

Vergaderjaar 1995–1996

24 552

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

A

TEKST VAN HET WETSVORSTEL EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD

I. VORSTEL VAN WET

De artikelen 1 tot en met 26 waren genummerd 1.1 tot en met 4.2.2.

De artikelen 7, 8, 9, 13, 18 en 23 zijn gewijzigd. Artikel 7 was genummerd artikel 2.2.4, tweede lid. Artikel 8 was genummerd artikel 2.2.4, eerste lid. Artikel 9 was genummerd artikel 2.2.5. Artikel 13 was genummerd 2.4.1. Artikel 18 was genummerd 3.2. Artikel 23 was genummerd 4.1.1. De artikelen 7, 8, 9, 13, 18 en 23 luiden:

Artikel 7

De verdeelmaatstaven worden gekozen met het oog op een verdeling die rekening houdt met de verschillen tussen gemeenten in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven.

Artikel 8

De verdeelmaatstaven worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Bij of krachtens de maatregel kunnen de maatstaven nader worden bepaald.

Artikel 9

Onze ministers stellen over ieder uitkeringsjaar de bedragen per eenheid vast die behoren bij de verdeelmaatstaven.

Artikel 13

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt de verdeling van de in artikel 2.1.3., tweede lid, bedoelde bedragen geregeld.

2. De uitkering komt ten goede aan de algemene middelen van de gemeente.

3. Bij de maatregel wordt bepaald binnen welke termijn de uitkering wordt opgenomen in de algemene uitkering.

Artikel 18

Specifieke uitkeringen worden geregeld bij of krachtens de wet. Tijdelijke specifieke uitkeringen kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Eenmalige of spoedeisende specifieke uitkeringen kunnen bij ministeriële regeling worden geregeld.

Artikel 23

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de uitvoering van de hoofdstukken 2 en 3. In ieder geval worden regels gesteld omtrent het doen van mededelingen en het verschaffen van inlichtingen in verband met de

vaststelling van de algemene en specifieke uitkeringen.

II. MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

HOOFDSTUK 1. Inleiding

Het tweede tekstblok van paragraaf 1.1. ontbrak.

Het vierde tekstblok van paragraaf 1.1. ontbrak.

De derde volzin van het vijfde tekstblok van paragraaf 1.1. luidde als volgt:

«Naar onze mening wordt daarbij veelal ten onrechte voorbij gegaan aan het gegeven dat de verdeling van het gemeentefonds bij uitstek een bestuurlijke en politieke opdracht is, waaraan onderzoek en wetenschap ten dienste staan».

De laatste volzin van het zesde tekstblok van paragraaf 1.1. ontbrak.

De vierde en vijfde volzin van het zevende tekstblok van paragraaf 1.1. luiden als volgt:

«Voor de drie grootste steden wordt dit aangepakt via de vorming van stadsprovincies.»

Voor de derde volzin van het achtste tekstblok van paragraaf 1.1. was de zin toegevoegd:

«De verwachting dat de problemen kunnen worden opgelost door terug te vallen op de rijksoverheid stelt onredelijke en onvervulbare eisen aan die rijksoverheid».

Vanaf de tweede volzin van het negende tekstblok van paragraaf 1.1. luidde de tekst als volgt:

«Met name gemeenten met een slechte sociale structuur en een regionale functie, groot en klein, leken relatief onderbedeeld te worden. De evaluatie van de huidige verdeling van het gemeentefonds bevestigde dat beeld. Die evaluatie bood tevens het uitzicht op een zodanige verandering van het verdeelstelsel dat die kenmerken 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 in staat, ook diegenen die geconfronteerd worden met de moeilijkste vraagstukken, daar zelf het hoofd aan te bieden dan met de huidige verdeling mogelijk is».

De laatste bijzin van het tiende tekstblok van paragraaf 1.1. ontbrak.

De tweede, derde, vierde en vijfde volzin van het elfde tekstblok van paragraaf 1.1. ontbraken.

De eerste zin van het vierde tekstblok van paragraaf 1.2. luidde als volgt:

«De Rgf adviseert een nieuw verdeelstelsel te ontwerpen met de volgende kenmerken»

De eerste zin van het achtste tekstblok van paragraaf 1.2. luidde als volgt:

«Hierop heeft de Rgf op 19 januari 1995 advies uitgebracht».

De vierde zin van het achtste tekstblok van paragraaf 1.2. luidde als volgt:

«In deze memorie van toelichting zal worden aangegeven op welke punten de Rgf een andere opvatting dan het kabinet hanteert».

Na de eerste zin van het negende tekstblok van paragraaf 1.2. was de volgende zin toegevoegd:

«Op enkele suggesties van de CCS gaan wij in de nota van toelichting bij het Besluit financiële verhouding Rijk–gemeenten nader in» .

De laatste volzin van het eerste tekstblok van paragraaf 1.3. luidde als volgt:

«Voorts is rekening gehouden met de na 1984 tot stand gekomen nieuwe Comptabiliteitswet (Stb 1991, 607) en de Algemene wet bestuursrecht (Stb 1994,1)».

De tweede volzin van het derde tekstblok van paragraaf 1.3. luidde als volgt:

«In het nieuwe – kosten-georiënteerde – verdeelstelsel zijn structuurkenmerken die uitgavenverschillen tussen gemeenten veroorzaken als verdeelmaatstaf opgenomen».

In de eerste volzin van het vierde tekstblok van paragraaf 1.3. stond in plaats van «Kamerstukken II 1994/95, 24 087, B: «Kamerstukken II, 1994/1995, 24 087».

Vanaf de derde volzin van het vierde tekstblok van paragraaf 1.3. luidde de tekst als volgt:

«De wet regelt de organisatie en het beheer van het gemeentefonds, alsmede het onderscheid in algemene, aanvullende, overige en specifieke uitkeringen. Essentieel is ook, dat het hoofdprincipe van het nieuwe verdeelstelsel in de wet is neergelegd. Dat principe betreft de bepaling dat in het verdeelmodel rekening moet worden gehouden met verschillen tussen gemeenten in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven. De regeling van de specifieke uitkeringen wordt van de Gemeentewet naar deze nieuwe wet overgebracht.

De uitwerking van de in de wet neergelegde hoofdlijn van het verdeelstelsel geschiedt in het Besluit financiële verhouding Rijk–gemeenten. De kern van dit besluit betreft de verdeelmaatstaven. Voor delegatie van de uitwerking van het verdeelstelsel is gekozen omdat

het noodzakelijk is gebleken de flexibiliteit van het stelsel te vergroten. Maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen volgen elkaar in steeds hoger tempo op. De financiële verhouding en dus ook de wijze waarop de algemene uitkering over de gemeenten wordt verdeeld, moet daarop snel en slagvaardig kunnen reageren. Het huidige stelsel – waarin de centrale maatstaven bij wet zijn geregeld – is in dit opzicht niet voldoende flexibel gebleken. Regeling van de verdeelmaatstaven bij algemene maatregel van bestuur maakt het mogelijk veranderingen in de kostenstructuren en de bekostigingswijze van taken relatief snel in het verdeelmodel te verdisconteren».

Het twaalfde tekstblok van paragraaf 1.3. ontbrak.

De derde alinea van het eerste tekstblok van paragraaf 1.4. ontbrak.

In de vierde alinea van het eerste tekstblok van paragraaf 1.4. stond in plaats van «hoofdstuk 5»: «hoofdstuk 4».

In de vijfde alinea van het eerste tekstblok van paragraaf 1.4. stond in plaats van «hoofdstuk 6»: «hoofdstuk 5».

Na de eerste zin van het tweede tekstblok van paragraaf 1.4. was de volgende zin toegevoegd:

«De verdeelmaatstaven worden uitgebreid behandeld in de nota van toelichting bij het Besluit financiële verhouding Rijk–gemeenten».

HOOFDSTUK 2. Het verdeelstelsel van het gemeentefonds in een breder kader

Voor de eerste zin van het tweede tekstblok van paragraaf 2.3.1. was de volgende tekst opgenomen:

«In de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten zijn allocatie en verdeling nauw verweven. Het accent bij de verwerving van inkomsten ligt bij het Rijk».

De eerste zin van het tweede tekstblok van paragraaf 2.3.1. luidde als volgt:

«Voor hun uitgaven zijn de gemeenten daardoor in hoge mate afhankelijk van het Rijk».

In de tweede zin van het tweede tekstblok van paragraaf 2.3.1. stond in plaats van «55 miljard in 1995»: «56 miljard in 1994».

In de derde zin van het tweede tekstblok van paragraaf 2.3.1. stond in plaats van «circa 9 miljard»: «circa 8 miljard».

De vijfde volzin van het vijfde tekstblok van paragraaf 2.3.1. luidde als volgt:

«Het thans vooral in de stad-rand-problematiek tot uiting komende onderscheid tussen gemeenten met een laag kostenniveau (goedkoop) en/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/of belastingdruk oplevert».

De cijfers van de laatste kolom van tabel 1 van paragraaf 2.3.2. luiden als volgt:

eigen belastingen	4,0 miljard	7% (1994)
heffingen, rechten	3,9 miljard	7%
algemene uitkering	17,2 miljard	28%
specifieke uitkering	31,4 miljard	59%
totaal	56,5 miljard	100%

In de vierde zin van het tweede tekstblok van paragraaf 2.3.2. stond in plaats van «Deze inkomsten zijn van 1987 tot 1995 met 162% gestegen»: «Deze inkomsten zijn van 1987 tot 1994 met 143% gestegen».

In de zesde zin van het tweede tekstblok van paragraaf 2.3.2. stond in plaats van «+60% in dezelfde periode»: «+43% in dezelfde periode».

In de laatste zin van het vierde tekstblok van paragraaf 2.3.2. stond in plaats van «in 1995 is dat afgenomen tot ruim 50%»: «in 1994 is dat afgenomen tot minder dan 60%».

HOOFDSTUK 3. De verdeling

De eerste drie zinnen van het tweede tekstblok van paragraaf 3.2. luiden als volgt:

«Met name de grote steden werden in de periode vanaf het midden van de jaren zestig geconfronteerd met een sterke daling van het inwonertal, waardoor zij het financiële draagvlak voor allerlei (centrum)voorzieningen dreigden te verliezen. Daarnaast werd als gevolg van de wijziging van het gemeentelijk belastinggebied de grondbelasting afgeschaft. Ook trad er een verandering op in het gemeentelijk belastingstelsel».

De een na laatste zin van het tweede tekstblok van paragraaf 3.2. luidde als volgt:

«In hoog tempo werd vervolgens de FVW'84 tot stand gebracht, die op 1-1-1984 in werking trad».

De tekst na de eerste volzin van het vijfde tekstblok van paragraaf 3.2. tot de eerste volzin van het zesde tekstblok van paragraaf 3.2. ontbrak.

In het eerste gedeelte van de eerste zin van het zesde tekstblok van paragraaf 3.2. stond in plaats van «De uitwerking van de voorstellen»: «De uitwerking».

De tweede zin van het zevende tekstblok van paragraaf 3.3. luidde als volgt:

«Deze ontwikkelingen moeten voldoende worden opgevangen om te voorkomen dat de verdeling opnieuw uitslijt en een volgende ingrijpende herziening van het gehele verdeelstelsel noodzakelijk wordt».

In de eerste zin van het achtste tekstblok van paragraaf 3.3. stond in plaats van «hierboven»: «boven-geschetste».

In de eerste zin van het negende tekstblok van paragraaf 3.3. stond in plaats van «voldoende»: «grote».

De tweede zin van het eerste tekstblok van paragraaf 3.4. ontbrak.

Het tweede tekstblok van paragraaf 3.4. luidde als volgt:

«De huidige verdeling is niet adequaat. Een korte tocht door het

land, waarbij verschillende gemeenten worden aangedaan, zou voldoende aan het licht brengen dat voorzieningenniveaus uiteen lopen. Het advies van de Rgf heeft dit overtuigend aangetoond. 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.

Hier ligt een belangrijke verklaring voor het tekortschieten van het huidige stelsel, waarin de grootte-factor domineert (tabel 2)».

Tabel 2 van paragraaf 3.4. luidde als volgt:

Tabel 2: aandeel verdeelmaatstaven FVW'84 (1993)

Aantal woonruimten (schijventarief)	56%
Aantal inwoners	16%
Grondoppervlakte bebouwd	9%
Totale oppervlakte	2%
Totaal grootte-maatstaven	83%
Overige algemene maatstaven	10%
– waarvan hoogte bebouwing	9%
Verfijningen	7%
– waarvan voor sociale structuur	4%

Voor de eerste zin van het eerste tekstblok van paragraaf 3.5. waren de volgende zinnen toegevoegd:

«Het evaluatie-onderzoek van de Rgf heeft duidelijk aan het licht gebracht dat de verdeling scheef is. Het advies van de Rgf komt er op neer dat een actualisering van de verdeling wel tijdelijk soelaas kan bieden, maar dat met het oog op de toekomst een meer structurele oplossing wenselijk is».

Tabel 3 van paragraaf 3.5. luidde als volgt:

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

Cijfers 1992

maatstaven voor:	aandeel (%)
vast bedrag	4
fysieke infrastructuur	42
centrumfunctie	13
sociale structuur	36
overig	4

Aan het tweede tekstblok van paragraaf 3.6. was de volgende zin toegevoegd:

«Wij lichten in de nota van toelichting bij het Besluit financiële verhouding Rijk-gemeenten toe, hoe hiermee bij onze voorstellen rekening is gehouden».

De titel van paragraaf 3.7. luidde in plaats van «3.7. De belastingcapaciteit nader bezien»: «3.7. De verdeling nader bezien».

Het eerste blok van paragraaf 3.7. luidde als volgt:

«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, de compensatie voor de kosten van bijstandsverlening, het gegeven dat een deel van de uitgaven niet is geïjkt en de wijze waarop de kosten van de centrumfunctie worden gecompenseerd. In het navolgende gaan wij op deze aspecten nader in».

De titel van paragraaf 3.7.1. luidde in plaats van: «3.7.1. Waarom een inkomstenmaatstaf en hoe ziet de maatstaf eruit?»: «3.7.1. Inkomsten: belastingcapaciteit».

De twee laatste woorden van de eerste alinea van het eerste blok van paragraaf 3.7.1. ontbraken.

De vierde volzin van de tweede alinea van het eerste tekstblok van paragraaf 3.7.1. luidde als volgt:

«Ook ligt het niet in de rede om op enigerlei wijze de verschillen in overige eigen inkomsten in de verdeling te betrekken. Los van principiële overwegingen achten wij dit ook praktisch niet uitvoerbaar».

De eerste zin van het tweede tekstblok van paragraaf 3.7.1. luidde als volgt:

«Bij de uitwerking van het betrekken van de eigen inkomsten van gemeenten bij de verdeling hebben wij ervoor gekozen de belastingcapaciteit van een gemeente te bepalen aan de hand van de heffingsgrondslag van de OZB (de totale waarde van het onroerend goed in een gemeente voor zover deze betrokken is in deze heffing)».

De laatste zin van het tweede tekstblok van paragraaf 3.7.1. ontbrak.

Vanaf het tweede blok van paragraaf 3.7.1. is de volgende tekst verplaatst naar paragraaf 4.3.:

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 de aanvangssituatie. Op dat moment worden het landelijke inkomsten- en uitgavniveau als een gegeven beschouwd, aangezien alleen een herverdeling van bestaande middelen wordt beoogd. Dat betekent dat alleen in de aanvangssituatie 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 de aanvangssituatie vinden alleen nog plaats op basis van uiteenlopende waarde- en volumeontwikkelingen in gemeenten. Het bij aanvang 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 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».

Vanaf het tweede blok van paragraaf 3.7.1. is de volgende tekst verplaatst naar paragraaf 3.7.2.:

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 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 voorzieningenpakket 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 keuzes.

Het verheugt ons dat de Rgf nu unaniem tot de conclusie komt 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 ijkning van de belastingcapaciteit, uitgedrukt in waarde. De beslissing om het rekentarief voor deze verdeelmaatstaf «waarde onroerende zaken» te bevestigen, 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 unanimititeit, 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.

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.

Het vierde en vijfde blok van paragraaf 3.7.1. ontbraken.

Voor het zesde blok van paragraaf 3.7.1. was de aanduiding «Kwantitatieve aspecten» toegevoegd.

In het zevende blok van paragraaf 3.7.1. luidde de tekst onder de twee aandachtstreepjes als volgt:

– 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 tarieven die variëren van fl.3 tot fl.29.
– 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 tarief van fl. 9,38.

In het achtste blok van paragraaf 3.7.1. luidden de eerste drie zinnen als volgt:

«De cijfermatige uitwerking is gebaseerd op dezelfde gegevens als gebruikt in het onderzoek van de Rgf, waarop het verdeelmodel gebaseerd is. Hierbij is het totaal aan algemene middelen van de gemeenten betrokken».

Boven het drie na laatste blok van paragraaf 3.7.1. ontbreekt de toevoeging «Conclusie; verschillen zijn te groot».

Aan het laatste blok van paragraaf 3.7.1. was de volgende tekst toegevoegd:

«Wat de tariefdifferentiatie in de OZB betreft is tijdens het algemeen overleg van 30 november 1994 reeds toegezegd de mogelijkheden daarvoor te onderzoeken. De Kamer zal hierover op een later moment nader worden geïnformeerd. In het kader van het grote-steden beleid wordt thans onderzocht om bij wijze van experiment op door gemeenten aangewezen lokaties lagere OZB-tarieven voor niet-woningen mogelijk te maken. Ook in de memorie van toelichting van de Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam (Kamerstukken II 1994/1995, 24 087) is dit voornemen aangekondigd.

Bij de beoordeling van de OZB-maatstaf is van vele kanten gewezen op de mogelijkheid dat bewoners van gelijkwaardige woningen verschillende inkomens hebben. Als gevolg daarvan zou een gelijk OZB-tarief bij de ene bewoner zwaarder aankomen dan bij de andere. Sommigen menen om die reden dat niet tegemoet is gekomen aan het uitgangspunt van gelijke belastingdruk.

Daarbij wordt uit het oog verloren dat de OZB een belasting is, die niet ziet op de betaalcapaciteit van de contribuabele, maar slechts op het object van de belastingheffing. De OZB is daarom naar zijn aard niet geschikt om rekening te houden met de inkomensverhoudingen van gezinshuishoudingen binnen of tussen gemeenten.

Een correctie van de belastingcapaciteit op grond van regionale waardeverschillen acht de Rgf niet goed mogelijk. Dergelijke waardeverschillen doen zich weliswaar voor, maar ook binnen regio's en zelfs binnen gemeenten zijn deze waarneembaar. De ligging van een woning is in belangrijke mate bepalend voor de waarde ervan. Daarbij komt dat waardeontwikkelingen voortdurend en niet altijd even voorspelbaar plaatsvinden. Dat zou betekenen dat de grenzen van dergelijke regio's, zo

deze al objectief vast te stellen zouden zijn, voortdurend zouden moeten worden aangepast».

De laatste zin van het derde blok van paragraaf 3.7.2. ontbrak.

De paragrafen 3.7.3, 3.7.3.1. en 3.7.3.2. inclusief tabel 8 ontbraken.

Boven «3.8.1. Uitgaven als leidraad: kostenstructuur» ontbrak de paragraafindeling «3.8. De verdere verdeling nader bezien».

De paragrafen 3.8.1. tot en met 3.11. waren genummerd 3.7.2. tot en met 3.10.

Paragraaf 3.8.1. was genummerd 3.7.2., paragraaf 3.8.1.1. was genummerd 3.7.2.1., paragraaf 3.8.1.2. was genummerd 3.7.2.2., paragraaf 3.8.1.3. was genummerd 3.7.2.3., paragraaf 3.8.1.4. was genummerd 3.7.2.4., paragraaf 3.8.2. was genummerd 3.7.3., paragraaf 3.8.3. was genummerd 3.7.4., paragraaf 3.8.3.1. was genummerd 3.7.4.1., paragraaf 3.8.3.2. was genummerd 3.7.4.2., paragraaf 3.8.3.3. was genummerd 3.7.4.3., paragraaf 3.8.3.4. was genummerd 3.7.4.4., paragraaf 3.8.3.5. was genummerd 3.7.4.5., paragraaf 3.9. was genummerd 3.8., paragraaf 3.10. was genummerd 3.9., paragraaf 3.11. was genummerd 3.10.

De laatste twee zinnen van het eerste blok van paragraaf 3.8.1.1. luidden als volgt:

«Deze verfijning heeft een werkingsduur tot en met 1995. Gezien de verwachte invoeringsdatum van het onderhavige wetsvoorstel (1 januari 1997) zal deze verfijning, in aangepaste vorm, voor het jaar 1996 worden gecontinueerd. Het ligt in de rede in de aangepaste Interimmaatregel ook rekening te houden met de (her)verdeeleeffecten van het nieuwe verdeelstelsel».

In het tweede blok van paragraaf 3.8.1.1. stond in plaats van «circa 1/3»: «36%».

De laatste zin van het derde blok van paragraaf 3.8.1.1. luidde als volgt:

«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 uitstroom- en fraudebeleid door gemeenten».

De tekst na het vierde blok van paragraaf 3.8.1.1. tot het veertiende blok van deze paragraaf luidde als volgt:

«Wij laten daarom een interdepartementale werkgroep onderzoeken hoe een dusdanig dynamisch effect kan worden bewerkstelligd dat, na herstel van de huidige scheefheid op het punt van de sociale structuur, leidt tot een stimulans voor een actief beleid van gemeenten ter vermindering van het beroep op de bijstand. Daarbij moet wel worden bedacht dat, indien inpassing binnen het gemeentefonds plaats zal vinden, de vormgeving van dit dynamische effect 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.

De werkgroep zal niet alleen de mogelijkheden binnen het gemeentefonds maar ook die daarbuiten in de analyse betrekken. Een andere opzet van de financieringssysteematiek van – het gemeentelijk aandeel van – de bijstandsuitgaven behoort derhalve tot het werkterrein van de werkgroep. Daarom ook zal de werkgroep, naast de voorgenomen overheveling van het toeslagenbudget, tevens aandacht moeten besteden aan diverse recente ontwikkelingen, onder andere op het terrein van de Abw en de aanpak van het stroomlijnen van instrumenten voor gesubsidieerde arbeid. Hierbij kan gewezen worden op andere in ontwikkeling zijnde modellen die zich richten op het bevorderen van de uitstroom van vooral langdurig werklozen uit de bijstand. Wij noemen er twee:

- een, ook financieel, andere relatie tussen de arbeidsvoorziening en de gemeenten (inkoopmodel). Gemeenten ontvangen (een deel van) het arbeidsvoorzieningsbudget om daarmee diensten in te kopen bij de RBA.
- de mogelijkheid van een werkfonds voor gemeenten ter bekostiging van uitstroombevorderende activiteiten. Deze activiteiten dienen zich met name te richten op de moeilijkst plaatsbare werklozen die zonder arbeidsin-

schakeling doorgaans op de bijstand zijn aangewezen.

De werkgroep dient te rapporteren voor 1 oktober 1995. Wij zijn voornemens dan te beoordelen in hoeverre dit leidt tot wijziging van de voorstellen, in casu van het Besluit financiële verhouding Rijk-gemeenten. Deze wijzigingen kunnen dan zo nodig afzonderlijk aan de Raad van State worden voorgelegd en kunnen aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

In het voorliggende wetsvoorstel is voor het taakveld bijstand voor de periode tussen 1-1-1997 (verwachte ingangsdatum nieuwe FVW) en 1-1-1999 (overheveling naar gemeentefonds van circa 1,7 miljard toeslagenbudget ABW) nog sprake van een overgangsregime. Voor deze overgangsperiode wordt in het voorgestelde verdeelsysteem al niet meer volledig bij de relevante kostenstructuur aangesloten. Met name met het oog op het stimuleren van een actief gemeentelijk uitstroombelief en daarmee enigzins tegemoet te komen aan de gewenste dynamische werking van het systeem, is er voor gekozen 10% van de bijstandsgereleerde kosten in het gemeentefonds via de verdeelmaatstaf laag inkomen te verdelen. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een tijdelijke maatregel».

De eerste zin van het vijftiende blok van paragraaf 3.8.1.1. luidde als volgt:

«De Rgf heeft in zijn advies van 18 maart 1994 geadviseerd voor het ijkpunt bijstand het aantal uitkeringsgerechtigden als verdeelmaatstaf te hanteren».

De derde alinea van het laatste blok van paragraaf 3.8.1.1. luidde als volgt:

«Wij betreuen het dat wij de Rgf niet hebben kunnen overtuigen van de (beleidsmatige) juistheid van ons voorstel om een deel van de kosten, die door het ijkpunt zijn aangegeven, door middel van de maatstaf laag inkomen te compenseren. Wij constateren dat de Rgf niet ingaat op de herziening van de Abw die voor ons aanleiding is om het ijkpunt bijstand te herzien. Naar ons oordeel is het vanzelfsprekend dat de grotere beleidsvrijheid die gemeenten als gevolg van die herziening hebben tot aanpassing van het ijkpunt moet

leiden. Het bij uitsluiting van andere factoren compenseren door middel van bijstandsgerechtigden, zoals de Rgf lijkt te wensen, onderschat, zoals hierboven is toegelicht, naar ons inzicht de beleidsruimte die gemeenten nu al hebben ten aanzien van het volume en de apparaatskosten. In het voorafgaande maakten wij al melding van een interdepartementale werkgroep die voorstellen zal doen over de vormgeving van het ijkpunt bijstand. Wij zullen de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk inlichten over onze conclusies naar aanleiding van de bevindingen van de werkgroep. Uiteraard zal ook de Rgf daarover geïnformeerd worden.

Wij zullen hierbij ook aandacht schenken aan het cluster zorg. Na 1997 maakt het huidige terrein van sociale vernieuwing daar deel van uit. De maatstaf bijstandsgerechtigden speelt ook in dat cluster een rol. Daarom dient ook de verdeling van dit cluster gezien te worden bij het beoordelen van de verdeelmaatstaven bij het cluster bijstand.

Het ligt in de rede dat voorstellen naar aanleiding van die conclusies om advies aan de Rgf worden voorgelegd».

Tabel 9 van het laatste blok van paragraaf 3.8.1.1. ontbrak.

Het tweede en derde blok van paragraaf 3.8.1.2. luidde als volgt:

«Inmiddels heeft de Rgf besloten voor het onderdeel wegen alsnog tot onderzoek en ijking van de uitgaven over te gaan. De Rgf verwacht hierover eind 1995 uitsluitel 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 zonodig de resultaten ervan in het verdeelstelsel zullen verwerken».

Tabel 10 van paragraaf 3.8.1.2. ontbrak.

De laatste zin van het eerste blok van paragraaf 3.8.1.3. luidde als volgt:

«De daarvoor ontwikkelde maatstaven, die betrekking hebben op de aantrekkingskracht van kernen (klantenpotentieel), worden in de

nota van toelichting bij het Besluit financiële verhouding Rijk-gemeenten verder uitgewerkt».

De laatste zin van het derde blok van paragraaf 3.8.1.2. ontbrak.

Tabel 11 van paragraaf 3.8.1.2. ontbrak.

De eerste zin van het eerste blok van paragraaf 3.8.1.4. luidde als volgt:

«Deze wet kent anders dan de FVV'84 niet meer de figuur van de verfijningen».

De laatste zin van het eerste blok van paragraaf 3.8.1.4. luidde als volgt:

«Op het beëindigen van de verfijning omvangrijke opgave woningbouw wordt in het navolgende dieper ingegaan».

Boven het tweede blok van paragraaf 3.8.1.4. ontbrak de aanduiding «Verfijning omvangrijke opgave woningbouw».

De tweede en derde zin van het tweede tekstblok van paragraaf 3.8.1.4. luidden als volgt:

«Uit die verfijning vloeien op dit moment uitsluitend verplichtingen jegens groeikernen voort. Voor deze gemeenten worden thans al geen nieuwe verplichtingen meer aangegaan».

In de zesde zin van het tweede blok van paragraaf 3.8.1.4. stond in plaats van «enerzijds»: «weliswaar».

In de achtste zin van het tweede blok van paragraaf 3.8.1.4. ontbrak het woord «anderzijds».

In de negende zin van het tweede blok van paragraaf 3.8.1.4. stond in plaats van «bovendien»: «tenslotte».

De eerste twee zinnen van het vierde blok van paragraaf 3.8.1.4. luidden als volgt:

«Er zijn nog geen gemeenten die middelen ontvangen op grond van het nieuwe onderdeel van de verfijning. Niettemin kan dit uitkeringsonderdeel niet zonder meer bij de overgang naar het nieuwe verdeelstelsel vervallen».

Vanaf het vierde blok van paragraaf 3.8.1.4. ontbrak de passage «Verfijning wijziging gemeentelijke indeling».

De laatste zin van het derde blok van paragraaf 3.8.2. luidde als volgt:

«Voor kosten die samenhangen met wegenonderhoud is reeds een nader onderzoek aangekondigd».

Het laatste blok voor paragraaf 3.8.3. ontbrak.

De laatste zin van het vierde blok van paragraaf 3.8.3.2. luidde als volgt:

«er zouden geen ijkpunten voor de vier grote gemeenten worden opgesteld».

In het eerste blok van paragraaf 3.8.3.2. onder Uitkomsten stond in plaats van «80%»: «85%».

In het tweede blok van paragraaf 3.8.3.2. onder Uitkomsten stond in plaats van «20%»: «15%».

Paragraaf 3.8.3.3. luidde als volgt:

«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 scheef is. Feitelijk is daarmee het onderzochte uitgavenpeil van elk van de vier in 1992 (het onderzoeksjaar) als norm-uitgavenniveau vastgesteld.

Bij dat niveau wordt ervan uitgegaan dat elke gemeente (zoals dat voor alle gemeenten geldt) 5,4% van dat niveau uit de niet-OZB-inkomsten dekt.

Het verschil tussen de uitkomst van de verdeelmaatstaven voor dat jaar en het norm-uitgavenniveau is voor elk van de vier als specifiek vast bedrag in het verdeelstelsel opgenomen.

Bij de huidige stand is dat voor:

Amsterdam	f 217 698 929
Rotterdam	f 216 878 427
Den Haag	f 137 270 512
Utrecht	f 77 045 768

Tenslotte wordt in het stelsel, zoals dat voor alle gemeenten geldt, rekening gehouden met een OZB-opbrengst, gelijk aan rekestarifief maal 100% van de feitelijke waarde. Deze laatste stap leidt tot een

herverdeling, omdat de vier grote gemeenten elk in 1992 een groter deel van hun uitgaven uit de OZB dekten dan volgens onze norm gewenst wordt bevonden. Voor 1992 bedraagt deze herverdeling in totaal fl. 227 miljoen (op basis van 100% OZB-waarde).

De uitkomst van dit alles is dat elk van de vier grote gemeenten na invoering van de onderhavige voorstellen haar voorzieningenniveau kan handhaven bij een belastingtarief van fl. 9,38 (per fl 3000 waarde)».

Het laatste blok voor paragraaf 3.8.3.4. ontbrak.

Aan het eind van paragraaf 3.8.3.4. was de volgende tekst opgenomen:

«Het is te voorzien dat op termijn dat vaste bedrag weer herzien zal moeten worden, om aansluiting bij de kostenontwikkeling te houden. Daarbij kan ook gebruik worden gemaakt van het onderzoeksmateriaal dat in eerste instantie ten behoeve van de ontwikkeling van de centrale uitkeringsstelsels in de te vormen stadsprovincies Rotterdam, Amsterdam en Den Haag beschikbaar komt. Wellicht dat er met behulp daarvan meer inzicht kan ontstaan in de onderlinge verhoudingen».

Paragraaf 3.8.3.5. luidde als volgt:

«Inmiddels is van rijkswege een intensivering van het grote-stedenbeleid van start gegaan. Grote steden en kabinet werken 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 leiden tot een wijziging in de kostenstructuur van de betrokken groep gemeenten (die groep omvat meer gemeenten dan alleen de vier grote gemeenten), die 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 verdeelstelsel 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 kan dit onderwerp worden meegenomen in het kader van periodiek onderhoud. Op dit moment is er echter geen aanleiding op dit onderdeel specifieke actie te ondernemen».

Vanaf de vierde volzin van het tweede blok van paragraaf 3.9 tot het vierde blok van deze paragraaf luidde de tekst als volgt:

«Deze hardheidsclausule wordt aangeduid als de aanvullende uitkering (art. 2.3.1).

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.

Met de Rgf en de Kamer vinden wij het in aanvulling hierop opnemen van een – aparte – hardheidsclausule overbodig. De procedure rond de aanvullende uitkering wordt door ons toereikend geacht».

De laatste zin van het eerste blok van paragraaf 3.10 luidde als volgt:

«Deze variëren ten opzichte van de huidige uitkering van meer dan 40% van de huidige uitkering in het nadeel tot meer dan 20% in het voordeel».

Het derde en vierde blok van paragraaf 3.10. luidden als volgt:

«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 gedurende drie jaren zodanig zal worden gecorrigeerd dat gemeenten de tijd hebben de overgang naar de nieuwe situatie te maken.

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.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet financiële verhoudingswet gaan wij nader in op deze vraag».

Paragraaf 3.11. luidde als volgt:

«In verband met het aflopen van de Interimmaatregel per ultimo 1995 wordt separaat voorgesteld deze in aangepaste vorm voor 1996 te continueren. De Interimmaatregel geldt voor de jaren 1994 en 1995 en is bedoeld om vooruit te lopen op de herziening van de FVW/84. De maatregel voor 1994 en 1995 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 tijdelijke verfijning is toegespitst op de gemeenten die een zwakke sociale structuur hebben. Als criterium is daarvoor gehanteerd het aantal inkomensstrekkers met een laag inkomen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt in een herziening van het verdeelstelsel voorzien. In dit voorstel is niet alleen de sociale structuur van groot belang, maar tevens de centrumfunctie van gemeenten. Bovendien wordt rekening gehouden met de capaciteit van gemeenten om eigen inkomsten te verwerven. Wanneer deze elementen gezamenlijk in ogenschouw worden genomen, blijken er gemeenten te zijn die er op achteruit zullen gaan, maar die wel voor de verfijning laag inkomen voor 1994 en 1995 in aanmerking komen, en vice versa. Dit effect is ook in het algemeen overleg van 30 november 1994 ter sprake gebracht. Omdat het ineens aflopen van de Interimmaatregel 1994/1995 ongewenste effecten zou veroorzaken hebben wij er voor gekozen de maatregel met een jaar te verlengen. Gelet op het voorgaande wordt de Interimmaatregel 1994/1995 wel gecorrigeerd voor die gemeenten waarvoor de maatregel evident verkeerd uitpakt. Gemeenten die er in het wetsvoorstel ten opzichte van 1995 meer dan 10% op vooruit gaan, ontvangen in 1996 een voordeel van maximaal 1% van de algemene uitkering. Deze herverdeling komt ten laste van de gemeenten die er in het onderhavige voorstel ten opzichte

van 1995 meer dan 10% op achteruit gaan. De verlengde Interimmaatregel 1994/1995 en de correctie vormen tezamen de Interimmaatregel 1996».

HOOFDSTUK 4. Het verdeelmodel

«Hoofdstuk 4. Het verdeelmodel» luidde oorspronkelijk: «Hoofdstuk 4. De dynamiek van het verdeelstelsel».

De paragrafen 4.1., 4.2. (inclusief tabel 12), 4.3., 4.3.1., 4.3.2., 4.3.3., 4.3.4., 4.4. en 4.5. ontbraken.

De inhoud van het oorspronkelijke hoofdstuk 4 is in zijn geheel verplaatst naar «Hoofdstuk 5. De dynamiek van het verdeelstelsel».

HOOFDSTUK 5. De dynamiek van het verdeelstelsel

«Hoofdstuk 5. De dynamiek van het verdeelstelsel» luidde oorspronkelijk «Hoofdstuk 5. Institutionele vormgeving».

De inhoud van het oorspronkelijke Hoofdstuk 5 is in zijn geheel verplaatst naar «Hoofdstuk 6. Institutionele vormgeving».

De paragraafindeling boven het eerste blok van Hoofdstuk 5 ontbrak.

De paragrafen 5.1. tot en met 5.5. waren genummerd 4.1. tot en met 4.4.

Paragraaf 5.1. was genummerd 4.1., paragraaf 5.2. was genummerd 4.2., paragraaf 5.2.2. was genummerd 4.1.1., paragraaf 5.2.3. was genummerd 4.1.2., paragraaf 5.2.4. was genummerd 4.1.3., paragraaf 5.2.7. was genummerd 4.1.4., paragraaf 5.2.8. was genummerd 4.1.5., paragraaf 5.3. was genummerd 4.3., paragraaf 5.3.1. was genummerd 4.2.1., paragraaf 5.3.2. was genummerd 4.2.2., paragraaf 5.4. was genummerd 4.3., paragraaf 5.5. was genummerd 4.4.

De tweede zin van paragraaf 5.1. luidde als volgt:

«Het is, zoals wij boven toelichtten, flexibel en dynamisch».

Aan de laatste zin van paragraaf 5.2. was de volgende passage toegevoegd:

«In het hiernavolgende geven wij aan of en, zo ja, op welke wijze wij met deze actualisering in het verdeelstelsel omgaan. In de periode tot de invoeringsdatum zullen verdere actualisering plaatsvinden. De Tweede Kamer zal hierover nader worden ingelicht».

Paragraaf 5.2.1. ontbrak.

De tekst onder paragraaf 5.2.2. luidde als volgt:

«Met ingang van 1 april 1994 is de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) in werking getreden. Per diezelfde datum is een bedrag aan het gemeentefonds toegevoegd om gemeenten in staat te stellen de Wvg naar behoren uit te voeren. Het bedrag is 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. De eerste cijfermatige gegevens zullen medio 1995 beschikbaar komen en begin 1997 vindt een 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».

De tekst onder paragraaf 5.2.3. luidde:

«Voor ons standpunt met betrekking tot het ijkpunt bijstand verwijzen wij naar paragraaf 3.7.2.1. van deze memorie».

De tekst onder paragraaf 5.2.4. luidde:

«Per 1-1-1997 gaat het fonds sociale vernieuwing over naar het gemeentefonds. Binnenkort zullen wij een adviesaanvraag aan de Rgf doen uitgaan over de wijze van inpassing. Mede op basis van dat advies zullen wij, door aanpassing van de verdeelmaatstaven, de verdeling zo vormgeven dat geen onaantoonbare herverdeel-effecten optreden».

De paragrafen 5.2.5. en 5.2.6. ontbraken.

Paragraaf «5.3. Ontwikkelingen in de financiële verhouding» luidde

oorspronkelijk «4.2. Toekomstige ontwikkelingen in de financiële verhouding».

Aan paragraaf 5.3.1. was na de laatste zin de volgende passage toegevoegd:

«Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een verdeelmodel gepresenteerd dat zodanig flexibel is dat in verdeeltechnische zin overhevelingen naar het gemeentefonds in de toekomst eenvoudiger te realiseren zullen zijn. De noodzaak voor specifieke uitkeringen om verdeeltechnische redenen zal daarom verminderen».

Paragraaf «5.4. Ontwikkelingen in de bestuurlijke organisatie» luidde oorspronkelijk «4.3. Toekomstige ontwikkelingen in de bestuurlijke organisatie».

De eerste drie blokken van paragraaf 5.4. luidden als volgt:

«In de inleiding op deze memorie van toelichting 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 steden beleid en op het BoN-beleid. Het BoN-beleid heeft in de Kadervet een procesmatige invulling gekregen. In dat proces zijn de drie grote steden koplopers. Voor de stadsprovincie Rotterdam zijn op 21 februari 1995 wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer ingediend. Voor Amsterdam en Haaglanden is het wetgevingsproces in gang gezet. Tevens hebben wij, in het kader van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie, op 13 maart 1995 de notitie Uitgangspunten Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie uitgebracht. Over deze notitie vindt in het land een brede discussie plaats, die nog voor de zomer 1995 tot conclusies zal leiden ter zake van de richting van de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie. Uitgangspunt daarbij is dat coördinerende, sturende en planningstaken die nu op regionale schaal worden uitgeoefend (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 toegeedeeld. 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. Een en ander zal, naast een herverdeling van taken en bevoegdheden, ook tot gevolg hebben dat de schaal en de grenzen van gemeenten en provincies in discussie komen. Voor de in het geding zijnde taken en bevoegdheden moet immers niet alleen het juiste bestuursniveau worden bepaald, maar ook de daarbij behorende schaal.

Voor een meer uitgebreide weergave van de beleidsvoornemens inzake de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie verwijzen wij naar betreffende notitie. 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 en/of een andere gemeentelijke en provinciale schaal».

De twee laatste zinnen van de tweede alinea van het zesde blok van paragraaf 5.4. ontbraken.

Het zevende blok van paragraaf 5.4. luidde als volgt:

«Voor een toelichting op het financiële stelsel in de stadsprovincie Rotterdam wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorstel voor een wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam (Kamerstukken II, 1994/1995, nr. 24 087)».

Het zesde blok van paragraaf 5.5. luidde als volgt:

«Het nieuwe stelsel is zodanig ingericht dat zoonodig in een relatief korte tijd tot aanpassing kan worden gekomen van onderdelen van het verdeelstelsel zonder dat steeds de gehele verdeling ter discussie behoeft te worden gesteld. Het gaat met andere woorden steeds om gerichte aanpassingen van onderdelen van de verdeling, bijvoorbeeld in verband met taakwijzigingen.

Deze aanpassingen zullen stapsgewijs tot stand komen. Als er signalen zijn verkregen over een eventuele scheefheid in de verdeling, zal nader onderzoek moeten uitwijzen of daarin voldoende aanleiding is om te komen tot bijstelling. Uiteraard kan een en ander niet zonder bestuurlijke toets. Daarbij zullen stabiliteit en voorspelbaarheid van de verdeling een belangrijke rol spelen. Het is uiteraard niet de bedoeling dat er zogenoemde jojo-effecten gaan optreden waarbij een gemeente het ene moment vooruit gaat en het volgende moment weer achteruit. Het is dan ook uitdrukkelijk niet zo dat elke ontwikkeling, die relevant is voor de verdeling, leidt tot aanpassing van de verdeling.

Het systeem is voorts in hoge mate zelfonderhoudend. Dat komt doordat de meeste maatstaven een dynamisch karakter hebben en reorganisatiebestendig zijn; volume-ontwikkelingen worden automatisch in het stelsel verwerkt».

Het zevende en achtste blok van paragraaf 5.5. ontbraken.

De laatste alinea voor Hoofdstuk 6. Institutionele vormgeving luidde als volgt:

«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

«Hoofdstuk 6. Institutionele vormgeving» luidde oorspronkelijk «Hoofdstuk 5. Institutionele vormgeving».

De paragrafen 6.1. tot en met 6.4. waren genummerd 5.1. tot en met 5.4.

Paragraaf 6.1. was genummerd 5.1., paragraaf 6.2. was genummerd 5.2., paragraaf 6.3. was genummerd 5.3, paragraaf 6.4. was genummerd 5.4.

De laatste twee alinea's boven paragraaf 6.3. luiden als volgt:

«Wij wijzen er overigens op dat de Rgf niet zal ophouden te bestaan ten gevolge van voorliggende voorstellen. In de Invoeringswet wordt hoofdstuk 6 van de FVW'84, waarin de positie van de Rgf is beschreven, in afwachting van nadere besluitvorming gehandhaafd. Bij de nadere besluitvorming over het adviesstelsel zal de goede en openbare procedure van besluitvorming ten aanzien van financiële verhoudingen, zoals aangegeven, een punt van aandacht zijn».

Onder paragraaf 6.3. was noot nummer 9 «Kamerstukken II, 1994-1995, 23 983» toegevoegd.

De eerste zin van het vijfde blok van paragraaf 6.4. luidde als volgt:

«De uitsluiting van bezwaar en beroep ten aanzien van het besluit tot vaststelling van de bedragen per eenheid is gehandhaafd (zie artikel 11 van de Invoeringswet)».

De laatste twee blokken van paragraaf 6.4. ontbraken.

Artikelsgewijze toelichting

De toelichting bij artikel 7 vervangt de toelichting bij artikel 2.2.4, tweede lid. De toelichting bij artikel 2.2.4, tweede lid luidde:

«Het tweede lid geeft de kern aan van het verdeelmodel: een kostengeoriënteerd stelsel, dat tevens rekening houdt met de verschillen tussen gemeenten in het kunnen verkrijgen van eigen inkomsten. Bij de uitgaven gaat het om drie hoofcategoriën. Ten eerste de uitgaven op het sociale vlak. Ten tweede de uitgaven ten behoeve van de regionale- of centrumfunctie. Ten derde de uitgaven voor de fysieke structuur van de gemeente. In de algemene maatregel van bestuur worden de verdeelmaatstaven langs deze indeling gedefinieerd. Het blijvende uitgangspunt voor de verdeling ligt hiermee vast in de wet, terwijl de vertaling daarvan wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur.»

De toelichting bij artikel 8 vervangt de toelichting bij artikel 2.2.4, eerste lid. De toelichting bij artikel 2.2.4, eerste lid luidde:

«Dit artikel geeft aan dat de verdeelmaatstaven bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Via een ministeriële regeling (krachtens algemene maatregel van bestuur) kunnen de 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.»

De toelichting bij artikel 9 vervangt de toelichting bij artikel 2.2.5. De toelichting bij artikel 2.2.5 luidde:

«Dit artikel regelt dat, evenals in de FVW'84, de bedragen per eenheid die behoren bij de verdeelmaatstaven ieder jaar worden vastgesteld via een ministeriële regeling. 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. junicirculaire, niet in de wet maar in het Besluit financiële verhouding Rijk-gemeenten vastgelegd.»

De toelichting bij artikel 10 vervangt de toelichtingen bij de artikelen 2.2.2 en 2.2.3. De toelichting bij artikel 2.2.2 luidde:

«Dit artikel 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.»

De toelichting bij artikel 2.2.3 luidde:

«Dit lid definieert de uitkeringsbasis voor een gemeente.»

De toelichting bij artikel 23 vervangt de toelichting bij artikel 4.1.1. De toelichting bij artikel 4.1.1 luidde:

«In dit artikel is vastgelegd dat de procedurele aspecten, het doen van mededelingen en het verstrekken van inlichtingen omtrent de uitvoering van de in de hoofdstukken 2 en 3 vastgelegde regels voor het

gemeentefonds en voor de specifieke uitkeringen worden geregeld in of krachtens algemene maatregel van bestuur (inzake de uitvoering van de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeente).»

