden daarvoor ligt in de kostenoriëntatie van het verdeelstelsel. Er is enerzijds sprake van een bijzondere kostenontwikkeling in deze categorie gemeenten. Zij doen tijdens de groeifase grote inspanningen en treffen daarnaast al voorzieningen voor een schaal die de gemeente nog moet bereiken. Daar staat anderzijds tegenover dat de kosten in belangrijke mate worden gecompenseerd door opbrengsten in de sfeer van de grondexploitatie. Bovendien is er door het ViNEx-kader een kostenbesparing door de regionale aanpak, bijvoorbeeld door de onderlinge afstemming van voorzieningen.

Er is uit oogpunt van het verdeelmodel kortom geen reden tot instandhouding van de verfijning. Hooguit is sprake van een ongelijkmatige spreiding van kosten in de tijd. De gemeenten achten wij zeer wel in staat een beleid te ontwikkelen dat daarmee rekening houdt.

Op dit moment ontvangen enkele gemeenten middelen op grond van het nieuwe onderdeel van de verfijning. Dit uitkeringsonderdeel kan niet zonder meer bij de overgang naar het nieuwe verdeelstelsel vervallen. Daartegen verzetten zich de al gemaakte ViNEx-afspraken, in het bijzonder in de regio's Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht. Wij hebben daarom in de Invoeringswet voorzien in een daarop aansluitende overgangsregeling. Zoals aangegeven wordt deze in de daarbij behorende memorie van toelichting nader toegelicht.

Verfijning wijziging gemeentelijke indeling

Wij zijn voornemens om de verfijning wijziging gemeentelijke indeling af te schaffen. Dit betekent dat wij in het nieuwe verdeelstelsel geen plaats willen inruimen voor de onderdelen daling algemene uitkering, startbijdrage en wachtgelden. Het afschaffen van de verfijning vergt een overgangsregime. Hiervan beschrijven wij in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet de uitgangspunten.

De Rgf is het eens met de afschaffing van het onderdeel daling algemene uitkering, maar verkiest bij de onderdelen startbijdrage en wachtgelden – de frictiekosten – neerwaartse bijstelling boven afschaffing. Wij nemen het voorstel van de Rgf niet over omdat wij vanuit een optiek van kostenoriëntatie het bieden van een compensatie niet noodzakelijk achten. Tegenover de frictiekosten staan immers baten in de vorm van efficiency-winst. Tegenover de schaaffecten staan schaalvoordelen. Hierbij komt dat het maken van een ijkpunt problematisch is vanwege het grillige patroon van de kosten.

Het voorgaande laat onverlet dat wij erkennen dat een herindeling gemeenten voor aanpassingsproblemen kan plaatsen. Met name is dit het geval als negatieve schaaffecten op de algemene uitkering pas met een zekere vertraging worden gecompenseerd door een corresponderend schaalvoordeel. Het is hierom dat wij voornemens zijn een sobere gewenningsbijdrage te introduceren die tijdelijk compensatie biedt voor schaaffecten. De gewenningsbijdrage compenseert, boven een drempel van 0,25% van de algemene uitkering, drie jaar lang de daling van de algemene uitkering.

3.8.2. Werkgelegenheidseffecten

Van verschillende kanten¹ is de nadruk gelegd op mogelijke negatieve werkgelegenheidseffecten van de voorgestelde herverdeling van de algemene uitkering. In het algemeen overleg van 30 november 1994 is ook op dit aspect ingegaan. Daartoe is aan de Kamer toegezegd het Centraal Plan Bureau (CPB) te vragen een oordeel te geven over de werkgelegenheidseffecten.

De Rgf beperkt zich tot enige algemene opmerkingen ter zake van de rol van gemeenten bij de ontwikkeling van de werkgelegenheid.

De rol van gemeenten is in de visie van de Rgf beperkt. De ontwikkeling van de werkgelegenheid wordt hoofdzakelijk bepaald door factoren die buiten het bereik van de gemeenten liggen (internationale concurrentiepositie, arbeidsmarkt, hoofdinfrastructuur, etc.). Gemeenten spelen vooral in voorwaardenscheppende zin een rol. Bij de aanbodzijde moet dan worden gedacht aan maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van personen die (opnieuw) aan het arbeidsproces moeten deelnemen. De kosten van dit soort activiteiten zijn met name opgenomen in het ijkpunt zorg. Bij de vraagzijde moet gedacht worden aan voorzieningen om bedrijven goed te laten functioneren, bv. infrastructuur. In het algemeen geldt daarvoor dat de grondexploitatie een kostendekkende aangelegenheid behoort te zijn die niet ten laste van de algemene middelen komt. Voor kosten die samenhangen met wegenonderhoud is reeds een nader onderzoek gaande.

¹ Zie de rapporten «De schaarste verdeeld» van het Bureau voor Economische Argumentatie, mei 1994 en «Voor werk»: Gevolgen Hervreiding Gemeentefonds van LIBER (Rijksuniversiteit Limburg), oktober 1994.

De Rgf is van mening dat de nu voorgestelde verdeelmaatstaven een globale maar redelijke benadering vormen van de in dit verband relevante kosten en dat de voorstellen niet behoeven te worden bijgesteld.

In aanvulling hierop gaat de Rgf in op de vraag welke sturingsinstrumenten het beste gehanteerd kunnen worden om gemeenten te stimuleren een actief werkgelegenheidsbeleid te voeren. Voor zover gemeenten in dit beleid een rol kunnen spelen, behoeft daarbij naar de mening van de Rgf niet in eerste instantie te worden gedacht aan financiële instrumenten. Overdracht van bevoegdheden en het creëren van nieuwe bevoegdheden kunnen beter geschikt blijken te zijn.

Indien toch financiële instrumenten worden gehanteerd, bestaat de keuze tussen een specifieke uitkering of gebruik maken van de algemene uitkering. De Rgf komt tot de conclusie dat een specifieke uitkering wellicht effectiever zal zijn dan de algemene uitkering, zeker als het om tijdelijke stimulering van specifieke, geselecteerde, projecten gaat.

Bij gebruikmaking van de algemene uitkering plaatst de Rgf twee kanttekeningen. De eerste is dat het nieuwe stelsel een kosten-georiënteerd stelsel is. Kosten moeten niet worden verward met historische of actuele uitgaven, maar zijn offers om bestaande doelstellingen te bereiken. Ten tweede wijst de Rgf op de relatie met de doelstelling van het rijksbeleid, bv. in de sfeer van de ruimtelijke ordening, mobiliteit en milieu. Die doelstellingen leiden tot een selectief stimuleringsbeleid: werkgelegenheid niet overal stimuleren, maar alleen op de gewenste locaties. Algemeen werkende maatstaven zijn daarvoor minder geschikt.

Naar aanleiding van het algemeen overleg van 30 november 1994 hebben wij het CPB gevraagd om een doorrekening van de werkgelegenheidseffecten van de wijzigingen in het verdeelstelsel. Het ging daarbij met name om de resultaten die zijn opgenomen in het rapport «Voor werk: gevolgen herverdeling gemeentefonds» van het onderzoeksinstituut Liber. Het CPB maakt in zijn notitie een aantal kritische opmerkingen over de kwantificering in dat rapport. Het CPB geeft vervolgens slechts een kwalitatief oordeel over het nieuwe gemeentefonds. Dat oordeel is kritisch, met name ten aanzien van de wijze waarop de vergoeding van de bijstandskosten en de verevening van de OZB-capaciteit in het verdeelstelsel is ondergebracht. Daarbij geeft het CPB aan dat de compenserende functie van het gemeentefonds afbreuk kan doen aan de incentivewerking van kosten en baten bij de gemeentelijke afwegingen. Wij zijn in deze memorie bij de bespreking van de compensatie voor de kosten van bijstand al op de spanning tussen deze twee aspecten ingegaan. Daarbij gaven wij aan dat de gewenste incentivewerking dient te passen binnen de uitgangspunten die aan het, in dit wetsvoorstel gepresenteerde, nieuwe verdeelstelsel ten grondslag liggen. Daarbij dient met name in voldoende mate bij de kostenstructuren aangesloten te worden. Juist de onvoldoende aansluiting van de FVW'84 is een belangrijk motief om tot wijziging van het stelsel over te gaan. De reactie van het CPB geeft dan ook geen aanleiding om tot een andere afweging te komen.

Verder wijzen wij er op dat wij in paragraaf 3.7.3 reeds zijn ingegaan op het «incentive-aspect» van de OZB-maatstaf in relatie tot de economische waarde van industrie.

3.8.3. Verdeling vier grote steden

De vier grote steden nemen een aparte positie in het verdeelstelsel in. Op dit moment heeft elk van de grote vier een eigen woonruimteschijf. Aangezien deze voor een maximum aantal woonruimten geldt en omdat voor elk geldt dat het maximum is bereikt, is het effect van deze schijven gelijk aan een vast bedrag.

In 1994 is dat, in de FVW'84, voor:

Amsterdam	f 1 003 060.350,00
Rotterdam	f 748 087 380,00
Den Haag	f 487 702 800,00
Utrecht	f 212 945 400,00

Aan deze speciale positie is een voorgeschiedenis verbonden.

3.8.3.1. Terugblik

In het stelsel van de FVW'60 was geen bijzondere positie voor de grote vier gecreëerd. Maar in de jaren 70 was met name de zorgelijke financiële positie van de grote steden reden om het stelsel te herzien. Niet alleen leidde het dalend inwonertal tot teruggang in inkomsten, ook sloot de uitkering steeds minder goed aan op de kostenstructuur.

Drie van de vier kregen in deze periode artikel 12-steun. De benodigde bedragen werden toegevoegd aan het gemeentefonds en kwamen dus niet ten laste van de andere gemeenten. Bij elke extra uitkering bleek het steeds buitengewoon moeilijk om een vergelijking onderling of met de overige gemeenten te maken. Feitelijk is dat ook nauwelijks gebeurd.

De zo ontstane posities zijn in de FVW'84 als het ware bevroren.

In het door de regering bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel voor de FVW'84 werd voor Amsterdam een aparte schijf voorgesteld. De Tweede Kamer vroeg bij motie om te bezien of voor de overige drie niet ook een aparte positie moest worden gecreëerd.

Daaraan werd, mede op advies van de Rgf, uitvoering gegeven bij de wijziging van de FVW'84 waarbij de maatstaf woonruimten werd ingevoerd.

Vanaf dat moment boden deze aparte schijven de mogelijkheid om voor elk van de vier grote gemeenten maatwerk in de verdeling te leveren. Zo kon een aantal specifieke uitkeringen aan een of meer van deze gemeenten naar het gemeentefonds worden overgeheveld (nautisch beheer, Domtoren), kon bij het geven van provinciale status aan de vier grote gemeenten bij onder meer jeugdhulpverlening de vergoeding via het gemeentefonds lopen en was het mogelijk om de verdeling eenvoudig ten gunste van een of meer van deze gemeenten aan te passen, wanneer dat bestuurlijk gewenst was.

Op deze wijze is de uitkering aan de vier grote gemeenten steeds meer een uitkering sui generis geworden en is vergelijking met de overige gemeenten steeds moeilijker geworden.

3.8.3.2. Het evaluatie-onderzoek

In het evaluatie-onderzoek leidde de aparte positie van de vier grote gemeenten tot een aparte behandeling. Naast de hierboven beschreven afwijkende positie in het gemeentefonds werd dat ook veroorzaakt door meer praktische problemen. De vier grote gemeenten zijn vanaf het begin in de steekproef opgenomen geweest. Gedurende het onderzoek bleek dat zowel de omvang als de inrichting van de financiële administratie van elk het vrijwel onmogelijk maakten om in de daarvoor beschikbare tijd geschoonde cijfers te krijgen.

Daarom werd besloten om na afronding van het onderzoek bij de overige gemeenten een apart onderzoek bij de vier grote gemeenten in te stellen. Daarvoor werd bijzondere medewerking van de vier grote gemeenten gevraagd.

Aparte onderzoeksopzet

In dat aparte onderzoek was het doel na te gaan of het extra deel, dat de vier grote gemeenten meer uitgeven dan de overige gemeenten aannemelijk te maken was. Op voorhand was duidelijk dat de principiële onvergelijkbaarheid en de praktische belemmeringen het onmogelijk maakten reeds in de onderzoeksfase tot min of meer objectieve vaststellingen te komen. De onderzoekers zouden, net als voor de overige gemeenten, gegevens aandragen op grond waarvan bestuurlijke oordeelsvorming mogelijk zou zijn. De bestuurlijke component zou echter zwaarder wegen dan bij de overige gemeenten.

Bij de onderzoeksopzet is zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek die ook voor de overige gemeenten is gehanteerd. Dit houdt het volgende in:

- er is vastgehouden aan het onderscheid tussen het geijkte en het niet-geijkte deel;
- de nadruk ligt op het honoreren van voor de gemeente exogene kostenfactoren;
- de methode van verschillenanalyse wordt toegepast om het kip-ei probleem te omzeilen;
- ter waarborging van de gemeentelijke autonomie wordt niet gestreefd naar een gedetailleerde bepaling van de uitgavencategorieën;
- eigen inkomsten worden slechts onderzocht om uitgavenniveaus te verklaren en taakgerichte eigen inkomsten op te sporen;
- specifieke uitkeringen worden bezien op hun invloed op het gemeentelijk uitgavenniveau.

Er waren echter ook de enkele afwijkingen noodzakelijk:

- er is dieper ingegaan op die clusters waar de uitgaven het meest afweken van wat op grond van de ijkpunten mocht worden verwacht;
- de methode van uitgavenanalyse is aangepast in verband met deze grondiger aanpak en de boekhoudkundige problemen;
- er zijn geen ijkpunten voor de vier grote gemeenten opgesteld.

Uitkomsten

In een eerste stap werd nagegaan in hoeverre de voor overige gemeenten vastgestelde ijkpunten de uitgaven van de vier grote gemeenten konden verklaren. Dat bleek voor 80% het geval te zijn.

Vervolgens werd onderzocht hoe de resterende 20% verklaard kon worden.

Daartoe werd onderscheid gemaakt tussen de taken die de vier grote gemeenten uitvoeren, maar die niet door de overige gemeenten worden uitgevoerd. Hierdoor werd 5% verklaard.

De resterende 15% werd verklaard en aannemelijk gemaakt door voor de meest afwijkende clusters na te gaan waar de extra uitgaven voor werden gedaan. De onderzoekers concentreerden zich op de clusters zorg, kunst en ontspanning en volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing.

Op basis van het onderzoeksverslag («Structuur in omvang», Cebeon, maart 1994), waarin over de vier grote gemeenten gezamenlijk verslag werd gedaan concludeerde de Rgf dat het totale bedrag dat de vier grote gemeenten uitgaven voldoende aannemelijk was gemaakt. De Rgf oordeelde dat er geen aanleiding was om het uitgavenpeil van de vier grote gemeenten (als groep) te verhogen of te verlagen.

3.8.3.3. Het wetsvoorstel

In het wetsvoorstel is deze conclusie vervolgens naar elk van de vier grote gemeenten afzonderlijk doorgetrokken. Dat is mogelijk omdat er geen aanwijzingen zijn dat de verdeling tussen de vier onderling scheef is. Feitelijk is daarmee het onderzochte uitgavenpeil van elk van de vier in 1992 (het onderzoeksjaar) als norm-uitgavenniveau vastgesteld. Het verschil tussen dit norm-niveau en de totaaluitkomsten van de ijkpunten vormt als het ware het «ijkpunt» voor het vaste bedrag van de grote vier afzonderlijk. Dit is voor:

Amsterdam	f 221 540 969
Rotterdam	f 220 131 378
Den Haag	f 139 580 775
Utrecht	f 78 209 485

Voor het overige zijn de algemene, dynamische maatstaven uiteraard ook van toepassing op de grote vier. Deze reageren wel op ontwikkelingen in de kosten en in de belastingcapaciteit. Verder wordt zoals dat voor alle gemeenten geldt, rekening gehouden met een genormeerde OZB-capaciteit. Dit alles leidt tot een herverdeling ten gunste van de grote vier, omdat de vier grote steden elk in 1992 een groter deel van hun uitgaven dekten uit OZB.

Naar de tussenstand op basis van de voorlopige cijfers 1994 gaan de grote vier er ten opzichte van de verdeling op basis van de FVW 1984 aanzienlijk op vooruit. Inclusief het totale effect van de Interimmaatregel 1994/1995 gaat het om een bedrag van circa f 180 mln. Dat is lager dan de voorlopige indicatie van het voordeel dat op basis van de cijfers 1992 kon worden geraamd. Een belangrijke verklaring is, dat net als voor alle andere gemeenten, de mogelijke effecten van lagere bijstands uitgaven en een stijging van de belastingcapaciteit doorwerken in de hoogte van de algemene uitkering. Het definitieve beeld voor wat betreft het overgangstraject is ook voor de grote vier nog niet bekend.

Dat zal zoveel mogelijk zijn gebaseerd op de cijfers 95/96. Ontwikkelingen in de kosten bijvoorbeeld op bijstandsterrein zullen daarin weer doorwerken. Bovendien zijn er nog wijzigingen mogelijk als gevolg van een aangepaste verevening van de belastingcapaciteit (zie par. 3.7.3) en naar aanleiding van het binnenkort te verwachten advies van de Rgf over het zogenaamde niet-geijkte deel.

3.8.3.4. Het vervolg

De ad hoc oplossing in het wetsvoorstel voor de vier grote gemeenten is in het licht van de omstandigheden de beste.

Het is minder fraai dat voor naar hun aard dynamische kostenveroorzakers met een vast bedrag moet worden gewerkt. Het deel van de algemene uitkering dat nu vast staat is overigens kleiner dan in de FVW'84. Het is echter nog niet mogelijk gebleken om de vaste bedragen in objectieve maatstaven om te zetten.

3.8.3.5. Grote-stedenbeleid

Inmiddels is van rijkswege een intensivering van het grote-stedenbeleid van start gegaan. In dit kader zijn onlangs convenanten afgesloten met Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage, Utrecht en 15 middelgrote gemeenten. Grote steden en kabinet werken aldus gezamenlijk aan een pakket van maatregelen gericht op een versterking van de sociale en economische functie van de grote steden.

De herziening van het verdeelmodel van het gemeentefonds is in dit

verband niet aan de orde. Mocht dit grote-stedenbeleid eventueel leiden tot een wijziging in de kostenstructuur van de betrokken groep gemeenten (die groep omvat meer gemeenten dan alleen de vier grote gemeenten), die mogelijkwijze vertaald zou moeten worden in de verdeling van de algemene uitkering, dan biedt het nu voorliggende stelsel daarvoor voldoende mogelijkheden. Binnen de uitgangspunten die aan het verdeelsysteem ten grondslag liggen zou een en ander plaats kunnen vinden in het kader van de actualisatie van gegevens. Voor invoering van het nieuwe verdeelmodel zullen alle gegevens immers geactualiseerd moeten worden naar de dan meest recente stand. Voorts zou dit onderwerp kunnen worden meegenomen in het kader van periodiek onderhoud.

Op dit moment is er echter geen aanleiding op dit onderdeel specifieke actie te ondernemen.

3.9. De aanvullende uitkering

Zoals reeds in de Inleiding is aangegeven hechten wij zeer aan het ook in de financiële verhouding tot uitdrukking brengen van de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten. Dit heeft er in de afgelopen jaren toe geleid dat de voorwaarden waaronder gemeenten in aanmerking kunnen komen voor aanvullende steun zijn gewijzigd. Zo zijn bijvoorbeeld de toelatingseisen voor de aanvullende bijdrage, de artikel 12-steun, onder het regime van de FVW'84 verzwaaard.

Ontwikkelingen als de (eventuele) vergroting van het gemeentelijk belastinggebied en bestuurlijke ontwikkelingen, zoals die in gang gezet zijn met de Kaderwet bestuur in verandering en de te vormen stadsprovincies, kunnen leiden tot een groter financieel draagvlak zodat mogelijke tegenvallers zonder aanvullende steun uit het gemeentefonds opgevangen kunnen worden.

Deze grotere nadruk op eigen verantwoordelijkheid en globaliteit laat onverlet dat er behoefte blijft aan een vangnet. Het verdeelstelsel kan op enig moment voor een individuele gemeente een onbedoeld slechte aansluiting op de kostenstructuur hebben of een gemeente kan – al dan niet als gevolg van eigen handelen – in zodanige financiële problemen komen dat eigen kracht niet meer toereikend is. Daarom is ook in het nieuwe stelsel een hardheidsclausule opgenomen, zoals die ook in de FVW'84 (art. 12) vervat is. Deze hardheidsclausule wordt aangeduid als de aanvullende uitkering (in het wetsvoorstel art. 11).

Tijdens het algemeen overleg van 30 november 1994 is aandacht gevraagd voor een hardheidsclausule op incidentele basis bij eventuele kennelijke onbillijkheden, die niet hoeven te leiden tot aanpassing van de structuur van het verdeelmodel.

Een aparte hardheidsclausule naast de aanvullende uitkering achten wij niet nodig. De aanvullende uitkering is naar onze mening het geschikte instrument voor de oplossing van situaties waarop wordt gedoeld. Elke andere procedure zou vanwege de aard en de materie niet of nauwelijks afwijken van de procedure met betrekking tot het verkrijgen van een aanvullende uitkering. Ook dan zal er een grondig onderzoek nodig zijn. Het onderzoek in het kader van de aanvullende uitkering ligt dan het meest voor de hand.

Een beoordeling of een gemeente aanmerkelijke financiële nadelen ondervindt en als gevolg daarvan in financiële problemen geraakt zal nooit alleen op één specifiek onderdeel plaats kunnen vinden. Een grondig onderzoek zal uitsluitend moeten geven over het eventueel verstrekken van deze aanvullende uitkering. Daarbij wordt aandacht geschonken aan de vraag hoe de desbetreffende gemeente in de tekortpositie is verzeild geraakt.

Tevens wordt bekeken of de gemeente een bijzondere kostenstructuur heeft die structureel en in betekenende mate onvoldoende wordt gecompenseerd in de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds. Ook de Rgf vindt een aparte hardheidsclausule, in aanvulling op deze procedure, overbodig.

De Rgf is voorts van mening dat een vastgestelde aanvullende uitkering moet kunnen worden verlaagd indien als gevolg van veranderingen in het verdeelstelsel van de algemene uitkering, dan wel door invoering of wijziging van een specifieke uitkering, de budgettaire positie van een gemeente verbetert.

De opmerkingen van de Rgf over dit punt worden door ons overgenomen. In het wetsvoorstel is een voorziening getroffen waarmee wij de aanvullende uitkering kunnen verminderen wanneer achteraf blijkt dat die uitkering lager had kunnen worden vastgesteld. In de eerste plaats is dat het geval als de algemene uitkering, bijvoorbeeld door aanpassing van de bedragen per eenheid, hoger uitvalt voor zover die verhoging niet expliciet dient ter compensatie van een verhoging van de gemeentelijke lasten.

In de tweede plaats kan de vermindering worden toegepast bij een andere verbetering van een uitkering aan de gemeente ten laste van de collectieve middelen, eveneens voor zover daar geen expliciete lastenverhoging tegenover staat. Beide mogelijkheden bestaan ook thans reeds onder de FVV'84.

Daarnaast achten wij het ook gewenst de aanvullende uitkering te kunnen verminderen als de hoogte ervan, naar achteraf blijkt, op onjuiste of achterhaalde informatie berust, dan wel wanneer de budgettaire positie van de gemeente aanmerkelijk verbetert als gevolg van omstandigheden waarmee bij de bepaling van de hoogte van de aanvullende uitkering rekening zou zijn gehouden als ze op het moment van bepaling bekend zouden zijn geweest.

3.10. Invoering nieuw verdeelstelsel

De grote scheefheden in de huidige verdeling zouden een goede reden vormen om tot directe en volledige invoering van het nieuwe stelsel over te gaan. Er kan echter niet worden voorbij gegaan aan de relatieve omvang van de herverdeeleeffecten als gevolg van de nieuwe verdeling. Deze variëren ten opzichte van de huidige uitkering van meer dan 45% van de huidige uitkering in het nadeel tot meer dan 20% in het voordeel, waarbij ca. 75% van de gemeenten een effect heeft tussen de +10% en -10%.

Het invoeringstraject dient budgettair neutraal te verlopen. De financiële nood van de gemeenten die nu een te geringe compensatie voor hun kostenstructuur ontvangen noopt tot een zo kort mogelijk invoeringstraject. Het tempo waarin de gemeenten met een negatief herverdeeleeffect redelijkerwijs in staat kunnen worden gesteld om hun uitgaven en inkomsten aan te passen is van invloed op het tempo waarin de gemeenten met een positief herverdeeleeffect op het structurele niveau van hun algemene uitkering kunnen komen.

In het algemeen overleg van 30 november 1994 werd de keuze voor een korte invoeringstermijn, zonder direct in te stemmen met een periode van drie jaar, breed onderschreven. Wel werd aandacht gevraagd voor de soms forse herverdeeleeffecten.

Dit afwegende zijn wij tot de conclusie gekomen dat het mogelijk moet zijn het stelsel in één keer in te voeren, met dien verstande dat daarbij een

overgangperiode van drie jaar in acht wordt genomen. Daarmee moet het voor het overgrote deel van de gemeenten mogelijk zijn om per 1-1-2000 de overstap naar de nieuwe verdeling volledig te maken. Voor enkele gemeenten kan het nodig zijn binnen de kaders van het gemeentefonds een nader vorm te geven hardheidsclausule op te nemen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Financiële-verhoudingswet gaan wij nader in op het gevoerde invoerings-traject.

Een ander kritiekpunt betreft de budgettaire neutraliteit van de voorstellen. Volgens sommige instanties¹ zouden de nadelige herverdeel-effecten van de voorstellen kunnen worden weggenomen of gemitigeerd door extra toevoegingen aan het gemeentefonds. De Rgf is van mening dat de verdeling los moet worden gezien van de omvang van het gemeentefonds. De verdeling moet bij elk beschikbaar bedrag een juiste zijn. De Rgf voegt daar aan nog toe dat door toevoegingen aan het gemeentefonds de verdeelpijn wordt verplaatst naar de rijksbegroting.

Wij onderschrijven deze redenering van de Rgf. Toevoegingen van extra middelen aan het gemeentefonds teneinde de nadelige herverdeeleffecten te voorkomen of te mitigeren vormen ons inziens geen doelmatige besteding van collectieve middelen. De nadelige herverdeeleffecten duiden immers op een scheve verdeling: een aantal gemeenten krijgt, ten koste van andere gemeenten, een in verhouding te hoge algemene uitkering.

3.11. Interimmaatregel

Voor 1994 en 1995 is een Interimmaatregel van kracht. Deze maatregel omvat enerzijds de invoering van een tijdelijke verfijning laag inkomen voor specifieke gemeenten en anderzijds een verlaging van de bedragen per woonruimte voor alle gemeenten.

De invoering van het nieuwe verdeelstelsel is voorzien per 1-1-1997. Omdat het ineens aflopen van de Interimmaatregel 1994/1995 ongewenste effecten zou veroorzaken hebben wij, na overleg met de Tweede Kamer, besloten de maatregel met een jaar te verlengen. De Interimmaatregel is dus ook voor 1996 van toepassing verklaard.

HOOFDSTUK 4. HET VERDEELMODEL

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een opsomming gegeven van de verdeelmaatstaven. Zoals aangegeven in paragraaf 1.3 worden de maatstaven niet in de wet zelf geregeld. De uitwerking van het verdeelmodel geschiedt in het Besluit financiële verhouding Rijk-gemeenten. Dit Besluit heeft een technisch karakter. In het hiernavolgende wordt een korte samenvatting gegeven van de inhoud van de nota van toelichting bij dat Besluit.

Zoals wij in hoofdstuk 1 al aangaven moet het verdeelmodel ontwikkelingen in en rondom het gemeentefonds snel en adequaat kunnen volgen. Er is immers sprake van voortdurende verandering. In hoofdstuk 5 gaan wij nader in op deze dynamiek. Als gevolg hiervan zullen ook lopende het besluitvormingstraject van de wetsvoorstellen aanpassingen moeten worden gepleegd. Wij zullen aangeven hoe daarmee zal worden omgegaan.

Tevens wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de jaren 1992 t/m 1994, op basis waarvan de gewichten van de maatstaven waarop het

¹ Zie de rapporten «De schaarste verdeeld» van het Bureau voor Economische Argumentatie, mei 1994 en «Kruis of munt» van Leyer & Weerstra, oktober 1994.

voorstel van wet was gebaseerd zijn geactualiseerd en die hebben geleid tot andere gewichten en andere (her)verdeelfactoren.

4.2. De verdeelmaatstaven

De maatstaven zijn onderverdeeld in één maatstaf met betrekking tot de inkomsten en in maatstaven met betrekking tot de uitgaven. De maatstaf inzake de inkomsten van gemeenten heeft betrekking op het rekestelsysteem voor de onroerende-zaakbelastingen (OZB). De uitgavenmaatstaven zijn onderverdeeld in maatstaven met betrekking tot de sociale structuur, maatstaven over de functie van een gemeente en fysieke maatstaven. Daarnaast zijn er enkele maatstaven die vaste bedragen inhouden. Voor een goed overzicht worden alle maatstaven hierna in schema weergegeven.

Tabel 12: Overzicht van verdeelmaatstaven

INKOMSTEN-MAATSTAF

1. onroerende-zaakbelastingen

UITGAVEN-MAATSTAVEN

Sociaal:

2. inwoners
3. inwoners 20 jaar
4. inwoners 64 jaar
5. inwoners in waddengemeenten
6. lagere inkomens
7. bijstandsonvangers
8. uitkeringsontvangers
9. minderheden

Functie

10. klantenpotentieel lokaal
11. klantenpotentieel regionaal

Fysiek:

12. oppervlakte land en binnenwater
13. oppervlakte buitenwater
14. slechte bodem
15. grondoppervlak bebouwing
16. woonruimten
17. historische kernen
18. historische kernen met historisch water
19. bewoonde oorden 1930
20. bewoonde oorden 1930 en historische kernen
21. stadsvernieuwingsleutel 1994
22. omgevingsadressendichtheid

Vast bedrag:

23. vast bedrag
24. vast bedrag Amsterdam
25. vast bedrag verzameling gemeenten in de provincie Rotterdam
26. vast bedrag 's-Gravenhage
27. vast bedrag Utrecht
28. vast bedrag waddengemeenten

4.3. Inkomstenmaatstaf

Maatstaf 1: onroerende-zaakbelastingen (OZB)

De belastingcapaciteit van een gemeente wordt bepaald op het produkt van de totale waarde in een gemeente en een genormeerd ozb-tarief per tariefeenheid. In paragraaf 3.7 is uitgebreid op deze maatstaf ingegaan.

Conform het advies van de Rgf is voor het vaststellen van de belastingcapaciteit van elke gemeente uitgegaan van een genormeerde

OZB-opbrengst, berekend op basis van het gewogen gemiddelde van de gemeentelijke OZB-tarieven voor het jaar 1992. Deze benadering is bepalend voor het gekozen rekentarief. Op dat moment worden het landelijke inkomsten- en uitgavenniveau als een gegeven beschouwd, aangezien alleen een herverdeling van bestaande middelen wordt beoogd. Dat betekent dat alleen in het onderzoeksjaar 1992 de totale genormeerde opbrengst gelijk is aan de totale feitelijke opbrengst. In latere jaren zal bij de verdeling van het gemeentefonds geen rekening meer worden gehouden met de feitelijke tariefontwikkelingen, omdat deze gebaseerd zijn op eigen gemeentelijk beleid. De genormeerde OZB-opbrengst in die latere jaren is het produkt van de actuele waarde van de onroerende zaken en het vastgestelde rekentarief. Mutaties in de verdeling van het gemeentefonds op grond van de belastingcapaciteit na het onderzoeksjaar 1992 vinden alleen nog plaats op basis van uiteenlopende waarde- en volumeontwikkelingen in gemeenten. Het in 1992 gekozen rekentarief wordt in beginsel niet meer aangepast. Slechts indien op enig moment een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied wordt voorzien (onder gelijktijdige afname van de uitkering uit het gemeentefonds) kan worden overwogen om het rekentarief OZB te wijzigen omdat dan beoogd wordt het aandeel van de OZB in de algemene middelen te veranderen.

4.3.1. Wetsfictie

Door een aantal gemeenten en ook de VNG is gewezen op het – overigens tijdelijke – probleem van toepassing van de zgn. wetsfictie. Door de Wet WOZ wordt bereikt dat vanaf het jaar 2001 de waardebeoordeling voor de heffing van de OZB voor alle gemeenten is gebaseerd op een uniforme waardepeildatum. In de aanloopjaren 1997 t/m 2000 kunnen gemeenten nog verschillende waardepeildata hanteren. De meerderheid van de gemeenten (ca. 370) hanteert 1995 als waardepeildatum. In het kader van de Wet WOZ worden de andere peildata (1992, 1993 en 1994) bij wetsfictie geacht te zijn vastgesteld naar de waardepeildatum 1-1-1995. In de aanloopjaren kan dit mogelijk leiden tot ongelijke behandeling van gemeenten; twee (buur-)gemeenten met een identiek onroerend-goedbestand maar een ongelijke waardepeildatum hebben volgens de verdeelsleutel een verschillende belastingcapaciteit. Veel gemeenten stellen hun hertaxatie uit op grond van de negatieve gevolgen voor de verdeling van het gemeentefonds. Zij wijzen erop dat een aantal gemeenten thans een keuze heeft om tot hertaxatie over te gaan dan wel bij het bepalen van de OZB-waarde uit te gaan van de wetsfictie waardoor de waarde uit peiljaar 1992 of 1993 fictief als waarde 1995 wordt beschouwd.

Het probleem spitst zich toe op de waardestijging van onroerend goed. Door met een algemene index de waardestijging in de jaren 1992, 1993 en 1994 te betrekken in het bepalen van de belastingcapaciteit van een gemeente, zou deze tijdelijke ongelijkheid voor een belangrijk deel maar uiteraard globaal kunnen worden opgeheven.

Wij achten het gewenst deze ongelijkheid weg te nemen en zijn derhalve voornemens bij gemeenten die gebruik maken van de wetsfictie de daaruit voortvloeiende lagere OZB-capaciteit via een index te verhogen naar de actuele waarde. Over de wijze van indexering zullen wij de Waarderingskamer advies vragen.

4.3.2. Bezwaar- en beroepsprocedures, gevolgen voor de hoogte van de algemene uitkering

In het voorontwerp van de wet is aangegeven dat ten behoeve van de inkomstenmaatstaf de initiële waarde wordt gebruikt (dus zonder rekening

te houden met de uitkomsten van bezwaar- en beroepsprocedures). Opmerkingen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ter zake zijn voor ons aanleiding geweest dit onderdeel te heroverwegen. Dit heeft er, na overleg met de VNG, 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. Indien de termijn ruimer zou worden genomen, zou dit betekenen dat de definitieve vaststelling van de uitkeringsfactor en daarmee de hoogte van de algemene uitkering zou moeten worden opgeschort. Als de termijn van twee jaar in bepaalde gevallen tot kennelijk onredelijke uitkomsten leidt, kan een gemeente een verzoek doen tot herziening van de algemene uitkering. Wij verwijzen hiervoor naar hetgeen wij hierover in de volgende paragraaf opmerken.

In het wetsvoorstel werkt het waardegegeven naar het waardepeil van 1 januari van het jaar $t-2$ door in de algemene uitkering met ingang van het jaar t (1995 in 1997). De waardebeschikking (met daarin de waarde per 1 januari van het jaar $t-2$) wordt overeenkomstig de WOZ afgegeven in het jaar t en geldt gedurende vier jaar voor het tijdvak t tot en met $t+3$. Dat betekent dat de uitkomsten van procedures in t en $t+1$ moeten worden afgewacht alvorens de hoogte van de algemene uitkering van het jaar t definitief kan worden vastgesteld. De uitkeringsfactor kan immers pas definitief worden vastgesteld als de totale waarde bekend is. Dit sluit aan bij de gangbare termijnen voor definitieve vaststelling van de uitkeringsfactor (zoals in de huidige situatie alsook – blijkens de voorstellen – onder de werking van de nieuwe FVW).

Volumewijzigingen gedurende het jaar t met gevolgen voor de waarde worden verwerkt in de algemene uitkering van het jaar $t+1$, enz. Ook deze nieuwe waardebeschikkingen staan open voor bezwaar en beroep. De uitkomsten van eventuele procedures gedurende een periode van 2 jaar worden weer betrokken bij de definitieve vaststelling van de hoogte van de algemene uitkering (in dit geval van het jaar $t+1$).

4.3.3. Verzoeken om herziening van de algemene uitkering

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is door de VNG aangekaart dat in sommige gevallen gemeenten kunnen worden geconfronteerd met gerechtelijke uitspraken naar aanleiding van beroepsprocedures op waardebeschikkingen, die ertoe leiden dat de waarde van grote bedrijfscomplexen aanmerkelijk neerwaarts moet worden bijgesteld.

Indien dat gebeurt na de definitieve vaststelling van de algemene uitkering, kan dat voor sommige, vooral kleinere gemeenten relatief aanzienlijke financiële gevolgen hebben. De algemene uitkering is dan immers op een veel te hoge capaciteit gebaseerd.

Voor dergelijke geval bestaat de mogelijkheid een verzoek te doen tot herziening van de algemene uitkering. Verzoeken om herziening zullen evenwel slechts bij hoge uitzondering worden gehonoreerd. Voorkomen moet worden dat in uitvoeringstechnische zin een complexe situatie ontstaat van steeds weer terugkerende herzieningen die met een naijling voortdurend de financiële zekerheid van de collectiviteit van gemeenten in nadelige zin beïnvloeden. Beperkte nadelen van individuele gemeenten wegen naar de mening van de regering in dit verband minder zwaar dan de hiervoor genoemde bezwaren voor de collectiviteit van gemeenten.

Een eventuele herziening zal alleen kunnen plaatsvinden indien op grond van feiten, die pas bekend werden nadat de algemene uitkering voor het desbetreffende jaar werd vastgesteld, is gebleken dat de

algemene uitkering van die gemeente in dat jaar zodanig te laag is vastgesteld dat de gemeente onevenredig zwaar is benadeeld.

Ter adstructie kunnen de volgende voorbeelden dienen.

Een grote stad die na een aantal jaren wordt geconfronteerd met een waardecorrectie als gevolg van een voor deze stad negatieve uitkomst van een beroepsprocedure tegen een waardebeschikking door een bedrijf, zal vaak niet vallen in de categorie van voor herziening vatbare gevallen. Voor deze grote stad zal het financiële probleem in het algemeen relatief beperkt zijn.

Anders kan het liggen als dit bedrijf is gevestigd in een kleine gemeente. Als dit bedrijf in belangrijke mate de hoogte van de algemene uitkering van deze gemeenten beïnvloedt via de OZB-maatstaf (waardegerelateerd), dan kan een voor de gemeente negatieve uitkomst van een beroepsprocedure ertoe leiden dat de gemeente een veel te lage algemene uitkering heeft gekregen. Het financiële nadeel, in relatieve zin, kan dan zodanig groot zijn dat dit voor deze gemeente, in tegenstelling tot de eerder genoemde grote stad, een onevenredig groot nadeel met zich brengt waarvan in redelijkheid niet kan worden verlangd dat deze gemeente dit zelf opvangt. In een dergelijke situatie is het zeer goed denkbaar dat een verzoek om herziening wordt toegewezen.

Het gaat dus om uitzonderlijke situaties waarin achteraf blijkt dat een gemeente met een zodanig onbeoogd 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 bovendien in het algemeen niet worden gehonoreerd als de gemeente verwijtbaar handelen kan worden aangerekend; bijvoorbeeld indien de gemeente onjuiste gegevens heeft aangeleverd (gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor een goede gegevensverstrekking aan het CBS). De gemeentefondsbeheerders baseren zich op de gegevens die het CBS levert.

Mocht een verzoek om herziening worden toegewezen, dan zal een correctie van het geleden nadeel plaatsvinden in het laatste jaar waarvan de algemene uitkering nog niet definitief is vastgesteld. De correctie geschiedt ten laste van het gemeentefonds in dat jaar.

4.3.4. Vrijstellingen in de onroerende-zaakbelastingen

In de Gemeentewet worden objecten genoemd die zijn vrijgesteld van onroerende-zaakbelastingen. De waarde van deze objecten wordt niet betrokken bij het vaststellen van de belastingcapaciteit van gemeenten en beïnvloedt dus niet de hoogte van de algemene uitkering van gemeenten.

Soms is er, uit hoofde van internationale verdragen, sprake van een subjectvrijstelling. Dat betekent dat niet het object, maar de gebruiker en/of de eigenaar (zakelijk gerechtigde) van een object is vrijgesteld van de OZB. Dat geldt bijvoorbeeld voor diplomaten en buitenlandse militairen. Om administratief-technische redenen is ervoor gekozen bij de vaststelling van de belastingcapaciteit de waarde van de desbetreffende objecten geheel buiten beschouwing te laten (dus zowel het eigenarendeel als het gebruikersdeel). Zou alleen het vrijgestelde deel buiten beschouwing worden gelaten, dan zou dit onevenredige administratieve lasten met zich brengen. De desbetreffende gemeenten hebben van deze keuze een gering financieel voordeel, aangezien zij wel OZB-inkomsten van deze objecten ontvangen, terwijl de waarde van deze objecten geen deel uitmaakt van de berekende OZB-capaciteit en derhalve geen gevolgen heeft voor de hoogte van hun algemene uitkering.

4.4. Uitgavenmaatstaven

4.4.1. Sociaal

Maatstaven 2, 3 en 4: Inwoners (inclusief differentiatie jonger dan 20 jaar en 65 jaar en ouder)

De invloed van de maatstaf inwoners is in het nieuwe verdeelstelsel aanzienlijk groter dan in de FVW'84. Er is een differentiatie aangebracht naar drie groepen. Extra bedragen worden in het nieuwe verdeelstelsel toegekend voor inwoners die jonger zijn dan 20 jaar en voor inwoners van 65 jaar en ouder.

Maatstaf 5: Inwoners in waddengemeenten en maatstaf 28: vast bedrag waddengemeenten

Een vergelijkbaar bedrag als bij de verfijning waddeneilanden uit de FVW'84 wordt in het nieuwe verdeelstelsel wederom toegerekend aan de waddengemeenten. De hoeveelheid woonruimten als kostenindicator is echter vervangen door het aantal inwoners. Dit gezien het verminderde belang van woonruimten in het nieuwe verdeelstelsel.

Maatstaf 6: Lage inkomens

Deze maatstaf is vooralsnog gebaseerd op de CBS-publicatie «Personele inkomensgegevens; regionale gegevens 1989». De factor laag inkomen bevat het aantal inkomensstrekkers van een gemeente dat zich bevindt in het tweede, derde en vierde deciel van de landelijke inkomensverdeling.

Inmiddels maakt het CBS een nieuwe inkomensstatistiek op basis van gegevens over het jaar 1994. Daarbij zijn op ons verzoek enkele verschillen ten opzichte van de statistiek 1989 aangebracht:

- het aantal «huishoudens» zal worden geteld in plaats van het aantal «inkomensstrekkers»;
- bewoners van bijzondere woongebouwen (inrichtingen, instellingen en tehuizen) worden bij de bepaling van het aantal huishoudens buiten beschouwing gelaten.

Naar het zich laat aanzien komt de nieuwe statistiek in 1996 beschikbaar. In dat geval zal direct bij aanvang, dus vanaf het uitkeringsjaar 1997 de maatstaf op basis van de inkomensstatistiek 1994 kunnen worden toegepast.

Maatstaf 7: Bijstandsontvangers

Wij verstaan onder het aantal bijstandsontvangers het aantal personen met een periodieke uitkering die wordt verstrekt op grond van:

- de Algemene bijstandswet of een daarop berustende algemene maatregel van bestuur, voor zover betrekking hebbend op thuiswonende personen jonger dan 65 jaar;
- de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
- de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.

Het CBS telt één persoon voor een uitkering die in twee delen wordt betaald aan twee gehuwden of twee samenwonenden.

Maatstaf 8: Uitkeringsontvangers

Wij verstaan onder het aantal uitkeringsontvangers het totaal van:

- het aantal bijstandsonvangers (zie voor definitie maatstaf bijstandsonvangers);
- het aantal loonbetalingen in het kader van de banenpools, de Jeugdwerkgarantiewet en de Wet sociale werkvoorziening;
- het aantal periodieke uitkeringen arbeidsongeschiktheid op grond van de Algemene burgerlijke pensioenwet, de Algemene militaire pensioenwet, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en het Reglement van het Algemeen Mijnwerkersfonds.

Maatstaf 9: Minderheden

Cebeon/VB en de Rgf maken gebruik van het aantal inwoners per gemeente met een niet-Nederlandse nationaliteit voorzover die geen betrekking heeft op de geïndustrialiseerde landen, en het aantal inwoners met de Nederlandse nationaliteit, geboren in Suriname, op de Nederlandse Antillen of op Aruba (maatstaf allochtonen).

Wij kiezen voor een andere invulling van de maatstaf door beleidsmatig grotendeels aan te sluiten bij de prioriteitskeuze uit de doelgroepen van het gevoerde kabinetsbeleid voor minderheden, zoals wordt gehanteerd in de Contourennota «Integratiebeleid etnische minderheden» (Kamerstukken II 1993/94, 23 684, nr. 2). Deze voldoet onze inziens beter aan de criteria waaraan de maatstaven worden getoetst.

Wij beperken ons tot de inwoners van Surinaamse, Antilliaanse/Arubaanse, Turkse en Marokkaanse herkomst. Een persoon wordt tot één van die groepen gerekend als hijzelf of één van zijn ouders geboren is in de bedoelde landen (maatstaf minderheden).

Deze keuze heeft overigens praktisch/cijfermatig gezien geringe betekenis. De aansluitverschillen als gevolg van de gewijzigde definitie zijn beperkt, waardoor het geld in redelijke mate terecht komt waar de kosten volgens het ijkpunt worden gemaakt.

Tot de prioriteitskeuze uit de doelgroepen behoort ook de categorie vluchtelingen. Deze is vooralsnog in de definitie van de maatstaf buiten beschouwing gelaten. Op dit moment is het nog niet mogelijk vluchtelingen, onderscheiden naar status, per gemeente te tellen. Medio 1996 komt er naar verwachting meer duidelijkheid over de wijze waarop de registratie van vluchtelingen in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) kan worden verwerkt. Dan zal nader worden bezien of de categorie vluchtelingen aan de verdeelmaatstaf zal worden toegevoegd.

4.4.2. Functie

Maatstaven 10 en 11: Klantenpotentieel lokaal en regionaal

Algemeen

Door de Rgf zijn voor de centrumfunctie twee indicatoren van klantenpotentieel ontwikkeld, die ook voldoen aan de eisen van maatstaven. Daarbij is onderscheid aangebracht tussen een maatstaf gericht op functies van lokaal niveau (aangeboden op een groot aantal plaatsen, werkend voor een klein verzorgingsgebied) en een maatstaf gericht op functies van regionaal niveau (aangeboden op een beperkt aantal plaatsen, werkend voor een groot verzorgingsgebied).

De beide maatstaven gaan uit van de inwonertallen van woonkernen, alsmede de geografische afstanden daartussen. Zij geven op grond van die gegevens het potentieel weer voor de ontwikkeling van (een) verzorgingskern(en). Met opzet is niet gekozen voor maatstaven die de werkelijke voorzieningen in beeld brengen, omdat deze te direct worden beïnvloed door gemeentelijk beleid. Verschillen in potentieel, afhankelijk als zij zijn van de regionale bevolkingsverspreiding en de ligging van kernen ten opzichte van elkaar, geven als het ware de «concurrentie» aan waaraan gemeenten worden blootgesteld bij het scheppen en in stand houden van voorzieningen.

Bij de berekening van het potentieel wordt uitgegaan van de «aantrekkingskracht» van een kern op de bevolking in de omgeving. De veronderstelling is dat deze aantrekkingskracht afhankelijk is van de grootte van de kern (hoe groter de kern, hoe sterker de attractie) en van de afstand die moet worden afgelegd om haar te bereiken (hoe verder weg, hoe minder de attractie). Daarnaast wordt verondersteld dat de omzetting van deze aantrekkingskracht in potentieel (klandizie) mede wordt beïnvloed door de interveniërende kracht van concurrenten in de omgeving.

4.4.3. Fysiek

Maatstaf 12: Oppervlakte land en binnenwater in hectaren

De oppervlakte land en binnenwater is als maatstaf overgenomen uit de FVW'84. Evenals onder de FVW'84 wordt een gelijk bedrag per hectare land en binnenwater toegekend.

Maatstaf 13: Oppervlakte buitenwater

De maatstaf oppervlakte buitenwater is eveneens overgenomen uit de FVW'84. Er wordt een gelijk bedrag per hectare toegekend tot een maximum van 10 000 hectaren.

Maatstaf 14: Slechte bodem

Vooralsnog gaan wij hier uit van de bestaande verfijning uit het Besluit verfijningen algemene uitkering uit 1984 als maatstaf.

Zoals bekend wordt er door de Rijks Geologische Dienst een nieuwe kaart van de bodemgesteldheid ontwikkeld. Het toenmalige kabinet heeft daarover op 18 augustus 1993 een brief gestuurd aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1992/93, 22 800 C, nr. 19).

Als deze nieuwe basiskaart gereed is (naar verwachting in de loop van het eerste kwartaal van 1996), zal op basis daarvan zo spoedig mogelijk een nieuwe maatstaf worden ontwikkeld.

De Rgf geeft in zijn advies van 19 januari 1995 aan van mening te zijn dat met gebruikmaking van de resultaten van het onderzoek waarmee de RGD bezig is deze maatstaf opnieuw moet worden bezien. Op basis van zijn huidige inzichten is hij van mening dat een onderscheid tussen bebouwde en onbebouwde gebieden gewenst is. Meer duidelijkheid daarover kan de Rgf pas geven op het moment dat hij verder is met zijn onderzoek naar de kosten van wegen.

Dit advies sluit aan bij ons voornemen om op basis van de nieuwe basiskaart de maatstaf slechte bodem verder te ontwikkelen. De resultaten van het Rgf-onderzoek naar de kosten van wegen alsmede het door de Rgf aangegeven onderscheid tussen bebouwde en onbebouwde gebieden zal daarbij worden betrokken.

Maatstaf 15: Grondoppervlak bebouwing

Deze maatstaf is overgenomen uit de FVW'84. Wij sluiten aan op de volgens die wet geldende systematiek.

Wij onderzoeken momenteel of het mogelijk is deze maatstaf te vervangen door een andere, vergelijkbare maatstaf waarvoor het niet meer nodig is om uitsluitend voor deze maatstaf de kostbare weg van het verzamelen en verwerken van gegevens op basis van vlieggegevens te bewandelen.

Maatstaf 16: Woonruimten

Woonruimten nemen in het nieuwe stelsel, hoewel minder prominent, toch nog een aanzienlijke plaats in als verdeelmaatstaf. In afwijking van de huidige praktijk wordt een nieuwe definitie gehanteerd, waardoor woonwagens en woonschepen niet meer onder de woonruimten vallen. De reden daarvan is hun speciale positie in de gemeentelijke belastingen. Woonwagens en woonschepen zijn roerende zaken, die naar hun aard een permanente woonbestemming hebben. Daarover kunnen gemeenten volgens artikel 228 van de Gemeentewet belasting heffen. Het betreft hier echter geen onroerend goed. Zij tellen dus niet mee bij de belastingcapaciteit van de gemeenten. Aangezien over woonwagens en woonschepen voortaan wel belasting kan worden geheven, is het redelijk ze buiten de definitie van woonruimten te houden. Bovendien zorgde de uitvoering voor problemen omdat de gegevens eerst arbeidsintensief moesten worden bewerkt, terwijl het gaat om een zeer gering aantal.

De Rgf kan instemmen met deze aanpassingen.

De maatstaf wordt gebaseerd op een opgave van het CBS aan de gemeentefondsbeheerders van het aantal woonruimten per ultimo van het vorige jaar. In het kader van een hertelling is het CBS tot een nieuwe indeling gekomen, te weten:

- woningen;
- wooneenheden;
- recreatiewoningen;
- capaciteit van bijzondere woongebouwen.

In de nieuwe definitie van woonruimten tellen al deze categorieën mee, dus ook recreatiewoningen. Wij hebben hiervoor om verschillende redenen gekozen. Ten eerste omdat de waarde van deze woningen tevens wordt meegeteld bij de (negatieve) OZB-maatstaf. Ten tweede omdat gemeenten voor het merendeel van de recreatiewoningen evenzeer kosten maken als voor gewone woningen. Ten derde speelt bij deze keuze een rol dat het in de uitvoeringspraktijk in een aantal gevallen lastig is gebleken het onderscheid tussen een gewone woning en een recreatiewoning te maken.

Onder een recreatiewoning wordt verstaan een tot bewoning bestemd gebouw dat voldoet aan alle criteria die gelden voor woningen, maar waarvoor daarnaast minstens één van de twee volgende criteria van toepassing is:

- het tot bewoning bestemde gebouw is voor vakantiedoeleinden bestemd;
- het is gelegen op een officieel voor recreatie aangewezen terrein.

Maatstaf 17: Historische kernen

We nemen de maatstaf over uit de FVW'84. Hierbij blijven wij er van uitgaan dat er minimaal sprake is van een oppervlakte van deze kern(en) van 5 hectare. In zijn advies van maart 1994 adviseert de Rgf – in tegenstelling tot de huidige verfijning – tot het hanteren van één bedrag

per hectare. In de voorstellen zoals ze in november 1994 voor advies naar de Rgf zijn gegaan is het voorstel overgenomen om de schijf weg te laten uit de verfijning volgens de FVW'84.

Naar aanleiding van het algemeen overleg van 30 november 1994 (zie ook paragraaf 3.8.1.2) stellen wij echter voor, mede in afwachting van nadere onderzoeksresultaten naar de kostenstructuur van infrastructuur, de maatstaf zo in te richten dat kan worden voorzien in een hogere uitkering voor gemeenten met een historische kern met een oppervlakte van meer dan 65 ha.

Maatstaf 18: Historische kernen met historisch water

Ook deze maatstaf is overgenomen uit de FVW'84. De lengte van het historisch water wordt alleen voor het gedeelte boven de 1000 meter gehonoreerd.

Maatstaf 19: Bewoonde oorden 1930

Naast historische kernen is de bebouwing uit de 19e en de vroege 20e eeuw een indicator voor gemeentelijke lasten inzake Oudheid. Daarom is gezocht naar een maatstaf die het belang van de kernen in de eerste helft van deze eeuw operationaliseert. De keuze is gevallen op de maatstaf Bewoonde oorden 1930. Een vast bedrag per woning wordt toegekend voor het historisch aantal woningen in een bewoond oord per 31 december 1930. Deze datum is gekozen omdat er een volkstelling beschikbaar is met gegevens per die datum. Deze maatstaf is alleen van toepassing op bewoonde oorden die in 1930 tenminste 500 woningen groot waren; voor de berekening worden per gemeente de eerste 250 woningen niet meegeteld.

Maatstaf 20: Bewoonde oorden 1930 en historische kernen

Een cumulatie van kosten vindt plaats in kernen waar beide historische aspecten gezamenlijk voorkomen: een aanzienlijke historische bebouwing vóór 1830 (het ook nu reeds gehanteerde «peiljaar» voor historische kernen) alsmede een sterke uitbreiding gedurende de industriële revolutie in de eeuw daarna.

In verband met deze uit de ijkpunten blijkende cumulatie van kosten stellen wij hiervoor een aparte maatstaf voor. Bij bewoonde oorden 1930 die tevens voorkomen in de lijst van historische kernen wordt per woning een extra bedrag toegekend, wederom voorzover het aantal woningen de 250 overschrijdt. Alleen historische kernen met een oppervlakte van tenminste 5 ha. worden bij deze maatstaf in aanmerking genomen.

Dit is een kleine afwijking ten opzichte van deze in maart 1994 door de Rgf geadviseerde maatstaf, waarin alle woningen van de gehele gemeente die in 1930 in de bewoonde oorden zijn meegeteld zijn meegenomen, en dus niet alleen de bewoonde oorden 1930 van de met name genoemde historische kernen. Blijkens zijn advies van 19 januari 1995 kan de Rgf instemmen met deze beperkte herdefiniëring.

Maatstaf 21: Stadsvernieuwingsleutel 1994

Deze sleutel wordt toegepast voor de verdeling van gelden uit het stadsvernieuwingsfonds en is ontleend aan het Besluit op de stadsen dorpsvernieuwing. Ook voor de niet-rechtstreekse gemeenten – de gemeenten die hun middelen niet rechtstreeks uit het Stadsvernieuwingsfonds krijgen, maar door tussenkomst van de provincie – is de sleutel toegepast om hun aandeel volgens deze maatstaf te bepalen.

Maatstaf 22: Omgevingsadressendichtheid

De omgevingsadressendichtheid (OAD) is een nieuw ontwikkelde maatstaf. De OAD is per gemeente berekend met het Geografisch Basisregister (GBR). De OAD van een gemeente is het gemiddelde van de omgevingsadressen-dichtheden van alle adressen binnen de gemeente. De gegevens voor de OAD worden gebaseerd op het door het CBS gepubliceerde Gebiedsindelingenregister.

Dit gemiddelde wordt vermenigvuldigd met het aantal woonruimten gedeeld door 1000.

4.4.4. Vaste bedragen

Maatstaf 23: Vast bedrag

Een vast bedrag per gemeente is gebaseerd op vaste kosten in het ijkpunt VHROSV en in het niet-geijkte deel.

Maatstaven 24 t/m 27: Vast bedrag Amsterdam, vast bedrag verzameling gemeenten in de provincie Rotterdam, vast bedrag 's-Gravenhage en vast bedrag Utrecht

Deze maatstaven zijn opgenomen om het mogelijk te maken dat elk van de genoemde steden en de verzameling voor de gemeenten in de provincie Rotterdam de noodzakelijke correctie op zijn algemene uitkering kan ontvangen. Feitelijk leidt dit tot hetzelfde resultaat als de in de FVW'84 gehanteerde methode van aparte woonruimteschijven.

Tijdens het algemeen overleg van 30 november 1994 is over de wijze waarop de grote steden in het verdeelstelsel zijn opgenomen door verschillende fracties gesproken. Voor een toelichting hierop verwijzen wij naar paragraaf 3.8.3.

Maatstaf 28: Vast bedrag waddengemeenten

Voor een toelichting op deze maatstaf verwijzen wij naar maatstaf 5.

4.5. Ontwikkelingen in maatstaven en gewichten

Zoals aangegeven is het verdeelmodel bewust flexibel ingericht. Dat dit noodzakelijk is blijkt ook uit het feit dat nu al duidelijk is dat door lopende ontwikkelingen bepaalde verdeelmaatstaven zullen moeten worden aangepast. Dit zal zich naar verwachting zelfs al tijdens de behandeling van de voorstellen in het parlement voordoen.

De veranderingen kunnen zowel de definitie van de maatstaf betreffen, alsook de bron en natuurlijk de aan de maatstaven verbonden gewichten.

Deze wijzigingen «lopende de parlementaire behandeling» zijn te beschouwen als een eerste slag in het periodieke onderhoud. Zoals in paragraaf 5.5 wordt aangegeven hebben wij het voornemen het parlement bij de begroting van het gemeentefonds zonodig nader te informeren over de ontwikkelingen die aanleiding geven tot wijziging. Dit zal ook al gelden voor de behandeling van de gemeentefonds-begroting voor het jaar 1997.

Daarbij zullen dus de resultaten van lopende onderzoeken aan de orde komen.

Naar thans is te voorzien gaat het dan in elk geval om de volgende ontwikkelingen:

- nieuwe inkomensstatistiek 1994
- nieuwe maatstaf voor de bodemgesteldheid

- mogelijke vervanger voor de maatstaf oppervlakte bebouwd
 - resultaten van het Rgf-onderzoek naar de kosten van wegen en water.
- Uiteraard geldt dat als gegevens beschikbaar komen tijdens de behandeling van de voorstellen, wij het parlement daarover zullen informeren.

Daarnaast zijn de gewichten die aan de verschillende maatstaven worden gegeven uiteraard, net als in het huidige verdeelstelsel, continu aan veranderingen onderhevig. Deze zullen steeds in circulaire's aan de gemeenten worden aangegeven en aan het parlement worden toegezonden.

Belangrijke verklaringen voor de verschillen tussen de herverdeel-effecten 1992 en 1994 kunnen worden gevonden in het beschikbaar komen van nieuwe OZB-gegevens, de aanpassingen op het terrein van de bijstand en de doorwerking van de Interimmaatregel, die voor 1994 (en ook voor 1995 en 1996) is getroffen.

Ook tijdens het opstellen van de wetsvoorstellen (in de jaren 1994, 1995 en ook 1996) doen zich ontwikkelingen voor die aanleiding geven tot aanpassing van de gewichten. Dit heeft tot gevolg dat het verdeelmodel ten opzichte van de voorstellen, zoals die naar de Rgf zijn gegaan (en ook ter kennis zijn gebracht van alle gemeenten), is gewijzigd en tijdens de parlementaire behandeling ook weer zal wijzigen.

In hoofdstuk 5 wordt verder op de belangrijkste ontwikkelingen in de omgeving van het gemeentefonds ingegaan.

HOOFDSTUK 5. DE DYNAMIEK VAN HET VERDEELSTELSEL

5.1. Inleiding

Het verdeelstelsel is niet statisch. Het is, zoals wij eerder toelichtten, flexibel en dynamisch. Enerzijds kan het op eenvoudige wijze worden aangepast, anderzijds volgt het de (volume-)ontwikkelingen en sluit zo aan op de veranderende behoeften. In dit hoofdstuk belichten wij dit dynamische aspect van het stelsel. Daarbij gaan wij eerst in op de actualisering van de verdeling. Daarna geven wij aan welke verdere ontwikkelingen wij in de omgeving van het stelsel voorzien.

Tenslotte gaan wij in op de wijze waarop wij ons voorstellen in de toekomst in het onderhoud van het stelsel te voorzien.

5.2. Actualisering

Het advies van de Rgf heeft betrekking op rekeningcijfers over het jaar 1990 en begrotingscijfers over het jaar 1992. Er is derhalve nog geen rekening gehouden met wijzigingen sindsdien in het takenpakket of van de kostenstructuur als gevolg van rijksbeleid. In het kabinetsstandpunt op hoofdlijnen van 15 april 1994 is aangegeven dat daarvoor in het wetgevingstraject nader aandacht zou zijn. Daarin is eveneens toegezegd dat wij nader zouden ingaan op de relaties met het VINEx-beleid en de knooppuntstatus. Voorts zouden wij bijzondere aandacht schenken aan de ijkpunten voor bijstand en zorg, in samenhang met de overgang van het fonds sociale vernieuwing en de herinrichting van de Algemene bijstandswet (ABW). Tenslotte moet ook aandacht worden geschonken aan de relatie met de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie.

5.2.1. Cumulatie herverdeeleffecten

Tijdens het algemeen overleg van 5 september 1995 met de vaste commissie van Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer is aandacht

gevraagd voor de cumulatie van herverdeeleffecten als gevolg van de samenloop van de start van het nieuwe verdeelstelsel met enkele omvangrijke overhevelingen naar het gemeentefonds per 1-1-1997 in verband met decentralisaties. Genoemd zijn de onderwijshuisvesting, de kinderopvang en het FSV. Zodra de definitieve verdeling van deze middelen bekend is, zullen wij cijfermatig inzicht geven in de cumulatie van de herverdeeleffecten.

5.2.2. Wet voorzieningen gehandicapten

Met ingang van 1 april 1994 is de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) in werking getreden. In dat verband zijn – gefaseerd over diverse jaar – bedragen aan het gemeentefonds toegevoegd om gemeenten in staat te stellen de Wvg naar behoren uit te voeren. De bedragen zijn over de gemeenten verdeeld via een vast bedrag per inwoner. Deze wijze van verdeling wordt voorlopig in het nieuwe stelsel gecontinueerd.

Bij de behandeling van de Wvg zijn twee evaluatiemomenten afgesproken. Een eerste rapportage, vergezeld van een kabinetsstandpunt, heeft de Tweede Kamer inmiddels bereikt (Kamerstukken II 1995/96, 24 170, nr. 5). Begin 1997 vindt een tweede evaluatie plaats. Indien daartoe aanleiding is, zal op basis daarvan een andere verdeling kunnen plaatsvinden. Wij betrekken dit uiteraard bij het periodiek onderhoud van het stelsel.

5.2.3. Bijstand

Voor ons standpunt met betrekking tot het onderdeel bijstand verwijzen wij naar paragraaf 3.8.1.1 van deze memorie.

5.2.4. Sociale vernieuwing

Per 1 januari 1997 is de overheveling van het fonds sociale vernieuwing naar het gemeentefonds voorzien. De Rgf heeft inmiddels geadviseerd over de verdeling van de middelen. Daarop wordt nu een standpunt bepaald. Dat wordt mede gezien in het licht van de voorgenomen instelling van het Werkfonds.

Bij brief van 16 oktober 1995 van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is besloten tot een vierjarig overgangstraject voor de maatschappelijke opvang. Met ingang van 1-1-1997 zullen deze middelen via het integratie-artikel worden verdeeld. Ook voor de ambulante verslavingszorg zal de huidige verdeling van de middelen na 1-1-1997 voor vier jaar worden zeker gesteld. Deze brief (Kamerstukken II, 1995/96, 24 400 XVI, nr. 9) ligt thans bij de Tweede Kamer.

5.2.5. Decentralisatie onderwijshuisvesting

Per 1 januari 1997 vindt een overheveling naar het gemeentefonds plaats met het oog op de decentralisatie van de onderwijshuisvesting voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs naar de gemeenten. Het voornemen bestaat bij de verdeling van de middelen mede gebruik te maken van twee nieuwe maatstaven, te weten het aantal leerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs.

5.2.6. Kinderopvang

Per 1 januari 1996 worden middelen voor de kinderopvang naar het gemeentefonds overgeheveld. Om een geleidelijke overgang te bereiken wordt voor de verdeling in dat jaar aangesloten bij 1995. Het voornemen bestaat de middelen vanaf 1997 te verdelen op grond van maatstaven van het nieuwe verdeelstelsel.

5.2.7. Vierde nota ruimtelijke ordening extra

In het kabinetsstandpunt op hoofdlijnen over het advies van de Rgf is aangekondigd dat er in het wetgevingstraject nadere aandacht zou zijn voor de relaties met het ViNEx-beleid. In het advies van de Rgf en het onderzoek van Cebeon/VB is daarmee geen rekening gehouden. In dit verband gaat het om een drietal zaken:

- stedelijke knooppunten
- gemeenten met een grote bouwopgave
- restrictief beleid¹

Stedelijke knooppunten

Voor ons standpunt met betrekking tot de stedelijke knooppunten verwijzen wij naar paragraaf 3.8.1.3 van deze memorie.

Gemeenten met een grote bouwopgave

Voor ons standpunt met betrekking tot de gemeenten met een grote bouwopgave verwijzen wij naar paragraaf 3.8.1.4 van deze memorie.

Restrictief beleid

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van de ViNEx is een motie van de kamerleden Versnel-Schmitz en Lankhorst aanvaard, waarin de regering wordt uitgenodigd in het kader van de evaluatie van de FVW'84 te onderzoeken hoe de systematiek van het gemeentefonds zodanig kan worden gewijzigd dat de betreffende gemeenten in het groene hart worden gestimuleerd een restrictief beleid te voeren. In het verdeelstelsel van de FVW'84 spelen woonruimten een zeer grote rol. Woningbouw heeft daarbij een sterk opwaarts effect op de hoogte van de algemene uitkering en stilstand als gevolg van restrictief beleid een neerwaarts effect.

In het nieuwe verdeelstelsel spelen woonruimten een minder grote rol. De nadruk ligt meer op sociale structuur en centrumfunctie. Voor de berekening van de algemene uitkering voor een individuele gemeente maakt het dus minder uit of het aantal woonruimten is gewijzigd. Daarmee is het ontmoedigende effect van het verdeelstelsel op het restrictieve verstedelijkingsbeleid voor open ruimten, waarvoor in bovengenoemde motie aandacht is gevraagd, niet meer aanwezig. De positie waarin deze gemeenten in het nieuwe verdeelstelsel komen te verkeren is niet wezenlijk anders en evenmin slechter dan die van andere gemeenten. Voor gemeenten die vallen onder het restrictieve beleid is in het nieuwe verdeelstelsel op zich geen aparte behandeling noodzakelijk.

Nog bezien zal worden of er desalniettemin in de kostenstructuur van de desbetreffende gemeenten aanleiding is en zo ja, welke de mogelijkheden zijn het stelsel verder aan te passen.

5.2.8. Actualisering naar 1994 en 1997

Terecht constateert de Rgf dat er niet van uitgegaan kan worden dat het nu ontworpen verdeelstelsel en de daarbij gehanteerde bedragen per eenheid automatisch zullen leiden tot een aanvaardbare verdeling in de toekomst. Maatschappelijke ontwikkelingen, veranderingen in de taakverdeling tussen overheden, wijzigingen in de bekostiging van voorzieningen en ontwikkelingen in de bestuurlijke organisatie zullen van invloed zijn op de uiteindelijke verdeling van de algemene uitkering over de gemeenten, aldus de Rgf. In dit verband besteedt de Rgf daarom

¹ Motie Versnel-Schmitz/Lankhorst, Kamerstukken II 1991/92, 21 879, nr. 40.

aandacht aan de nu al noodzakelijke actualisatie van de gegevens naar de stand van 1994.

De algemene uitkering van iedere gemeente wordt bepaald door de aantallen eenheden van de verdeelmaatstaven, het bedrag per eenheid en de uitkeringsfactor. De Rgf constateert ons inziens terecht dat de verdeling in 1997 (het jaar dat naar verwachting het nieuwe verdeelmodel kan worden ingevoerd) zal moeten worden gebaseerd op de voor dat jaar geldende aantallen eenheden.

De Rgf constateert dat de bedragen per eenheid om twee redenen kunnen worden gewijzigd. De eerste reden hangt samen met mutaties als gevolg van een taakverandering of een wijziging van de bekostigingsmethode. Als voorbeeld worden de ontwikkelingen in de uitvoering van de ABW en de Wvg genoemd.

Bij deze mutaties adviseert de Rgf eerst te bezien op welk ijkpunt de verandering betrekking heeft en hoe dat ijkpunt vervolgens kan worden aangepast. Vervolgens kan worden bezien of en op welke wijze de met het ijkpunt corresponderende verdeelmaatstaven moeten worden gewijzigd. Gezien de wijze waarop het nieuwe verdeelmodel is opgebouwd, is dit een volstrekt logische werkwijze.

De tweede reden om bedragen per eenheid te wijzigen is het tot stand brengen van een nadere herverdeling binnen de bestaande algemene uitkering. Naar onze mening constateert de Rgf terecht dat voor een dergelijke herverdeling op dit moment geen aanleiding is. De verdeling die met de nu voorliggende voorstellen tot stand wordt gebracht moet worden beschouwd als een redelijke.

5.3. Ontwikkelingen in de financiële verhouding

In deze paragraaf gaan wij in op de ontwikkeling van de overige inkomsten van de gemeenten naast de algemene uitkering. Dit betreft de eigen inkomsten en de specifieke uitkeringen.

5.3.1. De eigen inkomsten

In het kader van de decentralisatie-impuls zijn de mogelijkheden voor een verruiming van het eigen belastinggebied uitgebreid onderzocht. Daaruit is de conclusie getrokken dat verruiming van het lokale belastinggebied de financiële ongelijkheid tussen gemeenten nog zou vergroten¹. Hiermee is in feite een tekortkoming van het huidige verdeelstelsel van het gemeentefonds aangegeven. Dit houdt geen rekening met verschillen in draagkracht. Gemeenten met een grote belastingcapaciteit kunnen dus gemakkelijker in hun middelenbehoefte voorzien dan gemeenten met een kleine belastingcapaciteit.

Het betrekken van de belastingcapaciteit bij het verdeelstelsel, zoals in het nieuwe stelsel is voorzien, brengt de gemeenten in een meer gelijke uitgangspositie om eigen beleidskeuzen in de belastingtarieven tot uitdrukking te laten komen. In reactie op het rapport van de Commissie Verruiming eigen middelen lagere overheden (Commissie De Kam) waarin de mogelijkheden voor verruiming zijn onderzocht, heeft het vorige kabinet het standpunt ingenomen dat, alvorens de verruiming van het belastinggebied van gemeenten verder in overweging te nemen, de herziening van de FVW/84 de grote verschillen in de financiële positie van de stad en de rand zal moeten hebben teruggedrongen. Wij zijn van oordeel dat de voorstellen voor een nieuw verdeelstelsel er voor zorgen dat aan deze voorwaarde voor vergroting van het eigen belastinggebied van gemeenten zal zijn voldaan.

¹ Zie het rapport «Belastingen omlaag» van de Commissie Verruiming eigen middelen lagere overheden, bij brief van 4 september 1992 aan de Tweede Kamer aangeboden. Het kabinetsstandpunt is bij brief van 15 maart 1994, nr. VFO93/3/U22, aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 1993/94, 22 236, nr. 24).

5.3.2. De specifieke uitkeringen

De afgelopen jaren is veel gedaan om het aantal specifieke uitkeringen terug te dringen. Desalniettemin maken specifieke uitkeringen nog steeds het grootste deel uit van de gemeentelijke inkomsten. Hiervoor zijn wij al ingegaan op de tendens in de financiële verhouding in de richting van de voorkeursvolgorde. Wij wijzen er op dat het onderscheid tussen de verschillende bekostigingsvormen ten aanzien van beleids- en bestedingsvrijheid niet altijd meer zo scherp is te maken. In enkele gevallen zijn brede doeluitkeringen tot stand gebracht die zo veel aanwendingsmogelijkheden bieden dat gemeenten hun beleid optimaal kunnen afstemmen op de lokale omstandigheden en daarbij zelf de noodzakelijke afwegingen kunnen maken. Bij dit soort specifieke uitkeringen is het belangrijkste verschil met andere bekostigingsvormen dat de rijksoverheid zich een verantwoordelijkheid voorbehoudt ten aanzien van de allocatie van de middelen. Niet alleen de bekostigingswijze maar ook de onderliggende regelgeving is dus van belang bij het bepalen van de mate waarin gemeenten zelfstandig vorm kunnen geven aan beleid en lokale afwegingen kunnen maken.

5.4. Ontwikkelingen in de bestuurlijke organisatie

In paragraaf 1.1 gaven wij al aan dat de problemen waarvoor gemeenten, en met name steden zich gesteld zien vragen om aanpassing, niet alleen van de financiële, maar ook van de bestuurlijke organisatie. Wij wezen daarbij op het grote-stedenbeleid en op het BoN-beleid. Het BoN-beleid heeft in de Kaderwet een procesmatige invulling gekregen. Daarnaast heeft het kabinet op 15 september 1995 het standpunt Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie (Kamerstukken II 1994/95, 21 427, nr. 111) uitgebracht. In dat proces is Rotterdam koploper. De wetsvoorstellen betreffende de instelling van de stadsprovincie Rotterdam zijn op 21 juni 1995 in eerste aanleg in de Tweede Kamer behandeld. Definitieve besluitvorming aldaar vindt naar verwachting eind 1995 plaats. Wat de regio Amsterdam betreft heeft het kabinet aangegeven dat ook hier de vorming van een stadsprovincie noodzakelijk is. Over de wijze waarop dit zal gebeuren zal begin 1996 nader overleg plaatsvinden. Met de overige Kaderwetgebieden zijn afspraken gemaakt over een versnelde evaluatie (zomer 1996), opdat eind 1996 een definitief besluit genomen kan worden over het bestuurlijk perspectief. Daarnaast worden de voorbereidingen voor het wetsvoorstel stadsprovincie Haaglanden voortgezet.

De centrale gedachte in het kabinetsstandpunt is dat coördinerende, sturende en planningstaken die nu op regionale schaal worden uitgevoerd (hetzij als gevolg van de wens en noodzaak tot intergemeentelijke samenwerking, hetzij als gevolg van het feit dat van rijkswege aan functionele regionale verbanden taken zijn opgedragen) zoveel mogelijk eenduidig aan óf de provincie óf de gemeenten worden toegedeeld. Dit betekent dat er een herverdeling van regionale taken zal moeten plaatsvinden. Uiteraard blijft samenwerking tussen gemeenten als hulpstructuur ten behoeve van een efficiënte taakuitvoering mogelijk. De hoofdstructuur van de organisatie van het binnenlands bestuur mag er echter niet door worden aangetast. Om te komen tot een versterking van het lokale bestuur, acht het kabinet een verdere schaalvergroting van gemeenten van belang. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan versterking van gemeenten met een centrumfunctie.

Voor een meer uitgebreide weergave van de beleidsvoornemens inzake de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie verwijzen wij naar het betreffende kabinetsstandpunt. Voor de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten is van belang dat deze discussie kan leiden tot een

wijziging in de kostenstructuur van gemeenten als gevolg van een andere taken- en bevoegdhedenverdeling tussen de bestuurslagen of een andere gemeentelijke schaal.

Het is niet uitgesloten dat bepaalde taken die formeel nu nog tot het gemeentelijk takenpakket behoren maar feitelijk op regionale schaal worden uitgevoerd, in de toekomst aan de provincie zullen worden toegedeeld, en vice versa. Binnen de uitgangspunten van het thans voorgestelde verdeelmodel kunnen die ontwikkelingen worden verwerkt. De expliciete kostenoriëntatie maakt het mogelijk om adequaat invulling te geven aan het uitgangspunt: geld volgt taak.

Ook wijzigingen in de gemeentelijke indeling kunnen op flexibele wijze in het verdeelmodel worden verwerkt doordat het verdeelmodel meer reorganisatiebestendig is geworden. Verwacht mag worden dat eventuele veranderingen in de schaal van gemeenten als gevolg van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie binnen het verdeelmodel kunnen worden opgevangen.

In de te vormen stadsprovincies zullen de provinciale besturen naast hun sturende en plannende taken en bevoegdheden op sommige beleidsterreinen ook uitvoerende taken op zich nemen.

In het onderhavige wetsvoorstel is voor de nieuwe provincie Rotterdam een voorziening getroffen, omdat de instelling van de nieuwe stadsprovincie naar verwachting in de tijd samenvalt met de invoering van het nieuwe model voor de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De planning van de wetgeving voor de provincie Rotterdam blijft gericht op het mogelijk maken van de instelling van de nieuwe provincie op 1 januari 1997, dus op dezelfde datum als de beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Indien inwerkingtreding op dezelfde datum niet mogelijk blijkt zal – door middel van een nota van wijziging op de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet – tijdig in de nodige aanpassingen worden voorzien.

Voor een toelichting op het financiële stelsel in de stadsprovincie Rotterdam wordt verwezen naar de memorie van toelichting van de Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam (Kamerstukken II 1994/95, 24 087, nr. 3).

Verwacht mag worden dat de bestuurlijke organisatie voorlopig sterk in beweging zal zijn en blijven. Maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen gaan snel en kunnen zeer ingrijpend zijn. Die ontwikkelingen moeten ook in de financiële verhouding tot uitdrukking komen. Dit vereist een flexibel verdeelstelsel, dat door periodiek onderhoud bij de tijd gehouden wordt. Naar onze mening kan met de thans voorliggende voorstellen daaraan in voldoende mate tegemoet worden gekomen.

5.5. Periodiek onderhoud

De noodzaak tot herziening van het gemeentefonds is onder meer gelegen in de scheefheid van de huidige verdeling. De voorliggende voorstellen beogen dat recht te zetten.

Tegelijkertijd is het niet de bedoeling dat de verdeling vervolgens op termijn weer zo ver uit het lood slaat, dat opnieuw een grootscheepse herziening nodig is. Dit stelt eisen aan de vormgeving van het verdeelstelsel.

Om met de Rgf te spreken: het zou ijdeler zijn te veronderstellen dat het ontworpen verdeelstelsel (thans voorgestelde verdeelmaatstaven en de in het begin gehanteerde bedragen per eenheid) automatisch zal leiden tot een blijvend aanvaardbare verdeling in de toekomst. Maatschappelijke

ontwikkelingen, taakverschuivingen tussen overheden, wijzigingen in de bekostiging van voorzieningen en veranderingen in de bestuurlijke organisatie zullen van invloed zijn op de verdeling van de algemene uitkering over de gemeenten. De omgeving van het gemeentefonds kent met andere woorden een dynamiek, die naar verwachting niet zal afnemen. Het verdeelmodel zal als gevolg van die dynamiek in de toekomst blijvend aanpassing behoeven.

De Rgf adviseert een systeem te ontwikkelen waarmee op globale wijze trends in de kostenontwikkeling bij de gemeenten worden geconfronteerd met de ijkpunten en de verdeelmaatstaven. Op deze wijze kunnen de ontwikkelingen actief worden gevolgd en komen er signalen beschikbaar waaruit tijdig kan worden afgeleid of de kans bestaat dat er afwijkingen ontstaan die voor correctie in aanmerking komen.

De Rgf wijst ook op andere bronnen die daarvoor nuttige informatie kunnen bevatten, zoals rapporten van planbureau's, rijksnota's en signalen uit de gemeentelijke wereld zelf. Daarbij rangschikt de Rgf ook het panelonderzoek dat hij al enige jaren verricht en het onderzoek dat voor de verstreking van een aanvullende bijdrage wordt verricht.

Terecht constateert de Rgf dat niet elk signaal automatisch tot een aanpassing van het verdeelstelsel hoeft te leiden. Nader onderzoek naar de oorzaken is daarvoor noodzakelijk, gevolgd door een al even noodzakelijk politiek-bestuurlijk oordeel.

Wij onderschrijven dit standpunt van de Rgf. Wij rekenen het dan ook tot onze bijzondere verantwoordelijkheid hieraan concreet inhoud te geven met een methode van periodiek onderhoud.

Onder periodiek onderhoud verstaan wij: op gezette tijden informatie vergaren ten einde te kunnen beoordelen of de verdeling nog wel juist is en het zonedig repareren van onderdelen van de verdeling. Daarbij moet op allerlei bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen worden gelet.

Er zijn drie soorten veranderingen te onderscheiden, die kunnen leiden tot aanpassingen van het verdeelstelsel:

- veranderingen in de taakverdeling tussen de verschillende overheidslagen;
- veranderingen in de bestuurlijke organisatie;
- andere veranderingen in de kostenstructuur van gemeenten die niet door de bestaande (dynamische) maatstaven kunnen worden gevolgd.

Wij stellen voor bij het periodiek onderhoud een fase-gewijze aanpak te volgen. Hiertoe onderscheiden wij bij het periodiek onderhoud een signaleringsfase, een onderzoeksfase en een aanpassingsfase. Tijdens de signaleringsfase verkennen wij de kwaliteit van de verdeling op een globale wijze en over de gehele linie van het verdeelstelsel. Wij bezien momenteel of het mogelijk is op basis van CBS-gegevens een set kengetallen te ontwikkelen ten einde te beschikken over een objectief referentiekader voor het signaleringsproces. Tijdens de onderzoeksfase brengen wij op onderdelen van de verdeling de noodzakelijke onderzoekstechnische verdieping aan. Het gaat hierbij om onderdelen ten aanzien waarvan, op grond van de globale signalering, bij ons twijfels zijn gerezen omtrent de kwaliteit van de verdeling. Tijdens de aanpassingsfase tenslotte besluiten wij of de resultaten van signalering en onderzoek voor ons aanleiding zijn het verdeelstelsel aan te passen.

De fase-gewijze aanpak is efficiënt. Het is mogelijk de «vinger aan de pols te houden» zonder dat voortdurend op grote schaal omvangrijke verdeelonderzoeken nodig zijn.

Bij het periodiek onderhoud gaat het om een bestuurlijk fenomeen. Wij stellen ons voor steeds bij de begrotingsbehandeling van het gemeentefonds verslag te doen omtrent de resultaten van signalering en onderzoek, waarbij wij zullen aangeven of wij verdieping van het onderzoek dan wel aanpassing van het verdeelstelsel noodzakelijk achten.

Wij zijn ervan overtuigd dat met de beschreven aanpak de verdeel-discussie kan worden gekanaliseerd zodat met de methodiek de stabiliteit en de bestendigheid van de verdeling wordt bevorderd.

Deze paragraaf suggereert wellicht een sterk veranderde wijze van handelen. Veel hiervan is echter al bestaande praktijk. Nieuw is dat wij hierin meer structuur aanbrengen. Bij het onderhoud zullen wij de uitgangspunten handhaven: de verdeling blijft globaal, expliciet kosten-georiënteerd, rekening houdend met belastingcapaciteit, reorganisatiebestendig, onderhoudsvriendelijk en beleidsondersteunend.

Wij achten het voor de hand liggend en wenselijk dat de discussie over de actualiteit van de verdeling wordt gevoerd in het kader van het periodiek onderhoud. Zo wordt recht gedaan aan de eis dat de verdeling in de tijd stabiel is, maar wel blijft aansluiten op de dynamiek van de gemeentelijke behoeften.

HOOFDSTUK 6. INSTITUTIONELE VORMGEVING

6.1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij uitgebreid aandacht besteed aan onze voornemens ter zake van de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. In dit hoofdstuk staan wij kort stil bij de wijze waarop belanghebbenden daarin een rol (kunnen) spelen. Wij besteden aandacht aan de juridische vormgeving, de adviesstructuur en aan de bezwaar- en beroepsmogelijkheden.

6.2. Juridische vormgeving

De Rgf komt ten aanzien van het juridisch kader tot de conclusie dat dit weliswaar belangrijk is, en hij kan in verband met de kostengeoriënteerdheid van het verdeelstelsel instemmen met de gekozen vorm, maar hij acht de openbare belangenafweging van groter belang. In het besluitvormingsproces dat aan een eventuele wijziging van de verdeling voorafgaat, moet het evenwicht worden bewaard tussen enerzijds flexibiliteit en zekerheid en anderzijds tussen de belangen die ermee gemoeid zijn. Indien daar niet aan kan worden voldaan, dan zouden, ondanks de ermee samenhangende bezwaren, alle maatstaven in de wet moeten worden opgenomen.

De Rgf constateert dat ten opzichte van de huidige wet minder in de wet wordt geregeld en meer wordt overgelaten aan een regeling bij algemene maatregel van bestuur. Zo wijst hij er op dat in het voorstel alle verdeelmaatstaven in het besluit worden geregeld, terwijl in de huidige wetgeving een deel in de wet en een ander deel in het Verfiningenbesluit is geregeld. Het argument van flexibiliteit dat aan deze vormgeving ten grondslag ligt, acht hij van groot belang omdat de financiële verhouding moet functioneren in een maatschappelijke en bestuurlijke omgeving die op haar beurt sterk onderhevig is aan veranderingen. De Rgf constateert dat de huidige wet- en regelgeving hem in het verleden parten heeft gespeeld bij zijn advisering over verdeelvraagstukken waarbij enige spoed was vereist. Juist in verband met de kostengeoriënteerdheid van het nieuwe stelsel waardeert hij de grotere flexibiliteit positief, maar

constateert hierbij wel twee gevaren. Het voornaamste gevaar is dat de grotere flexibiliteit ten koste zou kunnen gaan van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Het verschil met de huidige regelgeving is naar zijn mening echter in de praktijk niet zo groot dat gesproken kan worden van een breuk met het verleden; het invoeren of wijzigen van een verfijning kan nu voor gemeenten eenzelfde effect hebben als een wijziging van een algemene verdeelmaatstaf.

Als mogelijk ander gevaar ziet de Rgf dat de verdeling van het gemeentefonds te veel een instrument wordt ten behoeve van realisering van (wisselend) rijksbeleid en minder het instrument blijft om gemeenten van middelen te voorzien die nodig zijn voor het voeren van een eigen gemeentelijk beleid. Ook hier, aldus de Rgf, is evenwel het verschil met het huidige stelsel niet zo groot als het lijkt. Als voorbeelden uit het verleden noemt hij de oude verfijning probleemgebieden en de verfijning groeikernen, die vooral waren bedoeld ter ondersteuning van het regionale en ruimtelijke beleid van het Rijk.

De Rgf constateert vervolgens dat het juridische kader van belang is, maar dat een goede en openbare belangenafweging tijdens het gehele besluitvormingsproces dat aan het veranderen van de verdeling vooraf gaat belangrijker is. In dat proces moet het evenwicht worden bewaard tussen enerzijds flexibiliteit en zekerheid en anderzijds tussen de belangen die ermee zijn gemoeid. Niet alleen het rijksbelang versus het belang van de collectiviteit van gemeenten, maar ook de belangen van afzonderlijke (groepen van) gemeenten. Tot nu toe heeft de Rgf in die afwegingsprocessen zijn eigen, niet onbelangrijke, rol gespeeld. Ook in de toekomst dient een naar zijn mening onafhankelijk adviesorgaan te blijven bestaan met een taak en functie die vergelijkbaar is met die van de huidige Rgf. Gezien het belang van een helder en flexibel verdeelstelsel kan hij, indien aan de hiervoor genoemde voorwaarde wordt voldaan, instemmen met de juridische vormgeving van de voorstellen. Wordt niet aan die voorwaarde voldaan dan moeten, ondanks de bezwaren van dien, alle maatstaven in de wet worden opgenomen.

Uit bovenstaande opmerkingen concluderen wij dat de vormgeving van de regelgeving, waarbij de flexibiliteit is vergroot terwijl er geen sprake is van een fundamentele breuk met het bestaande stelsel, als evenwichtig kan worden beschouwd. De Rgf onderstreept terecht het belang van een goed en openbaar besluitvormingsproces bij veranderingen in de verdeling van het gemeentefonds. Ook wij hechten daar zeer aan. Naast de redenen die de Rgf hiervoor geeft, zijn wij van opvatting dat een goed en openbaar besluitvormingsproces noodzakelijk is in verband met de noodzakelijke acceptatie van de uitkomsten van de verdeling. Te eenzijdige en ondoorzichtige besluitvorming houdt risico's in van onnodige procedures die moeten worden gevoerd na toekenning van de algemene uitkering. Zo gezien betekent het meer uitgebreide stelsel van rechtsbescherming, waarbij een gemeente de beroepsgang van de Awb kan benutten, een stimulans om zorg te dragen voor zeer zorgvuldige en openbare besluitvorming. De stelling van de Rgf dat voor een goede en openbare besluitvorming advisering door een onafhankelijk adviesorgaan als absolute voorwaarde geldt, gaat ons te ver. Recent is in de Tweede Kamer beraadslaagd over de voorstellen van het kabinet in het kader van «Raad op Maat». Daarbij is instemming betuigd met het kabinetsvoornemen om op het terrein van het openbaar bestuur een adviesorgaan in te stellen, dat zich uiteraard ook zal buigen over de vraagstukken op het terrein van de gemeentefinanciën. De waarborg dat het verdeelstelsel juist blijft functioneren is echter niet gelegen in de advisering, maar in de toets die uiteindelijk door de Staten-Generaal wordt uitgevoerd. Wij hebben eerder in deze memorie aangegeven dat de besluitvorming over de verdeling een bij uitstek politieke is. Adviezen, hoe deskundig ook, zijn

slechts ondersteunend in dat systeem van «checks and balances» en kunnen niet in de plaats treden van die finale politieke toets.

Wij wijzen er overigens op dat de Rgf niet zal ophouden te bestaan ten gevolge van voorliggende voorstellen.

Ook de Raad van State heeft in zijn advies over het wetsvoorstel gepleit voor het opnemen in de wet van de verdeelmaatstaven als kernelement van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. In paragraaf 1.3 zijn wij daar uitgebreid op ingegaan.

6.3. Adviesstructuur

De huidige FVW'84 voorziet in verplichte advisering door de Rgf over alle plannen en maatregelen waarbij de financiën van de gemeenten in betekenende mate zijn betrokken. Voorts moet de Rgf voortdurende aandacht aan de werking van de FVW'84 besteden en, indien de Rgf dat wenselijk vindt, voorstellen daaromtrent ontwikkelen. Tevens moet de Rgf adviseren over de vaststelling of wijziging van de begroting van het gemeentefonds voor de verplichtingen ter zake van de algemene uitkering. Tenslotte kan de Rgf ongevraagd adviseren over onderwerpen die de financiën van de gemeenten raken.

De herziening van het adviesstelsel strekt enerzijds tot het opheffen van in beginsel alle adviesorganen, waaronder de Rgf, door middel van de Herzieningswet adviesstelsel die op dit moment bij de Tweede Kamer aanhangig is en anderzijds tot het schrappen van vele adviesverplichtingen (Wet afschaffing adviesverplichtingen).

In verband met deze sanering van het adviesstelsel bevat dit wetsvoorstel vooralsnog geen bepalingen inzake de advisering over aangelegenheden die de financiën van de gemeenten raken. In de Invoeringswet is een voorziening getroffen die de advisering door de Rgf continueert tot de sanering van het adviesstelsel zijn beslag heeft gekregen.

6.4. Bezwaar en beroep

In het voorliggende wetsvoorstel is geen regeling van bezwaar en beroep opgenomen. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is ervan uitgegaan dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onverkort van toepassing is op de besluiten die op grond van de Financiële-verhoudingswet worden genomen. Zo is voorzien in een zo ruim mogelijk stelsel van rechtsbescherming voor de gemeenten. Een goede rechtsbescherming zien wij als een belangrijke waarborg dat met het belang van de rechtszekerheid van de gemeente voldoende rekening wordt gehouden.

In de huidige FVW'84 is een aantal besluiten van beroep uitgezonderd. Deze besluiten zijn aangeduid in de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht. De uitzondering betreft besluiten tot verlening van een aanvullende bijdrage, het geven van voorschriften aan gemeenten waaraan een aanvullende uitkering is verleend en de vaststelling van de bedragen per eenheid voor de algemene verdeelmaatstaven, alsmede de bedragen per eenheid voor de verfijningen.

De reden voor het uitsluiten van beroep tegen het besluit een aanvullende bijdrage toe te kennen, is dat deze bijdrage slechts voorlopig is. Pas bij de toekenning van de aanvullende uitkering is de besluitvorming voltooid. In het nu voorliggende wetsvoorstel is alleen de mogelijkheid van een aanvullende uitkering opgenomen. Er is derhalve geen sprake

meer van een besluit met een voorlopig karakter. De bestaande uitzondering kan dus vervallen. In het feit dat vooral in de eerste jaren een besluit inzake een aanvullende uitkering gebaseerd kan zijn op informatie die nog niet een volledig beeld van de situatie geeft, zien wij geen aanleiding de gemeente de mogelijkheid te onthouden om de rechter te laten toetsen of de fondsbeheerders op zorgvuldige wijze tot een beslissing zijn gekomen.

Evenmin is er naar ons oordeel aanleiding het besluit tot het geven van voorschriften aan gemeenten die een aanvullende uitkering ontvangen van beroep uit te sluiten. Ook hier is de mogelijkheid van een rechterlijke toets een waarborg voor de betrokken gemeenten dat in de besluitvorming voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van de gemeente.

De uitsluiting van bezwaar en beroep ten aanzien van het besluit tot vaststelling van de bedragen per eenheid is gehandhaafd (zie artikel 11 van het voorstel voor de Invoeringswet). De Rgf vroeg zich af wat de zin was van het creëren van een beroepsmogelijkheid op dit punt. Met het instellen van beroep wordt volgens de Rgf de gehele verdeling van het fonds voor alle gemeenten ter discussie gebracht, wat tot gevolg kan hebben dat de definitieve uitkeringen later worden vastgesteld. Ook was de Rgf bevreesd voor juridische en administratieve rompslomp. In reactie op het advies van de Raad stellen wij allereerst dat het niet de vraag moet zijn of er bijzondere redenen zijn beroep mogelijk te maken, maar dat bezien moet worden of er redenen zijn om af te wijken van de hoofdregel dat tegen besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid van bezwaar en beroep openstaat.

In onderhavig geval zijn naar ons oordeel redenen voor het maken van een uitzondering op de hoofdregel aanwezig. Hierbij is met name van belang het feit dat indien ten gevolge van een rechterlijke uitspraak het bedrag per eenheid van een bepaalde maatstaf moet worden verhoogd, het gesloten karakter van het gemeentefonds moet leiden tot verlaging van een of meer bedragen per eenheid van andere maatstaven. Dit zou in strijd kunnen komen met de rechtszekerheid van andere (niet bij het beroep betrokken) gemeenten. Bovendien zouden die gemeenten op hun beurt bezwaar en beroep kunnen aantekenen tegen de opnieuw vastgestelde bedragen per eenheid. Aldus kan een spiraal van beroepsprocedures ontstaan, waar mogelijk niet eenvoudig uit te komen zal zijn. Het openstellen van bezwaar en beroep zou derhalve in dit geval kunnen leiden tot een aantasting van het functioneren van het systeem als geheel, reden waarom wij het handhaven van de bestaande uitzondering noodzakelijk achten.

Het ontbreken van een beroepsmogelijkheid ten aanzien van de vaststelling van de bedragen per eenheid wordt gecompenseerd door bij de totstandkoming van het besluit de openbare voorbereidingsprocedure zoals neergelegd in par. 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren. Gelet op de financiële belangen van een gemeente die zijn gemoeid met dit besluit, is het van belang de gemeenten nadrukkelijk bij de besluitvorming te betrekken. Daarmee wordt tevens een zorgvuldige belangenafweging bevorderd. Dit betekent dat een ontwerp-besluit voor de gemeenten ten minste vier weken ter inzage moet worden gelegd. Voorafgaand aan de inzage moet op een of andere geschikte wijze kennis worden gegeven van het ontwerp. Een mogelijkheid is dat dit gebeurt bij de juni- of septembercirculaire. De kennisgeving moet tevens in de Staatscourant worden geplaatst. Gedurende de inzagetermijn kunnen de gemeenten hun zienswijze over het ontwerp-besluit naar voren te brengen. Doordat de vaststelling van de bedragen per eenheid doorgaans pas na afloop van het uitkeringsjaar

plaatsvindt, lijkt toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure wat betreft de factor tijd geen problemen op te leveren.

Bij nota van wijziging bij het wetsvoorstel Derde tranche Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 1994/95, 23 700, nr. 6) zijn de specifieke uitkeringen aan gemeenten onder het subsidiebegrip van de Algemene wet bestuursrecht gebracht. Dit heeft tot gevolg dat de regeling in de Algemene wet bestuursrecht van subsidies ook betrekking zal hebben op specifieke uitkeringen. Dit betekent dat gezorgd moet worden dat de regeling van specifieke uitkeringen in de Financiële-verhoudingswet wordt afgestemd met de regeling van subsidies in de Algemene wet bestuursrecht. Om te voorkomen dat inwerkingtreding van de Financiële-verhoudingswet afhankelijk wordt van de datum van inwerkingtreding van de Derde tranche Algemene wet bestuursrecht, is er voor gekozen de noodzakelijke aanpassingen van de Financiële-verhoudingswet op te nemen in de aanpassingswet die voor de inwerkingtreding van de Derde tranche Algemene wet bestuursrecht noodzakelijk is.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2

In dit artikel is neergelegd dat het Rijk rekenschap geeft van de financiële gevolgen van zijn beleid voor gemeenten. Een dergelijke bepaling is mede van belang gezien de grote financiële afhankelijkheid van gemeenten van het Rijk. Niet uitsluitend bij wettelijke taken, maar in den brede dient het Rijk zich rekenschap te geven of en zo ja welke kosten het beleid met zich mee brengt voor gemeenten. Zo ja, dan dienen die financiële gevolgen met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd te zijn. Dat houdt in dat door de Minister die het aangaat zo goed mogelijk zal moeten worden aangegeven wat de financiële consequenties zijn. Indien een cijfermatige onderbouwing door het ontbreken van bepaalde gegevens moeilijk te geven is, dient hiervan in de toelichting melding te worden gemaakt.

Bovendien dient aangegeven te worden hoe die kosten kunnen worden opgevangen. Gelet op de voorkeursvolgorde van bekostiging van gemeentelijke taken en activiteiten is afgezien van het automatisme dat het Rijk de kosten moet vergoeden. Uiteraard zullen in beginsel bij taakintensiveringen de daarmee gemoeide kosten worden gecompenseerd. Het Rijk zal moeten motiveren welke bekostigingswijze bijzonder aangewezen is.

Indien wordt gekozen voor bekostiging van een nieuwe activiteit uit het gemeentelijke belastinggebied kan er de facto sprake zijn van vergroting van de collectieve lastendruk. Alsdan zullen daarvoor in beginsel aan rijkskant compenserende maatregelen nodig zijn.

De term beleidsvoornemens wordt gecontinueerd. Daaronder worden niet alleen wetsontwerpen en algemene maatregelen van bestuur verstaan, maar ook mededelingen omtrent voorgenomen beleid in de vorm van plannen of beleidsnota's. De verplichting geldt niet voor in algemene bewoordingen gestelde stukken als bijvoorbeeld de Troonrede of de regeringsverklaring.

Naast de bekendheid met het feit dat beleidsvoornemens van het Rijk financiële gevolgen hebben voor de gemeenten is het voor deze overheden van groot belang inzicht te krijgen in de wijze waarop deze gevolgen kunnen worden opgevangen. In het tweede lid wordt daarom

geregeld dat door de Minister die het aangaat wordt aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen kunnen worden opgevangen. Er wordt gesproken van «kunnen worden opgevangen», omdat de vrijheid van gemeenten ten aanzien van tarieven, het eigen belastinggebied en de besteding van de algemene uitkering onverlet dient te blijven.

Hoewel de fondsbeheerders uit hoofde van hun taak veelvuldig zijn betrokken bij de voorbereiding van beleidsvoornemens van het Rijk die gevolgen (kunnen) hebben voor de gemeenten komt het ons gewenst voor expliciet in de wet vast te leggen dat omtrent bedoelde beleidsvoornemens tijdig overleg wordt gevoerd met de verantwoordelijke bewindspersonen voor de Financiële-verhoudingswet. Wij achten dit een wezenlijk aspect van de gedragsregels die op het terrein van de financiële verhouding in acht behoren te worden genomen. In het derde lid van het onderhavige artikel hebben wij dit vastgelegd.

Artikel 3

Dit artikel legt vast dat er een gemeentefonds is en dat het fonds een begrotingsfonds is. Het is niet nodig om de ontvangsten en betalingen te regelen omdat deze al worden geregeld in de Comptabiliteitswet en in de begrotingswet van het gemeentefonds.

Het tweede lid hangt samen met de Comptabiliteitswet (artikel 2); de beherende minister(s) moet(en) worden aangewezen.

Artikel 4

Dit artikel regelt dat er geld voor het gemeentefonds wordt afgezonderd. In afwijking van de Financiële-Verhoudingswet 1984 worden de ontvangsten niet meer via percentages gekoppeld aan de opbrengsten van verschillende belastingen. Die bepaling had in de praktijk eigenlijk geen betekenis. Ook de Rgf constateert dat artikel 2.1.2 overeenkomt met de huidige praktijk en inzichten. In hoofdstuk 2 van het algemeen deel van deze memorie is reeds op de voeding van het gemeentefonds ingegaan.

Het tweede lid hangt samen met de eisen die de Comptabiliteitswet stelt en brengt tot uitdrukking dat het fonds ieder jaar wordt opgedeeld. De Slotwet gemeentefonds zal inkomsten en uitgaven gelijk maken. Anders dan onder het regime van de FVW'84 is geen voordelig of nadelig saldo meer aan de orde.

Artikel 5

De eerste twee leden van dit artikel hebben betrekking op de verplichtingen en dienen om de koppeling tussen de begrotingswet en de regels voor de verdere verdeling van de desbetreffende gelden tot stand te brengen. Het begrip algemene uitkering krijgt ten opzichte van de FVW'84 een iets andere betekenis. Het slaat op dat deel van het fonds dat via het stelsel van verdeelmaatstaven wordt uitgekeerd. De uitkeringen ten bate van de algemene middelen zijn te verdelen in de algemene uitkering en de integratie-uitkering.

Het tweede lid van dit artikel creëert de mogelijkheid om tijdelijk in de begroting van het fonds bedragen van specifieke en andere uitkeringen als verplichting op te nemen. Deze bepaling staat bekend als het «integratie-artikel».

Artikel 6

In het artikel over de algemene uitkering is in tegenstelling tot de FVW'84 (artikel 5) niet meer opgenomen welke betalingen jaarlijks worden verricht ten behoeve van verschillende soorten kosten. Dit kan vervallen omdat dat in de jaarlijkse Wet tot vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Gemeentefonds wordt geregeld dan wel in wijzigingen van die wet.

Het tweede lid regelt de gemeentelijke vrijheid in besteding van de algemene uitkering door te bepalen dat de uitkering ten goede komt aan de algemene middelen. Dit is een nieuwe bepaling, die in de FVW'84 niet was opgenomen. Het artikel is bedoeld om duidelijk te maken dat gemeenten zelf mogen bepalen welke activiteiten zij bekostigen met de algemene middelen. De bepaling laat uiteraard onverlet dat gemeenten verplicht kunnen worden door het Rijk bepaalde taken of activiteiten uit te voeren voor de bekostiging waarvan zij op de algemene middelen zijn aangewezen.

In het derde lid wordt aangegeven dat het totaal aan algemene uitkeringen en het totaal aan aanvullende uitkeringen communicerende vaten zijn. Dit betekent dus dat aanvullende uitkeringen aan individuele gemeenten ten laste komen van het collectief van de gemeenten. Het behelst tevens de verplichting om de in de begroting opgenomen bedragen ook feitelijk aan de gemeenten uit te keren.

Artikel 7

Dit artikel geeft de kern aan van het verdeelmodel: een kosten-georiënteerd stelsel, dat tevens rekening houdt met verschillen tussen gemeenten in het kunnen verkrijgen van eigen inkomsten.

Het blijvende uitgangspunt voor de verdeling ligt hiermee vast in de wet, terwijl de vertaling daarvan wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur.

Artikel 8

Het eerste lid van dit artikel geeft aan dat de verdeelmaatstaven bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Via een ministeriële regeling (krachtens algemene maatregel van bestuur) kunnen verdeelmaatstaven alleen nader worden bepaald. Het in het leven roepen van een nieuwe verdeelmaatstaf kan dus alleen bij en niet krachtens algemene maatregel van bestuur. Het kan terwille van de uitvoering nodig blijken de in de algemene maatregel van bestuur opgenomen definitie nader uit te werken. Daarbij moet worden gedacht aan nadere precisering van de verdeelmaatstaf.

Het tweede lid bepaalt op welke kenmerken van gemeenten de verdeelmaatstaven in elke geval betrekking moeten hebben. Naast hun belastingcapaciteit gaat het bij de uitgaven om drie in de wet aangeduide hoofdcategorieën. Ten eerste de uitgaven op het sociale vlak. Ten tweede de uitgaven voor de fysieke structuur van de gemeente. Ten derde de uitgaven ten behoeve van de regionale- of centrumfunctie. In de algemene maatregel van bestuur worden de verdeelmaatstaven langs deze indeling nader gedefinieerd.

Voor een verdere toelichting op het verdeelstelsel verwijzen wij naar hoofdstuk 4 van het algemene deel van deze memorie.

Artikel 9

Dit artikel regelt dat, evenals in de FVW'84, de bedragen per eenheid die behoren bij de verdeelmaatstaven ieder jaar worden vastgesteld via een ministerieel besluit. Vanwege het belang van deze vaststelling is op dit besluit de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Anders dan in de FVW'84 echter wordt de praktijk ten aanzien van het doen van mededelingen omtrent de bedragen per eenheid in de zgn. juni-circulaire, niet in de wet maar in het Besluit financiële verhouding Rijk-gemeenten vastgelegd.

Artikel 10

lid 1

Dit lid regelt dat over ieder uitkeringsjaar voor alle gemeenten de algemene uitkering wordt vastgesteld. Elke gemeente afzonderlijk wordt in kennis gesteld van de hoogte van de algemene uitkering. De verdeling van de algemene uitkering vindt plaats naar rato van de uitkeringsbases.

lid 2

Dit lid definieert de uitkeringsbasis voor een gemeente.

Artikel 11

lid 1

Een gemeente kan voor één of meer jaren om een aanvullende uitkering verzoeken. Wij kunnen voor één of meer uitkeringsjaren een aanvullende uitkering toekennen. De gemeente dient hiervoor te voldoen aan de criteria zoals in de wet en de onderliggende algemene maatregel van bestuur zijn weergegeven en waaraan bij ministeriële regeling en zo nodig bij circulaire nadere uitwerking wordt gegeven.

lid 2

De gemeente zal indien zij voor een aanvullende uitkering in aanmerking wil komen in ieder geval aan een tweetal kernvoorwaarden moeten voldoen.

Ten eerste dient er over het jaar waarvoor wordt aangevraagd alsmede de drie daaropvolgende jaren van de meerjarenbegroting een aanmerkelijk tekort te bestaan, waardoor zij niet in haar noodzakelijke behoeften kan voorzien. Voor het structurele karakter zal in beginsel worden aangesloten bij de periode van de meerjarenbegroting volgens artikel 203 van de Gemeentewet (begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren). Ten tweede dient zij haar inkomsten tot een redelijk peil te hebben opgevoerd.

De begrippen aanmerkelijk tekort, noodzakelijke behoeften en redelijk peil van de eigen heffingen worden beleidsmatig nader uitgewerkt.

lid 3

Met dit lid wordt de fondsbeheerders de mogelijkheid geboden voorschriften te geven in verband met de besteding van de algemene uitkering alsmede andere voorwaarden te verbinden aan het toekennen

van een aanvullende uitkering in de vorm van concrete voorschriften tot verlaging van uitgaven en tot verhoging van inkomsten.

lid 4

Dit lid geeft de fondsbeheerders de bevoegdheid de aanvullende uitkering te verminderen wanneer achteraf blijkt dat die uitkering lager had kunnen worden vastgesteld. In paragraaf 3.9 van het algemene deel van deze memorie wordt dit nader toegelicht.

Artikel 12

Dit artikel geeft aan dat een gemeente die om een aanvullende uitkering verzoekt zoveel als redelijkerwijs van haar kan worden verwacht maatregelen treft ter verbetering van haar financiële positie. Dit betekent in ieder geval dat in principe geen besluiten worden genomen die leiden tot substantiële nieuwe lasten of verhoging van bestaande lasten dan wel tot verlaging van bestaande baten. Tevens geldt dit voor besluiten die indirect kunnen leiden tot nieuwe lasten door het aangaan van garantstellingen en risico's.

Artikel 13

De verdeling van een integratie-uitkering wordt, analoog aan de algemene uitkering, bij algemene maatregel van bestuur bepaald. Krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld.

In afwijking van de FVW'84 behoeft niet langer te worden bepaald de wijze waarop de via dit artikel bekostigde activiteiten naar de algemene uitkering overgaan, maar alleen nog de termijn waarbinnen dat zal geschieden. Deze vereenvoudiging heeft een aantal redenen. De oude bepaling leidde in het verleden tot starheid. Van groter belang is het feit, dat in het nieuwe verdeelstelsel bij een overheveling van middelen naar het gemeentefonds vaak nog geen ijkpunt voorhanden is. Er dient dan enige tijd beschikbaar te zijn om een ijkpunt te formuleren dan wel te herformuleren. Pas wanneer dat gereed is kan worden bepaald op welke wijze de middelen via de algemene uitkering kunnen worden verdeeld. Het is ongewenst om daarop te moeten wachten als het gaat om overheveling van middelen naar het gemeentefonds.

Artikel 15

Dit artikel bevat de regeling van betalingen uit het gemeentefonds. Het eerste lid bepaalt dat bij voorschot wordt uitbetaald; het tweede lid bepaalt dat op een later tijdstip verrekening plaatsvindt op basis van de definitief vastgestelde uitkering.

In vergelijking met de FVW'84 is de betalingsregeling sterk vereenvoudigd maar de bestaande uitvoeringspraktijk blijft onverkort in stand.

Artikel 16

Dit artikel hangt samen met het voorstel van Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam, waarin wordt geregeld dat de gemeenten in de provincie Rotterdam als één gemeente worden behandeld (lid 1). Het tweede lid bepaalt dat de provincie Rotterdam de gezamenlijke algemene uitkering ontvangt.

In het derde lid wordt geregeld dat de gemeenten in de provincie Rotterdam niet in aanmerking komen voor een aanvullende uitkering van het Rijk. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de memorie van

toelichting bij het voorstel van Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam (Kamerstukken II 1994/95, 24 087, nr. 3).

Artikel 17

In de artikelen 17 tot en met 22 zijn de meeste bepalingen uit artikel 182 en 183 van de Gemeentewet overgenomen. Het betreft hier de specifieke uitkeringen. Bij het overnemen gold ook hier als uitgangspunt dat de hoofdlijnen worden geregeld bij wet terwijl de nadere uitwerking plaatsvindt bij algemene maatregel van bestuur.

Wij nemen artikel 182, zesde lid van de Gemeentewet niet over. Het betreft hier het voorschrift in de toelichting bij de uitkeringsregeling verslag te doen van het overleg dat over de betreffende specifieke uitkering met de verantwoordelijke bewindspersonen voor de uitvoering van de Financiële-verhoudingswet is gevoerd. Deze bepaling komt ons thans overbodig voor. In de ontworpen uitkeringsregeling zal in de regel het resultaat van dat overleg zijn verwerkt. Daar komt bij dat deze regelingen in het kabinet tot stand worden gebracht. Derhalve moet worden geconcludeerd dat in het algemeen sprake zal zijn van een zorgvuldige besluitvorming waarbij alle betrokken belangen zijn afgewogen.

In het Besluit financiële-verhouding Rijk-gemeenten nemen wij een bepaling op met gelijke strekking als artikel 182, tiende lid van de Gemeentewet.

In artikel 17 is aangegeven dat specifieke uitkeringen niet zonder meer kunnen worden ingesteld, maar slechts in bijzondere gevallen. Met de formulering wordt aangegeven dat bekostiging van gemeentelijke taken bij voorkeur gebeurt uit ten eerste de eigen middelen van gemeenten (belastingen en rechten) of ten tweede de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Deze voorkeursvolgorde geeft aan dat er een motiveringsplicht ligt bij de rijksoverheid wanneer taken van de lokale overheid niet uit eigen inkomsten of uit de algemene uitkering kunnen worden bekostigd. In hoofdlijnen zijn hierbij de volgende overwegingen aan de orde.

Bekostiging uit eigen inkomsten vereist tenminste dat de dynamiek van de inkomsten ruwweg gelijk is aan de dynamiek van de kosten. Indien dit verband niet voldoende aanwezig is, zal het noodzakelijk zijn om in enige mate een herverdeling van gemeenten met een grotere capaciteit naar gemeenten met een geringere capaciteit tot stand te brengen, wil er sprake kunnen zijn van een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit. Daarbij kunnen ook inkomenspolitieke overwegingen een rol spelen.

In deze gevallen ligt het in de rede om bekostiging uit de algemene uitkering mogelijk te maken. Ook hier is vereist dat, wil er sprake zijn van een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit, de dynamiek van de algemene uitkering ruwweg gelijk is aan de dynamiek van de kosten van de daaruit te bekostigen taken.

De verdelende overheid moet dus in beide gevallen inzicht hebben in (de dynamiek van) de kostenstructuur en moet op grond daarvan een oordeel geven, zoals dat ook wordt voorgeschreven in artikel 2 van dit wetsvoorstel.

Indien het niet mogelijk blijkt om de dynamiek van de kostenstructuur van taken uit te drukken in structuurkenmerken die zich laten vertalen in acceptabele verdeelmaatstaven, is bekostiging door middel van een specifieke uitkering geïndiceerd.

Deze voorkeursvolgorde is ingegeven vanuit het streven naar een zo goed mogelijke allocatie van middelen, een zo groot mogelijke eigen verantwoordelijkheid voor uitgaven en inkomsten van gemeenten en zo gering mogelijke bureaucratielasten die met de bekostiging van taken is gemoeid. Bekostiging door middel van een specifieke uitkering moet in de termen van de wettekst dan ook bijzonder aangewezen zijn. Zoals uit het voorgaande moge blijken, is dit het geval indien:

- bekostiging via de eigen gemeentelijke middelen niet mogelijk is;
- de uitkering door de aard van het betrokken onderwerp een tijdelijk karakter heeft of
- nog geen of onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de kosten van de betrokken taak of activiteit of
- voor de kosten geen structuurkenmerk van de gemeenten kan worden vastgesteld op basis waarvan verdeling door middel van de algemene uitkering mogelijk is.

Artikel 18

In artikel 18 wordt een onderscheid gemaakt tussen specifieke uitkeringen in het algemeen, tijdelijke specifieke uitkeringen en eenmalige of spoedeisende specifieke uitkeringen. De procedure van instelling is gekoppeld aan het karakter van de uitkering.

Artikel 19

Dit artikel bepaalt dat omtrent een voorstel tot regeling van een specifieke uitkering tijdig overleg plaatsvindt met de fondsbeheerders. Aangezien ons uitgangspunt blijft dat gemeenten hun taken in eerste instantie via algemene middelen dienen te bekostigen, dient bekostiging via eigen inkomsten of via de algemene uitkering als eerste te worden onderzocht. Indien een specifieke uitkering toch noodzakelijk blijkt, is tijdig overleg met de fondsbeheerders vereist. In dat overleg zal allereerst een toetsing moeten plaatsvinden van de noodzaak van de specifieke uitkering als bekostigingswijze. Verder kan een mogelijke samenloop met andere specifieke uitkeringen worden gesignaleerd waardoor overlappingen kunnen worden verminderd en liefst voorkomen. In het overleg zal ook de vormgeving van de specifieke uitkering nader worden bezien, opdat de uitvoering van de regeling zo min mogelijk bureaucratielasten meebrengt.

De plicht tot tijdig overleg dient niet alleen te gelden voor invoering van een nieuwe specifieke uitkering, maar ook bij wijziging van een bestaande. De term «voorstel» voorziet in beide situaties.

Artikel 20

Dit artikel is noodzakelijk, omdat de Gemeentewet in artikel 119, eerste lid, voorschrijft dat de plicht tot het verstrekken van systematische informatie door gemeenten aan het Rijk op de wet of krachtens de wet op een algemene maatregel van bestuur gebaseerd dient te zijn. In artikel 18 van dit wetsvoorstel is neergelegd dat tijdelijke, eenmalige of spoedeisende uitkeringen niet bij of krachtens de wet behoeven te worden ingesteld, maar dat daarvoor een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling voldoende is. Voor informatievragen in het verband van deze laatste categorieën uitkeringen kan dus de verplichting van artikel 119, eerste lid, van de Gemeentewet niet gelden.

Artikel 22

Al datgene wat in de artikelen 17 tot en met 21 is vastgelegd voor specifieke uitkeringen dient eveneens van toepassing te zijn op uitkeringen van het Rijk, waarvoor de gemeente slechts als doorgeefluik

fungeert en voor de in het artikel omschreven koppelsubsidies. Dit artikel regelt deze verplichtingen.

Artikel 23

Dit artikel maakt het mogelijk bij of krachtens algemene maatregel van bestuur omtrent een aantal uitvoeringskwesities nadere regels te stellen. In ieder geval zullen regels worden gesteld omtrent het doen van mededelingen en het verschaffen van inlichtingen in verband met de vaststelling van algemene en specifieke uitkeringen.

Artikel 24

Deze bepaling vervangt artikel 62 van de FVW'84.

Artikel 25

Dit artikel geeft aan dat het tijdstip van inwerkingtreding van de wet bij koninklijk besluit zal worden bepaald.

Artikel 26

Dit artikel bevat de citeertitel van de beoogde wet. De uitdrukking «Financiële-verhoudingswet» heeft al decennia lang goed gewerkt en wordt derhalve gecontinueerd.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

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

De Minister van Financiën,
G. Zalm

1. Inleiding

In de loop van 1990 besloot de Rgf op basis van de ervaringen die hij inmiddels had opgedaan met de (invoering van de) FVW'84 tot een evaluatie van die wet. Daarbij werden drie onderdelen onderscheiden:

- * De werking van de FVW'84 in het licht van de doelstellingen in enge zin. Dit betrof de introductie van een woonruimtemaatstaf, de vervanging van de (interim)maatstaf bebouwing door andere bebouwingsmaatstaven en een herverdeling van kleine gemeenten naar grote gemeenten.

- * De werking van de FVW'84 in het licht van het derde aspiratieniveau. Dit is de gedachte dat gemeenten, gezien functie en structuur, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen moeten kunnen realiseren bij een gelijke belastingdruk. De indruk bestond dat in het verdeelsysteem te veel de nadruk was komen te liggen op de omvang van de gemeenten en dat aspecten van sociale en fysieke structuur en de positie van gemeenten als centrumgemeente onvoldoende verdisconteerd waren.

- * De werking van de FVW'84 in het licht van de bestuurlijke ontwikkelingen. Hier speelden drie aspecten een rol: de vraag of het verdeelstelsel de sanering van specifieke uitkeringen niet in de weg stond; de vraag of dat stelsel wel in staat was om grootscheepse bestuurlijke veranderingen op te vangen en de vraag of dat stelsel een belemmering vormde voor de uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied.

Al snel werd duidelijk dat de doelstellingen van de FVW'84 in enge zin wel waren of zouden worden gehaald. Tegelijkertijd groeide echter de twijfel over de geschiktheid van het model voor de verwezenlijking van de ruimere doelstelling van het derde aspiratieniveau. Bovendien raakte de bestuurlijke omgeving van het gemeentefonds steeds meer in beweging en bestond er twijfel over het aanpassingsvermogen van het verdeelstelsel aan deze bestuurlijke ontwikkelingen.

De Rgf heeft zich, gezien zijn taak, geconcentreerd op de evaluatie van de werking van de FVW'84 in het licht van het derde aspiratieniveau, ook wel de evaluatie in ruime zin genoemd. Begin 1992 heeft de Rgf aan het onderzoeksbureau Cebeon, in samenwerking met de VB-groep, opdracht verleend onderzoek te verrichten naar de kostenstructuren van gemeenten volgens de methode van de zogenaamde verschillenanalyse. Daaraan voorafgaand was door Cebeon al een proeve van die aanpak en analysemethode geleverd ten aanzien van de sociale structuur. Het onderzoek naar de kostenstructuren werd eind 1993 afgesloten.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de onderzoeksmethode en de resultaten zoals die blijken uit de rapportages van Cebeon/VB, het aanvullende onderzoek naar de vier grote steden, het Rgf-rapport «Naar capaciteit belast», het advies dat de Rgf uitbracht op basis van de onderzoeksrapporten, het kabinetsstandpunt op het advies van de Rgf en de zogenoemde interimmaatregel.

2. Methode en resultaten van onderzoek

Eerste fase: uitgavenanalyse

Het door Cebeon/VB verrichte onderzoek valt in enkele fasen uiteen. In de eerste fase, die van de uitgavenanalyse, is van 57 gemeenten de rekening 1990 en de begroting 1992 onderling vergelijkbaar gemaakt. Omdat er nogal grote verschillen bleken te bestaan tussen gemeenten in bijvoorbeeld de wijze van boeking van uitgaven, de wijze waarop kosten worden doorbelast en in de organisatie bleek het noodzakelijk een fase in te lassen waarin de jaarstukken vergelijkbaar gemaakt konden worden.

Daartoe zijn alle taken tot een aantal clusters samengebracht. Bij die clustering is als algemeen uitgangspunt gehanteerd dat zij enerzijds zo groot mogelijk moeten zijn in termen van beslag op algemene middelen en anderzijds dat zij een bepaalde samenhang moeten vertonen.

Clustering taken

De constructie van brede, en dus een gering aantal, clusters is van belang omdat een zeer gedetailleerd onderzoek om principiële redenen niet wenselijk is. Te gedetailleerde clustering kan bij herijking leiden tot een te gedetailleerde normering van uitgaven. Dit zou de bestedingsvrijheid van de algemene uitkering ernstig kunnen aantasten. Het is echter evenmin wenselijk zodanig brede clusters te maken dat achterliggende structuurkenmerken elkaar gaan compenseren en de invloed op uitgaven-niveaus van gemeenten wordt vertroebeld.

Bij de clustering zijn de volgende criteria gehanteerd. Omdat het onderzoek vooral gericht was op het in beeld brengen van de verschillen in kostenstructuren van gemeenten ten gevolge van de verschillen in fysieke en sociale structuur, was een belangrijke overweging om activiteiten bij elkaar in één cluster onder te brengen het vermoeden van dominantie van een bepaald type structuurkenmerk bij de verklaring van de uitgaven in een bepaald cluster.

Een volgende overweging werd gevormd door het verschijnsel dat bepaalde beleidsdoelen door middel van verschillende activiteiten kunnen worden nagestreefd. De onderlinge uitwisselbaarheid van voorzieningen en voorkeuren van gemeenten leiden tot een gevarieerde samenstelling van het pakket. Voor de verschillenanalyse moeten de structuurkenmerken achter het gehele pakket worden opgespoord en niet de voorkeuren voor onderdelen daarvan.

Een derde overweging heeft betrekking op hoofd- en nevenactiviteiten. Gezien de vaak nauwe samenhang tussen deze activiteiten (denk aan bijvoorbeeld de aanleg en het onderhoud van wegen en de plaatsing van verkeerslichten) is het voor de hand liggend ze in één cluster onder te brengen.

Ten vierde is rekening gehouden met de vraag of een bepaalde taak en de daaraan verbonden uitgaven in hoge mate of geheel bepaald wordt door wettelijke voorschriften. Indien dat het geval is, zoals bijvoorbeeld bij de bijstandsverlening, is dat een reden ze in een afzonderlijk cluster op te nemen.

Omdat de evaluatie van de FVW'84 uiteraard gericht is op de algemene uitkering is nader onderzoek slechts verricht indien extra uitgaven niet konden worden verklaard uit inkomsten uit specifieke uitkeringen of uit belastingheffing. Dat gebeurt vanzelf als het beslag op de algemene middelen inderdaad nihil is. Daar waar toch een gering beslag op de algemene middelen bestaat, is het betreffende onderdeel opgenomen in een verwant cluster.

In sommige gevallen is er een duidelijk verband tussen uitgaven en inkomsten van een gemeentelijke activiteit die een beslag legt op de algemene middelen. In die gevallen moet dat beslag op de algemene middelen ook worden bestudeerd in samenhang met de hoogte van de eigen inkomsten.

Ten slotte was de verwachting dat bij sommige taken in de nabije toekomst zich belangrijke ontwikkelingen konden voordoen een reden om bepaalde activiteiten in een afzonderlijk cluster onder te brengen.

Op deze wijze zijn uiteindelijk 15 clusters van taken geconstrueerd, namelijk:

- * riolering
- * groen
- * wegen

- * water
- * orde en veiligheid
- * ruimtelijke ordening
- * volkshuisvesting
- * fysiek milieu
- * reiniging
- * kunst en oudheidkunde
- * welzijn
- * bevolkingszaken
- * bijstandsverlening/sociale dienst
- * bestuursorganen
- * bestuursondersteuning

Selectie onderzoeksgemeenten

Uitgangspunt bij de selectie van onderzoeksgemeenten was dat die de analyse van een zo groot mogelijke verscheidenheid aan kostenverschillen en structurele invloeden diende mogelijk te maken. Anderzijds vereiste het onderzoek intensieve bewerking van de begrotingen en rekeningen. Het eerste uitgangspunt leidt tot een zo groot mogelijke onderzoeksgroep, terwijl het tweede aspect vereist dat de onderzoeksgroep niet al te groot is. Ten behoeve van de selectie van gemeenten zijn de volgende selectiecriteria gehanteerd.

In verband met de aandacht voor de relatie tussen omvang van de gemeente en structuurkenmerken vormde de indeling naar groottegroepen een eerste selectie criterium. Bij de keuze van de groottegroepen is aangesloten bij de opbouw van het schijvenstelsel van het gemeentefonds. Bij de selectie van gemeenten binnen de groottegroepen is een differentiatie gemaakt naar sociale en fysieke structuur. Voorts zijn verstorende elementen als betrokkenheid bij gemeentelijke herindeling en artikel 12-status redenen geweest gemeenten buiten de selectie te houden. Tenslotte is geprobeerd een evenwichtige spreiding van gemeenten over het land te bewerkstelligen. Uiteindelijk hebben 57 gemeenten aan het onderzoek medewerking verleend. Er is voor gekozen de vier grootste gemeenten niet op dezelfde wijze te onderzoeken. In paragraaf 3.7.4 gaan wij daar nader op in.

Resultaten

De hierboven beschreven clustering en uitgavenanalyse heeft per gemeente de volgende gegevens opgeleverd:

- gecontroleerde netto-uitgaven voor hele clusters op basis van de rekeningen over 1990;
- relevante aan clusters toegerekende inkomstencategorieën, bijvoorbeeld inkomsten uit specifieke uitkeringen, of uit gemeentelijke heffingen, retributies of leges;
- algemene inkomensstromen van gemeenten: algemene uitkering, belastingen, inkomsten uit bedrijven en andere eigen middelen;
- uitsplitsingen van clusters in relevant geachte beleidsonderdelen (het aantal onderdelen dat bij de analyse is onderscheiden varieert van drie bij het cluster fysiek milieu tot 23 bij het cluster welzijn);
- onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves;
- begrotingscijfers voor 1992 ten behoeve van een beoordeling van de ontwikkelingen van de uitgaven en inkomsten in dynamisch opzicht of van het mogelijke incidentele karakter van bepaalde waarnemingen;
- door gemeenten aangeleverde achtergrondgegevens, met name over de formatieve verdeling over clusters en areaalgegevens, alsmede over gehanteerde percentages omslagrente en pensioenpremie.

Voor een uitgebreidere beschrijving van de methode van de uitgavenanalyse en de resultaten ervan verwijzen wij naar het rapport dat door Cebeon/VB in september 1992 is uitgebracht, getiteld: «Insnoeren en uitbuiken. Aanzetten tot herijking van de FVW'84». Dit rapport is aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II, 1991-1992, 22 800 C, nr. 8).

Tweede fase: verschillenanalyse

In de tweede fase is onderzocht in hoeverre en op grond waarvan de uitgaven van gemeenten verschillen van het gemiddelde. Daarbij is onderscheid gemaakt naar verschillen als gevolg van structuurkenmerken (exogene factoren) en verschillen als gevolg van eigen preferenties (endogene factoren). Tevens is in aanmerking genomen of de verschillen in uitgaven veroorzaakt worden door verschillen in inkomsten. Feitelijke uitgaven vormen voor een belangrijk deel een weerspiegeling van wat gemeenten in het verleden uit het gemeentefonds hebben ontvangen. Deze uitgaven zijn niet zonder meer geschikt als basis voor een nieuw uitkeringsstelsel. Op deze wijze is geprobeerd het zogenaamde kip-ei-probleem te omzeilen.

Uitgangspunt bij deze analysemethode is dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds moet zijn afgestemd op alle gemeenten en niet moet aansluiten bij de uitgavenbehoeften van zogenaamde gemiddelde gemeenten. Essentieel is daarom dat juist wordt gekeken naar de extreme verschillen op deelterreinen bij vergelijkbare aandelen in de algemene uitkering of delen daarvan. Met behulp van deze methode wordt gezocht naar de oorzaken achter uiteenlopende uitgavenniveaus van gemeenten. Het ging daarbij uiteraard om het opsporen van de niet-beïnvloedbare factoren, te objectiveren invloeden die verband houden met exogene omstandigheden (structuurkenmerken). Deze factoren leiden tot een verschil in uitgaven voor een voorziening van vergelijkbare kwaliteit of in een onontkoombaar ander niveau of andere kwaliteit van de voorziening.

Tot de niet-beïnvloedbare factoren zijn gerekend de structuurkenmerken (sociale, fysieke en regionale structuur), de gevolgen van wettelijke voorschriften en de niet door de gemeenten zelf te beïnvloeden organisatiekenmerken die samenhangen met de omvang of de schaal waarop de voorzieningen moeten worden geleverd. Verschillen die het gevolg zijn van eigen voorkeuren van gemeenten en door gemeenten te beïnvloeden organisatiekenmerken (bijvoorbeeld niveau van efficiency) zijn buiten beschouwing gebleven.

Bij een sterke relatie tussen uitgavenniveaus en structuurkenmerken van gemeenten is vervolgens nagegaan of en in hoeverre de algemene verdeelmaatstaven in combinatie met de verfijningen van het vigerende verdeelstelsel tegemoet komen aan de gevonden relatie. Naarmate de afwijking groter is, is dat een sterkere indicatie voor de noodzaak van een aanpassing van dat stelsel en voor de richting waarin de aanpassing dient te gaan.

Resultaten

Hieronder geven we de belangrijkste conclusies weer die de verschillenanalyse heeft opgeleverd en die samenhangen met het verdeelstelsel van het gemeentefonds.

De bestaande verdeelmaatstaven uit het gemeentefonds bieden onvoldoende compensatie voor uitgaven van gemeenten die samenhangen met verschillen in sociale structuur. Dit hangt direct samen met de beperkingen van de verfijning sociale structuur en het ontbreken van andere maatstaven die met de sociale structuur samenhangen. Het gaat om uitgaven die sterk afhankelijk zijn van de samenstelling van de

bevolking naar sociaal-economische posities, naar leeftijdsopbouw, type huishoudens en etniciteit.

De gevonden afwijkingen zijn in sommige gevallen extreem groot. Er zijn gemeenten die meer dan de helft van de algemene uitkering aan bijstandsverlening en zorguitgaven besteden, terwijl in andere gemeenten van vergelijkbare grootte dat minder dan een derde bedraagt.

Ook de regionale structuur blijkt slecht in het huidige uitkeringsstelsel verwerkt te zijn. De combinatie van een zelfstandige regionale positie en voorzieningen met een groter bereik dan de eigen gemeente blijkt te leiden tot een uitgavenniveau dat relatief hoog is ten opzichte van vergelijkbare gemeenten die een grotere, goed bereikbare buurgemeente in de nabije omgeving hebben.

Er is geen eenduidige relatie gevonden tussen de omvang van de gemeente en het niveau van de uitgaven. Gebleken is dat in combinatie met een toename in het aantal inwoners of woonruimten de proportionele toename in financiële behoeften niet voor alle gemeenten en niet in dezelfde mate geldt.

De gebrekkige compensatie voor sociale en regionale structuur kan bij gemeenten die naast een zwakke sociale structuur een sterke regionale functie hebben cumuleren. Dit leidt tot verschijnselen als verdringing van uitgaven op andere beleidsvelden. Bij gemeenten waar veel middelen «over» zijn voor andere beleidsterreinen kunnen verschijnselen van uitbuiken worden geconstateerd.

De fysieke structuur blijkt beter verankerd te zijn in het huidige verdeelstelsel. Dit hangt samen met een groot aantal centrale verdeelmaatstaven en verfijningen voor uitgaven die met de fysieke structuur samenhangen. Men is er in geslaagd de kenmerken van de fysieke en de bebouwingsstructuur goed in het stelsel tot uitdrukking te laten komen.

Geconstateerd is dat het beleid op een aantal onderdelen, onder andere als gevolg van wetgeving of te verwachten wetgeving, sterk in beweging is. In verband met de levensduur van het stelsel is het van belang bij de herziening van het verdeelmodel van het gemeentefonds daarmee rekening te houden.

Voor een uitgebreidere beschrijving van de methode van de verschillenanalyse en de resultaten ervan verwijzen wij naar eerdergenoemd rapport, getiteld: «Insnoeren en uitbuiken. Aanzetten tot herijking van de FVW'84».

Derde fase: constructie financiële ijkpunten

Op basis van de uitkomsten die in de vorige paragraaf zijn gepresenteerd is besloten voor een aantal beleidsterreinen financiële ijkpunten te ontwikkelen die de basis kunnen vormen van een herziening van het verdeelmodel van het gemeentefonds. De term financiële ijkpunten wijst op uitgavennormen per taakgebied voor iedere gemeente. De ijkpunten worden als het ware in de plaats gezet van de feitelijke uitgaven van gemeenten op deze taakgebieden. Uit de verschillenanalyse was gebleken dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds onvoldoende aansluit bij de kosten die samenhangen met verschillen in structuurkenmerken tussen gemeenten. Daar de feitelijke uitgaven ook een weerspiegeling vormen van wat gemeenten uit het gemeentefonds hebben ontvangen, zijn die uitgaven niet zonder meer geschikt om als basis te dienen voor een herziening van het verdeelstelsel van het gemeentefonds.

Financiële ijkpunten moeten zoveel mogelijk uitgavenverschillen honoreren die samenhangen met door gemeenten niet of nauwelijks te beïnvloeden externe factoren. Zij leveren nieuwe, geobjectiverde niveaus van uitgaven van gemeenten (normen) op die als basis kunnen dienen voor de inrichting van een nieuw verdeelstelsel.

Door de methode van de constructie van financiële ijkpunten moeten zoveel mogelijk de effecten insnoeren (het effect dat op het uitgaven-

niveau uitgaat van een krap budget) en uitbuiken (het effect dat op het uitgavenniveau uitgaat van een ruim budget) worden geneutraliseerd.

De ontwikkelde ijkpunten sluiten in globale zin aan bij gemeentelijke uitgaven voor bepaalde taakgebieden. De basis voor het niveau van het ijkpunt vormt het bedrag dat alle gemeenten er in 1992 tezamen aan uitgaven. Deze globaliteit wordt enerzijds gemotiveerd met het feit dat sterke detaillering een enorme onderzoekscapaciteit zou hebben vereist. Belangrijker is echter dat sterke detaillering ook potentieel diep zou hebben ingegrepen in de gemeentelijke autonomie. Deze autonomie van gemeenten houdt onder andere in dat de richting van de bestedingen kan verschillen. Gemeenten leggen elk hun eigen accenten in het beleid. Bij het ontwikkelen van ijkpunten was een randvoorwaarde die vrijheid van gemeenten en de verschillen in uitgaven die er het gevolg van zijn in tact te laten.

Niet elke gemeente kan echter volstaan met hetzelfde niveau van uitgaven. De ene gemeente heeft meer of andere kostenverhogende structuurkenmerken dan de andere. Met de ijkpunten wordt nu beoogd een genormeerd niveau van uitgaven te bepalen waarin met de externe kostenverhogende factoren rekening is gehouden.

De ijkpunten kunnen dus niet zonder meer vergeleken worden met de feitelijke uitgaven van gemeenten. Er is immers sprake van gemeentelijke autonomie: de ene gemeente wil iets anders dan de andere. Voorts staan de feitelijke uitgaven onder invloed van de beschikbaarheid van algemene middelen. Bovendien kunnen de feitelijke uitgaven allerlei incidentele componenten bevatten.

Bij het ontwikkelen van ijkpunten zijn voortdurend keuzen nodig omtrent het honoreren van bepaalde kenmerken in de ijkpuntformules. Zoals gezegd was daarvoor bepalend de vraag of gemeenten die factoren kunnen beïnvloeden of niet. Waar structuurkenmerken in combinatie met harde wettelijke voorschriften leiden tot verschillen in de uitgaven zijn ze in de ijkpunt-formules gehonoreerd (bijvoorbeeld de bijstand). Daarbij is de beperking tot wettelijke voorschriften vanwege het Rijk aangebracht.

Indien de relatie met wettelijke voorschriften ontbreekt is het niet-beïnvloedbare karakter moeilijker te bepalen. Veelal zijn er echter wel graden van hardheid te onderkennen. Deze lopen uiteen van algemeen geaccepteerde oorzaken voor hogere uitgaven waarover men beleidsmatig van mening kan verschillen. In de minder duidelijke gevallen zijn de beslissingen over honorering steeds in de begeleidingscommissie genomen. Het vereiste van globaliteit en verschijnselen van uitbuiken waren vaak redenen om door de onderzoekers gesignaleerde factoren niet op te nemen.

Bij de constructie van de ijkpunten is voorts rekening gehouden met alle beschikbare algemene middelen: zowel met de algemene uitkering uit het gemeentefonds als met de overige eigen inkomsten.

Op deze plaats willen wij er nog nadrukkelijk op wijzen dat ijkpunten geen verdeelmaatstaven zijn. De gehanteerde globale normen zijn niet in alle gevallen te beschouwen als geschikte potentiële verdeelmaatstaven. Zij behoeven ook niet aan alle spelregels voor verdeelmaatstaven te voldoen. De indicatoren in de ijkpunten moeten wel de verschillen objectiveren en belangrijke aanknopingspunten bieden voor de selectie van verdeelmaatstaven. In paragraaf 3.6 van deze memorie staan wij uitgebreid stil bij de manier waarop de ijkpunten zijn vertaald in verdeelmaatstaven. In paragraaf 5.1 gaan wij in op de wijze waarop de actualisatie van de gegevens heeft plaatsgevonden. De ijkpunten zijn immers geconstrueerd op basis van materiaal over 1992.

Voor het grootste deel van de uitgaven zijn ijkpunten ontwikkeld. De keuze om bepaalde taakgebieden niet te ijken hing samen met de resultaten van de hierboven beschreven verschillenanalyse. Het onderzoek was voorts gericht op het wegnemen van enkele ernstige knelpunten. Dit betekent dat wel ijkpunten zijn ontwikkeld voor taakgebieden die samenhangen met de regionale en de sociale structuur. Deze kenmerken bleken immers slecht in het huidige verdeelmodel te zijn opgenomen. Voor taakgebieden die te maken hebben met de fysieke structuur zijn geen ijkpunten ontwikkeld. Uit de verschillenanalyse was immers gebleken dat uitgaven die hiermee samenhangen redelijk goed verdisconteerd zijn in het huidige verdeelstelsel. Dit resulteerde in de ontwikkeling van 8 ijkpunten waarmee ruim tweederde van de gemeentelijke uitgaven is geijkt. Deze ijkpunten hebben betrekking op de volgende taakvelden:

- bijstandsverlening/sociale dienst
- zorg
- kunst en ontspanning
- groen
- volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing
- oudheid
- reiniging
- riolering

De niet-geijkte gebieden betreffen:

- wegen, water, orde en veiligheid en fysiek milieu: in het bestaande stelsel bleken voldoende aanknopingspunten aanwezig om tegemoet te komen aan uitgavenverschillen tussen gemeenten als gevolg van verschillen in fysieke structuur of bebouwde omgeving:
 - bevolkingszaken en bestuursorganen: deze uitgaven zijn betrekkelijk stabiel gebleken waardoor gewerkt kan worden met een benadering van de feitelijke uitgaven;
 - bestuursapparaat: de kosten voor het apparaat zijn aan de verschillende taakgebieden toegerekend waardoor de ontwikkeling van een afzonderlijk ijkpunt overbodig is geworden.

Resultaten

Voor een beschrijving van de ontwikkelde ijkpunten verwijzen wij naar hoofdstuk 2 van deze nota van toelichting bij het Besluit financiële verhoudingen gemeenten, waarin tevens de relatie tussen ijkpunten en verdeelmaatstaven aan de orde komt. Voorts biedt uiteraard het in september 1993 verschenen rapport van Cebeon/VB, getiteld «Structuur gerecht. IJking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW'84» een volledig overzicht (p.p. 145 e.v.). Dit rapport is aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van 8 oktober 1993, kenmerk VFO93/4/U7. Op deze plaats volstaan wij met een weergave van de effecten op de verschillende gemeenten.

Het totaal van de ijkpunten leidt tot sterk uiteenlopende geobjectiveerde uitgavenniveaus tussen gemeenten. Per inwoner ligt de hoogste totaalscore bijna drie maal zo hoog als de laagste. De scores blijken niet alleen tussen grootteklassen uiteen te lopen; ook binnen de grootteklassen lopen de scores sterk uiteen. Binnen de grootteklassen ligt de hoogste score bijna anderhalf tot twee maal boven de laagste. De scores van kleine gemeenten kunnen hoger uitkomen dan die van grotere. De omvang van een gemeente blijkt derhalve niet het meest bepalende kenmerk voor de hoogte van de uitgaven te zijn.

De grootste verschillen hangen samen met het ijkpunt bijstandsverlening/sociale dienst en, in mindere mate, met het ijkpunt zorg. Ook bij het ijkpunt volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stadsver-

nieuwing blijkt de omvang van de gemeente niet bepalend voor de uitkomst te zijn, maar zijn dat de bebouwingskenmerken. Bij oudheid en riolering wordt in sommige gemeenten 0 of zelfs een negatieve waarde geconstateerd. Voor het ijkpunt oudheid hangt dat samen met het ontbreken van een historische bebouwingsstructuur en de daarmee samenhangende voorzieningen. Voor de riolering wordt de uitkomst uitsluitend bepaald door de factor bodemgesteldheid.

3. De vier grote steden

In de hierboven gepresenteerde onderzoeksresultaten zijn de vier grote steden buiten beschouwing gebleven. Aan de keuze om in die onderzoeken de vier grote steden buiten beschouwing te laten lagen twee redenen ten grondslag. Ten eerste speelde een rol het gegeven dat, onder meer als gevolg van de recente ingrijpende reorganisaties zoals de binnengemeentelijke decentralisatie en de deconcentratie, het verzamelen van bruikbare gegevens voor deze groep gemeenten zo veel tijd zou vergen dat het hele onderzoek vertraagd zou worden.

In de tweede plaats kan bij het ontwikkelen van ijkpunten voor deze gemeenten niet zonder meer dezelfde methode worden toegepast. Een belangrijk kenmerk van de toegepaste methode was dat niet de individuele gemeenten afzonderlijk werden onderzocht, maar typen gemeenten die wat structuurkenmerken betreft vergelijkbaar zijn. De situatie in de vier grote gemeenten wijkt daarvan af omdat er geen groep gemeenten is die met deze vier vergelijkbaar is. Dit hangt samen met verschillen in omvang, aard en intensiteit van de taakuitoefening en het feit dat de vier grote gemeenten een aantal extra taken uitoefenen waarvoor in het verleden budgetten voor uitsluitend de grote vier in het gemeentefonds zijn opgenomen. Daar komt nog bij dat ook de onderlinge verschillen tussen de vier grote gemeenten aanzienlijk zijn. Voor elke stad is in feite sprake van een «eigen» takenpakket waarvoor zij in de vorm van de afzonderlijke schijfbedragen voor de maatstaf woonruimten in het gemeentefonds zijn gehonoreerd.

De Rgf oordeelde het echter zeer wenselijk dat toch aanvullend onderzoek naar de vier grote gemeenten zou worden verricht. Dat eveneens door de combinatie Cebeon/VB verrichte onderzoek komt zo veel mogelijk overeen met de aanpak die voor de overige gemeenten is gevolgd en die is gepubliceerd in het rapport «Structuur gerecht». Gedeeltelijk wijkt het echter daarvan af.

Overeenkomsten met Structuur gerecht

Er is zoveel mogelijk aangesloten bij de uitgangspunten die in de andere onderzoeken zijn gehanteerd. In het onderhavige onderzoek voor de vier grote steden komt het onderscheid tussen geijkt en niet-geijkt deel van het takenpakket terug. Voor het geijkte deel kunnen de vier grote steden worden vergeleken met de reeds geconstrueerde ijkpunten. Voor het niet-geijkte deel ontbreekt deze mogelijkheid uiteraard.

Voorts ligt ook in dit onderzoek de nadruk op het honoreren van voor de gemeenten externe factoren, de structuurkenmerken. Ook voor de vier grote steden moeten de achtergronden van uitgavenverschillen worden onderzocht op wel en niet te honoreren factoren die uitgavenverschillen veroorzaken. Daarbij richt de aandacht zich op de belangrijkste verschillen. Ook in dit geval is globaliteit in verband met de gemeentelijke autonomie van belang.

Eigen inkomsten komen ook in dit onderzoek alleen aan de orde voor zover het de bepaling van het totaal aan algemene middelen betreft, alsmede voor zover het taakgerelateerde eigen inkomsten betreft die direct in verband te brengen zijn met de te onderzoeken uitgaven-

categorieën. Inkomsten uit specifieke uitkeringen komen slechts aan de orde in verband met de invloed ervan op het niveau van de algemene uitgaven voor bepaalde taakgebieden.

Verschillen met Structuur gerecht

De taakgebieden waarvoor de grootste verschillen zijn geconstateerd tussen de vier grote steden en de overige gemeenten worden diepgaander bestudeerd. Dit betreft de taakgebieden kunst en ontspanning, zorg en volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing. De uitgavenanalyse is daaraan aangepast en geïntensiveerd. In plaats van het ontwikkelen van ijkpunten voor elk van de vier grote steden is gekozen voor een aanpak waarmee geconstateerde afwijkingen tussen de vier grote steden onderling en tussen deze gemeenten en de overige gemeenten inzichtelijk en aannemelijk worden gemaakt. Dit wordt gedaan met het oogmerk aan te geven in welk opzicht de reeds geconstrueerde ijkpunten niet zonder meer toepasbaar zijn voor de grote steden.

Bij het onderzoek naar de achtergronden van de verschillen is een confrontatie-analyse gebruikt. Binnen deze analyse is een aantal taakgebieden onderscheiden die een mogelijke verklaring vormen voor de afwijkende niveaus van de uitgaven.

In de eerste plaats zijn dat de extra taken van de vier grote steden. Voor de daarmee samenhangende uitgaven zijn in het verleden budgetten ten behoeve van de vier grote steden in het gemeentefonds opgenomen. Dit worden de T+-taken genoemd.

De volgende categorie taken zijn taken die in de vier grote steden met een hogere graad van intensiteit worden uitgevoerd. Het betreft uitgaven die met factoren samenhangen die voor de overige gemeenten zijn gehonoreerd in de ijkpunten. Dit betekent dat er in deze categorie geen taken kunnen worden opgenomen die voor de overige gemeenten niet zijn geïkt. Deze taken worden aangeduid als T*-taken.

Tenslotte wordt er een categorie taken onderscheiden waarvan de hogere intensiteit van de uitvoering kan leiden tot een wijziging in de aard van de taak, bijvoorbeeld door de noodzakelijke specialismen of door afwijkende organisatiestructuren in verband met omvang en diversiteit van de uitvoering. Ook kan er sprake zijn van algemene kostenverhogende factoren, bijvoorbeeld in de sfeer van personeel of onroerende zaken. Voor zover die effecten niet zijn verwerkt in de ijkpuntformules voor de overige gemeenten en er ook geen sprake is van een aanwijsbare extra taak worden deze taken aangeduid als T+*-taken. Bij dit type taken gaat het vooral om extreme structuurverschillen of om een sterk afwijkende intensiteit die niet volledig in de ijkpuntformules voor de overige gemeenten zijn verdisconteerd.

Het vaststellen van T+ -en de T*-taken is in het algemeen vrij eenvoudig te realiseren. Dit betreft immers of aanwijsbare extra taken ten behoeve waarvan ook extra middelen in het gemeentefonds beschikbaar worden gesteld of om gevolgen van structuurverschillen die bij de overige gemeenten reeds waren gehonoreerd.

Het vaststellen van de T+*-taken is aanzienlijk ingewikkelder. Het betreft vaak uitgaven voor taken die niet eenduidig te definiëren zijn. Bovendien zijn de uitgaven vaak verscholen in uitgaven die met andere achtergronden samenhangen. Om deze redenen is bij het aannemelijk maken van de T+*-uitgaven gewerkt met bandbreedtes.

Resultaten

De belangrijkste conclusie die het aanvullend onderzoek voor de vier grote steden heeft opgeleverd is dat het feitelijke uitgavenniveau van deze

steden ten opzichte van de ijkpunten voor de overige gemeenten als aannemelijk kan worden beschouwd. Ongeveer tachtig procent van de uitgaven van de vier grote steden blijkt te bestaan uit budgetten die ook voor de overige gemeenten beschikbaar zijn of worden veroorzaakt door hogere uitgaven die samenhangen met structuurverschillen die ook voor de overige gemeenten zijn gehonoreerd. Vijf procent van de uitgaven hangt samen met taken waarvoor aanwijsbaar voor deze groep gemeenten middelen in het gemeentefonds zijn opgenomen. Voor de overige vijftien procent van de uitgaven is niet zonder meer een referentiescore voor handen. Het gaat hier evenwel vooral om harde uitgavencategorieën met een externe, niet direct door de gemeenten te beïnvloeden achtergrond. Een groot deel van deze uitgaven wordt verklaard uit de extreme verschillen in sociale en fysieke structuur die tot uitdrukking komt in een hoge mate van intensiteit en diversiteit in de taakuitoefening. Van deze groep uitgaven behoort ongeveer vijf procent tot het niet-geijkte deel en tien procent tot het geijkte deel.

Wat de betekenis van de eigen middelen van deze gemeenten ten opzichte van de overige gemeenten betreft is het volgende van belang. De eigen middelen van de vier grote steden blijken een noodzakelijke aanvulling op de algemene uitkering te zijn om het aannemelijk gemaakte uitgavenniveau te kunnen bekostigen. Voor zover er een hoger niveau van eigen inkomsten is dan in de overige gemeenten heeft dit vooral te maken met verdringingsverschijnselen. Uitbuiken lijkt er in de grote steden niet bij te zijn. Het bedrag per inwoner dat de grote steden aan eigen middelen ontvangen is aanmerkelijk hoger dan in de overige gemeenten. Het grootste deel van het verschil komt voor rekening van hogere inkomsten uit de onroerende-zaakbelastingen (OZB).

Verschillen tussen de vier grote steden onderling kunnen samenhangen met een groot aantal achtergronden, namelijk:

- de mate waarin sprake is van extra taken;
- de mate waarin sprake is van met structuurkenmerken samenhangende intensiteit in de uitvoering van de taken;
- de mate waarin sprake is van grootstedelijke uitgavencategorieën met een externe achtergrond;
- uiteenlopende prioriteiten tussen gemeenten, de gevolgen van een afwijkende organisatie en de financiële positie op een bepaald moment;
- het niveau van de algemene middelen als oorzaak voor verdringing of uitbuiken: de werking van de algemene uitkering uit het gemeentefonds met daarin wel en niet gehonoreerde structuurkenmerken en het niveau van de eigen inkomsten (dat overigens tussen de vier grote steden niet sterk afwijkend is).

Na een verkenning van deze achtergronden kan worden vastgesteld dat de verschillen tussen de vier grote steden onderling voornamelijk het gevolg zijn van objectiveerbare externe factoren.

Voor een uitgebreider overzicht van de onderzoeksmethode en de resultaten van het onderzoek verwijzen wij naar het in maart 1994 gepubliceerde rapport van Cebeon/VB, getiteld: «Structuur in omvang. Onderzoek uitgavenniveau vier grote steden in kader herziening FVW'84».

4. Naar capaciteit belast

De functies van het eigen belastinggebied van lagere overheden zijn;

1. algemeen dekkingsmiddel voor eigen beleid (vrije zoom);
2. instrument om financiële tegenvallers op te vangen (bufferfunctie);
3. instrument om verdeelstoornissen van het gemeentefonds op te vangen.

Het blijkt dat gemeenten niet in dezelfde mate in staat zijn om belastinginkomsten te verwerven (in hoofdzaak de OZB). De omvang van de belastingcapaciteit van gemeenten wordt in hoge mate bepaald door de waarde van de onroerende zaken in de gemeenten; de waarde hangt weer samen met andere factoren, waaronder de sociale structuur. Dit kan er bijvoorbeeld toe bijdragen dat een randgemeente met relatief dure bebouwing kan volstaan met lage tarieven terwijl de centrumgemeente met relatief veel goedkope huizen hoge tarieven moet hanteren om de gewenste belastinginkomsten te kunnen genereren. Daar komt bij dat de centrumgemeenten vaak kosten maken voor voorzieningen waarvan ook burgers in de randgemeenten gebruik maken. Dat kan ertoe leiden dat burgers in de centrumgemeenten via de OZB-tarieven hiervan de kosten dragen, terwijl de OZB-tarieven in de (vaak welvarender) randgemeenten laag kunnen worden gehouden.

In het Rgf-rapport «Naar capaciteit belast», bij brief van 8 oktober 1993 aangeboden aan de Tweede Kamer, kenmerk VFO93/4/U4, is op deze problematiek ingegaan en wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de ijking van de OZB-inkomsten van gemeenten. Het onderzoek is beperkt tot de OZB aangezien dit veruit de belangrijkste belasting van de gemeenten is.

De Rgf vindt het gewenst om bij de verdeling van het gemeentefonds rekening te houden met de belastingcapaciteit van de gemeenten. De Rgf adviseert om de verdeling van het gemeentefonds te corrigeren voor de belastingcapaciteit, waarbij wordt uitgegaan van een normtarief OZB (hierna te noemen «rekentarieff»). Dit rektarieff OZB is een landelijk gewogen gemiddeld OZB-tarief. Door dit rektarieff te vermenigvuldigen met de waarde van de onroerende zaken in een gemeente, wordt de belastingcapaciteit van een gemeente bepaald.

5. Het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën

Op 18 maart 1994 heeft de Rgf op basis van de hierboven weergegeven onderzoeken een advies uitgebracht over een nieuwe verdeling van het gemeentefonds. Voor zover de Rgf in dat advies ingaat op de voor het onderzoek gehanteerde methoden verwijzen wij naar het hierboven gestelde en naar het advies zelf.

De door de Rgf voorgestelde wijzigingen in de verdeling van de algemene uitkering kunnen als volgt worden samengevat.

- het stelsel wordt meer kostengeoriënteerd dan het huidige;
- er wordt rekening gehouden met de OZB-capaciteit van gemeenten;
- er is meer aandacht voor de rol die een gemeente in zijn omgeving vervult;
- de verdeelmaatstaven houden meer rekening met de sociale structuur;
- de grootte van een gemeente speelt nog maar een beperkte rol;
- de verdeling sluit beter aan op de sociale en fysieke structuur en de daarmee samenhangende kosten;
- de verdeling is minder gevoelig voor wijziging van de gemeentelijke indeling en grenscorrecties.

Op deze wijze wordt een aanzienlijke herverdeling gerealiseerd die getypeerd kan worden als: «van rijk naar arm» en gedeeltelijk ook «van rand naar stad».

Wat de ontwikkeling van verdeelmaatstaven betreft is het volgende van belang. De door Cebeon/VB ontwikkelde ijkpuntformules kunnen naar het oordeel van de Rgf niet zonder meer worden overgenomen als verdeelmaatstaven. De belangrijkste reden daarvoor is dat een indicator waarmee geld moet worden verdeeld niet alleen inhoudelijk goed moet zijn, maar

ook op een acceptabele wijze moet voldoen aan eisen van meetbaarheid, betrouwbaarheid en onbeïnvloedbaarheid. Een andere reden is de eis van ongevoeligheid voor gemeentelijke herindelingen en andere vormen van bestuurlijke reorganisatie.

De Rgf wijst er in zijn advies op nog niet in staat te zijn alle ijkpunten om te zetten in verdeelmaatstaven. In die zin heeft het advies dus een voorlopig karakter. Naar het oordeel van de Rgf heeft dat echter geen invloed op de hoofdlijn van de voorgestelde verdeling. Van het totaal van de voor de algemene uitkering beschikbare middelen kan 61 procent worden verdeeld met direct operationele maatstaven; ongeveer 26 procent kan worden verdeeld met de potentiële maatstaven lokale en regionale centrumindices, omgevingsadressendichtheid en het aantal laag-inkomenstrekkingen. Voor de laatste is een betere toegankelijkheid van de Inkomensstatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) noodzakelijk. Naar verwachting zal de technische vervolmaking van deze grootheden ruimschoots voor de invoering van een nieuw verdeelstelsel een feit kunnen zijn en bovendien slechts een gering effect op de nieuwe verdeling hebben. Voor dertien procent zijn nog geen verdeelmaatstaven ontwikkeld. Dit betreft de ijkpunten riolering en bijstandsverlening/sociale dienst.

De Rgf gaat op twee aspecten van het OZB-ijkpunt in. Bij de bepaling van het landelijk uniforme tarief onderkent de Rgf enkele technische complicaties die hij echter van ondergeschikt belang acht. Bij de waarde-bepaling is dat niet het geval. Daar signaleert de Rgf twee complicaties: het taxatiejaar en de taxatiemethode. De gebruikte waardegegevens hebben betrekking op de periode 1988–1993. Deze zijn door middel van indexatie herleid tot 1992. Dit was op dat moment de best denkbare oplossing die naar het oordeel van de Rgf geen structureel karakter kan hebben. De invoering van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) biedt overigens voldoende aangrijpingspunten om een structurele oplossing te realiseren.

Wat de methode van waarde-bepaling betreft geldt dat op dit moment niet alle gemeenten dezelfde methode hanteren. Op basis van de Wet WOZ zal ook dat veranderen. De Rgf constateert overigens ook nu al een tendens tot uniformering van de waarderingsmethode.

Kortom, op termijn vervallen de genoemde complicaties, die overigens uiteraard nog wel van invloed waren op de gepresenteerde cijfers. Resumerend komt de Rgf tot de conclusie dat de omzetting van ijkpunten in verdeelmaatstaven voor een groot deel is gelukt. De resterende problemen zullen waarschijnlijk tijdig kunnen worden opgelost. Dit voorlopige element in het advies zal naar de mening van de Rgf het patroon van de voorgestelde verdeling niet wezenlijk beïnvloeden.

6. Reactie van het vorige kabinet op het advies van de Rgf

Bij brief van 15 april 1994 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1993/94, 23 400 C, nr. 11) heeft het vorige kabinet een voorlopige reactie op hoofdlijnen gegeven op het advies van de Rgf. Wij zijn het eens met deze reactie, waarin de Tweede Kamer is geïnformeerd omtrent de uitgangspunten die bij een wijziging van de Financiële-Verhoudingswet zullen worden gehanteerd.

In die reactie wordt benadrukt dat de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds gericht moet zijn op het creëren van mogelijkheden voor gemeenten een gelijkwaardige voorzieningen-capaciteit te realiseren. De door de Rgf ontwikkelde verdeelmaatstaven sluiten in voldoende mate aan bij de ontwikkelde ijkpunten die een verklaring zijn voor verschillen in uitgaven en kostenstructuren van gemeenten. Doordat die relatie inhoudelijk is gelegd is het plausibel te achten dat het voorgestelde stelsel ook in dynamisch opzicht betrouwbaar

is. De door de Rgf voorgestelde hoofdstructuur doet meer recht aan de verschillen in structuur tussen gemeenten en biedt derhalve een goede basis voor de ontwikkeling van een nieuw verdeelstelsel.

Er werden vier zwaartepunten gezien in de voorgestelde verdeling. In de eerste plaats is dat de maatstaf voor belastingcapaciteit. De voorstellen van de Rgf op dit punt vormen naar ons oordeel een belangrijke verbetering van het verdeelstelsel. De exacte vormgeving van deze maatstaf zal nog nader worden gezien. In paragraaf 3.8.1. van deze memorie wordt daarop nader ingegaan.

Een tweede zwaartepunt betreft de compensatie voor kosten die samenhangen met sociale structuur. In dat verband was eerder al de interimmaatregel ingevoerd.

Op het derde punt van de verdeling, de fysieke structuur, werd geen aanleiding gezien om tot een ijkpunt te besluiten.

Tenslotte is de Rgf er in geslaagd een maat voor de regionale functie te ontwikkelen. De voorgestelde maatstaf leek aannemelijk en zou verder worden geoperationaliseerd.

In de reactie op hoofdlijnen wordt vervolgens geconstateerd dat de voorstellen van de Rgf een actualisatie behoeven. De voorstellen zijn gebaseerd op gegevens over 1990 en 1992. Wijzigingen in het takenpakket of kostenstructuren als gevolg van rijksbeleid zijn nog niet verwerkt. Daarvoor zal in het wetgevingstraject aandacht zijn, evenals voor de relatie met het beleid in het kader van de ViNEx. Voorts zal nog bijzondere aandacht besteed moeten worden aan het ijkpunt bijstand en de bijbehorende maatstaven. Aangegeven wordt dat een al te groot belang van de variabele uitkeringsgerechtigden ongewenst wordt geacht. Bij een succesvol uitstroom- en fraudebeleid zouden gemeenten een te grote daling in inkomsten ervaren. Het marginale gewicht van deze variabele wordt te groot en heeft zo een ongewenste incentive-werking. Deze problematiek wordt naar verwachting na 1997 nog groter als gevolg van de uitwerking van het Bijstandsakkoord. Daarom is aangekondigd dat bezien zal worden op welke wijze de sociale structuur op aanvaardbare wijze in de verdeling kan worden verdisconteerd, rekening houdend met de effecten van de overdracht van het met het Bijstandsakkoord gemoeide bedrag, alsmede met de overgang van het fonds sociale vernieuwing naar het gemeentefonds.

Ten aanzien van de vier grote steden is geconcludeerd dat er thans geen aanleiding is de uitkering op grond van de kostenstructuur voor deze steden te wijzigen. Voor de vier grote steden kan een verbetering van hun positie worden bereikt door te compenseren voor verschillen in belastingcapaciteit. Zij worden zodoende in staat gesteld hun belastingtarieven meer in overeenstemming te brengen met die van hun randgemeenten. Op die wijze wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het verkleinen van de verschillen tussen de stad en de rand.

Wat de invoeringstermijn van de nieuwe verdeelsystematiek betreft was het vorige kabinet van mening dat deze termijn aanmerkelijk korter dient te zijn dan destijds bij de invoering van de FVW'84 is afgesproken.

BIJLAGE

VOORLOPIG CIJFERBEELD 1994

Hieronder worden de hoogte van de algemene uitkering volgens de nieuwe FVW (kolom 2) vergeleken met die volgens de FVW 1984 (kolom 3). Ook het verschil in guldens per inwoner wordt gepresenteerd. Hierbij dient te worden bedacht dat deze gegevens een tussenstand op basis van voorlopige cijfers bevatten. De uiteindelijke herverdeling vindt plaats aan de hand van de cijfers 1996. Daarbij zullen onder andere actuele cijfers voor het aantal bijstandsgerechtigden en de OZB-waarde het cijferbeeld beïnvloeden. Ook een mogelijk onderscheid in de OZB-verevening naar woningen en niet-woningen kan van invloed zijn.

(1) gemeente	(2) Algemene uitkering nieuw per inwoner (in guldens)	(3) Algemene uitkering oud per inwoner (in guldens)	(4) AU nw – AU oud per inwoner (in guldens)	(5) herverdeling in % AU oud
SCHIERMONNIKOOG	2 564	2 519	46	2
AMSTERDAM	2 561	2 542	19	1
VLIELAND	2 528	2 476	52	2
REIDERLAND	2 142	1 956	186	10
AMELAND	2 052	2 100	- 48	- 2
ROTTERDAM	1 996	1 938	58	3
'S-GRAVENHAGE	1 875	1 724	151	9
UTRECHT	1 841	1 693	148	9
LELYSTAD	1 668	1 600	68	4
TERSCHELLING	1 657	1 618	38	2
GRONINGEN	1 578	1 397	181	13
HEUSDEN	1 558	1 559	- 1	- 0
ROZENBURG	1 452	1 418	34	2
DE MARNE	1 407	1 319	88	7
NIJMEGEN	1 379	1 234	145	12
NIJEFURD	1 378	1 322	56	4
LEEWARDEN	1 363	1 266	97	8
ARNHEM	1 354	1 274	80	6
SLUIS	1 350	1 406	- 55	- 4
DIEVER	1 334	1 285	50	4
ZWEELOO	1 318	1 295	23	2
EEMSMOND	1 317	1 221	97	8
PEKELA	1 314	1 207	107	9
SCHIEDAM	1 299	1 193	106	9
BROUWERSHAVEN	1 290	1 329	- 39	- 3
LOPPERSUM	1 289	1 171	118	10
WINSUM	1 285	1 168	116	10
LEIDEN	1 283	1 305	- 22	- 2
BELLINGWEDDE	1 273	1 179	93	8
GOUDA	1 270	1 209	60	5
HET BILDT	1 265	1 092	173	16
ROZENDAAL	1 264	1 413	- 150	- 11
DORDRECHT	1 258	1 204	54	5
DOESBURG	1 255	1 114	141	13
ALMELO	1 247	1 072	175	16
WESTERBORK	1 243	1 203	40	3
DWINGELOO	1 235	1 162	73	6
HAARLEM	1 232	1 214	18	1
APPINGEDAM	1 231	987	244	25
HARLINGEN	1 223	1 155	67	6
'S-HERTOGENBOSCH	1 216	1 211	5	0
VLEDDER	1 213	1 177	36	3
TILBURG	1 208	1 142	67	6
AARDENBURG	1 208	1 127	82	7
ZUTPHEN	1 208	1 111	97	9
VENLO	1 203	1 142	62	5
VLAGTWEDDE	1 201	1 135	65	6
ENKHUIZEN	1 196	1 197	- 0	- 0
WINSCHOTEN	1 196	1 010	186	18
BOLSWARD	1 192	1 000	191	19
MEDEMBLIK	1 190	1 196	- 6	- 1
ZIERIKZEE	1 183	1 242	- 59	- 5
GAASTERLAN-SLEAT	1 181	1 133	48	4
DELFT	1 172	1 289	- 117	- 9

(1) gemeente	(2) Algemene uitkering nieuw per inwoner (in guldens)	(3) Algemene uitkering oud per inwoner (in guldens)	(4) AU nw – AU oud per inwoner (in guldens)	(5) herverdeling in % AU oud
FERWERDERADEEL	1 172	1 011	160	16
ENSCHDEDE	1 172	1 112	60	5
TEXEL	1 169	1 209	- 39	- 3
SCHEEMDA	1 168	1 152	16	1
ROERMOND	1 168	1 101	67	6
SNEEK	1 163	999	164	16
WESTSTELLINGWERF	1 162	1 073	89	8
NIEDORP	1 161	1 171	- 10	- 0
DEVENTER	1 161	1 060	100	9
MIDDENSCHOUWEN	1 159	1 140	19	2
BREDA	1 157	1 147	10	1
DONGERADEEL	1 155	1 078	76	7
VENRAY	1 150	1 127	23	2
HOOGEZAND-SAPPEMEER	1 147	1 013	134	13
DELFIJL	1 141	1 089	52	5
IJSSELHAM	1 136	1 059	78	7
FRANEKERADEEL	1 136	1 033	103	10
BAARLE-NASSAU	1 134	1 162	- 27	- 2
ALMERE	1 130	1 154	- 24	- 2
RUINEN	1 128	1 115	13	1
MAASTRICHT	1 128	1 241	- 113	- 9
MIDDELBURG	1 124	1 066	58	5
SPIJKENISSE	1 122	1 031	91	9
HEERLEN	1 120	1 176	- 55	- 5
EINDHOVEN	1 120	1 150	- 30	- 3
WUNSERADIEL	1 120	1 018	102	10
MENTERWOLDE	1 119	1 068	51	5
VLISSINGEN	1 115	1 052	63	6
VEENDAM	1 113	1 011	102	10
HELMOND	1 102	1 004	98	10
BERGEN OP ZOOM	1 099	1 028	71	7
PURMEREND	1 099	1 090	9	1
LEMSTERLAND	1 094	956	137	14
KAMPEN	1 084	966	118	12
GORINCHEM	1 076	1 036	40	4
GROOTEGAST	1 072	975	97	10
WILLEMSTAD	1 071	1 126	- 55	- 5
VLAARDINGEN	1 070	1 041	29	3
GASSELTE	1 070	1 005	64	6
HEEREWAARDEN	1 069	1 010	59	6
OOSTERHESSELEN	1 068	1 010	58	6
STADSKANAAL	1 068	983	85	9
WAGENINGEN	1 065	1 011	54	5
LITTENSERADIEL	1 063	1 029	33	3
ALKMAAR	1 061	1 046	16	2
STEENWIJK	1 058	960	98	10
NORG	1 056	1 042	15	1
KOLLUMERLAND C.A.	1 056	953	104	11
THORN	1 055	1 121	- 66	- 6
SITTARD	1 054	1 013	41	4
HOORN	1 053	982	70	7
RUINERWOLD	1 052	1 033	19	2
SINT ANTHONIS	1 052	1 029	23	2
SAS VAN GENT	1 051	1 011	40	4
BREDERWIEDE	1 051	1 040	11	1
SINT PHILIPSLAND	1 051	953	97	10
BORGER	1 050	1 019	31	3
DUIVEN	1 049	948	102	11
OOSTSTELLINGWERF	1 049	982	67	7
DANTUMADEEL	1 043	908	135	15
ODOORN	1 043	986	57	6
ZWOLLE	1 042	1 059	- 16	- 2
BRUNSSUM	1 042	1 012	30	3
AMBT DELDEN	1 036	1 037	- 0	- 0
DEN HELDER	1 033	959	74	8
TEN BOER	1 028	941	87	9
VEERE	1 027	1 100	- 73	- 7
NIJEVEEN	1 025	1 022	3	0

(1) gemeente	(2) Algemene uitkering nieuw per inwoner (in guldens)	(3) Algemene uitkering oud per inwoner (in guldens)	(4) AU nw – AU oud per inwoner (in guldens)	(5) herverdeling in % AU oud
KORTGENE	1 023	1 065	- 43	- 4
SMALLINGERLAND	1 023	950	73	8
HEERENVEEN	1 022	953	69	7
AXEL	1 019	893	126	14
HAVELTE	1 011	974	37	4
ZAANSTAD	1 010	1 106	- 96	- 9
GELDERMALSEN	1 009	1 083	- 74	- 7
MARUM	1 008	898	110	12
ZALTBOMMEL	1 006	933	73	8
OOSTBURG	1 002	1 143	- 142	- 12
COEVORDEN	1 002	931	71	8
HENGELO O	1 000	960	40	4
NOORDOOSTPOLDER	1 000	1 025	- 24	- 2
STEENDEREN	1 000	1 024	- 24	- 2
WEERT	999	917	82	9
HONTENISSE	998	935	63	7
TIEL	995	913	82	9
WESTERSCHOUWEN	994	1 139	- 145	- 13
OSS	991	934	56	6
GOES	988	962	26	3
KERKRADE	988	1 018	- 30	- 3
WISSENKERKE	986	1 147	- 161	- 14
BEILEN	986	983	3	0
ZUIDHORN	985	949	37	4
BOARNSTERHIM	984	981	3	0
HULST	983	960	24	2
ASSEN	982	952	30	3
MEPPEL	979	899	81	9
SKARSTERLAN	979	978	0	0
ANNA PAULOWNA	978	898	80	9
SLEEN	977	930	47	5
ECHT	974	940	34	4
EMMEN	970	1 035	- 64	- 6
ROLDE	970	1 018	- 48	- 5
ZIJPE	970	1 000	- 30	- 3
WYMBRITSERADIEL	969	1 038	- 69	- 7
ZUIDWOLDE	968	892	76	9
DE WIJK	968	945	23	2
WINTERSWIJK	966	899	67	7
SMILDE	966	910	56	6
WIERINGERMEER	965	996	- 31	- 3
VENHUIZEN	964	930	34	4
DIEPENHEIM	962	976	- 15	- 1
KESSEL	961	930	31	3
OPSTERLAND	961	945	16	2
SLOCHTEREN	960	989	- 29	- 3
DALEN	960	949	12	1
ANLOO	960	949	11	1
VAALS	959	944	15	2
WIERINGEN	957	883	74	8
WATERLAND	954	1 065	- 111	- 10
VIERLINGSBEEK	953	949	4	0
ROGGEL EN NEER	950	918	32	3
THOLEN	949	906	43	5
SCHOONEBEEK	947	903	44	5
CUIJK EN SINT AGATHA	946	886	60	7
LEERDAM	945	839	106	13
HILVERSUM	944	1 036	- 91	- 9
NIEUW-VOSSEMEER	941	891	50	6
BROEKHUIZEN	940	906	34	4
MARKELO	939	908	32	4
SCHERMER	939	1 012	- 73	- 7
STAPHORST	939	899	40	4
GIETEN	935	884	51	6
HEYTHUYSEN	933	935	- 2	- 0
ACHTKARSPLEN	933	869	63	7
NOORDER-KOGGENLAND	932	926	7	1
WESTERHOVEN	932	1 076	- 144	- 13

(1) gemeente	(2) Algemene uitkering nieuw per inwoner (in guldens)	(3) Algemene uitkering oud per inwoner (in guldens)	(4) AU nw – AU oud per inwoner (in guldens)	(5) herverdeling in % AU oud
AVEREEST	932	852	80	9
OUDEKERK	930	938	- 8	- 1
MENALDUMADEEL	928	890	38	4
LEEUWARDERADEEL	927	824	103	13
GELEEN	926	1 040	- 113	- 11
GENDRINGEN	926	801	125	16
AMERSFOORT	925	1 024	- 100	- 10
GRAMSBERGEN	922	880	42	5
ZWARTSLUIS	920	833	86	10
OOSTFLAKKEE	919	904	15	2
BRUINISSE	918	906	13	1
CULEMBORG	918	833	85	10
MAASSLUIS	917	867	50	6
STEDE BROEC	917	831	86	10
SEVENUM	916	885	31	3
ROSSUM	915	861	54	6
CHAAM	914	983	- 69	- 7
PUTTE	913	841	72	9
OMMEN	912	875	37	4
GEMERT	910	852	58	7
POSTERHOLT	908	906	2	0
ROSENDAAL EN NISPEN	907	906	1	0
TERNEUZEN	906	988	- 82	- 8
LEEK	906	829	77	9
GOOR	905	845	60	7
OLDENZAAL	903	832	71	9
ANDIJK	903	887	16	2
ZEEVANG	899	952	- 53	- 6
OUDENBOSCH	898	785	113	14
LOCHEM	897	853	44	5
APELDOORN	897	991	- 94	- 10
HEEL	895	868	27	3
AALTEN	895	821	73	9
VRIES	894	938	- 44	- 5
MILL EN SINT HUBERT	894	917	- 23	- 3
DINTELOORD EN PRINSEN- LAND	893	931	- 38	- 4
NEERIJNEN	893	888	5	1
CAPELLE AAN DEN IJSSEL	892	938	- 46	- 5
ZOETERMEER	891	983	- 92	- 9
HOOGE EN LAGE MIERDE	891	998	- 107	- 11
SLIEDRECHT	890	829	61	7
HOOGEVEEN	890	857	33	4
DIESSEN	890	939	- 49	- 5
BEDUM	890	815	75	9
NEDERWEERT	890	893	- 3	- 0
DRONTEN	888	908	- 20	- 2
STEENBERGEN	888	916	- 28	- 3
ZELHEM	887	822	65	8
BEVERWIJK	887	1 029	- 142	- 14
HELLEVOETSLUIS	887	786	100	13
HUMMELO EN KEPPEL	886	907	- 20	- 2
DOETINCHEM	886	873	13	2
WISCH	886	818	68	8
GRAAFSTROOM	886	919	- 33	- 4
BOSKOOP	886	846	40	5
WEST MAAS EN WAAL	886	889	- 3	- 0
SWALMEN	886	785	101	13
LOPIK	885	978	- 93	- 9
GROENLO	885	791	94	12
LANDERD	885	879	6	1
ZEEWOLDE	885	1 013	- 129	- 13
DRECHTERLAND	883	824	59	7
HELDEN	883	834	49	6
DUSSEN	883	864	19	2
SCHOONHOVEN	881	821	60	7
EIBERGEN	880	818	62	8

(1) gemeente	(2) Algemene uitkering nieuw per inwoner (in guldens)	(3) Algemene uitkering oud per inwoner (in guldens)	(4) AU nw – AU oud per inwoner (in guldens)	(5) herverdeling in % AU oud
OOST-, WEST- EN MIDDEL-				
BEERS	880	893	- 13	- 1
LITH	880	882	- 2	- 0
OLST	880	825	55	7
LIENDEN	879	811	67	8
WEESP	878	931	- 52	- 6
WERVERSHOOF	878	834	44	5
OUDEWATER	878	908	- 30	- 3
LUYKSGESTEL	877	911	- 34	- 4
MAURIK	877	867	10	1
DIEMEN	877	938	- 61	- 7
FIJNAART EN HEIJNINGEN	876	865	11	1
WESTER-KOGGENLAND	876	933	- 57	- 6
HASSELT	876	815	61	7
UDEN	876	835	40	5
ZWIJNDRECHT	876	880	- 5	- 1
DIRKSLAND	875	857	17	2
NEEDE	874	783	91	12
HORST	873	896	- 23	- 3
GENNEP	873	908	- 35	- 4
ALPHEN EN RIEL	870	920	- 50	- 5
BOXMEER	869	872	- 3	- 0
RUURLO	869	796	73	9
OUD EN NIEUW GASTEL	869	866	3	0
HARDENBERG	868	851	17	2
NIEUWVEEN	868	861	7	1
ZEVENAAR	867	795	72	9
LANDGRAAF	866	861	5	1
DRUTEN	865	873	- 8	- 1
VORDEN	864	839	25	3
DEURNE	864	854	10	1
BERGH	862	863	- 1	- 0
BRAKEL	862	818	44	5
STANDDAARBUITEN	861	900	- 38	- 4
EDE	861	896	- 35	- 4
BERGEN L	860	884	- 24	- 3
BORCULO	859	794	65	8
BAKEL EN MILHEEZE	858	873	- 15	- 2
MAASDRIEL	858	780	78	10
OSSENDRECHT	858	875	- 17	- 2
RHEDEN	858	936	- 79	- 8
WAALWIJK	857	873	- 16	- 2
TYTSJERKSTERADIEL	857	867	- 10	- 1
VLIST	857	915	- 58	- 6
HILVARENBEEK	855	861	- 6	- 1
TEGELEN	855	765	90	12
HARDERWIJK	855	809	46	6
MAASDONK	855	845	9	1
ZEDERIK	855	917	- 62	- 7
DEN HAM	854	784	70	9
WIJHE	854	770	84	11
RIJNSBURG	854	929	- 75	- 8
HAAKSBERGEN	853	785	69	9
KERKWIIJK	852	844	8	1
ZUNDERT	850	889	- 39	- 4
RODEN	850	808	42	5
VALKENSWAARD	849	830	19	2
JACOBSWOUDE	849	955	- 106	- 11
SPRANG-CAPELLE	848	809	38	5
MAASBRACHT	847	900	- 53	- 6
REIMERSWAAL	847	822	25	3
AALBURG	846	824	21	3
GIESSENLANDEN	846	900	- 54	- 6
BERGEYK	845	822	24	3
WEERSELO	845	860	- 14	- 2
RAVENSTEIN	845	878	- 33	- 4
DOMBURG	845	1 033	- 188	- 18
OOSTERHOUT	844	880	- 36	- 4

(1) gemeente	(2) Algemene uitkering nieuw per inwoner (in guldens)	(3) Algemene uitkering oud per inwoner (in guldens)	(4) AU nw – AU oud per inwoner (in guldens)	(5) herverdeling in % AU oud
LEENDE	844	931	- 87	- 9
BUREN	844	928	- 84	- 9
VEGHEL	844	855	- 11	- 1
SOMEREN	843	836	7	1
BOEKEL	842	865	- 23	- 3
VOORST	842	874	- 32	- 4
OIRSCHOT	842	906	- 64	- 7
VESSEM C.A.	842	937	- 95	- 10
STRIJEN	842	861	- 19	- 2
WIJCHEN	841	803	39	5
DUIVELAND	841	788	53	7
LINGEWAAL	840	855	- 15	- 2
EPE	840	878	- 38	- 4
BUSSUM	837	992	- 154	- 16
STRAMPROY	837	772	65	8
ETTEN-LEUR	836	799	37	5
DENEKAMP	835	807	28	4
EDAM-VOLENDAM	833	922	- 89	- 10
RIJSBERGEN	833	874	- 41	- 5
WORMERLAND	833	852	- 19	- 2
ZEIST	833	912	- 79	- 9
BUDEL	831	855	- 24	- 3
RIETHOVEN	830	962	- 132	- 14
BEUNINGEN	830	824	6	1
BOXTEL	830	764	66	9
BERGAMBACHT	829	882	- 53	- 6
OPMEER	827	845	- 18	- 2
MEIJEL	827	783	45	6
VEENENDAAL	827	808	19	2
DODEWAARD	825	805	21	3
GRAVE	825	785	39	5
HENGELO GLD	823	773	51	7
ALPHEN AAN DEN RIJN	823	880	- 58	- 7
HUNSEL	823	820	3	0
RIJNWAARDEN	823	769	53	7
HEESCH	822	891	- 69	- 8
ANGERLO	822	789	32	4
ELBURG	821	762	59	8
MARIEKERKE	821	826	- 5	- 1
MAARHEEZE	819	824	- 6	- 1
BEESEL	818	779	39	5
GRUBBENVORST	818	854	- 36	- 4
VRIEZENVEEN	818	778	40	5
VELSEN	818	998	- 180	- 18
ROERDALEN	817	841	- 24	- 3
VALKENBURG AAN DE GEUL	817	839	- 23	- 3
BRUMMEN	815	798	17	2
MILLINGEN AAN DE RIJN	814	694	120	17
HOOGE EN LAGE ZWALUWE	814	842	- 28	- 3
MIERLO	813	760	53	7
DINXPERLO	813	728	85	12
MIDDELHARNIS	813	834	- 22	- 3
RIJSSEN	812	713	99	14
GEERTRUIDENBERG	811	917	- 106	- 12
GRAFT-DE RIJP	810	879	- 69	- 8
GOEDEREDE	810	892	- 82	- 9
RHENEN	809	775	35	4
WOENSDBRECHT	808	813	- 4	- 1
SINT-OEDENRODE	808	817	- 9	- 1
LIESVELD	808	811	- 3	- 0
HARENKARSPÉL	807	856	- 49	- 6
BEST	807	810	- 3	- 0
UBBERGEN	807	834	- 27	- 3
HELLENDORRN	807	784	22	3
RUCPHEN	806	830	- 24	- 3
BRIELLE	806	932	- 126	- 14

(1) gemeente	(2) Algemene uitkering nieuw per inwoner (in guldens)	(3) Algemene uitkering oud per inwoner (in guldens)	(4) AU nw – AU oud per inwoner (in guldens)	(5) herverdeling in % AU oud
ASTEN	806	796	10	1
HEERDE	806	811	- 5	- 1
HEEMSKERK	805	773	32	4
GROESBEEK	804	800	4	1
MAASBREE	804	793	11	1
GENDT	804	726	78	11
RIDDERKERK	803	863	- 60	- 7
ALBLASSERDAM	802	829	- 27	- 3
GORSSEL	802	897	- 95	- 11
HUIJBERGEN	802	863	- 61	- 7
DONGEN	801	784	17	2
WESTKAPELLE	800	860	- 60	- 7
DIDAM	799	734	65	9
NIJKERK	799	815	- 17	- 2
ECHTELD	797	763	34	4
PEIZE	796	773	23	3
OLDEBROEK	796	743	53	7
DEN DUNGEN	795	752	43	6
WITTEM	794	854	- 60	- 7
TUBBERGEN	794	812	- 19	- 2
HEERHUGOWAARD	793	729	64	9
VALBURG	793	773	20	3
REUSEL	792	764	28	4
LANGBROEK	792	891	- 99	- 11
HARDINXVELD-				
GIESSENDAM	792	800	- 8	- 1
SCHIJNDEL	792	734	58	8
NEDERLEK	792	828	- 36	- 4
KAPELLE	792	772	20	3
SCHAGEN	791	752	39	5
PAPENDRECHT	791	819	- 28	- 3
KORENDIJK	790	849	- 59	- 7
VOORBURG	789	972	- 183	- 19
MOERGESTEL	789	820	- 31	- 4
GELDROP	789	808	- 20	- 2
LICHTENVOORDE	785	768	17	2
IJSSELMUIDEN	784	744	40	5
HATTEM	784	793	- 9	- 1
RENSWOUDE	784	826	- 42	- 5
ZUIDLAREN	784	764	19	3
HEUMEN	782	784	- 2	- 0
AMMERZODEN	781	750	30	4
WOUDRICHEM	779	813	- 34	- 4
ZEVENBERGEN	779	794	- 16	- 2
ERMELO	778	796	- 18	- 2
OOSTZAAN	777	782	- 5	- 1
AARLE-RIXTEL	777	730	47	6
NIEUWLEUSEN	777	725	52	7
WEHL	777	732	45	6
HELVOIRT	775	839	- 64	- 8
MOORDRECHT	774	708	67	9
LOSSER	774	784	- 10	- 1
DRUNEN	773	751	22	3
HOOGELOON C.A.	772	840	- 68	- 8
ARCEN EN VELDEN	772	811	- 39	- 5
WOGNUM	771	754	16	2
WESTERVOORT	771	683	87	13
BLADEL EN NETERSEL	770	767	4	0
HAELEN	770	834	- 64	- 8
BEEK EN DONK	769	725	45	6
PUTTEN	769	791	- 22	- 3
SUSTEREN	769	803	- 34	- 4
HOLTEN	767	766	1	0
ELST	767	744	24	3
GULPEN	766	798	- 31	- 4
BEEMSTER	766	841	- 75	- 9
MEERLO-WANSSUM	766	803	- 37	- 5
RAALTE	765	773	- 8	- 1

(1) gemeente	(2) Algemene uitkering nieuw per inwoner (in guldens)	(3) Algemene uitkering oud per inwoner (in guldens)	(4) AU nw – AU oud per inwoner (in guldens)	(5) herverdeling in % AU oud
DALFSEN	765	777	- 12	- 2
ZEVENHUIZEN- MOERKAPELLE	764	881	- 117	- 13
BARNEVELD	763	815	- 52	- 6
'S-GRAVENDEEL	763	798	- 36	- 4
MAARN	761	878	- 116	- 13
UDENHOUT	761	771	- 10	- 1
BEMMEL	760	770	- 9	- 1
RIJNWOUDE	760	860	- 99	- 12
VELDHOVEN	760	797	- 37	- 5
BORNE	760	725	34	5
VLIJMEN	759	733	26	4
'S-GRAVENMOER	759	790	- 31	- 4
BATHMEN	759	778	- 19	- 2
NUNSPHEET	759	763	- 4	- 1
RIJSWIJK	757	965	- 207	- 22
WOUW	756	767	- 11	- 1
STEIN	755	780	- 25	- 3
HETEREN	753	715	39	5
WADDINXVEEN	753	777	- 24	- 3
VUGHT	753	758	- 6	- 1
MADE EN DRIMMELEN	752	785	- 33	- 4
BORSELE	752	909	- 157	- 17
WIERDEN	752	746	6	1
ONDERBANKEN	751	788	- 37	- 5
BELFELD	751	710	40	6
VIANEN	750	842	- 92	- 11
AMERONGEN	750	738	12	2
NIEUWEGEIN	750	830	- 80	- 10
IJSSELSTEIN	749	779	- 30	- 4
ZANDVOORT	748	869	- 121	- 14
HEDEL	748	751	- 3	- 0
'S-GRAVELAND	748	821	- 73	- 9
SCHOORL	743	747	- 4	- 1
GENEMUIDEN	743	756	- 13	- 2
WOERDEN	743	877	- 135	- 15
AMSTELVEEN	742	1 051	- 310	- 29
BERLICUM	741	730	11	1
BERNISSE	741	812	- 71	- 9
RENKUM	740	905	- 165	- 18
LIESHOUT	740	810	- 69	- 9
BEEK	740	786	- 46	- 6
HAAREN	737	775	- 38	- 5
OBDAM	737	757	- 20	- 3
CROMSTRIJEN	736	808	- 72	- 9
LANGEDIJK	736	772	- 35	- 5
VALKENISSE	736	836	- 100	- 12
WIJK BIJ DUURSTED	734	735	- 1	- 0
HUIZEN	734	802	- 69	- 9
NIEUW-LEKKERLAND	733	720	13	2
OISTERWIJK	732	752	- 20	- 3
BODEGRAVEN	731	795	- 64	- 8
KESTEREN	729	668	61	9
WASPIK	729	768	- 40	- 5
KLUNDERT	729	985	- 256	- 26
HEINO	728	713	15	2
MARGRATEN	728	848	- 120	- 14
OOTMARSUM	726	774	- 48	- 6
HUISSEN	726	714	13	2
BORN	726	836	- 110	- 13
NIEUWERKERK AAN DEN IJSSEL	726	732	- 7	- 1
BAARN	725	791	- 66	- 8
GILZE EN RIJEN	725	782	- 57	- 7
MOOK EN MIDDELAAR	722	719	4	0
LOON OP ZAND	721	772	- 51	- 7
WESTVOORNE	720	833	- 112	- 13
LEIDERDORP	720	814	- 93	- 11

(1) gemeente	(2) Algemene uitkering nieuw per inwoner (in guldens)	(3) Algemene uitkering oud per inwoner (in guldens)	(4) AU nw – AU oud per inwoner (in guldens)	(5) herverdeling in % AU oud
GOIRLE	720	740	- 20	- 3
WARNSVELD	719	669	51	8
UITHOORN	719	819	- 101	- 12
HENDRIK-IDO-AMBACHT	718	729	- 11	- 1
EELDE	718	778	- 60	- 8
SCHIPLUIDEN	718	778	- 59	- 8
LIEMPDE	717	784	- 67	- 9
UITGEEST	715	744	- 29	- 4
MONTFOORT U	713	821	- 108	- 13
HALSTEREN	712	722	- 9	- 1
DRIEBERGEN-RIJZENBURG	712	753	- 41	- 5
HILLEGOM	711	785	- 74	- 9
MAARTENSDIJK	710	865	- 155	- 18
ALKEMADE	710	779	- 70	- 9
BINNENMAAS	708	857	- 149	- 17
AKERSLOOT	708	772	- 65	- 8
DIEPENVEEN	706	790	- 84	- 11
BERGEN NH	706	822	- 116	- 14
KRIMPEN AAN DEN IJSSEL	705	783	- 78	- 10
WERKENDAM	704	734	- 31	- 4
COTHEN	703	804	- 101	- 13
HAARLEMMERMEER	703	1 049	- 346	- 33
SCHINNEN	703	765	- 62	- 8
NUTH	703	771	- 68	- 9
NIEUWKOOP	702	800	- 98	- 12
VOERENDAAL	701	764	- 62	- 8
LEERSUM	701	738	- 37	- 5
LEIDSCHENDAM	700	871	- 170	- 20
WATERINGEN	700	767	- 67	- 9
HEERJANSDAM	698	764	- 66	- 9
EGMOND	698	774	- 76	- 10
MEERSSEN	698	746	- 48	- 6
LOENEN	697	831	- 134	- 16
HOUTEN	697	787	- 90	- 11
MAARSSSEN	697	776	- 79	- 10
URK	697	593	104	17
EEMNES	696	717	- 20	- 3
BARENDRECHT	696	828	- 132	- 16
ARNEMUIDEN	696	647	49	8
LANDSMEER	695	836	- 141	- 17
ESCH	695	763	- 68	- 9
HAREN	692	830	- 138	- 17
HAARLEMMERLIEDE C.A.	692	856	- 164	- 19
SINT MICHIELSGESTEL	691	704	- 13	- 2
EIJSDEN	690	755	- 66	- 9
OUD-BEIJERLAND	689	753	- 64	- 9
ROSMALEN	689	729	- 40	- 5
EERSEL	687	753	- 66	- 9
SIMPELVELD	686	768	- 82	- 11
RAAMSDONK	685	784	- 99	- 13
HEEZE	685	742	- 57	- 8
NUENEN C.A.	681	715	- 34	- 5
HOEVEN	679	715	- 36	- 5
SOEST	678	863	- 185	- 21
KATWIJK	678	754	- 75	- 10
TER AAR	677	717	- 40	- 6
BREUKELN	674	846	- 171	- 20
DE RONDE VENEN	674	863	- 189	- 22
NAARDEN	674	914	- 240	- 26
HARMELEN	674	696	- 22	- 3
STAD DELDEN	674	706	- 32	- 4
TERHEIJDEN	673	711	- 38	- 5
AALSMEER	673	909	- 236	- 26
BERGSCHENHOEK	672	737	- 65	- 9
SCHERPENZEEL	671	671	- 0	- 0
Woudenberg	667	707	- 40	- 6
'S-GRAVENZANDE	665	733	- 68	- 9
BERKEL EN RODENRIJS	661	781	- 119	- 15

(1) gemeente	(2) Algemene uitkering nieuw per inwoner (in guldens)	(3) Algemene uitkering oud per inwoner (in guldens)	(4) AU nw – AU oud per inwoner (in guldens)	(5) herverdeling in % AU oud
OUDER-AMSTEL	661	881	- 220	- 25
DOORN	659	823	- 164	- 20
CASTRICUM	656	735	- 78	- 11
NOORDWIJK	653	776	- 123	- 16
NIEUW-GINNEKEN	652	768	- 116	- 15
MUIDEN	648	805	- 157	- 19
BERKEL-ENSCHOT	644	700	- 56	- 8
PRINSENBEEK	643	683	- 40	- 6
SON EN BREUGEL	643	760	- 117	- 15
WAALRE	641	722	- 81	- 11
LISSE	640	776	- 136	- 18
BLEISWIJK	639	787	- 148	- 19
HEEMSTEDEN	638	810	- 172	- 21
BUNSCHOTEN	636	690	- 54	- 8
MONSTER	636	740	- 104	- 14
WARMOND	636	743	- 107	- 14
PIJNACKER	635	769	- 134	- 17
DE LIER	633	733	- 101	- 14
MAASLAND	631	782	- 151	- 19
TETERINGEN	630	698	- 68	- 10
HEILLOO	628	732	- 104	- 14
NAALDWIJK	627	759	- 133	- 17
NOORDWIJKERHOUT	627	726	- 99	- 14
NOOTDORP	624	708	- 84	- 12
NEDERHORST DEN BERG	623	743	- 120	- 16
ABCOUDE	623	798	- 175	- 22
REEUWIJK	614	749	- 135	- 18
ZOETERWOUDE	612	878	- 266	- 30
VOORSCHOTEN	610	754	- 145	- 19
LOOSDRECHT	608	818	- 210	- 26
LIMMEN	595	674	- 79	- 12
VOORHOUT	590	673	- 83	- 12
DE BILT	590	881	- 291	- 33
ALBRANDSWAARD	585	751	- 166	- 22
VLEUTEN-DE MEERN	582	807	- 225	- 28
SASSENHEIM	581	738	- 157	- 21
LEUSDEN	569	724	- 155	- 21
BUNNIK	552	752	- 201	- 27
HOEVELAKEN	549	654	- 106	- 16
WASSENAAR	546	896	- 351	- 39
OEGSTGEEST	545	738	- 193	- 26
BENNEBROEK	539	728	- 189	- 26
BLOEMENDAAL	481	892	- 411	- 46
LAREN	481	789	- 308	- 39
VALKENBURG	446	704	- 258	- 37
BLARICUM	433	723	- 290	- 40