

Vergaderjaar 1996–1997 Nr. 4¹

24 552

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

24 553

Regels inzake de invoering van de Financiële-verhoudingswet (Invoeringswet Financiële-verhoudingswet)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 september 1996

Algemeen

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA hebben nadere opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over het wetsvoorstel voor een nieuwe Financiële-verhoudingswet (Fvw) en een Invoeringswet Financiële-verhoudingswet.

De leden van de PvdA-fractie danken ons voor de antwoorden op de gestelde vragen en voor het «Plan van aanpak periodiek onderhoud». Zij willen ons op basis daarvan nog enkele vragen voorleggen.

De leden behorende tot de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord en danken ons voor de antwoorden op de door hen gestelde vragen. Aangezien die antwoorden niet in alle opzichten bevredigend waren, gevoelden zij behoefte aan een nader voorlopig verslag.

Wij betreuren het dat wij met onze memorie van antwoord de leden van de CDA-fractie nog niet in alle opzichten tevreden hebben kunnen stellen. Daarom gaan wij in deze nadere memorie van antwoord graag op de gemaakte opmerkingen in en zullen wij de gestelde vragen beantwoorden.

Reikwijdte van de wet

De leden van de CDA-fractie geven aan dat wij er ten onrechte van uit gingen dat zij veronderstelden dat de OZB-inkomstenmaatstaf invloed zou hebben op de omvang van het gemeentefonds en dat een snelle groei van de OZB-grondslag zou worden afgeroomd door een korting op het gemeentefonds. Zij geven aan dat juist omdat zij zich er van bewust waren dat deze relatie niet aanwezig is, zij de vraag hadden gesteld in welke financiële positie gemeenten terecht zouden komen in de twee door hen geschetste gevallen. Concreet vroegen de leden van de CDA-fractie de regering de gevolgen te schetsen van een situatie waarin door het gecombineerde effect van waardeestijging en volume-ontwikkeling de OZB-grondslag aanmerkelijk sneller stijgt (met 2x), de Rijksbijdrage onverminderd met x blijft groeien en de kostenmaatstaven geen indicatie

¹ De vorige stukken inzake deze wetsvoorstellen zijn verschenen onder de nrs. 319 t/m 319b, vergaderjaar 1995–1996.

opleveren dat de gemeentelijke kosten sneller stijgen dan x. En omgekeerd: wat als die maatstaven wel een indicatie opleveren dat de gemeentelijke kosten structureel sneller stijgen dan x en de Rijksbijdrage daar bij achter blijft. Zij zouden graag alsnog antwoord op deze vraag krijgen. Deze leden constateren voorts dat het merkwaardige van het systeem is dat voor individuele gemeenten een stijging van de OZB-grondslag wel leidt tot een lager aandeel van die gemeente in het gemeentefonds, maar dat een dergelijke stijging voor alle gemeenten niet leidt tot een beperking van het fonds. Wat voor individuele gemeenten een rechtvaardigingsgrond vormt voor een beperking van de rijksbijdrage is het dat niet voor de collectiviteit.

Wij betreuren dat door een interpretatie onzerzijds de vraag van de leden de CDA-fractie naar hun gevoelens onvoldoende adequaat is beantwoord. Graag gaan wij dan ook dieper in op de door de leden van de CDA-fractie gestelde vraag. In de memorie van antwoord is reeds aangegeven dat weliswaar de omvang van het gemeentefonds niet wordt beïnvloed, maar dat het wel mogelijk is dat de verdeling van het gemeentefonds over de gemeenten wijzigt. Om te verduidelijken welke effecten in een dergelijk geval optreden en het betoog niet onnodig complex te maken wordt er hier eerst vanuit gegaan dat de groei van de OZB-grondslag met 2x evenredig verdeeld is over het land (later wordt ingegaan op een situatie waarin de stijging niet evenredig verdeeld is over het land). Voor een individuele gemeente leidt zo'n stijging in eerste instantie zoals de leden van de CDA-fractie terecht constateren tot een lager aandeel in het gemeentefonds (het eerste orde-effect). De stijging van de OZB-waarden en daarmee de inkomstenmaatstaf doet zich evenwel niet alleen in deze individuele gemeente voor, maar manifesteert zich landelijk. De macro-toename van de inkomstenmaatstaf wordt, zoals terecht reeds door de leden van de CDA-fractie geconstateerd is, niet afgeroomd, maar wordt weer aan de gemeenten beschikbaar gesteld (het tweede orde-effect). Zonder nadere aanpassingen gebeurt dit technisch gezien door verhoging van de uitkeringsfactor die in de memorie van antwoord is beschreven. Een snelle groei van de OZB-grondslag leidt voor alle gemeenten samen per saldo derhalve niet tot een voor- of achteruitgang. Individuele gemeenten kunnen er wel op voor- of achteruit gaan.

De vraag is dan welke gemeenten er in zo'n geval op voor- of achteruit gaan. In de memorie van antwoord is aangegeven dat de mate waarin gemeenten geacht worden hun uitgaven uit eigen inkomsten te dekken hierbij een belangrijke factor is. Stel dat een gemeente ten opzichte van het landelijk gemiddelde in verhouding tot zijn uitgaven een grote OZB-grondslag (en dus een hoge inkomstencapaciteit) heeft. Een snelle groei van de OZB-grondslag leidt voor deze gemeente tot een in verhouding tot een gemiddelde gemeente grote daling (vergelijk bovenstaande eerste orde-effect). Van het terugsluizen van de macro-toename naar de gezamenlijke gemeenten profiteert deze gemeente evenwel in principe niet meer dan andere gemeenten (vergelijk bovenstaand tweede orde-effect). Per saldo zal een dergelijke gemeenten bij een gelijkblijvend tarief een hogere OZB-opbrengst ontvangen, aangevuld met een lagere algemene uitkering. Andersom zal de algemene uitkering van een gemeente die ten opzichte van het landelijke gemiddelde een kleine OZB-grondslag heeft stijgen in de door de leden van de CDA-fractie geschetste casus. Het al dan niet sneller groeien van de gemeentelijke kosten dan de rijksbijdrage heeft daarbij geen invloed. De voorgestelde verdelingssystematiek is immers gericht op het honoreren van relatieve kostenverschillen, terwijl voor het bepalen van de omvang van het fonds de normeringssystematiek is afgesproken.

De gevolgen van volumemutaties zoals hiervoor voor de OZB aangegeven, zijn overigens voor alle verdeelmaatstaven gelijk. De maatstaf «OZB-capaciteit» is wat dat betreft geen uitzondering. Wanneer als gevolg van volume-mutaties het aandeel van een bepaalde verdeelmaatstaf in de verdeling toe- of afneemt, werkt dat door in de uitkeringsfactor en kunnen relatieve verhoudingen veranderen. Indien bijvoorbeeld het aantal bijstandsontvangers toeneemt wordt bij gelijkblijvend gewicht het op die maatstaf verdeelde bedrag groter. Dat wordt «opgebracht» doordat de uitkeringsfactor daalt. Als gevolg daalt de uitkering van alle gemeenten, terwijl hij bij die gemeenten waar veel bijstandsontvangers wonen, toeneemt.

Evenzeer als door een groei van de OZB-grondslag de relatieve verhoudingen kunnen veranderen, kan ook de groei van een andere verdeelmaatstaf leiden tot wijzigingen in die verhoudingen.

Uiteraard is er een «break-even-point», waarbij een gemeente als gevolg van volume-ontwikkelingen langs de ene lijn precies evenveel erbij krijgt als hij volgens de andere lijn verliest. Waar dat punt ligt is echter afhankelijk van volumemutaties op alle maatstaven en van volumemutaties als gevolg van de normering. Tenslotte is de financiële ruimte van de gemeente (en dat is uiteraard het meest interessante gegeven) mede afhankelijk van de feitelijke ontwikkeling in de kostenstructuur.

De feitelijke materiële ruimte voor een gemeente om het OZB-tarief vast te stellen is dus niet alleen afhankelijk van de eigen waardeontwikkeling, vergeleken met die van andere gemeenten, maar evenzeer van de ontwikkeling van de andere verdeelmaatstaven, de ontwikkeling van de aan de gecorrigeerde netto rijksuitgaven gerelateerde omvang van het gemeentefonds en de ontwikkeling van de kostenstructuur van die gemeente.

De conclusie is dat volumeontwikkelingen in zowel de inkomsten- als de uitgavenmaatstaven kunnen leiden tot wijzigingen in het aandeel van gemeenten in de algemene uitkering. Juist om er op toe te zien of deze wijzigingen redelijk zijn c.q. binnen aanvaardbare grenzen blijven, hanteren wij het systeem van monitoring als onderdeel van periodiek onderhoud.

Er is samenvattend geen relatie tussen de dynamiek van de verdeelmaatstaven en de bepaling van de omvang van het gemeentefonds. Dat leidt inderdaad tot het door de leden van de CDA-fractie gesignaleerde beeld dat de systematiek van de verdeling langs andere criteria loopt dan de normeringssystematiek. Daarmee blijven wij in de traditie van de financiële verhouding, waarbij steeds de beslissingen over het volume onafhankelijk van de verdeling zijn genomen. De «verbinding» tussen de verdeeluitkomsten en het beschikbare volume wordt als het ware mechanisch gelegd door de uitkeringsfactor. De leden van de CDA-fractie stellen de specifieke positie van de OZB-maatstaf in het verdeelsysteem aan de orde. Dat is begrijpelijk, nu het om een nieuwe maatstaf gaat, die (als enige) een negatief gewicht (het rezentarief) heeft. Voorts heeft met name de invoering van deze maatstaf ook overigens sterk de discussie bepaald. Dat is echter onvoldoende reden om deze maatstaf voor wat betreft de bepaling van het gewicht (het rezentarief) overigens een bijzondere positie te geven op die wijze de dynamiek van de verdeelmaatstaven en het volume van het gemeentefonds te koppelen. Wij gaan later meer specifiek in op de wijze van vaststelling van dat gewicht en het voorstel van de leden van de CDA-fractie om daarbij uit te gaan van de gemiddelde tariefdaling.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat het systeem, zoals ook de bewindslieden stelden, geen belemmering mag vormen om omvangrijke grondslagstijgingen in de vorm van tariefsverlagingen terug te geven aan de burger. Deze leden geven tevens aan dat het systeem met zijn vaste

rekentarief een dergelijke teruggave niet aanmoedigt. Gemeenten waarin de waarde van het onroerend goed zeer sterk is gestegen, zullen hun aandeel in het gemeentefonds zien dalen in vergelijking met gemeenten waarin de waardeverhoging gematigder is. Dit lagere aandeel verandert niet, zo vervolgen de leden van de CDA-fractie, ook al zouden eerstgenoemde gemeenten de forse waardeverhoging geheel of gedeeltelijk compenseren door tariefsverlagingen. Deze leden vragen vervolgens of het dan niet voor de hand ligt dat die gemeenten de tariefsverlaging zullen beperken en althans hun dalend aandeel in het gemeentefonds te compenseren. Zij voegen daar aan toe dat de financiële ruimte van deze gemeenten voor tariefsverlaging immers per saldo geringer is dan de waardeverhoging oplevert en dat gemeenten waar de waardeverhoging beperkt is in de omgekeerde positie verkeren. De leden van de CDA-fractie veronderstellen in dit verband dat het voor de gemeenten tezamen, zuiver financieel gezien, waarschijnlijk het voordeligst is de tariefsverlaging beperkt te houden. De omvang van het gemeentefonds blijkt immers ongewijzigd.

In de vraagstelling van de leden van de CDA-fractie is de stijging van de OZB-grondslag ongelijk verdeeld over de gemeenten. Indien van twee overigens vergelijkbare gemeenten de onroerende-zaakwaarde in gemeente x twee keer zo snel stijgt als in gemeente y zal zoals de leden van de CDA-fractie constateren, de uitkering uit het gemeentefonds aan gemeente x in vergelijking met de uitkering aan gemeente y relatief lager worden. De richting van dit effect is op zich rechtvaardig: de eigeninkomenscapaciteit en daarmee de draagkracht van gemeente x is immers in vergelijking met gemeente y ook toegenomen. Het is hierbij evenwel mogelijk dat partieel gezien het effect kan optreden dat de leden van de CDA-fractie beschrijven, namelijk dat gemeenten met de snelst stijgende OZB-grondslag de grondslagverhoging slechts gedeeltelijk door tariefsverlaging kunnen teruggeven aan de burger, terwijl de gemeenten waar de OZB-grondslag slechts gematigd stijgt juist een grotere tariefsverlaging aan hun burgers kunnen geven. Het systeem vormt echter voor alle gemeenten tezamen per saldo geen beletsel om grondslagstijgingen in de vorm van tariefsverlagingen aan de burgers terug te geven.

Ook in deze casus werkt de OZB-maatstaf niet anders uit dan andere maatstaven. Het relatieve karakter van het verdeelstelsel heeft tot gevolg dat als bepaalde (groepen van) gemeenten worden geconfronteerd met grotere volumemutaties dan andere, hun uitkering uit het gemeentefonds in verhouding tot de gemeenten met de meer gematigde volumeontwikkeling zal toenemen. Als in gemeente x het aantal inwoners twee keer zo snel stijgt als in gemeente y, zal de uitkering uit het gemeentefonds bestemd voor gemeente x in vergelijking met de uitkering aan gemeente y toenemen, zij het niet in die mate.

De leden van de CDA-fractie leggen een nadrukkelijke relatie tussen de voorgestelde verdeelsystematiek en het gedrag van gemeenten ten aanzien van het vaststellen van het OZB-tarief. Zij zeggen immers dat het voor gemeenten zuiver financieel gezien waarschijnlijk het voordeligst is de tariefsverlaging beperkt te houden, terwijl de omvang van het gemeentefonds niet wijzigt.

Wij wijzen er op dat gemeenten uiteraard vrij zijn in het bepalen van het belastingtarief. Het is een zaak van lokale afweging hoe op de ontwikkeling in belastingcapaciteit als gevolg van waardeontwikkelingen wordt gereageerd.

Maar deze leden wijzen terecht op de invloed die onder meer van het verdeelsysteem op deze lokale afweging uitgaat. Wij verwachten (daarin gesterkt door de bevindingen van prof. dr. C. G. M. Sterks) dat de verschillen in tarief als gevolg van de invoering van het verdeelsysteem

zullen afnemen. De scheefheid in de tariefstructuur is nu in hoofdzaak te wijten aan het verdeelsysteem van de FVW'84. Wij betrekken de verschillen in OZB-capaciteit bij de verdeling van het gemeentefonds om die oorzaak van scheefheid weg te nemen. De huidige grote verschillen in OZB-tarieven zijn in overwegende mate het gevolg van de verdeling van het gemeentefonds volgens de FVW'84, waarbij elke gemeente wordt geacht een gelijk aandeel in de kosten door zijn burgers op te laten brengen. Uitgangspunt bij de verdeling volgens de voorgelegde wetsvoorstellen is een gelijke benutting van de belastingcapaciteit door elke gemeente; de algemene uitkering wordt beschouwd als een aanvulling daarop, waardoor zowel de verschillen in kostenstructuur als in belastingcapaciteit worden verevend.

Ook onder de nieuwe Fvw wordt de materiële vrijheid van gemeenten om hun tarief vast te stellen beïnvloed door het verdeelsysteem. Maar in tegenstelling tot de werking van de FVW'84, die leidde tot grote tariefsverschillen, is er nu een prikkel naar een meer gelijk tarief. Gemeenten hebben uiteraard de vrijheid om in eigen lokale afweging hun tarief vast te stellen, maar in het algemeen zal er een beweging zijn in de richting van een meer gelijk tarief. Het betrekken van de belastingcapaciteit in de verdeling betekent overigens niet dat daarmee gemeenten in een volstrekt gelijke uitgangspositie gekomen zijn. Dat is ook niet onze pretentie met dit verdeelsysteem: wel worden de grote verschillen teruggedrongen. In die zin is een bron van scheefheid weggenomen. Meer is binnen de gewenste globaliteit naar ons oordeel ook niet goed mogelijk.

Samenvattend verwachten wij dat er in de komende jaren twee bewegingen te zien zullen zijn: een convergentie van de OZB-tarieven als gevolg van de invoering van het verdeelstelsel en een daling van het gemiddelde tarief¹ als gevolg van de waardeontwikkeling en de lokale politieke afweging. In de nota Lokale lastendruk hebben wij aangekondigd die beide bewegingen nauwgezet te zullen volgen. Mocht tegen onze verwachting in de ontwikkeling een andere zijn dan zullen wij in samenspraak met de gemeenten (VNG) bezien welke maatregelen genomen kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie vragen naar het verband tussen de zinsnede in de memorie van antwoord, waarin wordt gesteld dat het «wel zo is dat bij uiteenlopende waarde-ontwikkelingen de verschillende categorieën onroerende zaken niet in dezelfde mate van de tariefsverlaging zullen profiteren. Het instrument van tariefdifferentiatie tussen woningen en niet-woningen kan ertoe bijdragen dat dit wel in gelijke mate zal kunnen, zeker bij tariefdifferentiatie zonder bandbreedte» en de aankondiging van een wetswijziging waarin tariefdifferentiatie «binnen een bandbreedte van 120%» mogelijk wordt gemaakt. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie hoe sterk de waardeontwikkeling tussen woningen en niet-woningen momenteel uiteen loopt en welke bandbreedte nodig zou zijn om beide categorieën in gelijke mate van een tariefverlaging te kunnen doen profiteren. De leden van de CDA-fractie informeerden tenslotte nog wanneer het wetsontwerp Aanpassingswet wet WOZ tegemoet kan worden gezien.

Wellicht ten overvloede merken wij op dat tariefdifferentiatie in de OZB geen onderdeel uitmaakt van de nieuwe Fvw en ook niet de uitkomsten van de verdeling van de gemeentefonds beïnvloedt. Er wordt immers gerekend met één tarief voor de OZB-capaciteit. Het onderscheid woningen/niet-woningen is alleen voor de waardebepaling relevant.

Ter beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie merken wij op dat onderzoek van de Waarderingskamer uitwijst dat landelijk gezien de waardeontwikkeling in de periode 1990–1995 voor woningen 33,2% bedraagt. De waardeontwikkeling voor niet-woningen

¹ Wij wijzen er overigens op dat als gevolg van de beslissing om niet uit te gaan van 100%, maar van 80% respectievelijk 70% van de OZB-waarde (voor woningen respectievelijk niet-woningen) er feitelijk sprake is van een rektarief van rond de f 7,- per f 3000 waarde.

bedraagt voor het commercieel onroerend goed 10,2% en voor het incurant onroerend goed 12,0%. Het verschil macro in waardeontwikkeling tussen woningen en niet-woningen bedraagt dus ca. 20%. Gemiddeld is op macro-niveau bezien de tariefdifferentiatie met een bandbreedte van 20% hiervoor dus toereikend. Hierbij passen echter enkele kanttekeningen.

De eerste kanttekening is dat in individuele gemeenten afwijkingen ten opzichte van de landelijke waardeontwikkeling kunnen bestaan. Indien het verschil in waardeontwikkeling tussen de categorie woningen en de categorie niet-woningen meer bedraagt dan 20%, treedt een lastenverlichting op van, in het algemeen, de categorie niet-woningen ten laste van de categorie woningen. Deze gemeenten zouden met het oog op het constant houden van de lastendrukverhouding op zichzelf genomen gebaat zijn bij een ruimere bandbreedte dan 20%. Wij hebben het, alles overwegende, verantwoord gevonden aan te sluiten bij de motie van het lid van de Tweede Kamer, mevrouw Noorman-den Uyl (kamerstukken II, 1995/96, 24 552 en 24 553, nr. 15).

Voorts zullen binnen de categorie woningen en binnen de categorie niet-woningen veelal ook uiteenlopende waardeontwikkelingen optreden.

Het wetsontwerp Aanpassingswet wet WOZ zal naar verwachting een dezer dagen aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Soliditeit nieuwe verdeelstelsel

De leden van de CDA-fractie geven aan in de memorie van antwoord geen rechtstreeks antwoord te hebben aangetroffen op hun vraag of het juist is dat voor 15% van de uitgaven van de vier grote gemeenten geen goede objectiveerbare gronden zijn te vinden. Zij waren ook benieuwd op welke wijze de bewindslieden bij het werken met vaste bedragen bij de financiering van die gemeenten de elders genoemde «kip-ei»-problematiek hadden weten te vermijden.

Allereerst dient er op te worden gewezen dat het niet-geobjectiveerde deel van de algemene uitkering in het nieuwe verdeelstelsel beduidend lager is dan de aan de eigen woonruimteschijf verbonden bedragen voor de grote vier in de Financiële-Verhoudingswet 1984 (FVW'84). Er is met andere woorden een significant groter deel van de algemene uitkering aan geobjectiveerde, dynamische factoren gerelateerd dan voorheen.

Voor een deel zijn in het specifiek op de grote steden gerichte onderzoek «Structuur in omvang» inderdaad uitgaven aangetroffen, waarvoor in eerste instantie geen duidelijk objectiveerbare gronden zijn te vinden. Het betreft de 15% van de uitgaven, die samenhangen met taken die in de grote steden ofwel een hogere intensiteit hebben ofwel vanwege de schaal aparte voorzieningen vragen. Het «kip-ei»-probleem kon hier dan ook niet worden opgelost; het uitgavenniveau voor het jaar 1992 is als basis genomen voor het bepalen van het vaste bedrag.

Hoewel de extra uitgaven voor de vier grote steden wel voldoende aannemelijk waren gemaakt, hebben wij destijds overwogen een nader onderzoek in te stellen. Wij hebben daar evenwel van afgezien omdat eerder al meermalen indringend onderzoek was gedaan naar de uitgaven van de vier grote steden. Daarin was geen betere oplossing gevonden dan een vast bedrag (in de vorm van een gelimiteerd bedrag per woonruimte via een eigen schijf voor elk van de vier gemeenten). Onze conclusie was daarom dat een nader onderzoek niet tot een meer bevredigende oplossing zou leiden.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts om welke taken het hier gaat, wat de «intensiteit» van elk van die taken is en in hoeverre die afwijkt van andere gemeenten. Tevens vragen deze leden wat de aparte (schaal-gerelateerde) voorzieningen zijn die, in afwijking van andere

gemeenten, nodig zijn. En waarom kunnen deze gronden voor aparte financiering niet als maatstaven met dynamisch karakter in het systeem worden geïntegreerd, zo vragen zij zich af.

Ter beantwoording van deze vragen wijzen wij op het eerder genoemde specifiek op de grote steden gerichte onderzoek «Structuur in omvang», waaruit is gebleken dat in zijn algemeenheid geldt dat bij een hogere graad van intensiteit (cumulatie) ook de aard van de taak zal kunnen veranderen, bijvoorbeeld door noodzakelijke specialismen in relatie tot de te leveren kwaliteit of door afwijkende organisatiestructuren verbonden met de omvang en de diversiteit van de taakuitoefening. Ook kan er sprake zijn van algemeen kostenverhogende factoren in de grote steden ten opzichte van de situatie elders (bijvoorbeeld in de sfeer van personeel of onroerend goed).

Voorzover deze effecten niet via de ijkpuntformules zijn verdisconteerd (door hun grote aantallen indicatoren als bijstandsontvangers, allochtonen, alleenstaanden, eenoudergezinnen en dergelijke «scoren» de grote vier al hoog via de ijkpuntformules die voor alle overige gemeenten zijn opgesteld) en er ook geen sprake is van een aanwijsbare extra taak (zoals bijvoorbeeld de bejaardenoorden, die voor de overige gemeenten via de provincies worden bekostigd), zijn de uitgaven voor resterende taken als typerend voor de grote vier te beschouwen. Het onderzoek heeft zich daarom met name daarop gericht. Het blijkt bij dit type taken te gaan om de (financiële) gevolgen van extreme structuurverschillen tussen de vier grote steden en de overige gemeenten, om een sterk afwijkende intensiteit waarmee taken worden uitgevoerd of om de hulpmiddelen die daarbij worden ingezet (bijvoorbeeld de betekenis van structuurplanning in grote steden) en die niet volledig in de ijkpuntformules van de overige gemeenten tot uitdrukking komen. Concrete voorbeelden¹ zijn:

- concentratie aandachtsgroepen en probleemcumulatie voor onderwijs, maatschappelijk en sociaal-cultureel werk en gezondheidszorg (ca. f 60,- à f 90,- per inwoner extra)
- sterke regionale functie en provincie-achtige taken op het gebied van zorg (ca. f 20,- à f 30,- per inwoner extra)
- voortrekkersrol kinderopvang (ca. f 20,- per inwoner extra)
- relatie met grootstedelijke bebouwing (bijvoorbeeld extra aandacht voor milieu-educatie met het argument van de stedelijke omgeving waarin jongeren opgroeien)²
- relatief hoge (stichtings-)kosten van schoolgebouwen (relatie met bebouwingsstructuur), vele relatief oude schoolgebouwen en veel vandalisme rondom scholen (minimaal f 10,- per inwoner)
- (nationale) accommodaties (voor de vier grote steden tezamen ca. f 120,- per inwoner (Rijks- en gemeentelijk deel tezamen) tegenover gemiddeld f 40,- per inwoner in gemeenten tussen 100.000 en 200.000 inwoners, waarbij het uitsluitend rijkssubsidies betreft)
- recreatieschappen (ca. f 10,- per inwoner extra)
- dierentuinen (ca. f 8,- per inwoner extra)
- provincie-achtige taken als structuurplanning en grote ruimtelijke projecten (ca. f 10,- à f 20,- per inwoner extra)
- complexe stedelijk structuur (een groot deel van de landelijke doelstelling in de sfeer van de volkshuisvesting, mobiliteit en bedrijvigheid) dient vanuit ruimtelijke overwegingen in de vier grote steden te worden gerealiseerd (ca. f 25,- à f 50,- per inwoner extra)
- voor openbare orde en veiligheid en voor wegen en water is een extra bedrag van ongeveer f 110,- per inwoner gevonden.

¹ Zie het rapport «Structuur in omvang», Cebeon, 14 maart 1994.

² Gezien de uitgavenverschillen tussen de vier steden onderling is hiervoor geen indicatie van de hiermee verbonden uitgaven gegeven.

Het aparte onderzoek voor de grote vier heeft het hogere niveau van uitgaven in deze steden op basis van al deze elementen aannemelijk gemaakt.

Wij zien geen praktische mogelijkheden om binnen het kader van de

verdeelmaatstaven, de opgesomde gronden als verdeelmaatstaven in te zetten.

De leden van de CDA-fractie stellen vervolgens verschillende vragen over de onvolledige OZB-verevening. Zij wijzen er op dat een vrij willekeurige inperking van de inkomstenmaatstaf wordt gebruikt als financiering voor een uitgavencategorie. Deze leden meenden ervan te mogen uitgaan dat alle gemeentelijke uitgaven die uit algemene middelen worden gefinancierd bij het ontwikkelen van uitgavenmaatstaven waren betrokken. Als dat niet het geval is, welk deel is dan buiten de berekening gevallen, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie gaan er terecht van uit dat alle gemeentelijke uitgaven die uit algemene middelen worden bekostigd bij het ontwikkelen van de uitgavenmaatstaven zijn betrokken. Er is alleen verschil in de intensiteit, waarmee de verschillende uitgavencategorieën zijn onderzocht.

De uitgavenclusters die zijn geijkt, zijn op een meer diepgaande wijze onderzocht dan de uitgavenclusters die zijn aangeduid als «niet-geijkt». In de eerste, globale fase van het onderzoek was gebleken dat de uitgaven die samenhangen met de fysieke structuur van gemeenten adequaat door de verdeelmaatstaven uit de FVW'84 worden verdeeld. De verdeelproblemen concentreerden zich op de sociale structuur en op de centrumfunctie van gemeenten. Vandaar dat deze twee elementen dieper zijn onderzocht via de methode van de verschillenanalyse, het formuleren van ijkpuntformules en het definiëren van bijbehorende verdeelmaatstaven. Er zijn dus geen uitgavencategorieën buiten de berekening gevallen.

In een later stadium, de fase waarin de adviezen van de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) werden omgezet in concept-wetsvoorstellen voor een nieuw verdeelstelsel, is besloten de uitgaven voor wegen en water, die onderdeel waren van het niet-geijkte deel, nader te onderzoeken omdat er van verschillende kanten twijfels waren geuit over de veronderstelling dat deze uitgaven goed werden verdeeld. De Rgf heeft dit nadere onderzoek uitgevoerd.

Dat nadere onderzoek heeft bevestigd dat de uitgaven voor de fysieke structuur inderdaad adequaat met de bestaande verdeelmaatstaven worden verdeeld. Op een enkel onderdeel werd echter geconstateerd dat een aanpassing van het voorgestelde verdeelstelsel noodzakelijk was, namelijk voor de kosten van gemeenten met grote industriële complexen. De Rgf constateerde dat daarvoor echter geen geschikte uitgavenmaatstaf voorhanden was. Wel werd er verband gelegd tussen de OZB-opbrengsten van «niet-woningen» en de kosten van gemeenten met grote industriële complexen. Dit verband is ook door de zogenaamde industriegemeenten naar voren gebracht. Vandaar het advies om in plaats van aanpassingen aan de uitgavenkant de inkomstenmaatstaf te benutten door 15 à 20% van de belastingcapaciteit van niet-woningen niet bij de verdeling te betrekken.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts langs welke weg de Rgf dan komt tot die 15–20% en de bewindslieden tot 10% voor woningen en niet-woningen. Om welke kosten gaat het hier precies? Kosten verbonden aan nieuwbouw c.q. nieuwe bedrijfsvestigingen of ook aan bestaand onroerend goed? Mag uit de schattingen van de benodigde compensatie worden afgeleid dat nu de ingevoerde beperking van de verevening met 20/30% een substantiële overcompensatie vormt, die op den duur in het voordeel werkt van snel expanderende gemeenten ten koste van gemeenten waarin de onroerend goed sector minder groeit? Tevens vragen deze leden wat de bewindslieden precies bedoelen met de

«meer politiek-bestuurlijke aspecten» die naast de rekenkundige aan de orde zijn.

De leden van de CDA-fractie wijzen er terecht op dat de genoemde percentages ten opzichte van elkaar verschillen. In het overleg met de Tweede Kamer, bij de uiteindelijke keuze voor het betrekken bij de verdeling van 70% van de waarde van niet-woningen en 80% van de waarde van woningen, hebben echter twee elementen een rol gespeeld, terwijl het Rgf-advies slechts betrekking heeft op één van deze elementen.

Ten eerste was er sprake van een voortschrijdend inzicht in de mate waarin de OZB-capaciteit moet worden betrokken bij de verdeling. Zoals bekend stelden wij, mede op advies van de Rgf, in onze aanvankelijke voorstellen voor om de OZB-capaciteit van gemeenten volledig bij de verdeling te betrekken. Daaraan lag de volgende redenering ten grondslag.

Zoals bekend is de mate waarin gemeenten factoren al dan niet kunnen beïnvloeden bepalend voor de mate waarin deze factoren in het verdeelstelsel zouden moeten worden gehonoreerd. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de gewichten van de verschillende indicatoren in de ijkpuntformules. Naarmate de beïnvloedbaarheid toeneemt worden de kosten minder volledig gecompenseerd en daalt het gewicht. De OZB-capaciteit zou volledig moeten meewegen, omdat dan een gelijkwaardige uitgangspositie voor gemeenten zou ontstaan. Dit voorstel was gebaseerd op de veronderstelling dat de OZB-capaciteit voor gemeenten een volledig exogeen gegeven is.

Met name op die laatste veronderstelling is veel commentaar gekomen. Gemeenten hebben zeker enige invloed op de OZB-capaciteit. Er werd gewezen op de in dit verband ongewenste prikkelwerking die uit zou kunnen gaan van volledige verevening. Dit zou verkeerde impulsen kunnen bevatten voor de ontwikkeling van bedrijfsterreinen als onderdeel van een gericht gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid. Andere commentaren wezen erop dat gemeenten geen (OZB-)voordeel meer hebben van hun inspanningen om de totale waarde van het onroerend goed in de gemeente verhogen.

Alles afwegende zijn wij toen tot de conclusie gekomen dat er aanleiding is om te komen tot een verevening van minder dan 100%. Het is alleen niet goed mogelijk om langs rekenkundige weg tot het exacte niveau te komen dat dan zou moeten worden gekozen. Het betreft immers een inschatting van de mate waarin de beïnvloedbaarheid van de OZB-capaciteit door gemeentelijk beleid in het geding is. Onze keuze om destijds de berekening van de herverdeeleffecten te baseren op een verevening van 90% van de totale OZB-capaciteit was dan ook in zeker opzicht de uitkomst van een politiek-bestuurlijke weging.

Overigens hebben wij toen aangegeven dat wij bij de uiteindelijke vormgeving het hierboven aangeduide nadere advies van de Rgf over wegen en water zouden betrekken, waarbij een onderscheid naar woningen en niet-woningen een optie zou kunnen zijn.

En dat brengt ons bij de tweede ontwikkeling die van invloed is op de percentages zoals gehanteerd bij de inkomstenmaatstaf. Zoals wij hierboven aangaven stelde de Rgf voor om de waarde van «niet-woningen» voor 15 à 20% niet te betrekken bij de verdeling. Volgens de Rgf komt dat globaal overeen met de benodigde compensatie voor gemeenten met grote industriële complexen, zoals dat uit zijn onderzoek naar voren is gekomen.

Ten aanzien van het soort kosten merken wij op dat de Rgf aangeeft dat het daarbij vooral lijkt te gaan om uitgaven die samenhangen met de aanwezigheid van bedrijven met veel transport, zowel te water (dus: bruggen, aanlegplaatsen, brugwachters etc.) als te land (dus: vrachtverkeer, verhoogde slijtage, verhoogde behoefte aan reconstructie, verkeersmaatregelen, aansluitingen op rijkswegen etc.).

Beide elementen tezamen hebben uiteindelijk geleid tot de in de Tweede Kamer gemaakte keuze voor het niet betrekken bij de verdeling van 70% van de waarde van niet-woningen en 80% van de waarde van woningen. Ook deze weging in de Tweede Kamer is een «politiek-bestuurlijk» aspect.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat zij in het voorlopig verslag hadden opgemerkt dat de overige eigen inkomsten «niet in het systeem zijn opgenomen», hetgeen de bewindslieden weerlegden. Deze leden hadden daarmee bedoeld dat het niveau van die inkomsten en de mutaties daarin voor de individuele gemeenten niet van invloed is op hun aandeel in het gemeentefonds (anders dan de OZB-grondslag). Zij konden zeer wel begrip opbrengen voor de motieven die tot deze afwijkende behandeling van deze categorie inkomsten hadden geleid. Zij geven echter aan niet te begrijpen waarom geen inzicht kan worden gegeven in de orde van grootte van de financiële gevolgen van deze behandeling voor gemeenten waarvan de overige eigen inkomsten aanmerkelijk afwijken van het gemiddelde. Er zijn toch gegevens over de spreiding van het niveau van die inkomsten tussen de gemeenten waaruit valt af te leiden wat de gevolgen zouden zijn geweest als bij de vaststelling van hun aandelen in het gemeentefonds wel rekening zou worden gehouden met die niveauverschillen, zo stellen de leden van de CDA-fractie.

Tevens constateren deze leden dat de vraag die deze leden hadden gesteld over de opmerking van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken dat «het percentage (overige eigen inkomsten) beperkt is gehouden» onbeantwoord is gebleven.

Wij betreuen het dat wij in de memorie van antwoord de vragen van de leden van de CDA-fractie inzake de overige eigen middelen in een andere dan de door deze leden bedoelde richting hebben beantwoord. Graag gaan wij in op de gestelde vragen.

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat de overige eigen inkomsten niet zodanig in het systeem zijn opgenomen dat het niveau per gemeente van invloed is op de uitkering. Er is immers voor de gewichten van alle verdeelmaatstaven een gelijk kortingspercentage gehanteerd vanuit de veronderstelling dat de bijbehorende uitgaven via de overige eigen inkomsten kunnen worden bekostigd. Deze leden gaan er, blijkens de herhaalde vraag, van uit dat er inzicht is in de spreiding van de overige eigen inkomsten over de gemeenten. Wij kennen de gegevens echter niet. Wij beschikken niet over gegevens waaruit deze spreiding is af te leiden, op een zodanige wijze dat van een voor elke gemeente vergelijkbare grootte sprake is. Ook de Rgf, die daar door de leden van de Tweede Kamer expliciet om is gevraagd, heeft ondanks intensief speurwerk geen goed bruikbare gegevens kunnen achterhalen. Om die reden is het ons niet mogelijk het gevraagde inzicht in de orde van grootte te geven. Het gaat bij het gehanteerde percentage om een macro-grootte, waarvan het gegeven van elke individuele gemeente niet beschikbaar is.

Het gehanteerde percentage is niet beleidsmatig bepaald, maar is een landelijk gemiddelde in het jaar 1992. Wel is overwogen of dat percentage (5,3% in 1992) zodanig hoog zou zijn dat niet zou kunnen worden berust in de bovengenoemde, door de Rgf geadviseerde aanpak. Met de opmerking dat «het percentage beperkt is gehouden» bedoelden wij dan ook dat naar ons oordeel het berekende percentage van de uitgaven (op macro-niveau) niet zo hoog was dat tot een andere aanpak moest worden gekomen.

Eigen inkomsten van de gemeenten

De leden van de PvdA-fractie merken op dat bij de beantwoording van de vragen over de positie van Zuid-Limburg de regering spreekt van herverdeeleffecten die vanuit de verdeelsystematiek verklaarbaar zijn. In het toegezonden plan van aanpak staat dat bezien zal worden of een nadere analyse een betere inzicht kan geven in de factoren die aan de herverdeeleffecten ten grondslag liggen. In de memorie van antwoord neemt de regering de verdelingssystematiek tot uitgangspunt van analyse, in het plan van aanpak staat die juist ter discussie. Is de regering het met deze leden eens dat de tekst van het plan van aanpak meer recht doet aan de motie-Van der Hoeven dan de tekst van de memorie van antwoord?

Zoals in de inleiding van het plan van aanpak inzake het periodiek onderhoud van het verdeelstelsel staat vermeld ligt de nadruk in de programmering op de door de Tweede Kamer aangekaarte onderwerpen. Voor wat betreft het onderzoek Zuid-Limburg wordt de motie van mevrouw Van der Hoeven dan ook logischerwijs als uitgangspunt genomen. Zij vraagt de regering concreet nader onderzoek te doen naar de oorzaken van de nadelige gevolgen voor de uitkering van de regio Zuid-Limburg. De toezegging van het kabinet deze motie uit te voeren laat onverlet dat het onderzoek dat aan de nieuwe verdeelsystematiek ten grondslag ligt voor de regio Zuid-Limburg een onderbouwing vormt voor de optredende herverdeeleffecten. Het plan van aanpak stelt de verdelingssystematiek dan ook niet ter discussie. Waar het in het nader contact met de regio om gaat is het beantwoorden van de vraag of er voor de regio specifieke kostenfactoren zijn, die ten onrechte buiten het verdeelstelsel zijn gehouden, dan wel of bepaalde kostenfactoren onvoldoende in het verdeelstelsel worden gehonoreerd.

Vervolgens geven de leden van de PvdA-fractie aan dat hen is opgevallen dat ten aanzien van dit onderwerp van periodiek onderhoud in de onderhoudsagenda voor 1997 geen duidelijk tijdstip voor rapportage genoemd werd. Zij vroegen de regering om daartoe alsnog over te gaan, waarbij zij verwachtten dat over de problematiek van Zuid-Limburg gerapporteerd wordt voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

Zoals ook in de memorie van antwoord is aangegeven wordt op dit moment in overleg met vertegenwoordigers uit de regio een drietal sporen concreet uitgewerkt. Daarbij is de gezamenlijke planning dat wordt gestreefd naar afronding in december van dit jaar. In het plan van aanpak staat voor wat betreft de rapportagetermijn dan ook aangegeven dat deze wordt meegenomen in het volgende onderhoudsrapport dat zal worden gevoegd bij de gemeentefondsbegroting voor 1998.

Gewichten – bedragen per eenheid

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere uitleg waarom ook bij de inkomstenmaatstaf met een uitkeringsfactor wordt gewerkt. Naar hun idee zou de tekst van de wet strikt genomen niet kloppen, aangezien daarin wordt gesteld dat de verdeling van het fonds geschiedt naar rato van de uitkeringsbasis, terwijl op het totaal van de uitkeringsbases via de uitkeringsfactor nog een correctie plaatsvindt. Zij herhalen de vraag wat de functie is van de uitkeringsfactor waardoor het totaal van de onroerende-zaakwaarden wordt gedeeld.

Zoals deze leden terecht opmerken zijn de gewichten (de bedragen per eenheid) en de uitkeringsfactor de ingrediënten voor een zuiver rekenkundige exercitie. De nu gestelde vragen moeten in het licht van deze zelfde rekenkundige exercitie worden bezien. Het is van belang dat de

ingewikkeldheid van deze exercitie niet leidt tot misverstanden. Wij volstaan daarom niet met een beperkt antwoord, maar plaatsen een en ander tevens in het ruimere kader van het totale verdeelmodel.

Wij wijzen erop, dat het onjuist is de uitkeringsfactor te beschouwen als een correctie op de uitkeringsbases. De uitkeringsfactor brengt immers geen verandering in de onderlinge verhouding tussen de uitkeringsbases van de afzonderlijke gemeenten. De uitkeringsfactor is met andere woorden voor de relatieve verdeling over de gemeenten indifferent. Hij zorgt er alleen voor dat het (eventuele) verschil dat resteert tussen de som van de uitkeringsbases en het voor de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds beschikbare bedrag, (eveneens) naar rato van de uitkeringsbases wordt verdeeld. De uitkeringsfactor «blaast» als het ware de verdeling naar rato van de uitkeringsbases enigszins op (dan wel «krimpt de verdeling in»), teneinde het gehele bedrag te verdelen. De in de wet gekozen formulering is onzes inziens daarom, ook strikt genomen, geheel juist. Het werken met een uitkeringsfactor sluit geenszins uit, dat de relatieve gewichten van de maatstaven kunnen worden veranderd. Wel kan een verandering van een relatief gewicht leiden tot aanpassing van de uitkeringsfactor, indien verhoging van het gewicht van de ene maatstaf niet wordt gecompenseerd door evenredige verlaging van het gewicht van een andere maatstaf.

Het is inderdaad de bedoeling om, zoals deze leden stellen, de uitkeringsfactor niet te hanteren bij de inkomstenmaatstaf. Het delen van de uitkomst van deze maatstaf door de uitkeringsfactor houdt verband met de (technische) berekeningswijze van de algemene uitkering. De OZB-capaciteit heeft in het verdeelstelsel de vorm gekregen van een (negatieve) maatstaf. De uitkomst van die maatstaf is samen met de andere maatstaf-uitkomsten, een van de bestanddelen van de uitkeringsbasis. Op de uitkeringsbasis als geheel, dus ook op het resultaat van de inkomstenmaatstaf, is de uitkeringsfactor van toepassing. Het eerst delen van de uitkomst van de inkomstenmaatstaf door diezelfde uitkeringsfactor neutraliseert het effect van de uitkeringsfactor op de uitkomst van de inkomstenmaatstaf.

Om maximale duidelijkheid te verschaffen over de positie van de onroerende-zaakwaarde in het verdeelmodel wordt een en ander hieronder nog nader toegelicht.

De totale verdeelsystematiek, die uitgaat van kostenoriëntatie en verschillen in draagkracht, kan schematisch als volgt worden weergegeven. Tegenover een totaal aan beschikbare middelen voor alle gemeenten (M) staat een totaal aan verdeelmaatstaven (VM). M is het totaal van algemene uitkering en de OZB-capaciteit. VM is het totaal van de uitgavenmaatstaven vermenigvuldigd met de bedragen per eenheid. De uitkomst van VM is een relatief gegeven dat dient om de verhouding tussen de kostenniveaus van alle gemeenten aan te geven.

Rekenkundig worden VM en M aan elkaar gelijk gemaakt met de uitkeringsfactor UF (in formule: $UF = M/VM$). Een UF van 1 wil zeggen dat tegenover elke gulden aan verdeelmaatstaven precies een gulden aan middelen staat. Een gemeente A kan nu een evenredig aandeel in M claimen dat kan worden berekend als het product van de verdeelmaatstaven in A en de UF (formule: $VM_a * UF$). Deze middelen zijn afkomstig uit twee bronnen: GF en OZB_a^1 . De algemene uitkering uit het GF aan A (AU_a) bestaat dan uit de totale middelenclaim verminderd met de genormeerde OZB in gemeenten A (OZB_a). OZB_a bestaat uit de gecorrigeerde (nl. 80%/70%) onroerende-zaakwaarde in eenheden van f 3000, vermenigvuldigd met het rekestarief van f 9,38. In formule geldt: $AU_a = VM_a * UF - ZB_a$. In deze formule komen zowel de kostenoriëntatie als de verschillen in draagkracht tot uitdrukking.

¹ Hierbij wordt afgezien van de overige eigen inkomsten, die in de optelsom van VM al zijn vervangen door een uniforme verlaging van de gewichten van de maatstaven.

De laatstgenoemde formule is om de genoemde wetstechnische redenen in enigszins gewijzigde vorm gepresenteerd: $AU_a = (VM_a - OZB_a/UF) * UF$. De inkomstenmaatstaf heeft hierin de gedaante gekregen van OZB_a/UF . In deze gedaante past hij in de formulering van artikel 10, tweede lid van het voorstel voor de nFvw.

Nader onderzoek – noodzakelijke bijstellingen en correcties

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe aangekondigde maatregelen tot beheersing van de lokale lastendruk te rijmen zijn met de autonomie van gemeenten en hoe dit te rijmen zou zijn met de systematiek van de nieuwe Fvw. Voorts vragen deze leden hoe «nadeelgemeenten» moeten handelen wanneer zij dit nadeel (mede) door belastingverhoging wensen op te heffen.

Allereerst merken wij op dat de berichtgeving in het blad Binnenlands Bestuur, waarnaar de leden van de PvdA-fractie verwijzen, voor rekening en verantwoording komt van de redactie van dat blad.

Het kabinet is van mening dat de autonomie van gemeenten nadrukkelijk het uitgangspunt is geweest en moet blijven ten aanzien van de heffingsbevoegdheden van de gemeenten. Daarom juist hebben Rijk en gemeenten gezamenlijk een verantwoordelijkheid voor een beheerste lastendrukontwikkeling. Dat heeft ertoe geleid dat het kabinet in de Nota Lokale lastendruk een aantal stappen heeft opgenomen om, samen met de gemeenten, te komen tot een beheerste lokale lastendruk met beperkte verschillen tussen gemeenten. Enkele hiervan zijn:

- Bij de introductie van een nieuw of geïntensiveerd rijksbeleid worden de gevolgen voor de gemeentelijke uitgaven in beeld gebracht. Om te voorkomen dat als gevolg van dit rijksbeleid de gemeentelijke lasten automatisch stijgen, wordt in dat kader nadrukkelijk de mogelijkheid van een financiële dotatie voor gemeenten overwogen. Aldus worden gemeenten in staat gesteld om, ook met inachtneming van het beginsel «de vervuiler betaalt» en van kostendekkende tarieven, stijging van de totale gemeentelijke lasten als gevolg van nieuw rijksbeleid te voorkomen.

- In de monitoring van de lokale lasten worden de effecten van kwijtscheldingsbeleid, bijzondere bijstandsbeleid en minimabeleid afzonderlijk in beeld gebracht. Aan de hand van de resultaten van een thans lopend onderzoek naar de reële besteding van de thans beschikbare middelen voor de bijzondere bijstand zal bezien moeten worden hoe kan worden voorkomen dat actieve gemeenten die zich daadwerkelijk inzetten voor de armoedebestrijding hierbij tegen financiële tekorten oplopen. Over de bevindingen en gevolgen voor de inzet van het instrument van de bijzondere bijstand zal in het voorjaar door het kabinet worden gerapporteerd.

- Mocht uit de monitoring blijken dat de hiervoor beschreven ontwikkelingen, die naar verwachting zullen leiden tot een verkleining van de verschillen in de gemeentelijke heffingen, geen of onvoldoende resultaat hebben, dan zal worden bezien welke aanvullende instrumenten kunnen worden ingezet om alsnog de gewenste gematigde lastendrukontwikkelingen en de verkleining van de verschillen te kunnen bereiken.

- Om burgers in de gelegenheid te stellen meer dan voorheen het niveau van hun lasten te beïnvloeden zal worden onderzocht langs welke weg het mogelijk is te bevorderen dat gemeenten op ruimere schaal tariefdifferentiatie gaan invoeren bij de riool- en reinigingsrechten volgens het principe «de vervuiler betaalt». In dat verband kan worden gewezen op het evaluatieonderzoek tariefdifferentiatie afvalstoffenheffing en op de ontwikkeling van een leidraad «smal waterspoor». Beide zullen naar verwachting nog dit jaar gereed komen.

- In het komende najaarsoverleg met de VNG en het IPO zal de mogelijkheid worden besproken van preventief begrotingstoezicht op

gemeenten waarvan de gemeentelijke heffingen uitgaan boven de norm die aan gemeenten wordt gesteld die een artikel 12-bijdrage hebben aangevraagd of ontvangen.

– In dit najaarsoverleg zal tevens van de kant van het kabinet worden aangedrongen op een bestuurlijke afspraak om extra opbrengsten als gevolg van hogere waarderingen in het kader van de wet WOZ om te zetten in tariefsverlaging. Los hiervan kunnen uit anderen hoofde mutaties in de OZB resulteren, in het bijzonder als gevolg van de herverdeling van het gemeentefonds.

In de monitoring zal worden gevolgd in hoeverre het Rijk en de gemeenten er in slagen om te komen tot een beheerste lastendruk-ontwikkeling met beperkt verschillen; uiteraard wordt daarbij ook gekeken naar de gevolgen van de nieuwe Fvw voor de verschillen en omvang van de lasten.

De nadeelgemeenten hebben de vrijheid om het OZB-tarief op het door hen gewenste niveau vast te stellen (zie ook de laatste genoemde te nemen stap). De mate waarin voordeelgemeenten hun voordeel via lagere tarieven teruggeven en de mate waarin nadeelgemeenten hun tarieven verhogen, maakt, zoals gezegd, onderdeel uit van de monitoring van de lokale lasten. De vraag of op lokaal niveau sprake is van een voldoende beheerste lastendrukontwikkeling met beperkte verschillen tussen gemeenten zal mede daarop zijn gebaseerd.

De leden van de CDA-fractie leiden uit de lijst van onderwerpen in het plan van aanpak periodiek onderhoud af dat de wetsvoorstellen onvoldragen zouden zijn. Nog voor het huis wordt opgeleverd stelde de controleur (in casu het parlement) een lijst met zaken op waarvan nu al vaststaat dat ze herzien moeten worden of die onderzocht moeten worden, zo stellen deze leden. Zij spreken niet van periodiek onderhoud, maar van herstel van constructiefouten c.q. onderzoek naar verborgen gebreken. Deze leden hebben met tevredenheid kennis genomen van de toezegging dat de aanpassingen en het nader onderzoek zullen zijn voltooid op moment van volledige invoering van het nieuwe verdeelstelsel.

In de memorie van antwoord hebben wij aangegeven de invoeringsperiode – met de leden van de CDA-fractie – te beschouwen als een periode waarin lopend onderzoek c.q. thans voorziene aanpassingen kunnen worden afgerond. Wij zijn verheugd te kunnen constateren dat de leden van de CDA-fractie tevreden zijn over deze uiteindelijke voltooiing op het moment van volledige invoering van het nieuwe stelsel.

Deze leden menen echter dat er bij de start van de invoering sprake is van een onvoldragen wetsvoorstel, getuige hun beeldspraak over de oplevering van een nieuw huis.

Wij delen dit oordeel van de leden van de CDA-fractie niet. Naar ons oordeel maakt het onderhoudsplan slechts duidelijk dat er sprake is van een dynamisch fonds in een dynamische omgeving; niet meer en niet minder. Ook na het invoeringstraject zal onderhoud noodzakelijk zijn. Dat is niet alleen verbonden aan de overgang van een oud naar een nieuw stelsel. Ook het huidige systeem kent jaarlijks een aantal aanpassingen van maatstaven zowel qua volume als tarief teneinde de gewenste verdeling te kunnen blijven realiseren. Voortdurend zal de vinger aan de pols moeten worden gehouden om het stelsel «bij de tijd» te houden en de grote herverdeeloperaties in de toekomst zo veel mogelijk te kunnen voorkomen. Het is hierom dat is voorzien in een jaarlijks onderhoudsrapport. Daarin komen alle zaken aan de orde die vanuit de verschillende betrokkenen worden ingebracht: vragen vanuit het parlement, vanuit

gemeenten en andere betrokkenen, maar ook ontwikkelingen op beleidsterreinen die van invloed (kunnen) zijn op de gemeentelijke uitgaven.

Gelet op deze dynamiek behoeft het naar ons oordeel dan ook geen verbazing te wekken dat er sinds de bevindingen uit de onderzoeksjaren (1992/1994), de jaren waarop de wetsvoorstellen zijn gebaseerd, weer nieuwe vragen zijn opgekomen. Zo bezien zullen er altijd enige onzekerheden bestaan; de werkelijkheid staat immers nooit stil. Daarnaast wijzen wij er op dat het plan van aanpak ook zaken bevat die reeds een lange doorlooptijd achter de rug hebben (zoals de bodemgesteldheid), zaken die pas per 1999 in het stelsel kunnen worden ingevoerd (zoals de overheveling van het toeslagenbudget bij de bijstand) en zaken waarbij het puur gaat om het wachten op de technische beschikbaarheid van de noodzakelijke gegevens (vluchtelingen). Deze zaken hebben niet direct te maken met het nieuwe huis, maar meer met het bouwen en wonen in zijn algemeenheid, om in de beeldspraak van de leden van de CDA-fractie te blijven. Natuurlijk moeten deze zaken worden bijgehouden en onderzocht, maar ze vormen zeker geen belemmering om het verdeelstelsel per 1-1-1997 in te voeren.

Er is naar ons oordeel dan ook geen sprake van constructiefouten, noch is er een zodanig ernstig vermoeden van verborgen gebreken op grond waarvan zou kunnen worden gesproken van een onvoldragen voorstel.

Het heeft de leden van de CDA-fractie verwonderd dat aanpassing van het rekkentarieef voorlopig (tot na 2000) niet aan de orde is. Zij geven aan dat indien de gemeenten forse waardeinstijgingen ook inderdaad zouden compenseren met tariefsverlagingen, zoals ook de bewindslieden wenselijk achten, toepassing van een ongewijzigd rekkentarieef op die hogere waarden geen realistische weergave meer is van de gemeentelijke OZB-inkomsten. Deze leden voegen daar aan toe dat gemeenten waarin de waarde van het onroerend goed onevenredig snel stijgt en die deze stijging zouden compenseren met grote tariefsverlagingen, in een relatief ongunstige positie komen, waarvan het nadeel (zo niet weggenomen dan toch) getemperd zou worden als het rekkentarieef de gemiddelde trend van tariefsverlaging zou volgen.

In 1997 zal de WOZ-waarde naar peildatum januari 1995 worden vastgesteld. Gebruikmakend van de wetsfictie zal een aantal gemeenten peildata die liggen voor 1995 gebruiken. De aldus vast te stellen waarde zal gelden tot het jaar 2001 waarin de WOZ-waarde opnieuw wordt vastgesteld. In de tussentijdse periode zullen alleen volumemutaties worden verwerkt. Van snel – of sterk – onevenwichtig groeiende OZB-waarden die doorwerken in het verdeelsysteem zal in deze periode dan ook geen sprake zijn. Pas in 2001 kunnen effecten zoals door de leden van de CDA-fractie geschetst mogelijk optreden.

De leden van de CDA-fractie menen dat het nadeel van gemeenten waarvan de waarde van het onroerend goed onevenredig snel stijgt en die dat compenseren beperkt kan worden door van het gemiddelde tarief uit te gaan. Het is op zich juist dat het effect van de OZB-maatstaf op de verdeling wordt gemitigeerd door een lager tarief; dit geldt voor alle gemeenten.

Wij hebben overwogen om het rekkentarieef van de OZB (in afwijking van alle andere tarieven van verdeelmaatstaven) als het ware te «dynamiseren» door het telkenjare af te leiden van gecorrigeerd feitelijk gemiddelde tarief, overeenkomstig de gedachte van de leden van de CDA-tarieef. Daarmee zou het tarief telkenjare op dezelfde wijze worden vastgesteld als waarop nu het tarief voor de eerste maal is vastgesteld. Ons voornaamste

bezwaar daartegen is dat daarmee een te zeer door gemeenten te beïnvloeden maatstaf zou worden gecreëerd. In de recente discussies over het verdeelstelsel bleek het nu juist van grote betekenis dat er geen relatie werd gelegd met het feitelijk tarief en dat het gewicht van de OZB-maatstaf niet werd gerelateerd aan de feitelijk tariefsontwikkeling. Het was met name dit punt dat de Rgf uiteindelijk tot een unaniem positief oordeel over onze voorstellen bracht. Ook in het bestuurlijk overleg met de VNG bleek men grote waarde aan juist dit aspect te hechten.

Er zijn ook meer praktische bezwaren: de maatstaf zou als het ware steeds najlen, de noodzakelijke correctie zou een grotere gegevensverzameling noodzakelijk maken, waarbij telkenjare de kostendekkendheid van de leges en tarieven zou moeten worden bepaald. Dat overwegende hebben wij het verstandiger geoordeeld om geen mechanisch volgende maatstaf op te nemen, maar de wijziging van het tarief onderwerp te maken van expliciete bestuurlijke besluitvorming. Wij zijn voornemens dat steeds dan te doen wanneer er als gevolg van de reguliere waarderingsrondes sprake zou kunnen zijn van belangrijke wijzigingen in de totale belastingcapaciteit. Nu de verdeling voor 1997 expliciet onderwerp van besluitvorming in de Tweede Kamer is geweest ligt het – ook om de al eerder genoemde reden van de wet WOZ – in de rede dat dit voor de eerste maal in 2001 zal zijn.

De leden van de CDA-fractie wijzen er tenslotte op dat de Provincie Noord-Brabant en enkele in die provincie gelegen gemeenten deze leden erop attent hadden gemaakt dat de keuze van 1995 als basisjaar het onbedoelde gevolg heeft dat een aantal per 1 januari 1996 nieuw gevormde gemeenten geconfronteerd worden met aanzienlijke financiële nadelen. Deze leden hebben de daaromtrent ontvangen brieven gevoegd bij het nadere voorlopige verslag. Zij zouden het op prijs stellen als de bewindslieden hun visie op de daarin geschetste nadelige effecten zouden willen geven en zouden willen aangeven op welke wijze deze zouden kunnen worden geredresseerd.

Wij hebben kennis genomen van de door de leden van de CDA-fractie bijgevoegde brieven. Ook ons hadden inmiddels rechtstreeks berichten van vergelijkbare strekking bereikt.

Inderdaad treedt er bij gemeenten die per 1-1-1996 zijn heringedeeld een groter verschil tussen de uitkering 1996 en die van 1997 op dan waar bij de vaststelling van het suppletiebedrag van is uitgegaan. Dit komt omdat de algemene uitkering 1996 van deze nieuw gevormde gemeenten onder de FVW'84 als gevolg van de werking van de woonruimteschijven over het algemeen (beduidend) hoger is dan de som van de algemene uitkeringen 1995 van de «oude» gemeenten, waaruit de nieuwe gemeenten zijn gevormd. Bij nadeelgemeenten is de door deze nieuwe gemeente te zetten stap van 1996 naar 1997 derhalve groter dan op basis van de cijfers 1995 is berekend. Hun «suppletietoeslag» zou derhalve te laag zijn vastgesteld. Voor voordeelgemeenten geldt dat het berekende voordeel geringer is, zodat hun «suppletiekorting» te hoog zou zijn vastgesteld.

Naar ons oordeel is hier echter geen sprake van een onbedoeld nadelig effect. De overgangsregeling is immers bedoeld om gemeenten met een nadeel in staat te stellen hun uitgaven in enkele jaren te kunnen aanpassen aan de nieuwe situatie. Daarbij is vooral overwogen dat voor vele uitgaven de flexibiliteit beperkt kan zijn omdat sprake is van structurele uitgaven.

Bij de onderhavige gemeenten gaat het echter niet om een structureel hoog niveau van uitgaven, dat gefaseerd omlaag zou moeten kunnen worden gebracht. Het gaat hier om een incidentele, namelijk eenmalige verhoging van de algemene uitkering in 1996. De systematiek van de

FVW'84 levert bij herindelingen immers een significant hogere uitkering op, terwijl daar naar de inzichten waarop het nieuwe verdeelstelsel is gebaseerd geen structureel hogere uitgaven tegenover staan. Daarnaast ontvangen deze gemeenten in de jaren tot 2001 ook nog aanzienlijke bedragen uit de verfijning wijziging gemeentelijke indeling, een verfijning die wordt vervangen door een soberder gewenningsbijdrage.

Hoewel de regelgeving via aanpassing van de genoemde verfijning wel de technische mogelijkheid daartoe biedt, zien wij derhalve op beleidsmatige gronden geen aanleiding tot redressering van de eerder beschreven nadelige effecten.

Ten slotte

Ten slotte maken wij van deze gelegenheid gebruik twee door ons geconstateerde omissies recht te zetten. In de gedrukte versie van de bijlage (toelichting op de verdeelmaatstaven) bij de toelichting op de Nota van Wijziging van de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet (kamerstukken II 1995/96, 24 553, nr. 6) zijn de pagina's 33 en 37 grotendeels weggevallen. In de bijlagen 1 respectievelijk 2 geven wij aan hoe de tekst van deze respectievelijke pagina's zou moeten luiden.

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

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

Ter toelichting dient het volgende.

Zij M_i het aantal inwoners van kern i en M_j het aantal inwoners van kern j . De kans P_{ij} dat een inwoner van kern i kern j bezoekt, dus klant is van kern j , wordt verondersteld evenredig te zijn met het aantal inwoners van kern j , M_j , en omgekeerd evenredig te zijn met het kwadraat van de afstand d_{ij} tussen kern i en kern j indien deze ten hoogste 20 kilometer van elkaar verwijderd liggen. Als kern i en kern j meer dan 20 kilometer van elkaar verwijderd liggen is P_{ij} gelijk aan nul. Het aantal klanten van kern j afkomstig uit kern i , K_{ij} , is daarom gelijk aan

$$K_{ij} = P_{ij} * M_i = \left[\frac{M_j / d_{ij}^2}{\sum_{n/d_{in} \leq 20} M_n / d_{in}^2} \right] * M_i$$

als $d_{ij} \leq 20$ km en $K_{ij} = 0$ als $d_{ij} > 20$ km.

als $d_{ij} \leq 20$ km en $K_{ij} = 0$ als $d_{ij} > 20$ km.

De uitdrukking in de noemer van het gedeelte tussen accoladen zorgt ervoor dat het totaal aantal klanten afkomstig uit kern i gelijk is aan het inwonertal van i ($\sum_j K_{ij} = M_i$). De inwoners van i worden dus als het ware verdeeld over zichzelf en de kernen j in de omgeving van i . Het klantenpotentieel van kern j , K_j , kan nu op eenvoudige wijze worden verkregen door optelling:

$$K_j = \sum_i K_{ij}$$

en het klantenpotentieel van gemeente g , K_g , kan tenslotte worden verkregen door optelling over alle kernen j die tot gemeente g behoren:

$$K_g = \sum_{j \in g} K_j$$

Wat betreft de regionale klantenkring komt de maatstaf klantenpotentieel regionaal qua opzet overeen met de maatstaf klantenpotentieel lokaal. In het berekeningsmodel wordt echter op twee plaatsen afgeweken:

- verondersteld wordt dat de aantrekkingskracht van een kern kwadratisch toeneemt met de grootte (een kern A met een omvang van twee maal kern B heeft vier maal zoveel aantrekkingskracht);
- verondersteld wordt dat de reikwijdte van de regionale voorzieningen 60 km bedraagt (pas bij een afstand groter dan 60 km wordt de attractie nihil).

Een en ander betekent dat het aantal klanten van kern j afkomstig uit kern i , K_{ij} , gelijk is aan

$$K_{ij} = P_{ij} * M_i = \left[\frac{M_j^2 / d_{ij}^2}{\sum_{n/d_{in} \leq 60} M_n^2 / d_{in}^2} \right] * M_i$$

als $d_{ij} \leq 60$ km en $K_{ij} = 0$ als $d_{ij} > 60$ km.

Het regionale klantenpotentieel van een gemeente wordt verder op dezelfde manier bepaald als het lokale klantenpotentieel van een gemeente.

Maatstaf 14: Oppervlakte land en binnenwater in hectaren

De oppervlakte land en binnenwater is als maatstaf overgenomen uit de FVW'84. Evenals onder de FVW'84 wordt een gelijk bedrag per hectare land en binnenwater toegekend. Het betreft hier een beperkte wijziging ten opzichte van het Rgf-advies van maart 1994, waar uit is gegaan van twee aparte maatstaven. In zijn advies van 19 januari 1995 geeft de Rgf aan dat hij achteraf kan instemmen met de door ons gekozen samenvoeging.

Maatstaf 26: Omgevingsadressendichtheid

De omgevingsadressendichtheid (OAD) is een nieuw ontwikkelde maatstaf.

De OAD is per gemeente berekend met het eerdergenoemde Geografisch Basisregister (GBR). De OAD van een gemeente is het gemiddelde van de omgevingsadressendichtheden van alle adressen binnen de gemeente. De gegevens voor de OAD worden gebaseerd op het door het CBS gepubliceerde Gebiedsindelingenregister.

In formule geldt voor de omgevingsadressendichtheid $O_g(R)$ van gemeente g bij straal R (uitgedrukt in kilometers)

$$O_g(R) = \frac{\sum_{i \in g} \left[\frac{N_i}{N_g} * \sum_{d_{ij} \leq R} N_j \right]}{Opp(R)}$$

waarbij N_i het aantal adressen in vierkant i is. N_j is het aantal adressen in vierkant j , d_{ij} de afstand tussen vierkant i en vierkant j (uitgedrukt in kilometers),

$$N_g = \sum_{i \in g} N_i$$

het aantal adressen in gemeente g en $Opp(R)$ de oppervlakte van de vierkanten liggend binnen een cirkel met straal R (uitgedrukt in km^2). Voor $R=1$ geldt $Opp(R) = 3,25 km^2$.

Maatstaf 27: Vast bedrag

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

Maatstaven 28, 29, 30 en 31: Vaste bedragen grote steden

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

Maatstaf 32: Vast bedrag waddengemeenten