

302

Besluit van 16 juni 1987 tot wijziging van het Besluit verfijningen algemene uitkering 1984 (wijziging verfijning sociale structuur; introductie minderheden)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, van 19 januari 1987, nr. 486-4645;

Gelet op artikel 11 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (Stb. 1983, 650);

Gezien het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën van 27 januari 1986, nr. 59503 RGF 178/130;

De Raad van State gehoord (advies van 30 maart, 1987, nr. W06.87.0041);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Financiën, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, van 11 juni 1987, nr. 487-1425.

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 2.4.4 van het Besluit verfijningen algemene uitkering 1984 (Stb. 1984, 179)¹ wordt vervangen door:

Artikel 2.4.4

Aan elke gemeente voor welke in enig uitkeringsjaar het aantal inwoners behorend tot een minderheidsgroep als bedoeld in artikel 2.4.5 meer dan 250 en meer dan 1% van het aantal inwoners bedraagt, wordt over het desbetreffende uitkeringsjaar een verfijningsuitkering gedaan waarvan het bedrag wordt verkregen door toepassing van de formule:

$$I + j \times K;$$

in welke formule voorstelt:

de letter I: een bedrag per gemeente;

de letter j: het aantal inwoners behorend tot een minderheidsgroep;

de letter K: een bedrag per inwoner behorend tot een minderheidsgroep, waarbij een schijventarief wordt toegepast, waarvan de opbouw is:

schijf 1: het aantal boven 750 en ten hoogste 1000;

schijf 2: de volgende 4000;

schijf 3: de volgende 5000;

schijf 4: iedere volgende inwoner behorend tot een minderheidsgroep.

Artikel 2.4.5

Tot een minderheidsgroep bedoeld in de artikelen 2.4.4 en 2.4.6 behoren uitsluitend, voor zover rechtmatig in Nederland verblijvend:

- a. personen afkomstig uit Suriname, de Nederlandse Antillen, Aruba, de Molukken, Spanje, Portugal, Turkije, Griekenland, Marokko, Tunesië, Joegoslavië en Kaap-Verdië alsmede hun gezinsleden,
- b. bewoners van woonwagens als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van de Woonwagenwet (Stb. 1968, 98),
- c. personen, voor zover niet wonend in woonwagens, waarop de regularisatieregeling illegale buitenlandse zigeuners van 1977 van toepassing is dan wel behorend tot de categorie gelegaliseerde illegale buitenlandse zigeuners Utrecht en Zuidelijke IJsselmeerpolders van 1980, of,
- d. vluchtelingen en asielgerechtigden.

Artikel 2.4.6

1. Voor de toepassing van artikel 2.4.4 wordt, voor de gemeente waaraan in 1986 een uitkering op grond van de Tijdelijke bijdrageregeling extra bestuurskosten minderhedenbeleid gemeenten (ministeriële regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken van 23 februari 1981, nummer CM80/U960) is toegekend, het aantal inwoners behorend tot een minderheidsgroep gesteld op het aantal per 1 januari 1983 zoals dit door Onze Minister van Binnenlandse Zaken ten behoeve van de uitvoering van die regeling over 1986 is toegepast.

2. Voor de toepassing van artikel 2.4.4 wordt, voor de gemeente waaraan in 1986 geen uitkering op grond van de in het eerste lid genoemde regeling is toegekend, op verzoek van het gemeentebestuur, het aantal inwoners behorend tot een minderheidsgroep vastgesteld naar de stand per 1 januari 1983 door Onze Ministers, de Raad gehoord. Dit aantal wordt aan het gemeentebestuur en aan de Raad medegedeeld.

3. Het in het tweede lid bedoelde verzoek wordt ingediend bij Onze Minister van Financiën en bevat een naar de categorieën uit artikel 2.4.5 gespecificeerde opgave van het aantal inwoners behorend tot een minderheidsgroep op 1 januari 1983.

4. Toepassing van artikel 2.4.4 voor de gemeente bedoeld in het tweede lid, vindt plaats met ingang van het uitkeringsjaar volgend op het uitkeringsjaar waarin het verzoek is ingediend.

Artikel 2.4.7

1. Binnen 60 dagen na de verzending van de in artikel 2.4.6, tweede lid, genoemde mededeling kan het gemeentebestuur bij Onze Ministers bezwaar maken tegen de vaststelling van het aantal bedoeld in artikel 2.4.6, tweede lid.

2. Op het maken van bezwaar zijn de artikelen 30 tot en met 33 van de Wet van toepassing.

Artikel 2.4.8

Op de verfijningsuitkeringen ingevolge de artikelen 2.4.1 en 2.4.4 is het uitkeringspercentage van toepassing.

ARTIKEL II

De in artikel 2.4.4 bedoelde bedragen per eenheid worden voor het uitkeringsjaar 1987 als volgt vastgesteld:

letter I: f 5400;

letter K:

schijf 1 f 7,20;

schijf 2 f 6,30;

schijf 3 f 5,40;

schijf 4 f 4,50.

ARTIKEL III

Dit besluit wordt toegepast met ingang van het uitkeringsjaar 1987.

ARTIKEL IV

Indien het verzoek, genoemd in artikel 2.4.6, tweede lid, wordt ingediend binnen zes maanden na plaatsing van dit besluit in het Staatsblad, vindt, in afwijking van artikel 2.4.6, vierde lid, de toepassing van artikel 2.4.4 plaats met ingang van het uitkeringsjaar 1987.

ARTIKEL V

Dit besluit treedt in werking op de tweeëndertigste dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat daarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State, aan de Algemene Rekenkamer en aan de Raad voor de gemeentefinanciën.

's-Gravenhage, 16 juni 1987

Beatrix

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
D. Y. W. de Graaff-Nauta

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning

Uitgegeven de *vijfentwintigste* juni 1987

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

¹ Laatstelijk gewijzigd bij koninklijk besluit van 24 februari 1987 (Stb. 50).

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Financiën.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Nederlandse Staatscourant van 14 juli 1987, nr. 132.

NOTA VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

- 1. Inleiding**
- 2. Wenselijkheid van een nieuwe verdeelmaatstaf**
- 3. Opzet van een nieuwe verdeelmaatstaf**
 - 3.1. Bestaande maatstaf
 - 3.2. Nieuwe maatstaf
 - 3.2.1. Formule
 - 3.2.2. Basisgegevens
- 4. Adviezen**
- 5. Artikelsgewijze toelichting**
- 6. Deregulering**

1. Inleiding

De «Tijdelijke bijdrageregeling extra bestuurskosten minderhedenbeleid gemeenten» (hierna aangeduid als EBK) had ten doel te bevorderen dat een gecoördineerd minderhedenbeleid in de gemeenten tot stand zou komen dan wel versterkt zou worden. Reeds bij de instelling van de EBK-regeling is uitdrukkelijk de mogelijkheid open gehouden om deze bijdrageregeling te zijner tijd te decentraliseren naar het Gemeentefonds. Zo wordt in de adviesaanvraag aan de Raad voor de gemeentefinanciën van 9 oktober 1980 door de bewindsman van Binnenlandse Zaken opgemerkt:

«Gekozen is voor een tijdelijke regeling, tot 1 januari 1983, met mogelijkheid van verlenging, ten einde ervaring op te doen, alvorens in een meer definitieve bijdrage in de extra bestuurskosten voor gemeentelijk minderhedenbeleid te voorzien. De mogelijkheid van toekenning van een bijdrage via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds zal daarbij uitdrukkelijk worden overwogen».

Na een evaluatie van de bijdrageregeling is besloten tot toevoeging van de met deze bijdrageregeling gemoeide middelen aan het Gemeentefonds.

Uit de evaluatie van de EBK-regeling is naar voren gekomen dat de bovengenoemde doelstelling goeddeels is bereikt. De gemeentebesturen zijn het belang van een gecoördineerd minderhedenbeleid gaan inzien. Nu de EBK-gelden worden gedecentraliseerd, krijgen de gemeenten grotere beleidsvrijheid. Gelet op het *grosso modo* in stand blijven van de bestaande financiële geldstromen, en ook op het belang dat de gemeenten zijn gaan hechten aan een gecoördineerd minderhedenbeleid, verwachten wij niet dat de met decentralisatie samenhangende vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid zal leiden tot wezenlijke veranderingen in het door de gemeente gevoerde beleid.

Zoals in paragraaf 2 zal worden aangegeven is het niet mogelijk gebleken met behulp van bestaande verdeelmaatstaven van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds de EBK-gelden binnen het Gemeentefonds te verdelen zonder dat aanzienlijke herverdeel-effecten zouden optreden. Wij achten het derhalve nodig en gewenst de verdeelmaatstaven zo aan te passen dat rekening kan worden gehouden met de aanwezigheid van aantallen minderheden per gemeente.

2. Wenselijkheid van een nieuwe verdeelmaatstaf

Wij hebben onderzocht of het mogelijk zou zijn de EBK-gelden te verdelen met behulp van de bestaande verdeelmaatstaven van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Wij menen dat de verfijning sociale structuur daarvoor het meest in aanmerking komt.

Een verhoging van de bedragen per eenheid van de verfijning sociale structuur bleek echter tot aanzienlijke herverdelingen te leiden. Dit bleek ook het geval te zijn bij een verlaging van het zogenaamde toetsingspercentage van onderdeel twee van de verfijning sociale structuur.

Dat beide onderzochte methoden niet voldoen wordt vooral veroorzaakt door het volgende mechanisme. Enerzijds komt een deel van de verhoging van de verfijning sociale structuur terecht bij gemeenten die geen EBK-gelden ontvangen. Anderzijds is er een niet onaanzienlijk aantal EBK-gemeenten dat niet profiteert van de onderzochte verhoging van de verfijning sociale structuur.

Wij menen dan ook dat het nodig en gewenst is de bestaande verfijning sociale structuur uit te breiden.

3. Opzet van de nieuwe maatstaf

3.1 Bestaande maatstaf

De EBK-regeling beoogt een financiële bijdrage te bieden voor de extra gemeentelijke bestuurskosten van totstandkoming dan wel versterking van zoveel mogelijk gecoördineerd minderhedenbeleid op lokaal niveau. Wij merken op – en dit is van belang in verband met de te ontwerpen verdeelmaatstaf binnen het Gemeentefonds – dat de EBK-regeling geen exacte kostendekking nastreeft maar een «financiële bijdrage» betreft. Deze financiële bijdrage wordt door de EBK-regeling berekend met behulp van de volgende uitkeringsformule. Daarbij wordt ook bepaald wat in de EBK-regeling onder een minderheidsgroepering wordt verstaan (artikel 3 van de ministeriële regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken van 23 februari 1981, nummer CM80/U960):

1. Voor een bijdrage komen in aanmerking gemeenten, waarvan het aantal tot de in lid 3 genoemde minderheidsgroepen behorende ingezetenen 1% van het totale inwonertal, doch ten miste 250, bedraagt;

2. De bijdrage bedraagt:

– bij een aantal van die ingezetenen van 250 of meer doch minder dan 1000, f40 per bedoelde ingezetene, zulks met een minimum van f30 000;

– bij een aantal van die ingezetenen van 1000 of meer doch minder dan 5000, f 40 000 plus f35 per bedoelde ingezetene boven het aantal 1000;

– bij een aantal van die ingezetenen van 5000 of meer doch minder dan 10 000, f 180 000 plus f 30 per bedoelde ingezetene boven het aantal van 5000;

– bij een aantal van die ingezetenen van 10 000 of meer f 330 000 plus f 25 per bedoelde ingezetene boven het aantal van 10 000.

3. Grondslag voor een bijdrage in de extra bestuurskosten vormt het aantal ingezetenen, behorend tot één of meer van de volgende minderheidsgroepen:

a. Surinamers;

b. Antillianen;

c. Molukkers;

d. Werknemers en hun gezinsleden afkomstig uit de wervingslanden Spanje, Portugal, Turkije, Griekenland, Marokko, Tunesië en Joegoslavië, alsmede Kaap-Verdië;

e. Woonwagenbewoners en zigeuners;

f. Vluchtelingen en andere asielzoekers.

4. Bedoelde ingezetenen, van Nederlandse of buitenlandse nationaliteit dan wel stateloos, worden bij de bepaling van de grondslag voor een bijdrage in de extra bestuurskosten meegerekend, voor zover zij rechtens in Nederland verblijven.

5. Als peildatum voor het aantal in lid 1 bedoelde ingezetenen geldt 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar, waarvoor een bijdrage in de extra bestuurskosten wordt aangevraagd. Van het aantal, dat dient als grondslag voor een bijdrage wordt door de gemeente opgave gedaan. De minister stelt in laatste instantie het aantal vast, waarop de bijdrage wordt gebaseerd.

Bij besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken van 2 november 1984 (nr. CM84/U1584-C) is voor de toepassing van de EBK-regeling het in het eerste lid bedoelde aantal inwoners behorend tot minderheidsgroeperingen bevroren naar de stand op 1 januari 1983.

Het is denkbaar dat gemeenten hun minderhedenbeleid tevens richten op andere dan de onder punt 3 genoemde minderheidsgroepen. Echter, om praktische redenen (de onder punt 3 genoemde groepen zijn kwantitatief de belangrijkste) en vanwege de doelstelling (geen exacte kostenvergoeding maar een financiële bijdrage) richt de EBK-regeling zich op de onder punt 3 genoemde minderheidsgroepen. Landelijk (dus inclusief personen in gemeenten die niet onder de EBK-regeling vallen) gaat het daarbij om ongeveer 630 000 personen, als volgt verdeeld over de in punt 3 genoemde minderheidsgroepen:

a. Surinamers	: 180 000
b. Antillianen	: 40 000
c. Molukkers	: 40 000
d. buitenlandse werknemers (waarvan 260 000 uit Turkije en Marokko)	: 330 000
e. woonwagenbewoners en zigeuners	: 30 000
f. vluchtelingen en andere asielzoekers	: 10 000

Hiervan bevinden zich ongeveer 540 000 personen in gemeenten die onder de EBK-regeling vallen.

Met de EBK-regeling was in 1985 en 1986 een bedrag gemeoid van *f* 17,7 miljoen (inclusief loon-en prijsbijstelling 1985). Daarvan is *f* 13,3 miljoen in beginsel van blijvende aard. Het resterende deel, ad *f* 4,4 miljoen, betreft een tot en met 1988 geldende tijdelijke toewijzing uit een structureel bedrag van *f* 25 miljoen voor het minderhedenbeleid (voor de goede orde merken we op dat de eerder genoemde *f* 13,3 miljoen geen onderdeel uitmaakt van de *f* 25 miljoen). Deze toewijzing heeft indertijd plaatsgevonden, omdat door de groeiende aantallen minderheden per gemeente het oorspronkelijk vastgestelde bedrag ontoereikend was geworden. De aanvulling ad *f* 4,4 miljoen is tijdelijk van aard, omdat de regelmatige evaluatie van het minderhedenbeleid het noodzakelijk maakt niet alle geldmiddelen van het minderhedenbeleid onherroepelijk te verdelen.

In het kader van de besluitvorming over de rijksbegroting 1987 is besloten dat het aan het Gemeentefonds toe te voegen bedrag met *f* 1 miljoen wordt verminderd tot *f* 16,7 miljoen. Dit komt overeen met een korting op de uitkeringen aan de gemeenten van ongeveer 6%. Deze vermindering met *f* 1 miljoen is voor de helft toegepast op het structurele bedrag en voor de andere helft op het tijdelijke bedrag.

Volgens spelregel 10 van de Evenredigheidsnota (Kamerstukken II, 1983-1984 18 328, nr. 2, paragraaf 4) dient bij kortingen op specifieke uitkeringen onder andere gelijktijdige aanpassing van regelgeving plaats te vinden (verlaging van eisen, vermindering van voorschriften, etc.), zodat afwenteling op de lagere overheden wordt voorkomen.

In verband hiermee merken wij het volgende op. Het kabinet is van mening dat een besparing op de bestuurskosten in deze orde van grootte door de gemeenten gerealiseerd kan worden, aangezien vanaf 1987, na overheveling van de gelden naar het Gemeentefonds, geen andere voorwaarden dan de getalscriteria van de verfijningsregeling zullen worden gesteld ter verkrijging van een uitkering. De voorwaarden in de huidige bijdrageregeling ter verkrijging van een uitkering – een gemotiveerde subsidieaanvraag, toezending van een door de gemeenteraad vastgesteld verslag en een door de gemeenteraad vastgestelde gereglementeerde inspraakregeling – komen als zodanig te vervallen. Voorts vervalt de verplichting een jaarlijkse opgave te doen van de aantallen minderheden behorende tot de respectievelijke minderheidsgroeperingen op basis van een telling in het bevolkingsregister dan wel het vreemdelingenregister.

Globaal kan het tijdsbeslag van deze verplichtingen, afhankelijk van de omvang van de minderheidsgroeperingen, worden gesteld op 1 à 4 weken arbeidstijd. Dit komt globaal overeen met een besparing van *f* 2 000 à *f* 8 000. Voor het merendeel van de desbetreffende gemeenten zal deze besparing toereikend zijn om de korting van 6% op te vangen.

Indien dit voor een aantal gemeenten niet toereikend is, bij voorbeeld voor een gemeente met een zeer groot aantal inwoners behorende tot een minderheidsgroepering, kan de korting tevens worden opgevangen door bijvoorbeeld de ambtelijke coördinatie van het minderhedenbeleid te stroomlijnen. Aangezien de fase van opbouw van de ambtelijke coördinatie in het gemeentelijk minderhedenbeleid inmiddels voor de desbetreffende gemeenten goeddeels achter de rug is, is het voor de desbetreffende gemeenten mogelijk de inspanningen ter zake te verlichten.

Gelet op het voorgaande zijn wij van mening dat de bedoelde ombuiging door de gemeenten opgevangen kan worden.

Het voorgaande houdt in dat voor structurele overheveling per 1 januari 1987 dat gedeelte van de begrote middelen van de EBK-regeling voor overheveling naar het Gemeentefonds in aanmerking komt, dat in alle opzichten structureel van aard is, te weten f 12,8 miljoen. Daarboven wordt voor de uitkeringsjaren 1987 en 1988 een bedrag van f 3,9 miljoen aan het Gemeentefonds toegevoegd.

Voor 1987 en 1988 zal het te verdelen bedrag derhalve f 16,7 miljoen bedragen. De bestemming van de tijdelijke bijdrage ad f 3,9 miljoen in de periode daarna is afhankelijk van een beslissing van de regering over de aanwending, voor het minderhedenbeleid in 1989 en volgende jaren, van het bedrag dat na genoemde ombuiging resteert van het bedrag van f 25 miljoen. In het geval de regering besluit om de bestemming van de tijdelijke bijdrage ad f 3,9 miljoen na 1988 ongewijzigd te laten, zal aan deze tijdelijke toevoeging van f 3,9 miljoen met ingang van 1989 alsnog een structureel karakter worden gegeven.

3.2 Nieuwe maatstaf

Evenals bij de EBK-regeling zijn bij de verfijning twee elementen van belang: de formule (3.2.1) en de te hanteren basisgegevens (3.2.2).

3.2.1 Formule

Wij achten het gewenst de in paragraaf 3.1 geschetste uitkeringsformule om te zetten in een redactie die aansluit op het Besluit verfijningen algemene uitkering 1984. Deze redactie is opgenomen in artikel 2.4.4. Zij komt op het volgende neer. Aan elke gemeente waarvan het aantal inwoners behorend tot een minderheidsgroep op 1 januari 1983 meer dan 250 en meer dan 1% van het aantal inwoners bedraagt, wordt een verfijningsuitkering gedaan. Deze uitkering bestaat uit een bedrag per gemeente en een bedrag per inwoner behorend tot een minderheidsgroep, voorzover dit aantal meer dan 750 bedraagt. Daarbij wordt een schijven-tarief toegepast, waarvan de opbouw is:

schijf 1 : het aantal boven 750 tot en met 1 000;

schijf 2 : de volgende 4 000;

schijf 3 : de volgende 5 000;

schijf 4 : iedere volgende inwoner behorend tot een minderheidsgroep.

Deze formule leidt als zodanig niet tot herverdelingen ten opzichte van de verdeling volgens de EBK-formule.

Om voor 1986 op de bedragen van de EBK-regeling uit te komen, dienen in de in artikel 2.4.4 opgenomen formule de volgende bedragen per eenheid te worden gehanteerd ($\times f 1$):

I	: 30 000
K:	
schijf 1:	40
schijf 2:	35
schijf 3:	30
schijf 4:	25

De bedragen die met ingang van 1987 voor de verfijning sociale structuur zullen gelden zijn lager, omdat deze bedragen exclusief het zogenaamde uitkeringspercentage luiden. Daarnaast zijn de verfijningsbedragen lager dan de bedragen uit de EBK-regeling vanwege de ombuiging

met f 1 miljoen. De bedragen voor het onderdeel minderheden van de verfijning sociale structuur, voorgesteld door de letters I en K, luiden met ingang van het uitkeringsjaar 1987 derhalve als volgt ($\times f 1$, exclusief het uitkeringspercentage 1986 van 523):

I	5400
K:	
schijf 1	7,20
schijf 2	6,30
schijf 3	5,40
schijf 4	4,50

Indien te zijner tijd niet zou worden besloten om aan de tijdelijke toevoeging van f 3,9 miljoen een structureel karakter te geven, zullen deze bedragen moeten worden bijgesteld. In dat geval ligt het in de rede deze bedragen evenredig te corrigeren (dat wil zeggen met een factor 128/167).

Het verdeelstelsel van de algemene uitkering van het Gemeentefonds kent thans de verfijning sociale structuur; deze bestaat uit twee onderdelen. Vanwege de inhoudelijke samenhang met de sociale structuur hebben wij er de voorkeur aan gegeven de uitkering in verband met minderheden als een derde onderdeel aan de verfijning sociale structuur toe te voegen.

Ten slotte merken wij op dat het onderdeel minderheden van de verfijning sociale structuur niet, zoals de EBK-regeling, voor gemeenten die niet aan de getalsmatige criteria voldoen een uitzonderingsmogelijkheid kent, bij voorbeeld wanneer door de aanwezigheid van minderheden sprake is van beduidende problemen.

Wij menen dat een dergelijke uitzonderingsmogelijkheid niet past in het verdeelstelsel van de algemene uitkering. Ons zijn geen objectieve criteria bekend waarop een dergelijke uitzonderingssituatie zou moeten worden gebaseerd. Het ontbreken van dergelijke criteria houdt bijvoorbeeld ook in dat voor de Raad voor de gemeentefinanciën een objectief kader ontbreekt waaraan het maken van een uitzondering kan worden getoetst. Wij zien voorts geen mogelijkheid een procedure te ontwerpen die met voldoende waarborgen is omkleed, zodanig dat een uitzonderingsmogelijkheid niet behoeft te leiden tot een inbreuk op het uitgangspunt dat verfijningen op zo objectief mogelijke criteria moeten zijn gebaseerd. Wij wijzen een uitzonderingsmogelijkheid dan ook af.

Wij voegen hieraan nog het volgende toe. De uitzonderingsmogelijkheid van de EBK-regeling had betrekking op gemeenten die niet voldeden aan de getalsmatige criteria (meer dan 250 en meer dan 1%); daarnaast moest sprake zijn van beduidende problemen. In de praktijk ging het daarbij om een drietal gemeenten die op grond van de uitzonderingsmogelijkheid niettemin in aanmerking kwamen voor een minimumbijdrage van (afgerond) f 30 000. Wij menen dat het aantal gemeenten verwaarloosbaar klein is en dat het bedrag niet als een bedrag van betekenis kan worden aangemerkt of als een reële bijdrage in beduidende problemen.

3.2.2 Basisgegevens

De EBK-regeling maakt gebruik van gemeentelijke opgaven, op basis waarvan het aantal personen behorend tot minderheidsgroeperingen door de minister van Binnenlandse Zaken wordt vastgesteld. Een zodanige maatstaf voldoet aan voorwaarden die wij in het algemeen aan verdeelmaatstaven stellen, zoals het niet op korte termijn beïnvloedbaar zijn door gemeentelijk beleid en beperkte kosten van waarneming (zie voor deze voorwaarden Kamerstukken II, 1982/1983, 17 719, nr. 3, paragraaf 2.3.2). Een dergelijke maatstaf voldoet echter niet aan de eveneens gestelde voorwaarde van objectieve meetbaarheid. Wij hebben het

gebruik van gemeentelijke opgaven ten behoeve van uitkeringsonderdelen van de algemene uitkering van het Gemeentefonds reeds eerder afgewezen, en wel in verband met de introductie van wooneenheden (zie onder andere Kamerstukken II, 1982/1983, 17 719, nr. 9, blz. 55).

Wij achten het dan ook gewenst aan te sluiten bij een minderhedenstatistiek die het CBS voornemens is op te zetten. Naar de huidige inzichten zal deze statistiek echter pas op zijn vroegst over 1989 voor het eerst beschikbaar zijn. Thans is nog niet geheel duidelijk voor welke definitie van minderheidsgroepen het mogelijk zal zijn gegevens aan de op te zetten CBS-statistiek te ontlelen.

Wel zijn wij met het CBS in overleg aangaande de definitie en onderverdeling van de door het CBS te verwerven gegevens. Het is mogelijk dat het beschikbaar komen van de CBS-gegevens een aanpassing van de verfijning noodzakelijk maakt. Zonodig zullen wij dan een nadere wijziging van het Besluit verfijningen algemene uitkering 1984 bevorderen.

Het is dan ook – helaas – op dit moment nog niet mogelijk uit te gaan van CBS-cijfers. Evenmin is het mogelijk nu al een teldefinitie te geven op basis van CBS-statistiek. Omdat het echter gewenst is met ingang van 1987 de EBK-gelden via het Gemeentefonds te verdelen, achten wij het toelaatbaar in afwachting van het beschikbaar komen van CBS-gegevens ter zake tijdelijk gebruik te maken van de gegevens met betrekking tot minderheden zoals gehanteerd ten behoeve van de EBK-regeling. Tevens achten wij het gewenst in de periode tot het beschikbaar komen van de CBS-gegevens gebruik te maken van de gegevens die zijn gebruikt voor de vaststelling van de EBK-uitkering over 1986 (dit zijn de aantallen minderheden per 1 januari 1983) en niet van jaarlijkse gemeentelijke opgaven.

Wij verwachten dat het niet laten meetellen van jaarlijkse bijstellingen in de gemeentelijke opgaven slechts tot afwijkingen van beperkte omvang zal leiden. Gelet op het criterium dat het tijdsbeslag en de kosten van waarneming niet te groot mogen zijn, willen wij, in afwachting van het beschikbaar komen van CBS-gegevens ter zake, uitgaan van de gegevens per 1 januari 1983. Bij deze beslissing heeft tevens een rol gespeeld dat de EBK-regeling, zoals reeds vermeld, geen exacte kostendekking nastreeft maar een «financiële bijdrage» betreft. Ook aan verfijningen wordt niet de eis gesteld dat er sprake is van een exacte kostendekking. Volstaan kan worden met het stellen van de voorwaarde dat een globaal verband aanwezig is tussen de indicator en de behoeften van de gemeenten aan extra middelen. Wij zijn van mening dat, ook met de tijdelijke bevrozing naar de stand per 1 januari 1983, er in voldoende mate een verband aanwezig is tussen de indicator en de middelenbehoefte.

Wij kunnen ons voorstellen dat er gemeenten zijn die voldoen aan de twee voorwaarden voor het in aanmerking komen voor de verfijning maar die niet in aanmerking komen voor de EBK-regeling. Die situatie zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen voor gemeenten die niet voldaan hebben aan de in de EBK-regeling opgenomen voorwaarden ten aanzien van bijvoorbeeld een verslaglegging.

We willen daarom gemeenten, die in 1986 geen uitkering ontvingen op grond van de EBK-regeling, alsnog in de gelegenheid stellen in aanmerking te komen voor dit onderdeel van de verfijning (artikel 2.4.6, tweede tot en met vierde lid). Het gemeentebestuur dient daartoe een verzoek in te dienen bij de minister van Financiën. De beheerders van het Gemeentefonds stellen, op basis van dit verzoek, het aantal inwoners behorend tot een minderheidsgroep vast. Daarbij zullen zij uitgaan van de stand op 1 januari 1983, ten einde de gemeenten die in aanmerking komen voor dit onderdeel van de verfijning sociale structuur zoveel mogelijk gelijk te behandelen.

Daarnaast zullen enkele gemeenten op grond van de voorwaarde dat het aantal inwoners behorende tot een minderheidsgroep minstens 250 en minstens 1 procent van het aantal inwoners dient te bedragen geen

verfijningsuitkering ontvangen terwijl zij wel in aanmerking kwamen voor EBK-gelden. Dit komt bijvoorbeeld door de mogelijkheid die de minister van Binnenlandse Zaken had af te wijken van de strikte toetsing aan de voorwaarden. Dit kwam bijvoorbeeld voor wanneer door de aanwezigheid van minderheden sprake was van beduidende problemen (artikel 8 van de EBK-regeling). De verfijning kent daarentegen niet de mogelijkheid dergelijke uitzonderingen te maken. Door de toepassing van de objectieve criteria van de verfijning zullen derhalve de vroeger gemaakte uitzonderingen komen te vervallen.

4. Adviezen

Wij hebben een voorontwerp van dit besluit voorgelegd aan de landelijke Advies- en Overlegstructuur Minderhedenbeleid en aan de Raad voor de gemeentefinanciën. Beide adviezen waren positief. Met betrekking tot het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën merken wij voorts het volgende op.

De Raad voor de gemeentefinanciën merkt in zijn advies op dat het voorstel in de richting ligt van meer decentralisatie naar de gemeenten en verwacht dat het voorstel perspectieven biedt voor toekomstige overhevelingen van specifieke uitkeringen op het terrein van het minderhedenbeleid. Het heeft de Raad voor de gemeentefinanciën echter bevreemd dat niet het volledige bedrag van f 17,7 miljoen onherroepelijk aan het Gemeentefonds wordt toegevoegd.

Wij merken op dat in de adviesaanvraag aan de Raad voor de gemeentefinanciën het voorstel was opgenomen om f 13,3 miljoen aan het Gemeentefonds toe te voegen en f 4,4 miljoen via een tijdelijke specifieke uitkering te verdelen. In een later stadium, na advisering door de Raad voor de gemeentefinanciën, is overeengekomen dat het volledige bedrag van f 17,7 miljoen met ingang van 1987 aan het Gemeentefonds zou worden toegevoegd, zij het dat daarvan f 4,4 miljoen slechts voor de jaren 1987 en 1988 kon worden vastgelegd. Dit laatste omdat, zoals reeds vermeld, de bestemming van het bedrag na 1988 nog niet definitief is. Vervolgens is, in het kader van de besluitvorming over de rijksbegroting 1987, besloten het aan het Gemeentefonds toe te voegen bedrag met f 1 miljoen te verminderen.

Wij zijn van mening dat wij met dit bijgestelde voorstel voor zover mogelijk zijn tegemoet gekomen aan het verzoek van de Raad voor de gemeentefinanciën om het volledige bedrag van f 17,7 miljoen naar het Gemeentefonds over te hevelen. Daarmee is ook voorkomen dat een nieuwe tijdelijke specifieke uitkering moest worden ingesteld. De Raad voor de gemeentefinanciën heeft geadviseerd met name voor gemeenten, die niet onder de EBK-regeling vielen en die in aanmerking wensden te komen voor een uitkering ingevolge het verfijningsonderdeel minderheden, een bezwaarprocedure in te stellen met betrekking tot het vastgestelde aantal. De Raad voor de gemeentefinanciën acht in dit verband een dergelijke procedure beter passend bij de aard van de eventuele geschillen en ook sneller en korter dan een beroepsprocedure. Wij hebben dit advies overgenomen voor de gemeenten die niet in aanmerking kwamen voor de EBK-regeling maar die wel voldoen aan de vereisten voor de verfijning. Voor de gemeente die in aanmerking kwam voor de EBK-regeling heeft ons inziens een dergelijke bezwaarprocedure niet te bestaan. Deze gemeente ontving al enkele jaren een uitkering op grond van dezelfde gegevens uit 1983 die ook voor de verfijning worden gehanteerd. Wij nemen aan dat deze aantallen inmiddels zijn aanvaard.

Voorts heeft de Raad voor de gemeentefinanciën enkele redactionele verbeteringen voorgesteld. Wij hebben deze verwerkt.

5. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, artikel 2.4.4

Met enkele fictieve voorbeelden willen wij de formule toelichten.

1. Een gemeente, die in aanmerking komt voor de verfijning, heeft 6 000 inwoners behorende tot een minderheidsgroep. Toepassing van de formule leidt tot het volgende bedrag (in basis, $\times f 1$): $5\,400 + 250 \times 7,20 + 4\,000 \times 6,30 + 1\,000 \times 5,40 = 37\,800$.

2. Een gemeente met 31 000 inwoners heeft 300 inwoners behorend tot een minderheidsgroep. Dit aandeel van 300 is wel meer dan 250 maar minder dan 1% van het aantal inwoners. De gemeente komt niet in aanmerking voor het onderdeel minderheden van de verfijning sociale structuur.

3. Als voorbeeld 2 maar nu met 29 000 inwoners. Deze gemeente komt wel in aanmerking voor het onderdeel minderheden van de verfijning sociale structuur. Toepassing van de formule leidt tot het volgende bedrag (in basis, $\times f 1$): $5\,400 + 0 \times 7,20 = 5\,400$.

Artikel I, artikel 2.4.5

In dit artikel wordt gedefinieerd wat onder een minderheidsgroep in de zin van de artikelen 2.4.4 en 2.4.6 wordt verstaan. Bij deze definiëring is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de categorieën in de EBK-regeling op dit punt. Ter wille van de duidelijkheid is de redactie ten opzichte van de EBK-regeling enigszins aangescherpt. Het vereiste van een rechtmatig verblijf in Nederland duidt aan dat het ofwel om Nederlanders gaat ofwel over vreemdelingen die over een geldige verblijfstitel beschikken.

Onderdeel a

De EBK-regeling spreekt over werknemers en hun gezinsleden uit de wervingslanden. Het komt de ondergetekenden echter minder juist voor om, voor zover uit deze wervingslanden afkomstig, alleen werknemers (en hun gezinsleden) bij de verfijning te betrekken. In artikel 2.4.5 wordt derhalve niet gesproken van werknemers maar van personen. Overigens komt de term wervingslanden niet meer voor in de tekst. Voldoende is dat de landen die wij hierbij op het oog hebben met name worden genoemd. Onder «afkomstig uit» verstaan wij: met de nationaliteit van genoemd land, in genoemd land geboren dan wel dat een of beide ouders in genoemd land geboren zijn. Voor de gezinsleden van de personen in onderdeel a is niet van belang welke nationaliteit zij hebben of waar zij geboren zijn.

Onderdeel b en c

De EBK-regeling spreekt over woonwageneigenaren en zigeuners. In verband echter met de problemen die zich zouden kunnen voordoen bij de vaststelling van de aantallen personen die men tot de groep van zigeuners moet rekenen, wordt er de voorkeur aan gegeven te spreken over bewoners van woonwagens (onderdeel b) en van een bepaalde categorie niet in woonwagens wonende zigeuners (onderdeel c).

Het gaat bij deze laatste categorie om zigeuners die bij een tweetal gelegenheden, die in artikel 2.4.5. worden genoemd, tot Nederland zijn toegelaten. Deze personen wonen in het algemeen in woningen. Zij kunnen tot de doelgroep van het minderhedenbeleid gerekend worden. Hoewel het hier om een relatief zeer kleine categorie gaat (landelijk ongeveer 600 personen), is het gewenst deze expliciet te noemen. Deze categorie viel namelijk ook onder de EBK-regeling. Door de zeer ongelijke spreiding over de gemeenten is het daarom voor een, weliswaar klein, aantal gemeenten van belang dat deze categorie expliciet in het besluit wordt genoemd.

De gemeenten kunnen het aantal personen dat voldoet aan de in onderdeel c opgenomen formulering objectief vaststellen. Dit is van belang in verband met het gestelde in artikel 2.4.6, tweede en derde lid. De minister van Justitie kan, op verzoek van de minister van Financiën, verifiëren of personen, die volgens de gemeentelijke opgave tot de onder c genoemde categorie behoren, voldoen aan de in artikel 2.4.5 opgenomen formulering. Het is denkbaar dat enkele zigeuners buiten de in artikel 2.4.5 opgenomen definitie vallen. Nu het, naar onze stellige indruk, om een beperkt aantal personen gaat, achten wij dit acceptabel.

Onderdeel d

De categorie vluchtelingen en asielgerechtigden heeft betrekking op zowel vluchtelingen met de A-status (toelating als vluchteling) als op vreemdelingen met de B-status (verblijf als asielgerechtigde).

Artikel I, Artikel 2.4.6, eerste lid

Voor de gemeenten waaraan in 1986 een EBK-uitkering is toegekend, wordt met ingang van 1987 uitgegaan van het aantal ingezetenen behorend tot de in de EBK-regeling genoemde minderheidsgroepen, zoals in 1986 door de minister van Binnenlandse Zaken toegepast. Wanneer een gemeente op grond van dit aantal voldoet aan de criteria genoemd in artikel 2.4.4 (meer dan 250 en meer dan 1% van het aantal inwoners in het uitkeringsjaar), wordt de in dat artikel opgenomen formule toegepast.

Artikel I, Artikel 2.4.6, tweede lid

Als een gemeente, waaraan in 1986 geen EBK-uitkering is toegekend, in aanmerking wil komen voor het onderdeel minderheden van de verfijning sociale structuur, kan zij een verzoek indienen bij de minister van Financiën. Alvorens deze, met de minister van Binnenlandse Zaken, het aantal personen behorend tot een minderheidsgroep op 1 januari 1983 vaststelt, vraagt hij het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën.

Na advisering stellen de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken het aantal inwoners behorend tot een minderheidsgroep vast. Zij delen dit aantal mee aan het gemeentebestuur en aan de Raad.

Artikel I, Artikelen 2.4.6, derde en vierde lid, en 2.4.7

De vastgestelde procedure is zoveel mogelijk overeenkomstig de ook bij de verfijning bodemgesteldheid voorgeschreven procedure (paragraaf 2.3 van het Besluit verfijningen algemene uitkering 1984).

Artikel II

Door middel van dit artikel worden de bedragen per eenheid zoals die over het uitkeringsjaar 1987 zullen gelden vastgesteld. Dit laat uiteraard onverlet dat na 1987 de bedragen per eenheid kunnen wijzigen bijvoorbeeld als gevolg van herverdelingen, het in de algemene uitkering opnemen van gelden gemoeid met specifieke uitkeringen, zodra over de inhoud van de te treffen maatregelen overeenstemming bestaat, of als gevolg van het niet structureel worden van de tijdelijke toevoeging van f 3,9 miljoen.

Wij merken op dat hieruit voortvloeiende wijzigingen van de bedragen per eenheid op grond van artikel 13 van de Financiële-Verhoudingswet 1984, de Raad voor de gemeentefinanciën gehoord, bij ministeriële beschikking kunnen worden vastgesteld.

Artikel III en IV

Deze artikelen maken het mogelijk dat gemeenten die in 1986 geen EBK-uitkering ontvingen, mits het verzoek tot vaststelling van het aantal inwoners behorend tot een minderheidsgroep binnen zes maanden na plaatsing in het Staatsblad is gedaan, reeds met ingang van 1987 de verfijning ontvangen.

Artikel V

Op grond van artikel 61, tweede lid, van de Financiële-Verhoudingswet 1984 dient tenminste een maand gelegen te zijn tussen plaatsing in het Staatsblad en inwerkingtreding van het besluit.

6. Deregulering

Het voorliggende besluit is getoetst aan de Aanwijzingen inzake de terughoudendheid met regelgeving.

Het voorliggende besluit houdt in dat een bestaande specifieke uitkering wordt opgeheven. In de plaats daarvan wordt aan de verdeelsleutel van de algemene uitkering van het Gemeentefonds een onderdeel toegevoegd (zie ook paragraaf 2). De uitvoering van dit onderdeel vindt, in het kader van de uitvoering van de algemene uitkering, volledig geautomatiseerd plaats. Daarvoor is slechts een beperkte technische aanpassing nodig. De voor de uitvoering noodzakelijke gegevens zijn – behoudens voor gemeenten die een verzoek indienen op grond van artikel 2.4.6, tweede lid – reeds beschikbaar.

Voor de gemeenten treedt een verlichting op. Zij hoeven geen aanvraag meer in te dienen. Voorts hoeft de gemeente aan een aantal voorwaarden, die de te decentraliseren specifieke uitkering nog wel stelt, niet langer te voldoen.

Gelet op het voorgaande ontmoet het voorliggende besluit uit een oogpunt van terughoudendheid met regelgeving geen bezwaren.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
D. Y. W. de Graaff-Nauta

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning