

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 B

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het gemeentefonds voor het jaar 2000

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 april 2000

Mede namens de bewindslieden van Financiën bericht ik u het volgende.

1. Inleiding en samenvatting

In de brief van 16 december 1999 (26 800-B, nr. 7) kondigden wij aan dat wij u uiterlijk 4 april 2000 een brief zouden zenden over de financiële effecten van verschillende operaties, voorzover bekend, en de overgangsregeling(en) die op basis daarvan als passend worden beoordeeld. In het Algemeen Overleg van 17 februari 2000 (26 800-B, nr. 8) bespraken wij de structurele aanpassingen van de verdeelsystematiek. Voorts zijn er in dat overleg ook vragen en opmerkingen over enkele aanpalende onderwerpen naar voren gekomen. Wij hebben naar aanleiding van de, in de verschillende overleggen met u, gemaakte opmerkingen en gestelde vragen en op basis van de met u gewisselde stukken het totale beeld gewogen. Nu leggen wij, met het oog op een finale weging, in deze brief een eindbeeld voor, waarbij naar ons oordeel het juiste bestuurlijke evenwicht tussen de verschillende componenten is gevonden.

In dat eindbeeld zijn de volgende componenten aan de orde, die dan ook elk in de brief aan de orde komen:

1. de vormgeving van de beleidsvrijheid voor gemeenten om tot tarief-differentiatie voor de OZB-woningen en OZB-niet-woningen te komen.
2. de aanpassing van de verdeling van het gemeentefonds
3. de relatie tussen de verschillende geldstromen
4. de aanpassing van het rekentarief in relatie met de herwaardering van de WOZ-waarden
5. het invoeringstraject
6. de bekostiging van de onderwijshuisvesting
7. enige aspecten van het artikel 12-beleid
8. de vormgeving van de maatstaf herindeling

Wij hebben bij onze oordeelsvorming overwogen dat het voor een ordelijke begrotingsvoorbereiding door gemeenten van belang is dat zij tijdig voldoende zekerheid over hun financiële positie hebben, voorzover die positie van rijksbeleid afhankelijk is. Ook is van belang dat zij zoveel mogelijk in gelijke mate in staat zijn om met eigen beleid op maatschappelijke ontwikkelingen te reageren, waarbij wij met name de beleidsmatige implicaties van de invoering van het Fonds Werk en Inkomen en van het BTW-compensatiefonds, alsmede van de vaststelling van het rekestarief OZB hebben meegewogen. Wij zijn daarbij binnen de sinds 1996 in gemeen overleg vastgelegde kaders voor de financiële verhouding gebleven. Wij menen dat het van groot belang is dat ook op dat punt, het vasthouden van die kaders, voor de gemeenten zekerheid bestaat.

Samengevat ziet het eindbeeld er dan als volgt uit.

De gemeenten worden in staat gesteld door middel van OZB-tariefdifferentiatie tussen woningen respectievelijk niet-woningen te voorkomen dat er drukverschuivingen tussen deze beide categorieën belastingplichtigen optreden. Maatwerk per gemeente dus. Deze methode zal structureel worden toegepast.

Er is, strikt genomen, geen aanleiding om, gegeven de geaccordeerde kaders, tot een significante wijziging van de aanpassing van de verdeling van het gemeentefonds te komen. Wel zal, op aandrang van de Tweede Kamer, een correctie ten gunste van de gemeenten met een grote historische kern worden doorgevoerd. Voorts zijn op verzoek van de Tweede Kamer drie varianten uitgewerkt, die inzicht bieden hoe het herverdeeleffect kan worden beïnvloed ten gunste van de agrarische gemeenten met (groot) nadeel en gemeenten met een groot aandeel ouderen. De uitkomsten van variant 1 zijn met name voor de gemeenten van het grotestedenbeleid in strijd met het kabinetsbeleid (zie de blz. 7 en 8, alsmede bijlage 3).¹ In het periodiek onderhoud zal overigens, mede in het kader van een nader onderzoek naar de «scan» van het cluster Zorg bijzondere aandacht aan de kosten van vergrijzing worden besteed.

In een bijlage zijn de geactualiseerde herverdeeleffecten opgenomen, die als basis voor het invoeringstraject (zie paragraaf 6) worden gebruikt.

Gegeven de verantwoordelijkheid, zoals vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet, wordt in overleg met betrokken ministers een plan van aanpak opgesteld om tot een overzicht van de verschillende financiële stromen voor de 50 grootste gemeenten te komen.

Overwegende dat er twee verdedigbare beleidsopvattingen zijn over de aanpassing van het rekestarief (alsmede van de WOZ-waarden), te weten een reguliere, onmiddellijke aanpassing in 2001 en een uitgestelde aanpassing in 2002, komen wij alles overziende tot de aanpassing in 2001.

Voor het invoeringstraject gaan wij uit van een maximaal nadelig effect van f 25,- per inwoner per jaar. Daarbij wordt een specifiek invoeringstraject voor de aanpassing van de verdeling van het gemeentefonds vastgesteld, waarbij de herverdeling in gelijke stappen in vijf jaar wordt ingevoerd. Voor de 22 gemeenten die een restant herverdeeleffect hebben zal een afkoopregeling worden gehanteerd. Voor het Fonds Werk en Inkomen en het BTW-compensatiefonds wordt, gezien de geldende maximale bandbreedten, geen aparte aanvullende regeling getroffen.

Het in de brief van 10 februari 2000 neergelegde plan van aanpak met betrekking tot de bekostiging van onderwijshuisvesting wordt uitgevoerd. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de wijze waarop groeigemeenten in staat zullen zijn tot adequate bekostiging.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Nadere besluitvorming over nut en noodzaak van een aanpassing van het toegangskaartje artikel 12 zal tijdig worden voorbereid met het oog op een mogelijke toepassing vanaf het jaar 2002.

Bij de vormgeving van de maatstaf herindeling wordt voor de opslag uitgegaan van f 30 per inwoner.

In het vervolg van deze brief worden de achtergronden van dit eindbeeld per component nader toegelicht.

2. Tariefdifferentiatie

Met ingang van 2001 zal de grondslag voor de OZB worden bepaald door de waarden per WOZ-peildatum van 1 januari 1999. Ten opzichte van het vorige waarderingsmoment is er een duidelijk verschil in waarde-ontwikkeling tussen woningen en niet-woningen. Ook binnen deze twee categorieën treden verschillen op.

In overleg met de VNG hebben wij vastgesteld dat gemeenten over instrumenten moeten kunnen beschikken om de verschuiving van lasten van niet-woningen naar woningen, die anders zou voortvloeien uit verschillen in waarde-ontwikkeling te beperken. Daarbij is samen met de VNG geconcludeerd dat een verhoging van de marge voor facultatieve tarief-differentiatie van 120% naar 140% een adequate oplossing zou zijn. Daarnaast zullen ook de zogenoemde aftop- en ingroeivarianten, die bedoeld zijn om uitschieters in waarde-ontwikkeling binnen de categorieën woningen respectievelijk niet-woningen te kunnen mitigeren, in enigszins gewijzigde vorm worden gecontinueerd.

Inmiddels heeft de VNG op grond van nadere inzichten in de waarde-ontwikkeling de Tweede Kamer schriftelijk laten weten dat een differentiatie tot 140% niet meer voldoende wordt geacht. U heeft daarop laten weten dat u zich in de argumentatie van de VNG kunt vinden.

Wij zien ons hiermee voor een lastige afweging geplaatst. Een verdere verruiming van de facultatieve tariefdifferentiatie woningen/niet-woningen dan 140% moet er immers niet toe leiden dat gemeenten waar met een kleinere marge zou kunnen worden volstaan, meer beleidsruimte aangereikt krijgen dan nodig is. Oogmerk is om de gemeenten die ruimte te bieden die lokaal feitelijk noodzakelijk is om de verdeling van de lastendruk tussen woningen en niet-woningen in stand te houden. Als oplossing voor dit probleem kiezen wij voor maatwerk per gemeente. Dit maatwerk moet mogelijk maken dat desgewenst de feitelijke verhoudingen in 2000 ook voor de komende jaren maatgevend kunnen blijven. Dit houdt concreet in dat de ruimte voor tariefdifferentiatie per gemeente wordt vastgesteld. De differentiatie, zoals die in 2000 door gemeente X feitelijk wordt toegepast, wordt daartoe voor de periode 2001–2004 aangepast voor de mate waarin in gemeente X de waarde-ontwikkeling van woningen verschilt van de waarde-ontwikkeling van niet-woningen. Deze methodiek zal structureel, dus ook in volgende WOZ-tijdvakken, worden toegepast.

3. Verdeling gemeentefonds 2001

Zoals in de inleiding reeds is aangegeven is thans aan de orde het moment van finale weging ten aanzien van de aanpassingen van de verdeling van het gemeentefonds per 2001. In het Algemeen Overleg van 17 februari 2000 hebben wij toegezegd de voorstellen in het licht van het, ook door de Tweede Kamer steeds onderstreepte, kader van de verdeel-systeematiek en in het licht van de door u gemaakte opmerkingen en

gestelde vragen te zullen bezien. Het is daarom van belang dat wij onzijdig duidelijk aangeven langs welke lijnen naar onze opvatting dat kader voor de financiële verhouding is bepaald.

Het principiële uitgangspunt van het gemeentefonds is: gelijke voorzieningencapaciteit bij gelijke lastendruk (= gelijk OZB-tarief). Om dit uitgangspunt te realiseren is door de toenmalige Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) in samenwerking met Cebeon een onderzoeksmethode¹ uitgewerkt, die het mogelijk maakt langs objectieve weg tot bestuurlijke uitspraken over de kostenstructuur van gemeenten te komen. Juist die onderzoeksmethodiek was van groot belang voor het draagvlak bij de gemeenten en de VNG. Op basis daarvan bleek het mogelijk om vanaf 1997 een omvangrijke herverdeling voor tweederde deel van het gemeentefonds te realiseren ter uitvoering van de motie De Cloe².

Niet alleen werd bij de introductie van de Financiële-verhoudingswet een belangrijke herverdeling gerealiseerd, ook werd vastgelegd dat de beheerders onder toepassing van de aanvaarde onderzoekssystematiek steeds zouden nagaan of er in het verdere vervolg aanleiding was om de verdeling te herzien. Van hun bevindingen zouden zij (jaarlijks) in het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) verslag doen. In dat kader werd besloten tot ijkking van het eerder buiten beschouwing gelaten resterende deel³. De daarbij gevolgde procedure is zorgvuldig geweest. Zodra in het voorjaar van 1999 de concept-ijkpunten beschikbaar kwamen zijn deze terstond om advies aan de Rfv voorgelegd, waarvan afschrift aan de Tweede Kamer werd gezonden. Ijkpunten vervullen een zeer belangrijke rol in het proces: het zijn de op onderzoek gebaseerde bestuurlijke uitspraken welke kostenfactoren relevant zijn voor de verdeling van de algemene uitkering en welke gewichten ze hebben. De Rfv heeft zijn advies daarover dan ook zorgvuldig voorbereid: in een viertal sessies zijn alle gemeenten geïnformeerd en is hun commentaar gehoord. De Rfv adviseerde (op een enkel punt na) positief. Hij stemde in met de voorgestelde factoren en gaf aan de gewichtsverdeling voldoende plausibel te vinden. Daarmee was het kader gegeven voor de inpassing van deze factoren in het verdeelstelsel. Op basis van de ijkpunten kon de normatieve verdeling worden opgesteld. De vertaling in maatstaven moest daar zo goed mogelijk op aansluiten. Die omzetting was begin september 1999 gereed. Opnieuw werd aan de Rfv advies gevraagd, nu over deze omzetting. Ook hiervan ging een afschrift naar de Tweede Kamer. Ook nu was het advies van de Rfv hoofdzakelijk instemmend. Het is van belang vast te stellen dat eerst nu de herverdeeleffecten konden worden bepaald. In de fase van de ijkpunten was dat niet mogelijk: onbekend was immers welk deel van de uitkering aan dat ijkpunt moest worden toegekend. Anders gezegd: aan een ijkpunt ligt niet een vooraf ingenomen standpunt over een gewenst herverdeeleffect ten grondslag. Een eventuele herverdeling geeft aan hoe ver de verdeling afwijkt van het in verdeelmaatstaven vertaalde ijkpunt: hoe scheef de verdeling is.

De omzetting naar verdeelmaatstaven behoort dus zo goed mogelijk aan te sluiten op de normatieve verdeling van de ijkpunten, die weer is gebaseerd op analyse van de feitelijke uitgaven van gemeenten. Daarbij geldt de beperking, dat de te gebruiken maatstaven aan een aantal eisen moeten voldoen. In de Memorie van Toelichting bij de Financiële-verhoudingswet is daarop uitvoerig ingegaan. Zo leidt deze methodiek tot een verdeling van het gemeentefonds, waarbij de gebleken preferenties van de (collectiviteit van) gemeenten leidend zijn.

Dit alles overwegende komen wij tot het volgende eindbeeld: de gesignaleerde herverdeeleffecten geven aan hoe scheef de verdeling is, wanneer zij beoordeeld wordt volgens de normen van de Financiële-

¹ Belangrijke kernmerken onderzoeksmethode, Cebeon, maart 2000. Bijgevoegd als bijlage 1 (Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie).

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

³ Kamerstukken II, 1997/98, 25 600 C, nr. 8.

verhoudingswet, zoals in 1996 door de Staten-Generaal aanvaard. Indien aanpassing van de verdeling langs de voorgestelde lijnen zou worden uitgesteld is sprake van verdere scheefgroei. In onze brief van 16 december 1999 hebben wij aangegeven waar in deze systematiek de ruimte voor bestuurlijke weging is.¹ Die is, zo gaven wij aan, beperkt. Dat is ook gewenst: de verdeling van het gemeentefonds hoort geen speelbal van bestuurlijke voorkeuren te zijn. Zo verstaan wij ook het grote belang dat Rgf en VNG eerder aan een op onderzoek gebaseerde verdeling hechtten.

Wij hebben de verschillende vragen en opmerkingen in het Algemeen Overleg over de verdeling dan ook in dat kader gewogen: zijn er aanwijzingen in de onderzoeksresultaten, die aangeven dat onvoldoende rekening is gehouden met de aan de orde gestelde punten en zijn er mogelijkheden om binnen de boven geschetste kaders aan de geuite wensen tegemoet te komen. Wij gaan in het navolgende op de volgende in het Algemeen Overleg in dit verband genoemde thema's in:

- agrarische gemeenten
- historische kernen
- gemeenten met grote industriële complexen
- vergrijzing

Ten slotte besteden wij aandacht aan de nieuwe herverdeeffecten die wij inmiddels hebben kunnen berekenen.

Agrarische gemeenten

In onze brief van 16 december 1999 gaven wij al de resultaten van aanvullend onderzoek² ten aanzien van het herverdeeffect van de agrarische gemeenten weer. In eerste instantie concentreerden de vragen met betrekking tot deze gemeenten zich op de veronderstelde kostenstructuur van het cluster Infrastructuur. Daarbij stond centraal de veronderstelling dat het herverdeeffect veroorzaakt zou zijn door een verschuiving in dat cluster. Uit het onderzoek dat zich toespitste op het cluster Infrastructuur kwam naar voren dat het herverdeeffect met name verklaard zou kunnen worden uit een verschuiving in de andere nu geijkte clusters (Openbare Orde en Veiligheid, Fysiek Milieu, Bestuursorganen en Bevolkingszaken). Uit de aanvullende analyse kwam naar voren dat met name de (kleine) gemeenten met een klein oppervlak tot nu toe voor die beleidsterreinen te weinig geld zouden ontvangen. De significante verhoging van de vaste bedragen in de ijkpunten van deze clusters geeft dat aan. Uit deze analyse lijkt naar voren te komen dat eerder kennelijk dat deel van de kostenfactoren in het bedrag per oppervlakte werd uitgedrukt.

Naar aanleiding van uw vragen en opmerkingen hebben wij Cebeon gevraagd om hun analyse verder te verbreden en na te gaan of dat vermoeden dan bevestigd wordt. Uit hun analyse³ komt naar voren dat ook hier geen aanwijzingen zijn dat de agrarische gemeenten in onze voorstellen worden benadeeld. De onderzoekers geven daarbij aan dat de gemiddeld lagere OZB-tarieven van dit type gemeente het beeld ondersteunen dat nu sprake is van een scheve verdeling in hun voordeel. De relatief te hoge algemene uitkering slaat neer in relatief lagere OZB-tarieven. Voorts constateren wij dat alle factoren die door deze gemeenten in brieven naar voren zijn gebracht⁴ in de ijkpunten aan de orde komen en dus ook in het verdeelstelsel vertaald zijn. Ook in dat opzicht is er geen reden om aan de uitkomsten van het onderzoek te twijfelen.

Gezien deze consistente uitkomsten en in het licht van de in onze inleiding geschetste kaders achten wij het onverantwoord om deze significante

¹ Blz. 2 De bestuurlijke weging van de onderzoeksuitkomsten en blz. 8 Historische kernen.

² Landelijke en agrarische gemeenten in relatie tot herziening gemeentefonds, aanvullende analyse, Cebeon, december 1999.

³ Landelijke en agrarische gemeenten in relatie tot herziening gemeentefonds, aanvullende analyses: deel 2, Cebeon, maart 2000. Bijgevoegd als bijlage 2 (Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie).

⁴ Zoals bijvoorbeeld een lang wegennet, meerkernigheid, intensiteit van onderhoud, slechte bodem en aantal agrarische bedrijven.

scheefheid te continueren. De vraag is in onze ogen dus niet of invoering nu verantwoord is maar of langer uitstel zich verdraagt met de inmiddels algemeen aanvaarde systematiek. Immers, uitstel betekent dat de nu geïndiceerde voordeelmunicipaliteiten nog langer op achterstand moeten blijven en dat (als gevolg van de verdeling van de accressen) de scheefgroei voortgaat. Daardoor wordt aantoonbaar ongelijkheid in voorzieningenniveau en lastendruk gecontinueerd en zelfs versterkt. De aanpassingen zoals eerder voorgesteld sluiten daarbij aan.

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben wij drie varianten, die aansluiten op vragen en opmerkingen vanuit de Kamer uitgewerkt. Zij sluiten dus *niet* aan op uitkomsten uit het onderzoek naar kostenstructuur. De varianten zijn als volgt te typeren (zie voor de uitkomsten bijlage 3):

1. infrastructuur
2. over de clusters (vast bedrag)
3. vergrijzing

ad 1 infrastructuur

In de eerste variant gaat het om een verschuiving van bebouwd oppervlak naar totaal oppervlak. Deze aanpassing blijft binnen het cluster Infrastructuur. Zij geeft de veronderstelling weer dat de kosten van onbebouwd groot oppervlak te licht gewogen zijn in relatie tot de kosten veroorzaakt door bebouwd oppervlak. Uit de bijlagen¹ blijkt welk type gemeente hiervan voordeel, respectievelijk nadeel heeft. Er is sprake van een significante verschuiving van qua inwonertal grote naar kleine gemeenten. Er blijkt ook dat deze variant enige mitigerende werking heeft voor de gemeenten met het grootste nadeel.

ad 2 over de clusters

Een tweede variant heeft eveneens een mitigerende werking op het nadeel van deze gemeenten. Daarbij is de verhoging van het vaste bedrag, die gebaseerd was op de onderzoeksuitkomsten, ongedaan gemaakt ten gunste van de maatstaf oppervlakte land. Feitelijk is zo ongedaan gemaakt, wat, volgens de analyse van Cebeon, de belangrijkste verklaring is voor de verschuiving ten nadele van agrarische gemeenten. Deze verschuiving betreft alle thans geijkte clusters. Zij geeft de veronderstelling weer dat de uitgaven in het cluster Infrastructuur groter zouden moeten zijn dan feitelijk waargenomen, terwijl de uitgaven in de overige clusters lager zouden moeten zijn. Indien deze variant steun in de Kamer zou vinden, zullen wij de verlaging van het vaste bedrag ponsd-ponsgewijs over de betrokken clusters verdelen.

ad 3 vergrijzing

Tenslotte hebben wij uitgewerkt wat de gevolgen zijn van een significante verhoging van het gewicht van de maatstaf ouderen ten laste van de maatstaf inwoners. Daarmee wordt de veronderstelling weergegeven dat de kosten van ouderen belangrijk hoger zijn dan nu wordt aangenomen. Deze aanpassing blijft binnen het cluster Zorg. Uit de uitkomsten komt naar voren dat deze aanpassing geen mitigerende werking ten opzichte van onze voorstellen laat zien. Wel is zij vanzelfsprekend voordelig voor de gemeenten met een relatief hoge concentratie aan ouderen.

Wij zijn van oordeel dat de herverdeeffecten van variant 1 in strijd zijn met het kabinetsbeleid, gezien de uitkomsten voor met name de gemeenten van het grotestedenbeleid. De herverdeeffecten van de overige varianten zijn in strijd met de onderzoeksuitkomsten. Zij bestendigen de scheefgroei en kunnen daarmee verschillen in lastendruk tussen gemeenten veroorzaken. Zij zijn daarom ongewenst.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Historische kernen

In onze inleiding gaven wij aan dat er binnen de kaders van de Financiële-verhoudingswet een beperkte ruimte is voor bestuurlijke weging. Op verzoek van de Tweede Kamer hebben wij in een bijlage van onze brief van 10 februari 2000 aangegeven wat de mogelijke consequenties zouden zijn van het opnieuw introduceren van een maatstaf historische kernen groter dan 65 ha. In het daarop volgende Algemeen Overleg bleek dat de Tweede Kamer herintroductie van die maatstaf op prijs zou stellen. Wij benadrukken dat deze stap niet op enige onderzoeksuitkomst gebaseerd is. Wij hebben daarom gewogen of wij het nodig en verantwoord vinden om nader onderzoek naar de noodzaak van deze aanpassing te doen. Daarbij spelen zowel de kosten en inspanningen van nader onderzoek en het nadeel voor de overige gemeenten een rol. Alles overwegende menen wij dat deze aanpassing binnen de grenzen van een bestuurlijke weging valt en geen nader onderzoek rechtvaardigt. Wij tekenen daarbij wel aan dat met name het element van het nadeel voor de overige gemeenten aangeeft dat van deze bestuurlijke weging geen precedentwerking uitgaat: een dubbeltje kan maar één keer worden uitgegeven.

Mede in verband met de in het Algemeen Overleg getoonde belangstelling voor de gemeenten met meer dan 40 ha, maar minder dan 65 ha historische kern, gaan wij op deze plaats ook in op de brief van de gemeenten Delft, Haarlem en Leiden van 8 februari 2000, die aan uw commissie is gestuurd en waarvan ons op verzoek een kopie ter hand is gesteld. In deze brief bepleiten deze gemeenten (die nog geen kennis hadden genomen van de bijlage van onze brief van 10 februari 2000) het ongedaan maken van de voorgestelde korting voor de gemeenten met een historische kern die groter is dan 40 ha. Wij zetten voor de goede orde de ontwikkeling van de maatstaven met betrekking tot de historische kern kort op een rijtje. Wij geven daarbij achtereenvolgens aan:

- a. de maatstaf volgens de adviesaanvraag aan de Rgf in 1994
- b. de maatstaven zoals opgenomen in de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet, op grond van de bestuurlijke weging van de Tweede Kamer
- c. de maatstaven conform onze voorstellen op basis van de ijkpunten in de brief van 4 november 1999
- d. de maatstaven volgens de bijlage in onze brief van 10 februari 2000

Ontwikkeling bedrag per hectare historische kern (bedragen in guldens)

Voorstel	<40 ha	40–65 ha	>65 ha
a. adviesaanvraag 94	18 750	18 750	18 750
b. invoeringswet 97	18 750	18 750	37 500
c. brief van 4 november 99	16 435	26 510	26 510
d. bijlage bij brief 10 februari 2000	16 435	26 510	46 860

Uit dit overzicht blijkt dat op grond van ijkpunten voor de groep van 40 tot 65 ha een voordeel van rond f 8 000 per ha wordt voorgesteld. De brief van de drie gemeenten spreekt ten onrechte van een nadeel van meer dan f 15 000 per ha. Het totaal van de voorstellen voor de nieuwe verdeling betekent voor deze groep daarnaast een voordeel van ruim f 14 miljoen. Gezien deze feiten zien wij geen enkele aanleiding om de groep van 40 tot 65 ha tegemoet te komen. Zo'n aanpassing is in strijd met de uitkomsten van het onderzoek en kan ook niet gebaseerd zijn op de argumenten die in de brief van de drie gemeenten naar voren worden gebracht.

Gemeenten met grote industriële complexen

In onze brief van 16 december 1999¹ hebben wij aangegeven dat het negatieve oordeel van de Tweede Kamer over de door ons voorgestelde uitgavenmaatstaf OZB-niet-woningen ons er toe heeft gebracht² het advies van de Rfv terzake te volgen. Wij recapituleren: De Tweede Kamer heeft in de Financiële-verhoudingswet het relatieve belang van de OZB-capaciteit vastgelegd (artikel 8, lid 2). De invoering van een verschillend tarief voor de OZB-woningen en OZB-niet-woningen is daarmee in strijd. Feitelijk zou daarmee een ander relatief belang worden vastgelegd. De Tweede Kamer wilde dat niet accepteren, zo bleek in het Algemeen Overleg van 18 november 1999, en volgde daarmee de Rfv, die aangaf dat de kosten voor infrastructuur die samenhangen met de capaciteit OZB-niet-woningen (eerder blijktens dit onderzoek terecht door de Rgf op 20% geraamd) reeds in het in de wet vastgelegde percentage van 30% meegewogen zijn.

Wij bevestigen onze eerder in het Algemeen Overleg uitgesproken opvatting: De Tweede Kamer achtte opname van deze percentages in de wet noodzakelijk. Wij volgen het oordeel van de Tweede Kamer over de betekenis van deze bepaling.

In het Algemeen Overleg van 17 februari 2000 werd van uw kant weer aandacht gevraagd voor de effecten van een uitgavenmaatstaf OZB-niet-woningen. Wij verwijzen voor een overzicht van de rekentechnische effecten naar de bijlagen bij onze brief van 4 november 1999, met name de bijlagen 6a en 6b, waarin is aangegeven wat het effect is van het Rfv-advies terzake. Uit de hierboven gereleveerde voorgeschiedenis moge blijken dat het oordeel van de Tweede Kamer hierin voor ons leidend is. Uit bijlage 5³ blijkt overigens dat, uitgaande van het vigerende belang van de maatstaf OZB-capaciteit, de «industriegemeenten» relatief een behoorlijk voordeel hebben van de verschillen in waarde-ontwikkeling tussen woningen en niet-woningen.

Vergrijzing

In het Algemeen Overleg is aandacht gevraagd voor de maatstaf ouderen, vaak in verband met het nadeel van agrarische gemeenten. Dat nadeel werd overigens ook in verband gebracht met hun kosten voor infrastructuur. Ook de gemeente Oostburg heeft zich met het onderwerp vergrijzing tot ons gewend. Wij zijn hierboven reeds op de achtergronden van de herverdeeffecten van agrarische gemeenten ingegaan. Wij achten enig verband met het herverdeeffect dat het gevolg is van de ijking van de genoemde clusters onwaarschijnlijk. De gemeente Oostburg geeft ook aan dat naar haar oordeel de kosten van vergrijzing met name neerslaan in de twee clusters «Zorg» en «Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing».

Wij zijn graag bereid om in het kader van het periodiek onderhoud bijzondere aandacht aan dit thema te schenken. Wij wijzen er daarbij op dat wij naar verwachting in het eerstkomende POR aandacht zullen schenken aan de wijze waarop in het vervolg (na uitlichting van de met het Fonds Werk en Inkomen gemoeide middelen) in de scan een verantwoord oordeel over (onderdelen van) het cluster Zorg, in samenhang met het cluster Bijstand/Sociale Dienst gegeven kan worden. Wij betrekken daarbij ook de majeure wijzigingen die sinds 1992 (de basis van de ijking van dit cluster) in dit beleidsveld zijn opgetreden: toevoeging van de middelen voor de WVG en voor Onderwijshuisvesting. Wij wijzen er in dit verband op dat als gevolg van de integratie van de WVG-bekostiging in het gemeentefonds de maatstaf ouderen significant verzwaaard is⁴. Tenslotte en volledigheidshalve herinneren wij er aan dat het invoeringstraject van de

¹ Blz. 5 Kostenmaatstaf OZB-niet-woningen.

² Volledigheidshalve voegen wij nog toe dat, indien meer tijd beschikbaar was geweest, wetswijziging in de rede had gelegen. Het voorstel om met een extra maatstaf te komen was met name op dit tijdsaspect gebaseerd. In principe staat overigens altijd de mogelijkheid open om een beleidsaangelegenheid tijdelijk via Algemene maatregel van bestuur te regelen, gevolgd door wetgeving.

³ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

⁴ Van f 24,37(97) naar f 82,49(00).

Financiële-verhoudingswet, waarbij deze maatstaf ouderen is ingevoerd, nog niet is voltooid. Naarmate de invoering vordert zullen gemeenten met een naar verhouding groot aantal ouderen eveneens een naar verhouding hogere uitkering ontvangen. In aansluiting op het in onze inleiding aangegeven kader zal eventuele verdere verzwaring van het gewicht van deze maatstaf gebaseerd moeten zijn op de geaccordeerde onderzoeks-systematiek.

Actualisatie herverdeeeffecten

De herverdeeeffecten zijn opnieuw berekend. Ten opzichte van de herverdeeeffecten uit de adviesaanvraag aan de Raad voor de financiële verhoudingen waren al twee wijzigingen aangebracht:

- verwerking Rfv-advies aangaande Fonds sociale vernieuwing (zie bijlage 7 van de brief van 4 november 1999)
- vervanging van de maatstaf OZB-niet-woningen door de maatstaf woningen (het partiële effect van deze vervanging is als variant II opgenomen in bijlage 7 van de brief van 4 november 1999)

Nu is de volgende actualisatie uitgevoerd:

- berekening op basis van gemeentelijke indeling 2000 (was 1999)
- nieuwe volumegegevens (stand februari 2000)
- verwerking gemeentefondscirculaires van september 1999 en december 1999
- de door de Tweede Kamer gewenste herintroductie grote historische kernen conform de technische uitwerking in de brief van 10 februari 2000

Een verschillenanalyse wijst uit dat de uitgevoerde actualisatie slechts beperkte verschuivingen oplevert. Doorgaans blijft het verschil tussen de oude en de nieuwe herverdeeeffecten beperkt tot minder dan f 10 per inwoner¹. Grottere effecten treden onder meer op bij de 7 gemeenten met een grote historische kern.

4. Samenhang met andere geldstromen

Ik heb in het Algemeen Overleg van 17 februari 2000 aangegeven bereid te zijn om met mijn collegae, met name de minister voor het Grote Steden- en Integratiebeleid, te overleggen over het opstellen van een overzicht van de geldstromen naar de 50 grootste gemeenten. In een eerste contact terzake is naar voren gekomen dat het op één, vergelijkbare, noemer brengen van de verschillende cijfers geen sinecure is. Wij roepen in herinnering dat er in het verleden reeds meerdere malen gepoogd is, met name door de Rgf en de Algemene Rekenkamer, om een overzicht van verdeling van de specifieke uitkeringen aan alle gemeenten te krijgen. Daarbij bleek het opstellen van zo'n overzicht een te zware inspanning te vergen. Het opstellen van een plan van aanpak, waarbij met een niet onevenredige inspanning een voldoende juist beeld van deze geldstromen te geven is kost meer tijd dan mij nu gegeven is. Wij zeggen u toe u zo spoedig mogelijk te zullen informeren over de mogelijkheden en de te verwachten kosten/inspanningen. Wij zullen daarbij zoveel mogelijk gebruik maken van de ervaringen van Rgf en Algemene Rekenkamer.

Het betoog van de gemeente Zaanstad, die kritiek heeft op de samenstelling van de groep gemeenten die wordt aangeduid met G25 dient overigens in eerste instantie beoordeeld te worden door de minister voor het Grote Steden- en Integratiebeleid, die daarover zelfstandig met de Tweede Kamer communiceert. Ik heb dan ook de bij mij ingekomen brieven van Zaanstad ter behandeling aan hem doen overdragen.

¹ Zie de overzichten in bijlage 4 (Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie). Zie voor het partiële effect van de historische kernen de brief van 10 februari 2000.

Datzelfde is overigens van toepassing over de voorstellen voor het Fonds Werk en Inkomen en het BTW-compensatiefonds. Conform het in de wet bepaalde vond daarover tijdig overleg met ons plaats, waarbij de inhoud van deze voorstellen uiteraard de eerste verantwoordelijkheid van de minister voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid respectievelijk de minister van Financiën is. Met name bij de inrichting van het Fonds Werk en Inkomen is het van belang dat voorkomen wordt dat de verdeling van het gemeentefonds de met dat fonds beoogde incentivewerking zou aantasten, zoals ook voorkomen moet worden dat de verdeling van dat fonds tot een onbedoelde inbreuk op de algemene middelen van de gemeenten zou leiden.

5. Rekeningtarief

Zoals wij eerder aangaven is inmiddels een aantal gegevens over de ontwikkeling van de WOZ-waarden beschikbaar. Het gaat daarbij niet om de uitkomst van de feitelijke waardebeschikkingen van gemeenten, maar om indicaties van de marktontwikkeling bij gemeenten voor verschillende soorten objecten. Op basis van deze gegevens is het mogelijk om het rekeningtarief voor de komende jaren vast te stellen. Een eerste analyse van deze gegevens laat zien dat de waarden tussen gemeenten sterk blijven verschillen. Zonder nadere maatregelen zal dit ertoe leiden dat gelijkwaardige voorzieningenniveaus alleen ten koste van tariefverschillen tussen gemeenten in stand kunnen worden gehouden. Om die reden is bij de eerste fase van de herziening van de verdeling van het gemeentefonds in 1997 overgegaan tot de invoering van een inkomstenmaatstaf. Deze maatstaf houdt grosso modo in dat de waarde van de onroerende zaken in elke gemeente wordt afgerekend tegen een uniform rekeningtarief. Het effect van die maatstaf is dat gemeenten naar vermogen uit de eigen belastingcapaciteit bijdragen aan het voorzieningenniveau, uitgaande van een gelijk rekeningtarief. Als gevolg daarvan zijn de voordien bestaande OZB-tariefverschillen tussen gemeenten in de afgelopen jaren geleidelijk kleiner geworden.

Het kabinet meent dat dit uitgangspunt ook in de komende jaren zijn waarde behoudt. Dit betekent, zoals ook met de Tweede Kamer is besproken¹, dat als bij de reguliere periodieke hertaxatieronden in het kader van de WOZ gemiddeld een waardeverhoging wordt geconstateerd, het rekeningtarief proportioneel (rekening houdend met inflatie en areaaluitbreiding) wordt aangepast. Wij zien – uitgaande van de lijn van aanpassing – twee verdedigbare beleidsopvattingen. Het zijn:

1. verlaging van het rekeningtarief in 2001, onder gelijktijdige invoering van de nieuwe WOZ-waarden;
2. handhaving in 2001 van het huidige rekeningtarief en de huidige WOZ-waarden, in 2002 gevolgd door verlaging van het rekeningtarief en invoering van de nieuwe WOZ-waarden.

ad 1 onmiddellijke actualisatie

Zoals hiervoor is aangegeven is de onmiddellijke actualisatie op zich bezien uitvoerbaar. Van de waarde-ontwikkeling van woningen en niet-woningen is voldoende bekend voor een vaststelling van het nieuwe rekeningtarief. Omdat daarnaast vooral van de waarde-ontwikkeling van woningen van veel afzonderlijke gemeenten informatie beschikbaar is, bestaat ook op het niveau van de afzonderlijke gemeenten inzicht in de financiële effecten. Daarbij past de aantekening dat de gegevens wel van voldoende kwaliteit zijn voor een eerste globale beeld ten behoeve van de meicirculaire, maar niet toereikend zijn om als basis te dienen voor een eventuele overgangsregeling waarmee feitelijk geld wordt verdeeld². In onze brief van 10 februari 2000 hebben wij aangegeven waarom er, inhoudelijk bezien, geen aanleiding is de financiële effecten onderdeel te maken

¹ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 20 mei 1998, besproken op het Algemeen Overleg van 25 augustus 1999.

² Zie overigens de toelichting in het Overzicht van bijlagen en bijlage 5.

van een overgangsregeling. In het Algemeen Overleg van 17 februari 2000 hebt u aangegeven de financiële effecten van de hertaxatie bij het totale overgangstraject te willen betrekken. In die gedachtengang doorredene- rend zou op dit moment de regeling een voorlopige uitwerking kunnen krijgen, waarna begin 2001 de inhoud definitief kan worden gemaakt.

Argumenten voor de onmiddellijke invoering van een nieuw rekentarief zijn de rechtvaardigheid – de afstemming van de algemene uitkering op actuele waardeverhoudingen – en het uniforme gebruik van waarden. Uiteraard worden immers bij de belastingheffing OZB door de gemeenten alsmede bij de bepaling van het huurwaardeforfait in de Inkomstenbelas- ting door het Rijk in ieder geval de actuele waarden gehanteerd.

De financiële effecten van nieuwe WOZ-waarden op de algemene uitke- ring zijn positief voor gemeenten met een kleine waardestijging en nega- tief voor gemeenten met een grote waardestijging. Onmiddellijke actuali- satie brengt die effecten logischerwijs onmiddellijk tot stand. Gemeenten met een kleine waardestijging zijn daardoor gebaat bij een onmiddellijke actualisatie, terwijl gemeenten met een grote waardestijging gebaat zijn bij uitstel. Tot de gemeenten met een kleine waardestijging behoren op basis van de voorlopige gegevens de gemeenten met een groot aandeel niet-woningen¹, waartoe dus ook de zogenaamde industriegemeenten behoren.

ad 2 uitstel van de actualisatie tot 2002

Het kabinet heeft de optie van uitstel overwogen in verband met de bijzondere omstandigheid van de cumulatie van beleidsuitdagingen in 2001. In deze brief staat er een aantal beschreven, onder meer samenhan- gend met het instrumentarium voor tariefdifferentiatie, de herverdeel- effecten bij de herziening van het verdeelstelsel van het gemeentefonds en de uitstroominspanning in het kader van het Fonds Werk en Inkomen. Het kabinet hecht er in deze situatie extra belang aan dat het aantal onze- kerheden, waar gemeenten overigens bij elke begrotingsvoorbereiding in enige mate mee te maken hebben, wordt beperkt. Een van die onzeker- heden betreft de inkomstenmaatstaf in het gemeentefonds. Weliswaar kan het rekentarief voor het nieuwe waarderingstijdvak tijdig op basis van globale waarnemingen met een voldoende mate van nauwkeurigheid worden vastgesteld, maar de waardegegevens die per gemeente nodig zijn om het effect van de inkomstenmaatstaf voor de eigen begroting precies te kunnen berekenen komen pas na afloop van het reguliere begrotingsproces (namelijk op zijn vroegst pas in december 2000) beschikbaar. De waardebeschikkingen dienen door gemeenten immers pas binnen 8 weken na 1 januari 2001 te worden verzonden (het taxatie- proces loopt tot en met 31 december 2000).

Het kabinet zou bij uitstel tot het volgende implementatietraject voor het rekentarief komen.

In het jaar 2001 zal bij de verdeling van het gemeentefonds als volgt ten aanzien van het rekentarief en de te hanteren waardegegevens worden gehandeld. Bij de verdeling van het gemeentefonds over 2001 zal worden verevend op basis van de volumina en het rekentarief 2000. In de eerste maanden van 2001 wordt aan de hand van de dan beschikbare meer defi- nitieve gegevens gewerkt aan een aanpassing van het rekentarief, die in de meicirculaire 2001 voor het begrotingsjaar 2002 wordt gepubliceerd. Over 2001 is dan sprake van een adempauze, omdat de doorwerking van de nieuwe WOZ-waarden in de inkomstenmaatstaf van het gemeente- fonds met een jaar wordt uitgesteld.

¹ Zie bijlage 5 voor een overzicht van de finan- ciële effecten voor alle gemeenten.

Bij uitstel wordt onder de gegeven omstandigheden de gemeenten maxi- male zekerheid gegeven voor het jaar 2001. Waar het de in beschouwing

genomen dossiers betreft ervaren de gemeenten in 2001 geen andere financiële effecten dan die voortvloeien uit hoofde van de invoering van het Fonds Werk en Inkomen en de tweede fase van de herziening van het verdeelstelsel. Ook dit draagt bij aan een meer geleidelijke invoering van de diverse maatregelen. Doordat het uitstel één jaar betreft, zijn de financiële effecten van de beide opties overigens beperkt.

In wezen gaat het bij de keuze tussen de alternatieven om een afweging tussen een grotere rechtvaardigheid en een grotere zekerheid. Alles overziende gaat onze voorkeur uit naar de onmiddellijke actualisatie in 2001.

6. Invoeringstraject

Bij de invoeringstrajecten van de verschillende maatregelen wordt enerzijds overwogen dat het met het oog op de belangen van de voordeeltgemeenten wenselijk is dat de scheefheid in de verdeling van het gemeentefonds snel wordt gecorrigeerd. Anderzijds moet worden voorkomen dat voor nadeeltgemeenten een te grote cumulatie van negatieve herverdeeleffecten kan optreden. Door een juiste maatvoering in het overgangstraject kan worden gewaarborgd dat beide typen gemeenten over de financiële middelen kunnen beschikken om wenselijke beleidsinspanningen te realiseren. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van het Fonds Werk en Inkomen. Gemeenten worden in dat kader geprikkeld tot inspanningen gericht op uitstroom uit de bijstand. Invoering van de aanpassing van het gemeentefonds zou daarop zo min mogelijk invloed moeten uitoefenen (zie ook paragraaf 4). Dit is mede een reden voor een gefaseerde invoering van de aanpassing van de verdeling van het gemeentefonds, waarbij zowel met de belangen van de voordeeltgemeenten als met die van de nadeeltgemeenten rekening wordt gehouden.

Bij de afweging dient ook nog een onderscheid tussen de tweede fase van de herziening van het verdeelstelsel van het gemeentefonds en de overige maatregelen (Fonds Werk en Inkomen- FWI en BTW-compensatiefonds-BCF) te worden gemaakt. De aanpassing van het gemeentefonds berust op een geconstateerde en gekwantificeerde scheefheid in de verdeling van het gemeentefonds. Hierbij is vastgesteld dat, gegeven het uitgangspunt van kostenoriëntatie en gegeven de omvang van het gemeentefonds, sommige gemeenten een relatief hogere algemene uitkering krijgen, en dus een hoger voorzieningenniveau kunnen realiseren, dan andere. De gewenste herverdeling van de middelen kan daarbij worden aangegeven. Bij FWI en BCF is de achtergrond anders, namelijk een incentive gericht op uitstroom uit de bijstand respectievelijk het creëren van een «level playing field» bij de keuze tussen zelf doen en uitbesteden. De herverdeeleffecten die met de invoering van deze fondsen samenhangen kunnen niet op voorhand worden becijferd, omdat deze onder meer afhankelijk zijn van de mogelijkheden en inspanningen van de afzonderlijke gemeenten. Het resultaat van die inspanningen kan pas achteraf worden vastgesteld. Om die reden wordt dan ook bij deze beide operaties met een bandbreedte gewerkt.

Wij menen de invoering van de verschillende maatregelen op de volgende wijze te kunnen vormgeven:

- de tweede fase van de herziening van de verdeling van het gemeentefonds (GF2001) en de financiële effecten van FWI respectievelijk BCF worden in samenhang gezien. Het totaal van deze effecten wordt in vijf jaar ingevoerd. De invoering geschiedt in vijf gelijke jaarlijkse stappen van 20% van dit totaal. In 2001 wordt de eerste stap gezet;
- in dit verband wordt als het financieel effect van FWI en BCF aangemerkt het potentiële negatieve financiële effect. Voor het FWI, in te

voeren in 2001, is dit een bandbreedte van f 15 per inwoner¹. Ook voor het BCF, dat naar verwachting in 2002 kan ingaan, zal een dergelijke bandbreedte van (in aanvang) f 10 per inwoner gaan gelden. Voor FWI en BCF samen wordt dus in 2002 een financieel effect van f 25 per inwoner verondersteld. De suppletie-uitkeringen tijdens het invoeringstraject van GF2001 zullen hieraan worden aangepast.

Wij menen dat gemeenten redelijkerwijs in staat moeten worden geacht dit invoeringstraject te kunnen volgen. Voor 22 gemeenten is het nadelig herverdeeleffect van de aanpassing van het gemeentefonds groter dan f 100 per inwoner. De overige gemeenten hebben een voordeel of een beperkt nadeel van hooguit f 100 per inwoner. Als daar het financiële effect van FWI en BCF bij wordt opgeteld is het maximale nadeel voor die overige gemeenten hoogstens f 125. Invoering in vijf jaar betekent voor de nadeelgemeenten een jaarlijkse verlaging van de algemene uitkering (afgezien van accessen) van minder dan f 25 per inwoner.

- wij zijn bereid om voor de gemeenten met een nadeel dat niet in het jaarritme van f 25 per inwoner kan worden ingepast, voor dat meerdere een afkoopregeling te treffen.

Teneinde het genoemde jaarlijkse maximale negatieve bedrag in perspectief te plaatsen, merken wij nog het volgende op. Het genoemde bedrag van f 25 per inwoner per jaar correspondeert met het normbedrag dat de Tweede Kamer eerder heeft aangegeven en waarvoor ook de Rfv zich in het verleden heeft uitgesproken². De Rfv merkt op dat de keuze voor de hoogte van het normbedrag en daarmee samenhangend de hoogte van het noodzakelijke herverdelingsbudget een politiek/bestuurlijke afweging vereist die moet aansluiten bij de besluitvorming betreffende de accessen van het gemeentefonds. Wij memoreren dat bij het tot stand komen van dit advies de reële accessen nul waren. In de huidige kabinetsperiode leidt de normeringsmethodiek echter tot accessen van gemiddeld 2% reëel per jaar. Gecumuleerd is dit effect gemiddeld f 120 per inwoner in 2002. In dat perspectief past het nu uitgestippelde invoeringstraject *ruimschoots* binnen de aanvaardbare ruimte voor gecumuleerde herverdeeleffecten.

7. Onderwijshuisvesting

In aansluiting bij de brief van 10 februari 2000 en het Algemeen Overleg van 17 februari 2000 gaan wij hierna dieper in op het plan van aanpak ten aanzien van de leerlingmaatstaf en op de positie van groeigemeenten. Daarnaast vindt een analyse plaats van een aantal aandachtsgemeenten. Wij geven daarmee een eerste beeld van onze zienswijze op de problemen waarmee gemeenten zich na de decentralisatie geconfronteerd zien. Tevens geven wij een eerste inzicht in mogelijke oplossingsrichtingen.

Bij de decentralisatie van de onderwijshuisvesting met ingang van 1997 is een nieuwe situatie gecreëerd voor wat betreft bevoegdheden en financiën. Gemeenten zijn vanaf dat jaar verantwoordelijk voor een adequate huisvesting in hun gemeente. Tegelijkertijd hebben zij een aantal bevoegdheden gekregen, zodat een meer flexibel gebruik van onderwijshuisvesting, zowel binnen de onderwijssector als daarbuiten, mogelijk is geworden. Daarnaast is aan het gemeentefonds een bedrag toegevoegd van f 1,7 mld. De rol van het Rijk is vergaand teruggebracht: geen bemoeienis meer met afzonderlijke voorzieningen, maar een verantwoordelijkheid voor een werkend systeem.

De fondsbeheerders zijn bevoegd noch verantwoordelijk voor de kwaliteit van de onderwijsgebouwen. De bevoegdheid en verantwoordelijkheid ligt

¹ Voor het FWI geldt als bandbreedte de laagste uitkomst van f 15 per inwoner en 15% van het gebudgetteerde deel van de bekostiging van de uitkeringslasten. Bij de huidige bijstandsvolumina is voor het overgrote deel de 15%-grens van toepassing; in gulden per inwoner gaat het in de praktijk om bedragen van circa f 5 tot circa f 10. Voor slechts ca. 5% van de gemeenten zal het plafond van f 15 per inwoner actueel zijn.

² Dit normbedrag is afgeleid van een 2%-norm van de algemene uitkering en sluit op die wijze grosso modo aan bij de door de VNG als maximaal aanvaardbaar geachte herverdeling.

op gemeentelijk niveau. Wel besteden de fondsbeheerders aandacht aan het verdeelstelsel. Zo brengen zij hun systeemverantwoordelijkheid tot uitdrukking.

Bij de parlementaire behandeling is lang stil gestaan bij de keuze tussen functionele en territoriale decentralisatie. Dat betrof in het bijzonder de positie van het voortgezet onderwijs. Die soort onderwijs kent een relatief grote schaal en tot 1997 weinig betrokkenheid van gemeenten. Uiteindelijk is gekozen voor decentralisatie naar de gemeenten inclusief het voortgezet onderwijs. Wel is de wettelijke mogelijkheid gecreëerd voor door-decentralisatie naar het bevoegd gezag. Daarmee is er voor gekozen dat het toenmalige bekostigingssysteem van een vergoeding van de investering van goedgekeurde plannen werd beëindigd. Het is vervangen door bekostiging via het gemeentefonds. Dat betekende ook de overgang van een systeem waarbij investeringen in één keer worden vergoed, naar een systeem waarbij investeringen worden uitgedrukt in termen van rente en afschrijving, en deze lopende uitgaven gedekt moeten worden uit de algemene middelen van gemeenten, daaronder mede begrepen de algemene uitkering. Het verschil tussen deze twee systemen is groot. Het heeft vooral consequenties voor de gemeenten die rond het tijdstip van de decentralisatie vergevorderde plannen of lopende projecten hadden. Bij de inrichting van de overgangsregeling is met dit aspect rekening gehouden.

Daarnaast is voor de leerlingen in het voortgezet onderwijs (en het speciaal en het (voortgezet) speciaal onderwijs) een afzonderlijke maatstaf opgenomen. De introductie van deze maatstaf is onvermijdelijk en wordt veroorzaakt door:

- de spreiding van het voortgezet onderwijs (VO). Niet alle gemeenten hebben een VO-school op hun grondgebied;
- de regionale functie die dit type scholen (vaak) vervult.

Het aantal leerlingen ingeschreven bij VO-scholen op het grondgebied van de gemeente is bepalend voor de hoogte van haar algemene uitkering. Dus ook leerlingen die van buiten de gemeente komen, tellen mee voor de hoogte van de algemene uitkering van de gemeente waar de VO-school staat.

Tegen deze achtergrond hebben de fondsbeheerders in de brief van 10 februari 2000 hun plan van aanpak geschetst in verband met de verdeling van het gemeentefonds. Wij hechten er aan te benadrukken de evaluatie van de decentralisatie zeer serieus ter hand te willen nemen. Wij brengen in dat verband onze aankondiging in herinnering om bij de aanpak overleg te voeren met en advies te vragen aan de verschillende betrokken partijen. Naar ons stellige voornemen zal ook de Tweede Kamer op verschillende tijdstippen intensief betrokken zijn bij de verdere behandeling van dit onderwerp. Wij herinneren ten slotte aan onze toezegging om de gevolgen van uiteenlopende gewichten van de leerlingmaatstaf aan de Tweede Kamer voor te leggen. Wij zien in dat verband in beginsel mogelijkheden om binnen de systematiek van het gemeentefonds eventueel noodzakelijke oplossingen voor gemeenten met een onderwijscentrumfunctie uit te werken. Er mag geen misverstand over bestaan dat wij het uiteraard van groot belang achten dat de wijze van bekostigen van de onder het vorige kabinet gerealiseerde decentralisatie van onderwijshuisvesting geen belemmeringen oproept. Uiteraard gelden daarbij de kaders van het gemeentefonds als uitgangspunt. Dat wil zeggen dat de verdeling over gemeenten plaatsvindt met objectieve maatstaven, die niet (dan wel vrijwel niet) door het beleid van gemeenten beïnvloed kunnen worden. Voorts geldt dat er – afgezien van overgangsregelingen en de specifieke positie van de vier grote steden – geen ruimte is voor specifiek

maatwerk per gemeente. Daarom ook is er sprake van een invoeringstraject, waarbij zorgvuldig wordt nagegaan of de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd en waar zo nodig aanpassingen in de regeling zouden moeten worden aangebracht. Vanuit dat perspectief hechten wij er dan ook aan dat de noodzakelijke aanpassingen in de structurele regeling gebaseerd zijn op de juiste gegevens en een zorgvuldige analyse. Voorkomen moet immers worden dat door overhaaste aanpassingen, die naderhand weer gecorrigeerd blijken te moeten worden te grote onzekerheid bij gemeenten zou ontstaan. Noodzakelijk geachte aanpassingen kunnen dan tijdig, in lijn met het invoeringstraject worden aangebracht. Onder tijdig is in dit verband te verstaan de melding aan de gemeenten in de meicirculaire van 2001, met het oog op invoering met ingang van 2002. Daarbij zal over oplossingsrichtingen al eerder met gemeenten kunnen worden gecommuniceerd. Mocht op basis van nu nog onbekende gegevens eerder ingrijpen noodzakelijk zijn, dan spreekt het voor zich dat wij bereid zijn daaraan aandacht te besteden.

Wat de groeigemeenten betreft hebben wij in onze brief van 10 februari 2000 aangegeven dat de dekking van de extra huisvestingskosten te vinden is in extra OZB-inkomsten. Wij begrijpen de vragen die daarover door u zijn gesteld zo dat in het kader van het plan van aanpak ten aanzien van de leerlingmaatstaf ook de positie van groeigemeenten met nadruk onderwerp van nader onderzoek moet zijn. Wij streven er naar in het kader van dat plan van aanpak te komen tot een benadering die een finaal oordeel over de toereikendheid van de door ons aangegeven dekking mogelijk maakt. Daarbij willen wij ons niet beperken tot de «of-vraag», maar tevens de «hoe-vraag» onderzoeken. Daarbij zien wij als aandachtspunten ten eerste de technische mogelijkheden om groeigemeenten extra geld te verstrekken, ten tweede het bepalen van het aandeel van elk van de groeigemeenten en ten derde het bepalen van de korting van andere gemeenten

Zonder vooruit te willen lopen op de uitkomsten van ons plan van aanpak, houden wij het voor mogelijk dat wij het financiële perspectief voor gemeenten – partieel gezien op het aspect onderwijshuisvesting – er vanaf 2002 anders laten uitzien dan nu het geval is. Gevoegd bij onze verantwoordelijkheid voor een werkend systeem zien wij dat als onze bijdrage in dit dossier. Zoals ook in het kader van de besluitvorming over het wetsvoorstel is geschied zullen ook nu de VNG en de Rfv bij de procedure worden betrokken. Uiteraard hebben wij daarover contact met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, net zoals dat ministerie contact onderhoudt over eventuele beleidsinhoudelijke maatregelen die dat ministerie vanuit zijn verantwoordelijkheid treft. Dat ministerie heeft ons de volgende informatie over de aandachtsgemeenten verstrekt.

Groenlo

De gemeente heeft kort voor de decentralisatie besloten om in te gaan op de mogelijkheid van cofinanciering. Met deze regeling konden gemeenten er voor kiezen te participeren in de kosten van de bouw van een school voor voortgezet onderwijs. Door deze keuze is het herverdeeleffect sterk opgelopen. Voor het opvangen van nadelige herverdeeleffecten is de overgangsregeling zodanig vormgegeven dat de betreffende gemeente extra middelen ontvangt. Hierdoor komt Groenlo niet alleen voor de reguliere suppletie-uitkering in aanmerking, maar ook voor de aanvullende. De aanvullende uitkering omvat een periode die zich uitstrekt tot na 2001. Eerder heeft de gemeente aangegeven na 2001 financiële tekorten te verwachten. Daarnaast is de gemeente te typeren als gemeente met veel leerlingen voortgezet onderwijs in verhouding tot haar bevolkingssomvang. Naar inhoud en planning is het plan van aanpak rond het gewicht

van de leerlingmaatstaf ook op een tijdige besluitvorming rond het type gemeente als Groenlo gericht.

Aalburg

De huisvestingssituatie kan als volgt worden gekenmerkt. De school heeft de beschikking over een aantal panden van verschillende leeftijd en bouwjaar. Het permanente gedeelte is in een redelijke tot goede staat. De semi-permanente bouwdelen zijn van mindere kwaliteit en vergen meer onderhoud. Het schoolbestuur heeft de wens en de plannen om over te gaan tot de realisatie van een totaal nieuw gebouw op één lokatie. Dat vergt investeringen ter grootte van omstreeks f 20 miljoen. De gemeente is genegen om aan die plannen mee te werken maar het ontbreekt aan de budgettaire ruimte. In een beperktere aanpak kan onder meer een inadequate noodvoorziening worden vervangen en een structureel tekort in vloeroppervlak worden opgeheven. Dit alternatief is minder dan half zo duur. De provincie Noord-Brabant heeft de financiële positie van de gemeente beoordeeld. Die wordt als matig aangemerkt. In dat licht gezien meent de provincie dat de nieuwbouwplannen een (te) zware druk leggen op de gemeente.

Naar stellige indruk is dit een schoolvoorbeeld van de consequenties van de decentralisatie, waarbij de gemeente in de positie verkeert om een afweging te maken tussen verschillende oplossingen, waaraan een uiteenlopend prijskaartje hangt. Partijen moeten in dergelijke gevallen een balans zien te vinden tussen de wenselijkheid en noodzakelijkheid van de gewenste huisvestingsvoorziening en de financiële ruimte die beschikbaar is. Een dergelijke afweging bestond ook vóór de decentralisatie. Ook toen waren de middelen beperkt. In die situatie zou op rijksniveau eerst een beoordeling zijn gemaakt van de noodzakelijke oplossing in Aalburg. Het is onwaarschijnlijk dat die oplossing zou bestaan uit nieuwbouw op één lokatie. Daarna zou de urgentie worden afgewogen tegen de urgentie van aangevraagde projecten die grote investeringen vergen in andere gemeenten.

Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat Aalburg geen soelaas behoeft te verwachten van de leerlingmaatstaf. In deze gemeente wordt blijkens tentatieve berekeningen het verlies van de overgang van het gewicht van 100% naar 75% grosso modo gecompenseerd door de winst bij de andere maatstaven in de sleutel voor onderwijshuisvesting.

Justitiescholen

Gemeenten met een justitieschool op hun grondgebied ontvangen via de leerlingmaatstaf middelen uit het gemeentefonds. In de praktijk heeft de gemeente weinig tot geen invloed op de huisvestingskosten en het aantal leerlingen van de school. Evenmin kan een justitieschool een onderdeel vormen van een integraal gemeentelijk scholenplan of worden ingezet voor bijvoorbeeld gebruik door derden. Tevens speelt hierbij de kwestie Valburg. In deze gemeente is een dislocatie van een school voor speciaal onderwijs, waarvan de hoofdvestiging in een andere gemeente is gevestigd. De dislocatie is verbonden aan een justitiële inrichting. De leerlingen van Valburg worden geteld bij de leerlingen van de hoofdvestiging, zodat Valburg geen hogere algemene uitkering ontvangt.

Tegen deze achtergrond vindt overleg plaats tussen de Ministeries van Justitie en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, teneinde de mogelijkheden te bezien voor alternatieven. De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft in het Algemeen Overleg van 26 januari 2000 toegezegd u binnen twee maanden na dat tijdstip te zullen informeren over de stand van zaken.

Leiden

De gemeente Leiden wil geen nevenvestiging van een school uit Gouda huisvesten. Het bezwaar van de gemeente Leiden is inmiddels door de Bezwarencommissie ongegrond verklaard. De gemeente is in beroep gegaan bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Beslissingen in het kader van het zogenaamde Plan van scholen zijn autonoom en worden genomen op basis van criteria die gaan over het evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen. Uitsluitend uit een beslissing in het kader van het Plan van scholen kan voor een gemeente een dwingende situatie voor wat betreft huisvesting ontstaan. In Leiden gaat het om een nevenvestiging, niet om een dwingende situatie uit hoofde van het Plan van scholen.

Wat de algemene uitkering betreft ontvangt de gemeente Leiden middelen op basis van de leerlingmaatstaf. In die maatstaf tellen ook de leerlingen van de inmiddels gestarte nevenvestiging mee. De nevenvestiging in Leiden is immers op 1 augustus 1999 van start gegaan, zodat de aantallen leerlingen meetellen in de leerlingtelling van 1 oktober 1999. Die telling is op grond van de vigerende regelgeving de grondslag voor de leerlingmaatstaf van de algemene uitkering over 2000. In totaal gaat het in Leiden om een kleine 9 000 leerlingen in het voortgezet onderwijs. Omdat de benodigde gegevens met vertraging beschikbaar komen ontvangt de gemeente een voorschot algemene uitkering op basis van een eigen opgave. Die is niet gespecificeerd naar school, zodat het aantal leerlingen van de nevenvestiging niet afzonderlijk zichtbaar is. Daarnaast is voorzien dat de bevoorschotting uiteindelijk wordt geactualiseerd op basis van gegevens die het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de fondsbeheerders zal verstrekken. Daarvoor bestaan vaste procedures. Onderdeel daarvan is dat, voordat het aantal definitief wordt vastgesteld, de gemeente in staat wordt gesteld haar oordeel over die vaststelling te geven.

Gezien het vorenstaande gaat het niet om een vraagstuk van het gemeentefonds maar om de vraag naar de totstandkoming van de spreiding van scholen. Wij zijn voorts terughoudend in de beoordeling aangezien de casus aan het oordeel van de rechter onderworpen is.

Woudrichem

De gemeente Woudrichem heeft aandacht gevraagd voor de kosten die zij moet maken voor het basisonderwijs voor kinderen van buiten de eigen gemeente. Zoals wij in onze brief van 10 februari 2000 hebben aangegeven hebben wij de verdeling van het gemeentefonds gebaseerd op het algemene verschijnsel dat basisschoolleerlingen vrijwel allemaal in de eigen gemeente onderwijs volgen. Ter uitwerking daarvan maken wij gebruik van de gemeentefondsmaatstaf jongeren. Bij de decentralisatie is de afweging gemaakt dat het basisonderwijs, anders dan het (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs, zonder specifieke maatstaf verdeeld kon worden. Wij hebben geen voornemens daarin nu verandering te brengen. Informatie over de gemeente Woudrichem heeft ons in onze overtuiging nog gesterkt. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft in beeld gebracht dat ondanks de door de gemeente gemelde instroom van buiten de gemeente, het aantal basisschoolleerlingen in de negentiger jaren steeds in de buurt van de 1800 heeft gelegen. Er is de laatste jaren zelfs een licht dalende tendens. Er zal dus naar alle waarschijnlijkheid geen sprake zijn van uitbreidingsinvesteringen.

Wij zullen overigens de gemeente in staat stellen in het kader van het plan van aanpak hun eventuele problematiek aan ons kenbaar te maken.

8. Artikel 12

Toegangskaatje

Aan de hoogte van de eigen inkomsten van artikel 12-gemeenten worden eisen gesteld. Onderdeel van dit zogenaamde toegangskaatje is de eis dat het tarief voor de OZB in 2000 ten minste f 21,- per f 5 000,- waarde bedraagt. Het tarief van f 21,- omvat een opslag van 40%. Al langere tijd wordt dit percentage door sommigen als prohibitief beschouwd bij een artikel 12-aanvraag. Dat zou leiden tot relatief late aanvragen, met daardoor een dreiging van hoge artikel 12-steun door kapitaalvernietiging. In dit verband kan worden opgemerkt dat uit onderzoek dat tot dusverre op dit punt is verricht geen harde signalen naar voren zijn gekomen dat dit verschijnsel zich werkelijk voordoet. Gegeven het soepele overgangstraject dat elders in deze brief is uiteengezet is het kabinet vooralsnog dan ook van plan om – tenzij uit nader onderzoek zou blijken dat het hiervoor genoemde verschijnsel zich toch voordoet – het huidige toegangskaatje als uitgangspunt te blijven nemen. Nadere besluitvorming over nut en noodzaak van een aanpassing van het toegangskaatje artikel 12 zal tijdig worden voorbereid met het oog op een mogelijke toepassing vanaf het jaar 2002.

Gouda

De gemeente Gouda heeft bij brief van 19 november 1999 een officiële artikel 12-aanvraag ingediend. Deze aanvraag is in behandeling genomen door de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Door de IFLO wordt een rapport opgesteld. Dit verschijnt naar verwachting omstreeks november 2000. Het rapport wordt krachtens de geldende procedure voor een reactie aan de gemeente Gouda en de provincie en voor advies aan de Raad voor de financiële verhoudingen gezonden. Daarna nemen de fondsbeheerders hun beslissing. Zoals eerder toegezegd zult u een afschrift van genoemd rapport ontvangen.

9. Maatstaf herindeling

Alvorens tot een meer concrete invulling van de maatstaf herindeling te komen brengen wij het volgende in herinnering. De huidige discussie over de maatstaf herindeling is het gevolg van signalen van recent heringedeelde gemeenten die naar aanleiding van frictiekosten bij herindeling de toereikendheid van de huidige maatstaf gewenningsbijdrage aan de orde hebben gesteld. De aandacht voor de frictiekosten is aanleiding geweest meer ten principale de financiële effecten te bezien op hun plaats in de financiële verhouding Rijk-gemeenten. Dat heeft geresulteerd in enkele conclusies:

- het vraagstuk van compensatie bij gemeentelijke herindeling is niet structureel, maar tijdelijk;
- in een keuze tussen maatwerk via een specifieke uitkering en een meer globale benadering via de algemene uitkering, gaat de voorkeur uit naar de laatste;
- bij herindeling doen zich tal van financiële aspecten voor, waaronder financiële aspecten van de gewinning aan een doorgaans lagere algemene uitkering in combinatie met een mogelijk vertraagd optredende verlaging van kosten en financiële aspecten in verband met de uitgaven uit hoofde van het herindelingsproces (bijvoorbeeld kosten van adviseurs en tijdelijke huisvesting);

- de nieuwe maatstaf herindeling biedt het kader voor het totaal van de financiële gevolgen en maakt bijvoorbeeld geen onderscheid tussen de nauw samenhangende kosten van gewinning en frictiekosten (bijvoorbeeld het in elkaar schuiven van meerdere gemeentelijke apparaten heeft zowel kenmerken van gewinning als van frictiekosten).

Vorenstaande conclusies, alsmede een concreet uitgewerkt voorstel voor een nieuwe maatstaf herindeling hebben een in hoge mate instemmend advies van de Raad voor de financiële verhoudingen gekregen. De invulling is behalve op onderzoek in laatste instantie ook gebaseerd op een bestuurlijke weging. Naast een verruiming is de nieuwe maatstaf ook een vereenvoudiging, hetgeen de voorspelbaarheid en transparantie voor gemeenten bevordert.

In het Algemeen Overleg van 18 november 1999 hebt u aangedrongen op een verdere verruiming van de maatstaf. In onze brief van 10 februari 2000 hebben wij ons daartoe bereid verklaard, door toevoeging van het element opslag per inwoner. Wij zijn bereid het daar genoemde bedrag van f 20,- te verhogen naar f 30,-. Mede gezien het Algemeen Overleg van 17 februari 2000 gaan wij er van uit dat wij daarmee voldoende toekomen aan de wens van de Kamer. Tegelijkertijd achten wij dan de grens bereikt waarbij wij de maatregel verantwoord kunnen doorvoeren. Het beslag op andere gemeenten is niet onevenredig groot, en wij maken geen ongepast gebruik van de vrijheidsmarges die onvermijdelijk zijn verbonden aan een dergelijke maatregel. Wij zouden het daarnaast betreuren als de oplossing voor de heringedeelde gemeenten, die nu onder handbereik ligt, niet tot stand zou komen. Wij achten namelijk duidelijkheid nodig voor zowel recent heringedeelde gemeenten als gemeenten die bij een lopend herindelingsproces zijn betrokken. Zij kunnen dan hun beleid afstemmen op een eenduidig kenbaar en zeker financieel kader.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries