
457

Besluit van 9 oktober 2000, houdende wijziging van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds in verband met de invoering van de maatstaf herindeling, alsmede enkele andere wijzigingen (Wijzigingsbesluit verdeelmaatstaven gemeentefonds 2000)

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

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 5 juli 2000, FO2000/U75924, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Financiën;

Gelet op artikel 8, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet;

De Raad van State gehoord (advies van 11 augustus 2000, nr. W04.00.0282/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 september 2000, nr. FO2000/U83349, mede namens de Staatssecretaris van Financiën;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In plaats van de verdeelmaatstaven die zijn vermeld in de tabelregels 8, 14 en 26 van bijlage 2 van de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet worden de desbetreffende maatstaven gehanteerd die in de bijlage bij dit besluit zijn opgenomen.

Artikel 2

Voor gemeenten waar een wijziging van de gemeentelijke indeling heeft plaatsgevonden, als bedoeld in de Wet algemene regels herindeling, en waar ten gevolge van deze wijziging twee of meer gemeenten zijn samengevoegd tot één gemeente, en de datum van samenvoeging 1 januari 2000 is, geldt in afwijking van de maatstaf die is vermeld in tabelregel 34 van bijlage 2 van de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet, de maatstaf die wordt toegevoegd in tabelregel 35 van de bijlage bij dit besluit.

Artikel 3

Gemeenten waar een wijziging van de gemeentelijke indeling heeft plaatsgevonden, als bedoeld in de Wet algemene regels herindeling, en waar ten gevolge van deze wijziging twee of meer gemeenten zijn samengevoegd tot één gemeente, en de datum van deze samenvoeging 1 januari 1998 of 1999 is, ontvangen een aanvulling op de gewenningsbijdrage die hen toekomt op grond van de verdeelmaatstaf, opgenomen in tabelregel 34 van bijlage 2 van de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet. Deze aanvulling wordt berekend als volgt:

$$(a+(bx^2)-c):3$$

waarbij:

a = het bedrag dat de gemeente zou toekomen op grond van de berekening van de verdeelmaatstaf opgenomen in tabelregel 35 eerste lid van de bijlage bij dit besluit, indien deze van overeenkomstige toepassing zou zijn geweest in het jaar van samenvoeging;

b = de som van de bedragen die in het jaar van de samenvoeging zouden zijn ontvangen op grond van de verdeelmaatstaven die zijn opgenomen in de tabelregels 17, 18 en 19, indien de samenvoeging niet had plaatsgevonden;

c = het bedrag dat de gemeente die door de samenvoeging is ontstaan toekomt op grond van de verdeelmaatstaf opgenomen in tabelregel 34 zoals deze luidde op de datum van de samenvoeging, gesommeerd over de jaren waarin deze maatstaf voor de betrokken gemeente geldt.

Een negatieve uitkomst wordt op nul gesteld.

Het berekende bedrag wordt in de jaren 2000, 2001 en 2002, voorafgaand aan de vaststelling van de algemene uitkering, toegevoegd aan het berekende uitkeringsbedrag voor de desbetreffende gemeente.

Artikel 4

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en werkt terug tot en met 1 januari 2000.

Artikel 5

Dit besluit wordt aangehaald als: Wijzigingsbesluit verdeelmaatstaven gemeentefonds 2000.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 9 oktober 2000

Beatrix

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

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos

Uitgegeven de zesentwintigste oktober 2000

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 14 november 2000, nr. 221.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Juridische vormgeving

Per 1 januari 1997 is de nieuwe Financiële-verhoudingswet (Fvw) in werking getreden. Daarin zijn onder meer de algemene eisen waaraan de verdeling en de maatstaven van de algemene uitkering uit het gemeentefonds moeten voldoen geregeld. Om het verdeelstelsel flexibel te houden zijn alleen de hoofdstructuur en de uitgangspunten in de wet geregeld. De uitwerking van het stelsel in verdeelmaatstaven wordt, na de eerste vaststelling in de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet (IFvw), in een algemene maatregel van bestuur geregeld. Voor een uitgebreide beschouwing omtrent dit nieuwe stelsel wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Fvw en memorie van toelichting bij de IFvw.

Dit besluit berust op artikel 8, derde lid, van de Fvw, dat de fondsbeheerders de opdracht geeft om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen welke verdeelmaatstaven worden gehanteerd en hoe deze worden gehanteerd, binnen de kaders van het eerste en tweede lid van dat artikel. Het onderhavige besluit bevat een nieuwe maatstaf herindeling, een uitbreiding van de leerlingenmaatstaf, een aanpassing van de bevroren maatstaf bijstandsontvangers, en een fixatie van de peildatum voor de maatstaf stadsvernieuwing.

Aangezien aan deze maatregel een zogenoemde voorhangprocedure is verbonden, is de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de vaststelling van de verdeelmaatstaven gewaarborgd. Ingevolge artikel 8, vierde lid, van de Fvw dient de maatregel niet eerder in werking te treden dan acht weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin hij is geplaatst. In een dergelijk geval van gecontroleerde delegatie is het wenselijk het tijdstip van inwerkingtreding bij koninklijk besluit te bepalen. Het onderhavige besluit zal worden toegepast met ingang van de uitkering voor het uitkeringsjaar 2000. Hiermee heeft het terugwerkende kracht; daarbij moet evenwel in aanmerking worden genomen dat de vaststelling van de definitieve uitkeringen pas enkele jaren na het uitkeringsjaar plaatsvindt. Tot die tijd worden de voorlopig berekende bedragen uitgekeerd in de vorm van voorschotten. De gemeenten zijn, zoals altijd, geruime tijd tevoren geïnformeerd over belangrijke wijzigingen, zoals de onderhavige, door middel van de gemeentefondscirculaires.

Wij hebben er niet voor gekozen om de verdeelmaatstaven integraal in dit besluit op te nemen. Dit wijzigingsbesluit bevat slechts enkele kleine aanpassingen. Op dit moment wordt gewerkt aan een herziening van een aantal verdeelmaatstaven naar aanleiding van de bevindingen van een herijking van de gemeentelijke kostenstructuren. Bij gelegenheid van de juridische vormgeving van die herziening zijn wij voornemens de verdeelmaatstaven voor het gemeentefonds en het provinciefonds op te nemen in één algemene maatregel van bestuur.

Artikelsgewijze toelichting

Maatstaf uitvoeringskosten bijstandsontvangers (tabelnummer 8) en schaalfactor (tabelnummer 9)

In 1999 is voor de maatstaf uitvoeringskosten bijstandsontvangers een bevroren gemiddelde ingevoerd over drie peiljaren (1995, 1996, 1997). Voor deze bevroering is destijds gekozen om twee redenen. Ten eerste mag worden verondersteld dat de hoogte van de uitvoeringskosten en de

omvang van het gemeentelijk uitvoeringsapparaat niet onmiddellijk, maar met een zekere vertraging worden aangepast aan het uitkeringsvolume. Ten tweede wordt hiermee voorkomen dat intensief gemeentelijk uitstroom- en fraudebeleid een onbedoeld negatief effect op de algemene uitkering heeft. Dit bevroren gemiddelde is in 1999 gecorrigeerd voor de categorie adresloze bijstandsontvangers, zoals per ultimo 1998 ingeschreven bij de 48 gemeenten genoemd in het Bijstandsbesluit adreslozen. Deze categorie maakte in de jaren 1995–1997 nog geen deel uit van het aantal bijstandsontvangers. In het onderhavig besluit wordt nogmaals een correctie toegevoegd, namelijk voor de categorie kunstenaars die in de periode 1995–1997 een bijstandsuitkering ontvingen en op de peildatum ultimo 1999 een uitkering op grond van de Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars ontvangen. Dit aantal wordt op het bevroren gemiddelde in mindering gebracht.

De wijzigingen in tabelnummer 8 werken door in de eraan gekoppelde maatstaf in tabelnummer 9 (de schaalfactor, waarmee een compensatie van het schaalnadeel van kleinere gemeenten wordt bereikt).

Leerlingmaatstaf (tabelnummer 14)

Sinds 1997 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de huisvesting van het basis-, speciaal (voortgezet) en voortgezet onderwijs. In dat jaar is daarom geld voor de onderwijshuisvesting overgeheveld van de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen naar het gemeentefonds. Gemeenten hebben in verschillende mate met onderwijshuisvestingskosten te maken, daarom is de leerlingmaatstaf ingevoerd, gebaseerd op het aantal leerlingen dat in een gemeente onderwijs volgt. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen leerlingen van speciale scholen voor basisonderwijs, leerlingen speciaal voortgezet onderwijs en leerlingen voortgezet onderwijs. De leerlingen in het speciaal onderwijs worden onderscheiden in een dure en een minder dure categorie.

Gebleken is dat in de aldus geformuleerde maatstaf onvoldoende rekening wordt gehouden met een klein aantal leerlingen dat zeer bijzondere vormen van speciaal onderwijs volgt, dat wordt gegeven aan groepen van 2, 3 of 6 leerlingen. De huisvestingskosten voor deze vormen van onderwijs zijn hoger dan de kosten voor de huisvesting van meer reguliere vormen van speciaal onderwijs. Met de in dit besluit doorgevoerde aanpassing van de leerlingmaatstaf worden de kosten van gemeenten die voor deze leerlingen onderwijshuisvesting verzorgen gehonoreerd.

Over deze aanpassing van de leerlingmaatstaf is advies gevraagd aan de Raad voor de financiële verhoudingen. De Raad heeft de aanpassing afgeraden. Ten eerste acht de Raad de aanpassing te zeer in strijd met het uitgangspunt van de globaliteit van het verdeelstelsel, en vreest voor een steeds verdergaande detaillering. Ten tweede ziet de Raad een ongewenste vermenging van beleidsuitvoering van het Rijk met de verdeling van het gemeentefonds.

Wij hebben dit advies van de Rfv niet opgevolgd. Wij zijn het eens met de Rfv dat gewaakt moet worden voor een overgedetailleerd verdeelstelsel, maar in dit geval achten wij deze aanvulling van de maatstaf uit het oogpunt van kostenoriëntatie noodzakelijk. De duidelijke signalen dat de vergoeding voor de gemeenten die dit soort onderwijsvoorzieningen huisvesten ontoereikend was hebben voor ons zwaar gewogen.

Maatstaf stadsvernieuwing (tabelnummer 26)

De maatstaf stadsvernieuwing is thans gekoppeld aan het aandeel dat rechtstreekse gemeenten en niet-rechtstreekse gemeenten hebben in het

Stadsvernieuwingsfonds. Het aandeel dat niet-rechtstreekse gemeenten hebben kon daarbij met behulp van het Besluit stads- en dorpsvernieuwing worden afgeleid.

De maatstaf in het gemeentefonds is dynamisch geformuleerd. Anders gezegd, als het aandeel van een gemeente in het Stadsvernieuwingsfonds verandert, verandert de uitkering uit de maatstaf stadsvernieuwing van het gemeentefonds mee. Bij de invoering van de maatstaf is er, in overeenstemming met het kabinetsbeleid, vanuit gegaan dat de activiteiten voor de stadsvernieuwing een eindig karakter hebben en dat het belang van deze maatstaf dus geleidelijk tot nihil zou afnemen.

De veronderstelling die ten grondslag ligt aan de maatstaf stadsvernieuwing en de koppeling aan de verdeling van het Stadsvernieuwingsfonds is, dat de maatstaf compensatie biedt voor een eigen bijdrage van de gemeente aan stads- en dorpsvernieuwing. Het Stadsvernieuwingsfonds gaat per 1 januari 2000 op in het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing (ISV). De invoering van het ISV dient met terugwerkende kracht tot 1 januari 2000 nog wettelijk te worden geregeld. Het ISV heeft een aanmerkelijk grotere reikwijdte en is qua omvang aanmerkelijk groter dan het Stadsvernieuwingsfonds.

Vanaf de introductie van de maatstaf stadsvernieuwing in 1997 tot het uitkeringsjaar 2000 heeft zich geen verandering voorgedaan in de verdeling. Hoewel dynamisch geformuleerd, was de maatstaf stadsvernieuwing in de praktijk tot 2000 dus statisch. Met ingang van 2000 treedt er, als gevolg van de invoering van de Wet ISV, wel een verandering op in de aandelen, ten gevolge van de Wet ISV én een interne verschuiving binnen de vier grootste gemeenten. De veranderingen die aan de orde zijn, geven de gelegenheid om de noodzaak en de betekenis van deze maatstaf kritisch onder ogen te zien. Om niet vooruit te lopen op mogelijke conclusies, is het gewenst de dynamiek die thans optreedt niet door te laten werken in de verdeling van de maatstaf en het aandeel van iedere gemeente voor 2000 (en voor 2001) te bevriezen op het aandeel dat de gemeente in 1999 had. Deze bevrozing, juridisch vorm gegeven door bevrozing van de peildatum in de derde kolom (waardoor dus gebruik zal blijven worden gemaakt van de per 1 januari 1999 vastgestelde gegevens, gerelateerd aan de op dat moment geldende regelgeving en uitvoeringspraktijk), schept voor de gemeenten voor de komende periode zekerheid en geeft ons de gelegenheid om een weloverwogen keuze te maken ten aanzien van de toekomst van de maatstaf vanaf 2002.

Herindelingsmaatstaf (tabelnummer 35 en artikel 2)

De herindelingsmaatstaf in het onderhavig besluit bevat een regeling voor herindelingen die plaats vinden op 1 januari 2000. Deze maatstaf is op andere wijze ingericht dan de gewenningsbijdrage in tabelregel 34 van de IFvw. Grondslag voor de maatstaf zijn ten eerste de vrijvallende vaste bedragen. Ten tweede is grondslag een bedrag per inwoner van de samenstellende gemeenten, minus het aantal inwoners van de grootste gemeente. Het bedrag per inwoner is f 30 (het resulterend bedrag na de uitvoering van de berekening in de formule van maatstaf 35), de uitkomst wordt vermenigvuldigd met 4.

Deze maatstaf, die alleen voor 2000 geldt, is op overeenkomstige wijze opgebouwd als de maatstaf herindeling zoals ze vanaf 2001 zal gelden. Anders dan voorheen geldt deze maatstaf niet voor wijzigingen van gemeentegrenzen waarbij geen samenvoeging van twee of meer gemeenten plaatsvindt (grenscorrecties en dergelijke). Omdat met ingang van 2001 een bredere aanpassing van het verdeelstelsel plaatsvindt, waarbij de gevoeligheid van het verdeelstelsel voor de effecten van herindeling sterk verminderd wordt, is dat geen bezwaar. Indien in 2000 een dergelijke wijziging zich zou voordoen, blijft de gewenningsbijdrage

(tabelregel 34, die dus met ingang van 2000 niet meer geldt voor samenvoegingen) van toepassing. Over het algemeen resulteert de nieuwe systematiek van de herindelingsmaatstaf in een aanmerkelijk robuustere compensatie bij herindeling dan de tot nu toe geldende regeling.

De Rfv heeft ook over de herindelingsmaatstaf advies uitgebracht. De Rfv kon zich in de gekozen uitgangspunten vinden.

Dit besluit bevat voorts een overgangsregeling voor gemeenten die zijn samengevoegd op 1 januari 1998 en 1999. Gemeenten die daarvoor, op grond van de berekening opgenomen in artikel 2 van dit besluit, in aanmerking komen ontvangen gedurende drie jaar een aanvulling op hun gewenningsbijdrage. De berekening is opgebouwd uit het bedrag dat de gemeente zou hebben ontvangen op grond van de maatstaf in tabelregel 35, ware deze van toepassing geweest, plus het deel van de gewenningsbijdrage waarop de gemeente zou kunnen rekenen in verband met de factor slechte bodem. De bijdrage in verband met de factor slechte bodem wordt vermenigvuldigd met twee omdat deze factor nog twee jaar relevant is. In 2001 wordt slechte bodem anders berekend, waardoor de gevoeligheid voor herindeling verdwijnt. In 1998 hebben geen herindelingsplaatsgevonden waarvoor de bodemfactor van belang is.

Concreet betekent dit overgangsregime, dat als de nieuwe maatstaf meer oplevert dan de oude gewenningsbijdrage, de bijdrage voor de betreffende gemeenten wordt opgehoogd tot het nieuwe bedrag. Indien de nieuwe berekening tot een lager bedrag zou leiden, dan blijft de bestaande gewenningsbijdrage ongewijzigd.

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

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos

Bijlage bij het Besluit van 9 oktober 2000, Stb. 457, houdende wijziging van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds in verband met de invoering van de maatstaf herindeling, alsmede enkele andere wijzigingen (Wijzigingsbesluit verdeelmaatstaven gemeentefonds 2000)

Nr.	Verdeelmaatstaf	Bron	Peildatum
8	<p>1. Het over de drie peiljaren gemiddelde aantal van de in maatstaf 7 bedoelde personen.</p> <p>2. Dit aantal wordt gecorrigeerd indien:</p> <p>a. een deel van de in het eerste lid bedoelde aantal personen een uitkering ontvangt op basis van de Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars. Dit deel wordt op het aantal van de in het eerste lid bedoelde personen in mindering gebracht.</p> <p>b. een gemeente is aangewezen om uitkeringen te verstrekken op basis van het Bijstandsbesluit adreslozen. Het aantal personen waaraan op basis van dit besluit uitkeringen worden verstrekt, wordt bij het aantal van de in het eerste lid bedoelde personen opgeteld.</p>	CBS	<p>1. 31 december 1995, 31 december 1996, 31 december 1997</p> <p>2. a. 31 december 1999 b. 31 december 1998</p>
14	<p>Het gecorrigeerd aantal leerlingen dat in de gemeente een van de volgende vormen van onderwijs volgt:</p> <p>1. a. onderwijs aan een «speciale school voor basisonderwijs» als gedefinieerd in artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs; b. voortgezet speciaal onderwijs, voor zover het onderwijs betreft als bedoeld in artikel 125 van de Wet op het voortgezet onderwijs, en praktijkonderwijs als bedoeld in artikel 10f van de Wet op het voortgezet onderwijs;</p> <p>2. speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs, als bedoeld in artikel 2, 2^e lid, van de Wet op de expertisecentra;</p> <p>3. voortgezet onderwijs voor zover het onderwijs betreft als bedoeld in artikel 5, onder a tot en met c, van de Wet op het voortgezet onderwijs.</p> <p>Correctie vindt plaats door het aantal leerlingen dat het onderwijs, bedoeld onder 1, 2 of 3 volgt, te vermenigvuldigen met: voor de leerlingen bedoeld onder 1: 1,97; voor de leerlingen bedoeld onder 2: 3,44, met dien verstande dat indien is bepaald dat het onderwijs wordt gegeven aan groepen van 2, 3 of 6 leerlingen het aantal leerlingen vervolgens bovendien wordt vermenigvuldigd met respectievelijk 4,30, 2,86, of 1,43; voor de leerlingen bedoeld onder 3: 0,73.</p>	Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	Het meest recente, in het jaar vóór het uitkeringsjaar vastgestelde aantal leerlingen
26	<p>Het in artikel 4, eerste lid, van het Besluit op de stads- en dorpsvernieuwing bedoelde bedrag voor de gemeente, gedeeld door het in dat artikel bedoelde bedrag aan beschikbare middelen.</p>		1 januari 1999
35	<p>Voor gemeenten waar een wijziging van de gemeentelijke indeling heeft plaatsgevonden, als bedoeld in de Wet algemene regels herindeling, artikel 1 onder a, indien tengevolge van deze wijziging twee of meer gemeenten zijn samengevoegd tot één gemeente, en de datum van deze samenvoeging 1 januari 2000 is, de uitkomst van de volgende berekening in guldens:</p> $[(12(a \times b) + 105,84(c-d))] \times e$ <p>Waarin:</p> <p>a = het vaste bedrag bedoeld in maatstaf 28, zoals vastgesteld voor het jaar van samenvoeging;</p> <p>b = het aantal gemeenten waarmee het totaal aantal gemeenten tengevolge van de samenvoeging verminderd wordt;</p> <p>c = het totaal aantal inwoners van de gemeenten die bij de herindeling worden samengevoegd op 1 januari van het jaar, voorafgaand aan het jaar van de samenvoeging;</p> <p>d = het aantal inwoners van de bij de samenvoeging betrokken gemeente met het grootste aantal inwoners op 1 januari van het jaar, voorafgaand aan het jaar van de samenvoeging;</p> <p>e = de uitkeringsfactor zoals vastgesteld voor het jaar van de samenvoeging.</p> <p>2. Het aldus berekende bedrag wordt uitgekeerd in vier jaarlijkse gecorrigeerde termijnen, verdeeld als volgt: 40% van het bedrag wordt uitgekeerd in het uitkeringsjaar 2000; 20 % van het bedrag wordt uitgekeerd in elk der uitkeringsjaren 2001, 2002 en 2003.</p> <p>Correctie vindt plaats door de termijnen te delen door de uitkeringsfactor over het uitkeringsjaar.</p>		