

Vergaderjaar 1995–1996

24 552

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

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 21 maart 1996

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig beantwoord zal hebben, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2	3.3.3. Minderheden	26
1.1. Algemeen	2	3.3.4. Positie grote steden	27
1.2. Relatie met bestuurlijke vernieuwing	5	3.3.5. Gemeenten met bijzondere problemen	28
1.3. De opbouw van de nieuwe regelgeving	6	3.3.6. Centrumgemeenten	29
		3.3.7. Verfijningsregelingen	30
		3.3.8. Artikel 12 gemeenten	31
2. De verdeling	9	4. Specifieke uitkeringen	32
3. Het verdeelmodel	12	5. Friciekosten	33
3.1. Maatstaven algemeen	12	6. Positie van de Raad voor de gemeentefinanciën	34
3.2. Maatstaven met betrekking tot de inkomsten	13	7. Evaluatie en overgangsregime	35
3.2.1. OZB-maatstaf	13	8. Artikelen	35
3.2.2. Overige eigen middelen (OEM)	18		
3.3. Maatstaven met betrekking tot de uitgaven	20		
3.3.1. Sociale structuur	20		
3.3.2. Fysieke structuur	22		
a. algemeen	22		
b. gemeenten met grote industriële complexen	23		
c. historische kernen/monumenten	26		

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekoek (CDA), Nijpels-Hezemans

(Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijksman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).
Piv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Van Heemst (PvdA),

Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoep (VVD), Mateman (CDA), Mulder-Van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Bortel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Van Oven (PvdA).

1. Inleiding

1.1. Algemeen

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met belangstelling en waardering kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel.

De analyse van de evaluatie van de Financiële Verhoudingswet '84 (FVW '84) kan maar tot één conclusie leiden: namelijk dat het verdelingsprincipe dat daarin wordt gehanteerd – de grootte van de gemeente – achterhaald is. De leden van de PvdA-fractie zijn overtuigd van de noodzaak tot herverdeling. De voorbereiding en de onderzoeken die ten grondslag liggen aan het thans voorgestelde ontwerp zijn grondig en terdege. Met name de kwaliteit van de ontwikkelde voorstellen en adviezen van de Raad voor de Gemeentefinanciën (Rgf) worden door de leden van de PvdA-fractie hogelijk gewaardeerd.

Deze leden hebben met waardering de hoofdlijnen van het verdeelmodel bestudeerd. Het verdeelmodel is gebaseerd op de kosten en de draagkracht van de gemeenten. Met de vier criteria: belastingcapaciteit, sociale structuur, fysieke structuur en regionale functie stemmen deze leden in. Ook het beoogde resultaat: een verschuiving van het geld «van de rand naar de stad en van rijk naar arm» heeft de warme instemming van deze leden. Ook het feit dat met het verdwijnen van het fijnmazige stelsel van verfijningen (die tot meer en meer verstarring van het verdeelstelsel hebben geleid) een ontwerp is gekozen dat zich kenmerkt door een grotere globaliteit heeft de instemming van deze leden.

Indien nader wordt bezien op welke wijze deze hoofdlijnen vertaald zijn naar de uitwerking, dan menen de leden van de PvdA-fractie dat er partieel sprake is van een aantal onvolkomenheden. Op onderdelen is er sprake van onduidelijkheden, omdat gegevens nog niet beschikbaar zijn, of aanmerkelijke bezwaren, omdat deze leden een andere opvatting huldigen.

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de noodzaak van een eigentijdse Financiële Verhoudingswet. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de huidige FVW 1984 niet meer aan de eisen van de tijd voldoet. Hierover zijn alle betrokkenen het eens. Uitgangspunt van de voorstellen is het bereiken van het zogenaamde derde aspiratie-niveau in de financiële verhouding. Dit aspiratie-niveau streeft een zo volledig mogelijke egalisatie na van de lokale en regionale voorzieningen-capaciteit. Daarbij zijn twee elementen van belang. In de eerste plaats de kostengeoriënteerdheid. Deze wordt door alle gemeenten onderschreven. De leden van de CDA-fractie zijn op dit punt van mening dat er nog teveel onduidelijkheid bestaat over de ijkpunten, maatstaven en gewichten. Daarbij zijn ze naar de mening van de leden van de CDA-fractie onvolledig. Zo zijn in de fysieke infrastructuur de wegen nog niet meegenomen. In de tweede plaats de verevening van de belastingcapaciteit. Hier wordt wisselend over gedacht. De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de OZB voor een deel een autonome ontwikkeling heeft ten gevolge van gemeentelijke beleidsprioriteiten. Waarom wordt dan toch als zo vanzelfsprekend uitgegaan van een 100% verevening van de OZB-capaciteit zo vragen deze leden?

Voorts zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat in het wetsvoorstel de kernelementen van de wet: de maatstaven, ten onrechte niet zijn meegenomen. Tenslotte plaatsen deze leden grote vraagtekens bij de overgangsregeling en de overgangstermijn.

Afrondend kan gezegd worden dat de nieuwe FVW in de vorm van een kapstokwet veel goede mogelijkheden in zich bergt. De wet is flexibel, biedt gemeenten meer mogelijkheid eigen beleid te voeren, doet recht

aan verschillen tussen gemeenten en kan lang mee. Doordat er echter nog onvoldoende inzicht is hoe de kapstok er definitief uit gaat zien, ondermeer omdat er nog onvoldoende inzicht bestaat in de maatstaven, is het de vraag of de kapstok in deze vorm blijft staan wanneer alle ruim 600 gemeenten hun jas er aan hangen.

Zoals al gesteld is de wet in de vorm zoals nu aan de Kamer gepresenteerd niet af, niet voldoende uitgewerkt. Met name de rechtszekerheid die wordt geboden is, gelet op de juridische vormgeving, niet voldoende. Verder zijn er nog veel onzekerheden en onduidelijkheden. Het zou volgens de leden van de CDA-fractie niet van een goed medewetgeverschap getuigen als de Kamer deze wet in deze vorm zo zou aannemen.

Hoewel onderhavige wetsvoorstellen, gelet op het voorbereidings-traject, niet als een verrassing zijn gekomen, hebben de leden van de VVD-fractie er met gemengde gevoelens kennis van genomen.

Enerzijds zijn ook zij ervan doordrongen dat de Financiële Verhoudingswet 1984 aan een algehele herziening toe is. Zij onderschrijven in beginsel ook de kostenoriëntatie als fundament onder het nieuwe verdeelsysteem, waarbij meer recht gedaan wordt aan gemeenten met een slechte sociale structuur en een regionale functie.

Ook waarderen zij het als positief dat de regering, zoals uit de memorie van toelichting blijkt, voornemens is rekening te houden met enkele van de namens hun fractie tijdens het gevoerde algemeen overleg van 30 november 1994 over dit onderwerp geuite wensen.

Anderzijds zijn zij nog niet overtuigd van de juistheid van het karakter van het wetsvoorstel en de wijze waarop met name de vertaling van het zogenaamde derde aspiratieniveau heeft plaatsgevonden.

Hoewel er principiële kanttekeningen bij te plaatsen zijn, kunnen zij overigens het uitgangspunt dat elke gemeente, gezien haar structurele omstandigheden, (globaal) in staat moet zijn om, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren, in beginsel onderschrijven.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel betreffende de herziening van de Financiële Verhoudingswet 1984. Zij onderschrijven de wens van de regering een nieuw flexibel verdeelstelsel te introduceren gebaseerd op kostenoriëntatie en inkomstencapaciteit van gemeenten, met het oog op de totstandkoming van een zo gelijkwaardig mogelijk voorzieningenniveau van gemeenten, met behoud van de gemeentelijke autonomie.

Het huidige stelsel beloont immers voornamelijk grootte en doet tekort aan gemeenten met een slechte sociale structuur en een hoog regionaal voorzieningenniveau. De leden van de D66-fractie steunen in grote lijnen het wetsvoorstel.

Deze leden vragen of de implicatie van het aangehaalde citaat van Machiavelli (...terwijl hij slechts lauwe medestanders vindt in hen die van de nieuwe toestand profiteren.....) is dat de regering van oordeel is dat de voordeelgemeenten te weinig van zich laten horen?

De leden van de fractie van GroenLinks ondersteunen op hoofdlijnen het beoogde doel van het wetsvoorstel om te komen tot een ander verdeelstelsel van het gemeentefonds.

In grote lijnen komt het erop neer dat gemeenten met een regionale functie en een slechte sociale structuur erop vooruit gaan op grond van de taken waarvoor deze gemeenten zich geplaatst zien.

Nu gemeenten als primaire bestuurslaag de afgelopen jaren steeds méér, waaronder ook een aantal omvangrijke taken, erbij gekregen hebben vragen de leden van de GroenLinks-fractie extra aandacht voor de omvang van het Gemeentefonds. Verdere bezuinigingen op het gemeentefonds zijn ongewenst. Steeds meer taken aan de gemeenten

opdragen en gelijktijdig aanzienlijke bezuinigingen daarop doorvoeren, zoals bij de WVG en de (n)AWB onder het motto van «efficiency-kortingen» gedaan is, betekent dat gemeenten met grote financiële problemen te maken krijgen of noodgedwongen kiezen voor een minimaal voorzieningenniveau. Wil de regering toezeggen dat bij verdere decentralisatiemaatregelen niet langer meer bezuinigingen op de te decentraliseren budgetten worden toegepast?

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel om de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten te herzien. Zij voelen met de regering mee als die, in de memorie van toelichting, met Machiavelli verzucht dat bij veranderingen voornamelijk de benadeelden worden gemobiliseerd. Degenen die van de veranderingen profiteren zouden slechts lauwe medestanders zijn. Hoe waar dit ook moge zijn, deze leden hopen echter dat de regering zich niet zo door Machiavelli laat leiden dat iedere reactie op hun voorstel op Machiavellistische wijze wordt getaxeerd. Alsof iedere kritiek voortkomt uit het feit dat de criticus door dit wetsvoorstel benadeeld wordt. De leden van de RPF-fractie willen derhalve graag ook uit een andere bron putten en de regering een andere wijsheid voorhouden: «Plannen mislukken bij gebrek aan overleg, maar door de veelheid van raadgevers komt iets tot stand» (Spreuken 15:22).

De leden van de RPF-fractie zien de noodzaak van een nieuwe financiële verhoudingswet in. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat het huidige regime scheefgroei niet heeft kunnen voorkomen. Gemeenten met een slechte sociale structuur en een regionale functie zouden relatief onderbedeeld zijn.

De leden van de RPF-fractie vragen echter wel waarom is uitgegaan van budgettaire neutraliteit. Vanuit het oogpunt van de noodzakelijke beheersing van de overheidsuitgaven is het natuurlijk te begrijpen. Maar wanneer de nieuwe verdeling zo rationeel en objectief mogelijk wil zijn, dan kan budgettaire neutraliteit niet een logisch uitgangspunt zijn. Er kan reden zijn voor het politieke oordeel dat parameters als «de sociale structuur» zwaarder moeten wegen, maar waarom moet dat hoe dan ook ten koste gaan van andere gemeenten. Alsof het hebben van een betere sociale structuur automatisch betekent dat deze gemeenten met minder af kunnen. Deze leden vragen de regering derhalve of ook is onderzocht of de uitgaven van de gemeenten, die nadeel gaan ondervinden van de nieuwe wet, gerechtvaardigd zijn.

Daarnaast vragen de leden van de RPF-fractie of het niet billijk is om gemeenten met een fors nadeel een eenmalige afkoopsom ter beschikking te stellen. Gemeenten hebben vaak een aantal langdurige financiële verplichtingen en daarbij mag de nieuwe FVW hen, naar het oordeel van deze leden, niet opeens in problemen brengen. Zij vragen de regering of een eenmalige afkoopsom niet gewenst is om gemeenten in staat te stellen om de overgangsproblemen te overkomen. Het zou dan gaan om een eenmalige maatregel voor afzonderlijke gemeenten.

De leden van de RPF-fractie zien een ander tijdelijk probleem in het geval van een recent heringedeelde gemeente. Zo'n gemeente heeft in verband met de herindeling te maken met een aantal aanloopkosten en incidentele uitgaven. Deze leden zijn daarom van oordeel dat een tegemoetkoming aan deze beperkte categorie gemeenten overwogen dient te worden.

Tot slot van dit onderdeel merken deze leden op dat dit wetsvoorstel de regering veel beleidsvrijheid geeft. Zij vragen derhalve op welke verschillende wijzen het overleg plaatsvindt tussen in de eerste plaats en individuele gemeenten, en in de tweede plaats de betrokken bewindspersonen en de Tweede Kamer.

De leden van de SGP-fractie hebben met veel belangstelling kennis genomen van het voorstel voor een nieuwe Financiële-verhoudingswet (FVW). Zij zijn het eens met de regering dat er reden bestaat voor herziening van de FVW-1984. Zij kunnen ook instemmen met de doelstellingen van de herziening, kortweg uitgedrukt met «van arm naar rijk» en «van rand naar stad» en met meer nadruk op de sociale-structuurkenmerken. Bij de uitwerking van belangrijke onderdelen hebben deze leden echter nog forse vraagtekens. Bovendien zijn zij het niet zonder meer eens met het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit. Met verbetering van de positie van de grote steden kunnen zij uiteraard instemmen, maar dat mag naar hun oordeel niet zonder meer ten koste gaan van andere gemeenten. In dit verband verwijzen zij ook naar hun onderstaande vragen in het kader van de meeropbrengsten voor het Rijk als gevolg van de nieuwe waardebeoordeling op basis van de Wet WOZ.

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden kunnen in algemene zin instemmen met het uitgangspunt van de verdeelsystematiek, dat de algemene uitkering aan gemeenten zoveel mogelijk kostengeoriënteerd moet worden vastgesteld en dat rekening moet worden gehouden met de belastingcapaciteit van gemeenten. Zij kunnen voorts instemmen met het grotere accent dat wordt gegeven aan de sociale structuur en de regionale functie van gemeenten. De nieuwe verdeelsystematiek geeft deze leden aanleiding tot het stellen van enige vragen over de juridische vormgeving, de vaststelling van de belastingcapaciteit van gemeenten, de onderscheiden verdeelmaatstaven en het aanvullende onderzoek dat nodig is voor de verdere verbetering van de verdeelsystematiek.

1.2. Relatie met bestuurlijke vernieuwing

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering de relatie vernieuwing bestuurlijke organisatie en vernieuwing financiële organisatie beoordeelt, nu het perspectief van een stadsprovincie Rotterdam en mogelijk die van stadsprovincies in het algemeen zo anders is komen te liggen?

In de memorie van toelichting wijst de regering op de gewenste samenhang tussen o.a. de beoogde financiële herverdeling en de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. In dit kader vragen de leden van de GroenLinks-fractie aandacht voor het feit dat er op grond van dit wetsvoorstel geen enkele financiële prikkel meer bestaat om te komen tot gemeentelijke schaalvergroting. Integendeel: het wegvallen van het basisbedrag per gemeente van f 250 000 wordt niet gecompenseerd.

Erkent de regering deze rem op mogelijke bestuurlijke vernieuwing? Is de regering voornemens om via aanvullend beleid te bevorderen dat, daar waar op grond van de knelpuntenanalyse gekozen wordt voor schaalvergroting van gemeenten, dit ook financieel gestimuleerd kan worden?

In de toelichting wordt ook een link gelegd met de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. De leden van de SGP-fractie vragen de regering in te gaan op de huidige stand van zaken en het perspectief van de vernieuwing bestuurlijke organisatie in relatie tot de herziening van de FVW. In dit verband vragen zij ook of de uitgaven-maatstaf onder 25 (vast bedrag verzameling gemeenten in de provincie Rotterdam) wordt vervangen door een vast bedrag voor de gemeente Rotterdam.

De leden van de GPV-fractie vragen of een eventuele overheveling van taken van gemeenten naar provincies zal betekenen dat de uitkeringen uit het Provinciefonds eveneens in toenemende mate kostengeoriënteerd

zullen zijn. Wordt overwogen hiervoor regels en verdeelmaatstaven op te stellen?

1.3. De opbouw van de nieuwe regelgeving

De Raad van State heeft ernstige kritiek op het feit dat de verdeelmaatstaven buiten de wet zijn gelaten en in een amvb worden onder gebracht. Zo is de kern van de financiële verhouding niet in de formele wet vastgelegd. Wel heeft de regering aangegeven dat pas na raadpleging van de Kamer een amvb wordt vastgesteld. De leden van de fractie van de PvdA houden er evenwel aan vast dat de hoofdelementen van het verdeelmodel, verdergaand dan datgene wat thans in artikel 8 is vastgelegd, in de wet moeten worden opgenomen. Anders dan de regering menen deze leden dat tot de hoofdelementen van het verdeelmodel behoren: de verdeelmaatstaven en hun onderverdeling, en de verhouding van deze elementen ten opzichte van elkaar. Deze leden hebben oog voor het feit dat een zekere flexibiliteit in de regeling wenselijk is om nieuwe, thans niet te voorziene ontwikkelingen te kunnen implementeren. Maar er zijn meer mogelijkheden om via een kortere procedure benodigde wijzigingen in de wet op te nemen, op een zodanige wijze dat voor de gemeenten ook op langere termijn zicht blijft op de stabiele opbouw van de uitkering. Juist de opbouw van het nieuwe verdeelsysteem en de directe relatie van de maatstaven naar de kostencomponenten maakt dat het veranderen van de verdeelmaatstaven als zodanig minder in de rede ligt.

De leden van de PvdA-fractie zijn thans niet overtuigd door de argumenten die de regering opvoert om de subdelegatie aan de minister met betrekking tot de precisering van de verdeelmaatstaven te handhaven.

De leden van de CDA-fractie hebben grote zorgen over de opzet van het wetsvoorstel. Ondanks de positieve aspecten van het wetsvoorstel: het oogt flexibel, aanpassingen zijn vlot mogelijk door middel van amvb's, er wordt rekening gehouden met kosten/baten van gemeenten, er is meer beleidsvrijheid voor gemeenten; is er een aantal cruciale minpunten aan te geven.

Anders dan de FVW 1960 en de FVW 1984 kent de FVW 1997 niet dezelfde opbouw waarbij een aantal centrale verdeelmaatstaven in de wet worden vastgelegd, aangevuld met in een amvb vastgelegde verfijningen. Nu wordt gekozen om alle verdeelmaatstaven per amvb te regelen. De leden van de CDA-fractie zien de noodzaak hiervan niet in en sluiten aan bij de bezwaren van de Raad van State op dit punt. De overwaardering van de elementen globaliteit en flexibiliteit leidt tot onderwaardering van de stabiliteit, zeker nu nog onvoldoende inzicht in de amvb's bestaat. Deze leden achten een systematiek waarbij de verdeelmaatstaven (in het nu voorliggende wetsvoorstel zijn er dat 22 en 6 die een vast bedrag aanduiden) in de wet worden vastgelegd en de nadere uitwerking bij amvb wordt geregeld een zeer werkbaar. Waarom wordt hiervoor niet gekozen, zo vragen deze leden?

De leden van de CDA-fractie zijn het niet eens met het niet in de wet opnemen van de verdeelmaatstaven als kernelement van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. Zij vrezen dat hierdoor het gemeentefonds teveel een instrument wordt ten behoeve van de realisering van wisselend rijksbeleid en dus in feite een politiek instrument wordt in plaats van een instrument dat nodig is om gemeenten te voorzien van middelen die hun in staat stellen tot het voeren van een eigen gemeentelijk beleid. Als de besluitvorming over de verdeling een bij uitstek politieke is (op landelijk niveau), dan doet dit onvoldoende recht aan de positie en het eigen beleid van de individuele gemeenten. De flexibiliteit wordt hier onevenredig zwaar benadrukt ten

coste van de stabiliteit. Gemeentelijke overheden moeten ook voor de langere termijn weten waar ze aan toe zijn. Verder moet het mogelijk zijn om de termijn van een wetsaanpassing te bekorten. Dat is immers ook mogelijk bij fiscale wetten.

Daarbij komt dat het wetsvoorstel niet af is. Ook de Raad van State wijst hierop. De leden van de CDA-fractie delen deze bezwaren. Eerst moeten de resultaten van de aangekondigde en lopende onderzoeken bekend zijn. Deze hebben immers allemaal gevolgen voor de feitelijke herverdeling. Door de nu gekozen vormgeving waarbij eigenlijk alle relevante punten bij amvb worden afgedaan staat de Kamer buitenspel. De leden van de CDA-fractie achten dit niet in overeenstemming met de door dit Kabinet zo hoog in het vaandel geschreven democratische vormgeving van besturen.

Uitgangspunt voor een goede verdeling is dat elke gemeente, gezien haar structurele omstandigheden in staat moet zijn om bij gelijke belastingdruk een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren. Op objectieve wijze moet rekening worden gehouden met verschillen in kosten en draagkracht. Dit zou betekenen dat het stelsel wetenschappelijk verantwoord moet zijn. Volgens deze leden houdt dat ook in dat de uitkomsten, de herverdeeleffecten, verklaarbaar en toetsbaar moeten zijn.

Echter, uit de memorie van toelichting blijkt dat de verdeling van het Gemeentefonds volgens de bewindslieden op de eerste plaats een politieke basis en afweging kent. Wat is dan eigenlijk de betekenis van het begrip «objectief», zo vragen de leden van de CDA-fractie?

Deze leden onderschrijven dat er onderscheid wordt gemaakt tussen het kader (verschillen tussen gemeenten in kostenstructuur en vermogen om in eigen middelen te voorzien) en het verdeelmodel (maatstaven en gewichten).

Het vormt een basis om aan de eisen te kunnen voldoen, al zegt het nog niets over de uitwerking/invulling. Het vaststellen van maatstaven en gewichten heeft echter altijd iets subjectiefs in zich, hoe objectief het ook geprobeerd wordt. Zoals gezegd zijn beide onderdelen, kader en verdeelmodel, kernelementen van de wet. Beide dienen dan ook in de wet te worden geregeld.

Naast de maatstaven vormen de gewichten het politieke sturings-element, vast te stellen bij ministeriële regeling. Immers door een andere weging wordt een andere verdeling bereikt hetgeen in feite ook door de bewindslieden wordt aangekondigd op blz. 16 memorie van toelichting. Welke bandbreedte qua herverdeeleffecten wordt hierbij gehanteerd?

In het nieuwe verdeelstelsel zijn structuurkenmerken die uitgavenverschillen tussen gemeenten veroorzaken als verdeelmaatstaf opgenomen. De leden van de CDA-fractie plaatsen vraagtekens bij de constatering dat hierdoor het instrument van de verfijningen niet meer nodig zou zijn. Het verdeelsysteem wordt naar hun mening daardoor te grofmazig. Structuurkenmerken kunnen immers ook een klein aantal gemeenten betreffen. Zoals bijvoorbeeld de gemeenten met een grote industrievestiging.

Hoewel de leden van de VVD-fractie de behoefte aan een flexibeler en dynamischer verdeelsleutel onderkennen, vragen zij zich met de VNG en de Raad van State ten eerste af, of dit wetsvoorstel niet te veel het karakter van een raamwet heeft, waarbij vrijwel alles per amvb of ministeriële regeling nadere invulling moet krijgen. Naar hun oordeel wordt op deze wijze niet aan het uitgangspunt voldaan, «dat de hoofdelementen in de financiële verhouding in de wet zijn geregeld» (blz. 8, memorie van toelichting). Anders dan de regering achten zij het in dit verband wel nodig de verdeelmaatstaven, inclusief de mate van inkomstenijking in de formele wet zelf vast te leggen. Zij geven de regering dan ook in overweging één en ander alsnog via een nota van wijziging voor te stellen.

Hiermee zou de (budgettaire) rechtszekerheid van de gemeenten gediend zijn, terwijl ook meer recht wordt gedaan aan de (mede-)wetgevende rol van het parlement. Heeft de regering overigens, waar het de advisering en de besluitvorming betreft, in verband met de op hand zijnde sanering van het adviesstelsel, al een nadere opvatting over de toekomstige positie van de Rgf?

De leden van de D66-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel in de optiek van de regering de budgettaire stabiliteit waarborgt, gezien de flexibiliteit van het verdeelsysteem (maatstaven niet in de wet opgenomen)?

In verband met de voorgestelde vaststelling van alle verdeelmaatstaven in een amvb ten behoeve van de flexibiliteit van het verdeelsysteem, vragen de leden van de D66-fractie hoe de regering de suggestie beoordeelt om de betrokkenheid van het parlement in dit verband te garanderen door een voorhangbepaling?

Is de reden van dit voorstel, naast praktische flexibiliteit, dat de regering de eisen aan verdeelmaatstaven en de principes van het systeem belangrijker vindt dan het systeem zelf?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de nieuwe FVW niet meer is dan een raamwet en dat de concrete uitwerking wordt vervat in een amvb. Nu kunnen deze leden zich wel voorstellen dat de bewindslieden belang hebben bij een flexibel instrument om tijdig tegemoet te kunnen komen aan zich wijzigende omstandigheden. Die flexibiliteit zit echter voor een belangrijk deel al in de mogelijkheid voor de bewindslieden om de bedragen per eenheid die behoren bij de verdeelmaatstaven vast te stellen. Bovendien pretendeert het nieuwe stelsel «dynamisch» te zijn en daardoor minder gevoelig voor veranderingen. Verder wijzen zij er op dat belangrijke veranderingen die consequenties kunnen hebben voor het verdeelstelsel (zoals de decentralisatie van de huisvesting en de bijstand) zelf ook bij wet geschieden, zodat een gelijktijdige aanpassing van de FVW op zich geen extra probleem of vertraging behoeft te betekenen. Deze leden zijn dan ook niet overtuigd door de bezwaren die de regering noemt tegen het opnemen van meer hoofdelementen in de wet. Naar hun oordeel zouden ten minste de verdeelmaatstaven in de wet moeten worden opgenomen en bijvoorbeeld ook, wat betreft de inkomstenmaatstaf OZB, de wijze waarop deze maatstaf wordt toegepast. (Over de wijze waarop, zie hierna de discussie over de totale OZB-waarde per gemeente dan wel het aantal woonruimten als basis voor de ijkking).

Waarom is er bijvoorbeeld ook niet voor gekozen om de wijze van voeding en groei van het Gemeentefonds op te nemen in de wet?

De hoofdelementen van de verdeelsystematiek zijn naar het oordeel van de regering vastgelegd in de wet. De gehele uitwerking van de verdeelsystematiek wordt echter neergelegd in een algemene maatregel van bestuur en ministeriële regelingen. De Raad van State heeft zich, naar het oordeel van de leden van de GPV-fractie terecht, kritisch betoond over de voorgestelde juridische vormgeving. Het resultaat van politiek-bestuurlijke afwegingen ten aanzien van de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten behoort in beginsel in een formele wet te worden neergelegd, tenzij zwaarwegende argumenten zich daartegen te verzetten. De argumenten die de regering aanvoert om de verdeelmaatstaven niet in de wet op te nemen hebben de leden van de GPV-fractie er niet (geheel) van kunnen overtuigen dat een afwijking van de genoemde hoofdregel in casu gerechtvaardigd is. Naast de flexibiliteit van het verdeelstelsel en het verzekeren van de toekomstwaarde ervan moeten de mogelijkheden van de medewetgever, om invloed te kunnen uitoefenen op de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten en de waarborgen, welke daarmee verbonden zijn, zwaar wegen. Deze leden vragen daarom of het mogelijk is de verdeelmaatstaven in algemene bewoordingen in de wet vast te

leggen terwijl de gedetailleerde uitwerking ervan in lagere regelgeving wordt geregeld. Ook vragen deze leden waarom het opnemen van (nieuwe) verdeelmaatstaven in de wet tot een aanzienlijk grotere tijdvertraging leidt dan opneming in een algemene maatregel van bestuur. De voorstellen tot wijziging van de formele wet zullen toch niet complex en omvangrijk zijn indien alleen een algemene omschrijving van nieuwe verdeelmaatstaven in de wet moet worden opgenomen? Voorts menen deze leden, dat de extra duur van een wetgevingsprocedure in het licht van de tijd die gemoeid is met het onderzoek naar en de ontwikkeling van nieuwe verdeelmaatstaven enigszins moet worden gerelativeerd.

2. De verdeling

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de voorgestelde systematiek tot enige budgettaire stabiliteit leidt voor de individuele gemeenten. Biedt het model voldoende mogelijkheden om te kunnen worden geëxtrapoleerd?

Deze leden beoordelen het wetsvoorstel op zijn opzet en op de uitwerking. In die uitwerking is een aantal vreemde zaken te constateren o.a. het feit dat hele regio's b.v. Zuid-Limburg er als geheel fors op achteruitgaan. Dus zowel de steden als de randgemeenten. Dit is toch niet in overeenstemming met de doelstelling van de wet, zo merken deze leden op.

Herverdeeleffecten zullen bij iedere wijziging aan de orde zijn. Van belang is dat de plussen en minnen op basis van objectieve criteria verantwoord kunnen worden. De leden van de CDA-fractie onderscheiden twee soorten plussen en minnen:

a. Gemeenten

Plus-gemeenten zijn tevreden, min-gemeenten niet. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat er een behoorlijk overgangsregime moet komen. Immers, de plus-gemeenten kunnen hun voordeel pas krijgen naarmate de min-gemeenten hebben ingeleverd. De bewindslieden gaan naar de mening van deze leden ten onrechte uit van een budgettair neutrale operatie. Dat is een macro-benadering die absoluut geen recht doet aan de situaties waarin gemeenten zich bevinden. Er moet dus een overgangsregime komen dat de pijn voor de min-gemeenten zo veel mogelijk dragelijk maakt en dat tegelijkertijd de mogelijkheid biedt dat de plus-gemeenten hun voordeel kunnen realiseren. Dat kost tijd en/of geld. Deze leden hebben een voorkeur voor een zo kort mogelijke overgangstermijn, waarbij met de belangen van zowel de voordeel- als de nadeel-gemeenten rekening wordt gehouden. Kan de regering de keuze van een overgangstermijn van drie jaar nader onderbouwen? Is ook gedacht aan vier jaar? Bij een kort overgangstraject hoort wel geld om die overgang te kunnen realiseren.

b. Burgers

Al naar gelang men in een plus- of min-gemeente woont is de kans groot dat de OZB en andere gemeentelijke lasten zullen dalen of stijgen. Burgers moeten in een aantal gemeenten meer gaan betalen voor een gelijkblijvend of zelfs verkleind dienstenpakket, terwijl in de voordeel-gemeenten nauwelijks sprake zal zijn van een lastenvermindering. Bij het debat over de koopkrachtontwikkeling d.d. 31 jan. 1996 zijn de gemeentelijke lasten ook aan de orde geweest. In het kader van de gemeentelijke (woon)lasten vragen de leden van de CDA-fractie op dit punt een nadere toelichting. Stijging van de gemeentelijke lasten bij min-gemeenten leidt voorts tot een verhoging van de collectieve lastendruk en een vermindering van de koopkracht. Hoe verhouden deze twee zaken zich tot het

kabinetsstreven ten aanzien van de lastenvermindering? Het streven naar 9,5 miljard aan lastenverlichting past toch niet bij een beleid waarbij 400 gemeenten gedwongen worden hun burger (inclusief bijstandsgerechtigden) meer te belasten? De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting en financieel inzicht op dit punt. Dit inzicht moet in de eerste plaats worden gegeven op het niveau van gemeenten en daarnaast op landelijk macro-niveau.

Naar aanleiding van de over het onderwerp werkgelegenheid gemaakte opmerkingen tijdens het algemeen overleg op 30-11-94 is door het CPB een onderzoek ingesteld naar de werkgelegenheidseffecten van de voorgestelde verdeelsystematiek. De leden van de CDA-fractie stellen er prijs op deze notitie te ontvangen zodat deze gegevens bij de oordeelsvorming kunnen worden betrokken.

Is het mogelijk om een deel van het gemeentefonds te relateren aan werkgelegenheidsstimulerende en structuurverbeterende uitgaven zo vragen de leden van de CDA-fractie?

De nieuwe verdeelsystematiek heeft voor een groot aantal gemeenten ingrijpende herverdeeeffecten, zowel in positieve als in negatieve zin. Bestudering van de cijfers levert voor de leden van de VVD-fractie een aantal ongerijmdheden op. Zo gaan een vijftal artikel-12-gemeenten er op achteruit. Ook voor de gezamenlijke gemeenten in Zuid-Limburg, waar zeker in gemeenten als Maastricht en Heerlen toch sprake is van een zwakke sociale structuur, betekent de herverdeling een aanzienlijk nadeel. Kan de regering een nadere toelichting geven op deze op het eerste gezicht niet met de bedoelingen van deze herverdeling te rijmen effecten? Zou daarbij, waar het bijvoorbeeld de gemeente Hilversum betreft, ook ingegaan kunnen worden op de conclusies uit het rapport naar aanleiding van het verzoek van de gemeente Hilversum om een aanvullende bijdrage uit het Gemeentefonds voor het uitkeringsjaar 1995, van 1 december 1995 (ministerie van Binnenlandse Zaken)?

Ook kunnen onderhavige herverdeeeffecten naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie niet los gezien worden van de decentralisatie van bijvoorbeeld de onderwijshuisvesting, de kinderopvang en het FSV en de daarmee gepaard gaande overheveling van de betrokken middelen naar het Gemeentefonds, zoals voorzien is in 1997 en latere jaren. In dit verband zal sprake zijn van een zekere cumulatie van herverdeeeffecten.

Zij zouden het op prijs stellen nog voor de plenaire behandeling van deze wetsvoorstellen een cijfermatig inzicht in deze cumulatie-effecten te krijgen. Voorts speelt een beoordeling van de plaats van de FVW 1997 binnen de totale financiële verhouding tussen gemeenten en andere overheden een rol. Naast de uitkeringen uit het Gemeentefonds zijn meer specifieke geldstromen relevant, zoals de middelen die in het kader van het grote-stedenbeleid beschikbaar zijn en de aanvullende middelen uit de fondsen van de EG. Deze aanvullende financiële middelen worden ook in belangrijke mate gegenereerd op basis van dezelfde (sociale) structuurkenmerken, die nu ook een belangrijk oriëntatiepunt vormen voor de nieuwe financiële verhouding.

Hoe beoordeelt de regering deze «positieve» cumulatie? Is de regering het ook niet met de leden eens dat uiteindelijk de nieuwe financiële verhouding een adequate taakuitvoering structureel, zonder aanvullend beleid, mogelijk moet maken?

De leden van de VVD-fractie achten het voorts uiterst onbevredigend dat er nog sprake is van een groot aantal losse einden, met alle gevolgen die dit kan hebben voor de gemeentelijke meerjarenramingen. Zij hebben er ook behoefte aan, alvorens tot plenaire behandeling van deze voorstellen over te gaan, inzicht te krijgen in de financiële effecten voor individuele gemeenten op basis van de meest actuele stand van zaken. Ook zouden zij een overzicht van eventueel dan nog nader aan te brengen wijzigingen en een daarbij te hanteren tijdschema zeer op prijs stellen.

Welke conclusies verbindt de regering bijvoorbeeld aan het recente advies van de Waarderingskamer inzake de indexering van de waarde­stijging van het onroerend goed vanaf 1992? Wat zijn hiervan de verdelingsgevolgen?

Het is de leden van de VVD-fractie ook opgevallen dat oorspronkelijk een uitkeringsstijging voor de 4 grote steden van 260 miljoen werd berekend, terwijl nu uitgegaan wordt van 185 miljoen. Kan een verklaring voor dit «jojo-achtige» beeld worden gegeven? Ook zouden die leden graag een verklaring krijgen voor de verschillen die zijn ontstaan in de onderlinge verdeling over de 4 grote steden.

De leden van de VVD-fractie vrezen dat als gevolg van de grote herverdeeleffecten een stijging van de collectieve lastendruk zal optreden, omdat voor de gemeenten met een omvangrijk financieel nadeel stijging van de gemeentelijke lasten vaak onontkoombaar zal zijn om het nadeel (deels) te compenseren, terwijl de voordeeltgemeenten niet in alle gevallen hun voordeel in lastenverlichting voor burgers en bedrijven zullen vertalen. Deze vrees klemt te meer, gezien het feit dat de gemeentelijke lastendruk door allerhande oorzaken de laatste jaren al fors is gestegen. Hoe beoordeelt de regering dit risico, zo vragen zij?

Kan in dit verband worden aangegeven wat de omvang van de eigen inkomsten van de gemeenten is als percentage van de totale collectieve uitgaven voor de gehele overheid. Kan van deze verhouding een internationale vergelijking worden gegeven? Kan de regering al aangeven wat de te verwachten extra inkomsten van het rijk uit de inkomstenbelasting/huurwaardeforfait/de vermogensbelasting en de overdrachtsbelasting zijn in verband met het van kracht worden van de WOZ? Is de regering voornemens deze extra inkomsten in de vorm van lastenverlichting naar de burgers terug te sluisen? Zo ja, op welke wijze? Kan al een indicatie gegeven worden van extra gemeentelijke inkomsten als gevolg van de WOZ?

De leden van de D66-fractie vragen welke gemeenten momenteel de belastingopbrengsten geheel voor onuitstelbare en noodzakelijke uitgaven gebruiken, ten gevolge van de scheve verdeling die volgens de regering is ontstaan door het huidige verdeelstelsel? Deze leden vragen of de zinsnede «het eigen belastinggebied kan in die gevallen als buffer fungeren» op blz. 16 van de memorie van toelichting nader kan worden toegelicht?

Welke discrepantie (aansluitverschillen) tussen de gewenste verdeling (de uitkomst van de ijkpuntformules) en de feitelijk met de maatstaven gerealiseerde verdeling acht de regering nog aanvaardbaar?

De leden van de D66-fractie vragen of de «voorkeursvolgorde» waarvan sprake is op blz. 12 van de memorie van toelichting die van 1) eigen inkomsten, 2) algemene uitkering, 3) specifieke uitkering? Hoe is dit te rijmen met het feit dat categorie 2 aanzienlijk groter is dan categorie 1? Is dit een pleidooi voor verruiming van de gemeentelijke belastingen?

Extra aandacht is volgens de leden van de GroenLinks-fractie zeker op zijn plaats voor die gemeenten die er nu door de herverdeelsystematiek fors op achteruit gaan.

Is de regering bereid om eenmalig voor de nadeeltgemeenten een financiële compensatie beschikbaar te stellen, waarmee de toch vrij snelle overgang naar het lagere uitkeringsniveau dragelijker kan worden gemaakt en extra kosten in het kader van sociale statuten e.d. bij personeelsreductie (deels) kunnen worden opgevangen of vermeden? Wil de regering de mogelijkheid bezien de invoeringstermijn voor de nadeeltgemeenten te verlengen?

De bandbreedte van de negatieve en positieve herverdeeleffecten van het wetsvoorstel is volgens de leden van de GPV-fractie dusdanig groot

dat matiging van die herverdeeeffecten daar waar mogelijk serieus moet worden overwogen indien mocht blijken dat de ijkning van de inkomsten van gemeenten een te grofmazig karakter heeft. Nu een belangrijk deel van de hoogte van de algemene uitkering die gemeenten ontvangen en van het totale herverdeeeffect rechtstreeks te herleiden valt op de voorgestelde methodiek voor de vaststelling van de gemeentelijke belastingcapaciteit, willen deze leden precies nagaan of die systematiek voldoende aansluit bij het uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de GPV-fractie vragen de regering in dit verband haar oordeel te geven over het door de Voorburggroep ontwikkelde alternatief waarin een vast bedrag per woning wordt geïntroduceerd en rekening wordt gehouden met de gemiddelde woningbezetting. Geeft deze alternatieve systematiek, waarin in plaats van de waarde van het onroerend goed het aantal inwoners een centrale rol speelt, niet nauwkeuriger de feitelijke belastingcapaciteit van gemeenten weer? Kan met deze systematiek niet tevens de problematiek van de wetsfictie worden vermeden?

De leden van de GPV-fractie benadrukken dat geen overspannen verwachtingen gekoesterd moeten worden ten aanzien van de mogelijkheid door middel van uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied het financiële draagvlak van gemeenten te vergroten. Voorts zal, naar het zich laat aanzien, ook de vorming van stadsprovincies geen soelaas kunnen bieden voor het vergroten van dit draagvlak. De leden van de GPV-fractie vragen de regering uiteen te zetten welke mogelijkheden zij, na invoering van dit wetsvoorstel, ziet en aanvaardbaar acht voor een verdere uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied.

3. Het verdeelmodel

3.1. Maatstaven algemeen

Hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting geeft een opsomming van de verdeelmaatstaven. Deze worden niet in de wet opgenomen doch in het Besluit financiële verhouding Rijk-gemeenten. Afhankelijk van de uiteindelijke besluitvorming rond de juridische vormgeving van het wetsvoorstel willen de leden van de CDA-fractie dat dit besluit wordt voorgelegd aan de Kamer. Toch willen de aan het woord zijnde leden reeds een aantal opmerkingen en vragen bij dit onderdeel plaatsen.

Welke verdeelmaatstaven worden gehanteerd is altijd een keuze. Er zijn er altijd vanaf te halen of aan toe te voegen, bijvoorbeeld wegen. De 22 gekozen criteria zijn op zich objectief, ze zijn allemaal in getallen uit te drukken.

Voor de meeste verdeelmaatstaven geldt echter dat het nog volstrekt onduidelijk is hoe deze doorwerken in het uitkeringsbedrag. Dat wordt nader uitgewerkt in een amvb maar zonder die is niet in te schatten welk gewicht er aan wordt gegeven. Dat voor de maatstaven 2, 3 en 4 het aantal inwoners per categorie per gemeente wordt genomen is duidelijk maar hoe werkt dit door in de algemene uitkering? Er wordt alleen weergegeven welke getallen als maatstaf worden genomen, niet hoe die getallen in de berekening worden betrokken. Voor een aantal maatstaven loopt nog onderzoek of is het kabinetsstandpunt nog niet bekend. Ontwikkeling in maatstaven en gewichten geschiedt aan de hand van onderzoek. Hoeveel veranderingen worden verwacht en welke invloed heeft dit op de stabiliteit?

De leden van de CDA-fractie ondersteunen het advies van de Rgf om een systeem te ontwikkelen waarmee op globale wijze trends in de kostenontwikkeling bij gemeenten worden geconfronteerd met de ijkpunten en de verdeelmaatstaven. Wanneer wordt die methode aan de Kamer voorgelegd? Los van de definitieve vormgeving van het wetsvoorstel acht de CDA-fractie het een goede zaak dat jaarlijks de

resultaten van signalering en onderzoek en het daarbij behorende beleidsvoornemen aan de Kamer worden voorgelegd. Het voorstel om de discussie over de actualiteit van de verdeling te voeren in het kader van het periodiek onderhoud roept de vraag op hoe voorkomen kan worden dat gemeenten niet jaar in jaar uit worden geconfronteerd met nieuwe uit deze discussie voortvloeiende herverdeeleeffecten.

De leden van de D66-fractie vragen welke factoren uit de ijkpuntformules worden vertaald in een verdeelmaatstaf? Op welke wijze is dat gebeurd? In hoeverre leiden de lopende decentralisaties tot een verdere verfijning van de verdeelmaatstaven? Welke garanties zijn er dat deze decentralisaties niet tot financieel nadeel voor gemeenten leiden? Welke rol speelt het effect van de verevening op de herverdeeleeffecten in de discussie over de hoogte van de verevening?

De leden van de SGP-fractie stellen een algemene vraag over de ijkpunten, ijkpuntformules en verdeelmaatstaven. De maatstaven voor verdeling van de uitkering zijn gebaseerd op ijkpunten cq. ijkpuntformules. Voor sommige factoren uit de ijkpuntformules wordt een vertaling in een verdeelmaatstaf gemaakt. Welke factoren het betreft, hoe en waarom ze vertaald zijn in verdeelmaatstaven is onduidelijk. Kan dat nader worden toegelicht?

De leden van de GPV-fractie willen de principiële vraag aan de orde stellen of het inbouwen van financiële prikkels in de verdeelsystematiek niet per definitie moet worden afgewezen gelet op de essentie van het verdeelstelsel: zo goed mogelijk voorzien in algemene middelen die gemeenten nodig hebben om de kosten voor het voorzieningenniveau te dekken. Het inbouwen van financiële prikkels lijkt hiermee in tegenspraak, omdat bepaalde kosten dan slechts voor een deel worden vergoed en nieuwe scheefgroei van het verdeelsysteem voor de hand lijkt te liggen. Deze leden verwijzen in dit verband naar onderzoek dat is verricht naar de werking van bestaande financiële prikkels binnen het huidige verdeelstelsel. De conclusie van dat onderzoek was dat geen verschil blijkt te bestaan tussen de uitstroom uit de bijstand van gemeenten die wel en die geen extra middelen krijgen in de algemene uitkering op grond van de Verfijning sociale structuur. Het inbouwen van financiële prikkels kan naar het oordeel van deze leden zelfs ineffectief uitwerken. Gemeenten met groeiende bijstandsantallen beknootten op hun financiële middelen kan de noodzakelijke intensivering van het heractiverings- en werkgelegenheidsbeleid frustreren. De leden van de GPV-fractie vragen of regelgeving, specifieke uitkeringen, e.d. niet meer geëgend zijn voor het voeren van stimulerend beleid.

De leden van de GPV-fractie vragen of de aantallen eenheden van alle verdeelmaatstaven op een vast moment beschikbaar moeten en kunnen zijn.

3.2. Maatstaven met betrekking tot de inkomsten

3.2.1. OZB-maatstaf

De leden van de fractie van de PvdA zijn het eens met de regering dat de draagkracht van de inwoners van de gemeente in globale zin een belangrijke peiler vormt van het voorstel. Het principe dat de belastingcapaciteit van de gemeenten meer gelijkelijk wordt benut, wordt door deze leden onderschreven. De werking van de wet WOZ zal ertoe leiden dat verschillen die thans nog tussen gemeenten bestaan op grond van het jaar van waardering van het onroerend goed, verdwijnen. Naar de opvatting van de leden van de PvdA-fractie is een wetsfictie die het waarderingsmoment van alle gemeenten gelijkschakelt noodzakelijk. In

het advies van de waarderingskamer d.d. 4-1-1996 zijn de percentages aangegeven. Wat is de uitkomst van de toepassing van deze percentages op de verdelingsuitkomst naar gemeenten? Graag een overzicht.

Een tweede probleem doet zich als volgt voor. In het verleden waren de gemeenten vrij om een laag tarief OZB te hanteren en een hoge waarde, naast gemeenten die een hoog tarief OZB toepasten op een lage waarde van het onroerend goed. Pas met de komst van de wet WOZ en de herverdeling van het gemeentefonds ontstaat de noodzaak om een feitelijk juiste economische waarde van het onroerend goed te hanteren. Bij het toetsen van de waardering van een aantal gemeenten is de leden van de PvdA-fractie gebleken dat thans nog grote verschillen bestaan (tot 50 procent en meer) tussen de werkelijke waarde en de opgevoerde waarden van gemeenten. Weliswaar zullen deze verschillen zich rond het jaar 2000 nagenoeg niet meer voordoen, maar de herverdeelverschillen kunnen toch een zodanige vorm aannemen dat een nader onderzoek noodzakelijk wordt geacht. Het is op die grond dat deze leden de regering verzoeken de Waarderingskamer een representatief nader onderzoek te laten verrichten naar de juistheid van de huidige waardering.

In een eerdere fase van de behandeling van de FVW hebben de leden van de PvdA-fractie gevraagd naar de regionale verschillen in waarde van het onroerend goed. Uit de inmiddels ter hand gestelde kaarten zijn deze verschillen goed zichtbaar.

Zijn naast het lager wegen van de OZB-factor om een zekere nivellering te bereiken nog andere methodes onderzocht om onbedoelde herverdeel-effecten op grond van regionale waardeverschillen te elimineren? Zo ja welke, zo vragen deze leden.

Geredeneerd vanuit het derde aspiratieniveau is het bij het verdeel-systeem betrekken van het vermogen van een gemeente om in eigen middelen te voorzien een te bewandelen weg, aldus de leden van de CDA-fractie. De uitkering uit het Gemeentefonds wordt zo mede afhankelijk van de eigen middelen. Echter, de gekozen globale aanpak impliceert dat niet met alle kostenfactoren rekening kan en moet worden gehouden. Het eigen belastinggebied moet in die gevallen als buffer fungeren. In het wetsvoorstel wordt gekozen voor een 100% OZB-verevening aan de hand van een rekestarief van 9,38. Deze leden zijn van mening dat een 100% verevening geen recht doet aan de eigen beleidsruimte van gemeenten, noch aan de bufferfunctie van de OZB. Teneinde hier een juiste afweging te kunnen maken vragen zij een nadere uitwerking van de voorstellen in de memorie van toelichting op blz. 24 en 25 waarbij een deel van de waarde van het onroerend goed buiten de verevening wordt gelaten. De leden van de CDA-fractie zijn daarbij met name geïnteresseerd in de varianten:

- woningen 0% – bedrijven 90%
- woningen 90% – bedrijven 70%
- woningen 80% – bedrijven 60%.

De vraag is dan wat de effecten hiervan zijn voor de individuele gemeenten. Overigens zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat de uiteindelijke mate van verevening in de wet dient te worden vastgelegd.

De toepassing van de wet WOZ kan voor een aantal problemen zorgen. Op de eerste plaats door de taxatie van grote industriële complexen (en andere grote complexen zoals kerken) waar geen referentiepunten voor zijn. Er ligt een aantal arresten van de Hoge Raad, niet helder is wat wel/niet onder de werktuigenvrijstelling valt en dat leidt ertoe dat het zonder meer meenemen van een geschatte waarde en dus belasting-capaciteit tot grote onzorgvuldigheid kan leiden. Is hiermee rekening gehouden?

Op de tweede plaats duurt het een aantal jaren voordat alle gemeenten hebben gewaardeerd conform de WOZ-systematiek. Dit probleem kan worden opgelost door de toepassing van de wetsfictie in de wet WOZ.

Zijn de consequenties hiervan al in de herverdeeleffecten verdisconteerd, zo vragen de leden van de CDA-fractie? Leidt de toepassing van de WOZ niet tot een onbedoeld hoge, hoger dan de inflatiestijging, OZB-meeropbrengst?

Op de derde plaats kunnen gemeenten worden geconfronteerd met financiële consequenties van een rechterlijke uitspraak na definitieve vaststelling van de algemene uitkering. Waarom is voor de compensatie hiervan geen voorziening in de wet getroffen?

Op de vierde plaats is er de problematiek van de waardeverschillen binnen en tussen regio's. Het hanteren van een uniform rekentarief waarbij geen rekening wordt gehouden met deze verschillen leidt tot nieuwe scheefheden. Hoe gaat de regering met deze problematiek om zo vragen de aan het woord zijnde leden?

Op de vijfde plaats kan de toepassing van de WOZ gecombineerd met het vaste, uniforme rekentarief van 9,38 leiden tot een extra lastenverzwaring omdat bij de vaststelling van de OZB-inkomsten geen rekening wordt gehouden met de waardestijging, maar alleen met het rekentarief. De leden van de CDA-fractie vragen hierop een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie ervaren de voorgestelde verevening van de belastingcapaciteit als één van de meer discutabele onderdelen van onderhavige voorstellen, terwijl dit meer dan de helft van de totale herverdeling van het fonds veroorzaakt. Het kan ook ervaren worden als strijdig met het bij de kostengeoriënteerde maatstaven gekozen uitgangspunt: «goed» beleid wordt niet gestraft en «fout» beleid wordt niet beloond. Immers, verschillende belastingtarieven in verschillende gemeenten zijn niet alleen het gevolg van objectieve omstandigheden, maar ook van politieke/beleidsmatige keuzen. Gemeenten, die in het verleden een sober, terughoudende belastingpolitiek hebben gevoerd kunnen het nu als «straf» voor dat beleid ervaren dat zij nu in de gekozen systematiek in een relatief nadelige positie verkeren. Tegen die achtergrond beoordelen de leden van de VVD-fractie de opening die de regering biedt om af te zien van een volledige verevening van de OZB als positief, ook om daarmee te voorkomen dat financiële prikkels worden weggenomen om tot verhoging van de economische waarde in de gemeenten te komen.

De regering doet in de memorie van toelichting enkele suggesties voor percentages verevening. De leden van de VVD-fractie zouden willen opteren voor het in verdergaande mate afzien van de OZB-verevening. Zij zien ook niet in, waarom de mogelijkheden beperkt zouden moeten blijven tot die welke in de voorstellen worden genoemd. Kan aangegeven worden waarom ter compensatie gekozen is voor een verlaging van de verdeelmaatstaf «bedrag per woonruimte»? Heeft de regering ook overwogen om het Fonds Sociale Vernieuwing (deels) te gebruiken als compensatiemogelijkheid via een versterkte prioriteit daarbij voor de grote steden? Zo nee, waarom niet?

Ook overweegt de regering kennelijk een deel van de waarde van niet-woonbebouwing, waaronder de industrie, niet volledig te laten meewegen bij de verevening, om daarmee een gericht incentive voor gemeenten in te bouwen ter stimulering van economische activiteiten. Heeft de regering – ook naar aanleiding van het recente advies van de Rgf – daarover thans al meer definitieve opvattingen, zo vragen deze leden? Wordt daarbij ook overwogen in de uitgavenmaatstaven een zwaarder gewicht aan de «economische kosten» toe te kennen? In algemene zin vinden de leden van de VVD-fractie het moeilijk verteerbaar dat zeker de kleinere gemeenten met bedrijven met een relatief hoge economische waarde er fors op achteruit gaan, ook omdat dit de concurrentiepositie van die bedrijven kan aantasten.

In relatie tot het derde aspiratieniveau vertaalt de regering «gelijke lastendruk» met «gelijk tarief». Als gevolg van bestaande en toekomstige

regionale waardeverschillen kunnen hierdoor aanzienlijke regionale tariefverschillen ontstaan. De Rgf heeft kennelijk een andere ijking van de belastingcapaciteit overwogen dan die op basis van de waarde van de onroerende zaken in een gemeente, maar op basis van woningen en gedifferentieerd naar regio's. Heeft de regering dit ook overwogen? Is de regering bereid deze variant (al dan niet in combinatie met een gedeeltelijke ijking van de waarde niet-woningen) te laten doorrekenen?

De regering heeft ervoor gekozen uitsluitend de verschillen in OZB-capaciteit bij de verdeling te betrekken en de capaciteit om overige eigen middelen te verwerven buiten beschouwing te laten.

De leden van de D66-fractie vragen of het voorkomen van regionale waardeverschillen een factor is die het systeem nadelig beïnvloedt? Kan de veronderstelling dat de introductie van de OZB-maatstaf meer recht doet aan de vrije-zoom functie van het belastinggebied nader toegelicht worden? Hoe beoordeelt de regering de door de nadeelgemeenten genoemde alternatieven voor OZB verevening, zoals een vast bedrag per woning? Zijn enkele eenvoudige en aansprekende rekenvoorbeelden te geven van de effecten van de diverse op pagina 25 genoemde OZB-vereveningsmodellen?

Op welke termijn vindt definitieve keuze plaats uit de door de regering geïdentificeerde (of eventueel overige beschikbare) opties ten aanzien van de verevening van de OZB?

Welk kader acht de regering wel geschikt voor een bespreking van de aard van de OZB? Wat is het resultaat van het onderzoek naar de mogelijkheid en de wenselijkheid gemeenten in staat te stellen tot een tariefdifferentiatie OZB? Wanneer vindt definitieve besluitvorming plaats omtrent mogelijke indexering van de waarden van onroerend goed uit het jaar 1992, 1993 en 1994, teneinde de ongelijkheid tussen gemeenten op te heffen die ontstaat ten gevolge van toepassing van de wetsfictie? Hoe beoordeelt de regering het advies van de Waarderingskamer in dit verband?

De leden van de fractie van GroenLinks juichen het toe dat de mogelijkheden om te komen tot tariefdifferentiatie bij de OZB nu serieus onderzocht worden. Zij dringen hierbij aan op spoed omdat het wenselijk is om deze mogelijkheden aan gemeenten aan te bieden gelijktijdig met het traject dat nu met de herverdeling van het gemeentefonds in gang gezet wordt. Uiterlijk 1 januari 1998 zouden de mogelijkheden voor gemeenten tot tariefdifferentiatie OZB aanwezig moeten zijn. De leden van deze fractie willen bij voorbaat aandringen op een zodanige regelgeving dat gemeenten maximale vrijheid krijgen in het bepalen van gedifferentieerde tarieven. Dat betekent dat niet alleen tussen woningen en andere onroerende zaken gedifferentieerd moet kunnen worden, maar dat ook differentiatie naar gelang van de waarde kan plaatsvinden. Zo kan gedacht worden aan een basistarief voor de eerste f 100 000,- OZB-waarde en vervolgens voor iedere volgende f 100 000,- aan waarde een hoger tarief.

Wat de ijking van de onroerende zakenbelasting (OZB) betreft, komt het de leden van de RPF-fractie voor dat deze systematiek niet vrij is van complicaties. Omdat nadeelgemeenten waarschijnlijk hun nadeel (in een bepaalde mate) zullen compenseren door een tariefsverhoging, zien deze leden een verhoging van de lastendruk in het verschiep liggen. Welke inschatting maakt de regering inzake deze lastenverzwaring voor de burgers? Kunnen zij een indicatie geven van mogelijke tariefsverhoging?

Daarnaast zal het de vraag zijn in hoeverre voordeelgemeenten, door middel van een tariefsverlaging, hun burgers mee laten profiteren in het voordeel. Kan de regering bevestigen dat de meeste voordeelgemeenten niet van plan zijn om hun voordeel te verdisconteren in het tarief OZB?

De leden van de RPF-fractie hebben moeite met de uitwerking van de OZB-ijking. Het is toch niet geheel rechtvaardig te noemen dat twee burgers met eenzelfde baan met hetzelfde inkomen, wonend in qua voorzieningenniveau vergelijkbare steden, worden geconfronteerd met verschillende tarieven. Dat achten deze leden een manco.

Het verdeelstelsel heeft als enige inkomstenmaatstaf de OZB en niet bijvoorbeeld inkomsten uit specifieke uitkeringen. Sommige (grote) specifieke uitkeringen, met name brede doeluitkeringen, zijn gebaseerd op dezelfde factoren als in het nieuwe verdeelsysteem. De leden van de SGP-fractie vragen of er geen cumulatieve effecten zijn met betrekking tot de algemene en specifieke uitkeringen die tot ongelijkwaardigheden in inkomsten resp. voorzieningenniveau kunnen leiden. Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze om de inkomsten uit specifieke uitkeringen niet bij de verdeling te betrekken?

De leden van de SGP-fractie vragen of het bij het verdeelstelsel betrekken van de OZB-capaciteit niet zal leiden tot stijging van de totale belastingdruk. Voordeelgemeenten zullen immers niet snel hun tarieven neerwaarts bijstellen, terwijl nadeelgemeenten hun tarieven wel moeten verhogen. Op zichzelf achten deze leden het een goede ontwikkeling dat de eigen inkomsten van de gemeenten een groter deel van de totale inkomsten worden, een ontwikkeling die de laatste jaren duidelijk is waar te nemen. Zij vragen echter welke consequenties dit heeft voor het inkomensbeleid als geheel. Op rijksniveau worden immers nauwlettend de koopkrachteffecten van het beleid in de gaten gehouden en tot in tienden van procenten uitgerekend. De gemeentelijke belastingen kunnen echter koopkrachteffecten hebben die volgens sommigen op kunnen lopen tot vijf procent. Deze leden vernemen graag een fundamentele beschouwing hierover van de regering.

De leden van de SGP-fractie hebben ook veel moeite met de wijze waarop de OZB-capaciteit in het verdeelstelsel wordt betrokken. Zij vrezen dat dit tot grote verschillen in belastingdruk per gemeente kan leiden, zonder dat daar objectieve rechtvaardigingsgronden voor zijn. Dit hangt met name samen met de regionale waardeverschillen. Een gelijk tarief – doelstelling van het wetsvoorstel, uitgaande van een gelijk voorzieningenniveau – heeft daardoor juist ongelijke lastendruk tot gevolg. Deze leden pleiten dan ook voor een ander model dan de nu gekozen totale OZB-waarde. Zij wijzen in dit verband op het door de Initiatiefgroep protest herverdeling Gemeentefonds bepleite alternatief, waarin het aantal woonruimten tot uitgangspunt wordt genomen, waarbij ook de gemiddelde bezetting per woning kan worden meegewogen.

Het voorgestelde model betekent dat alleen in het onderzoeksjaar 1992 de totale genormeerde opbrengst gelijk is aan de totale feitelijke opbrengst. Betekent dat de OZB-ijking een eenmalig instrument is en welke feitelijke beperkingen levert dat op voor toekomstige wijzigingen?

De leden van de SGP-fractie gaan ook in op de relatie tussen de nieuwe, uniforme waardebepaling op basis van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ) en het onderhavige wetsvoorstel. Als gevolg van de nieuwe waardebepaling worden extra inkomsten voor het rijk verwacht als gevolg van de doorwerking via het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting. Hoe hoog worden die extra opbrengsten op dit moment ingeschat? In hoeverre kunnen deze meeropbrengsten een compensatie vormen voor de nadeelgemeenten? Deze leden vragen of in elk geval de frictiekosten die het gevolg zijn van het nieuwe verdeelstelsel en die op sommige gemeenten onevenredig zwaar drukken, worden gecompenseerd vanuit deze meeropbrengsten voor het rijk.

Centraal onderdeel van het wetsvoorstel is het betrekken van de belastingcapaciteit van gemeenten bij de vaststelling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De leden van de GPV-fractie kunnen er

mee instemmen dat de financiële uitgangspositie van gemeenten aan de inkomstenkant globaal gelijk wordt getrokken. De inkomsten van gemeenten moeten immers net als de uitgaven zo goed mogelijk worden geijkt om gelijke uitgangsposities voor gemeenten te realiseren. De voor de vaststelling van de belastingcapaciteit van gemeenten voorgestelde methodiek houdt naar het oordeel van deze leden echter onvoldoende rekening met de regionale waardeverschillen van het onroerend goed. Deze leden achten het ongewenst dat twee burgers met hetzelfde inkomen en met een vergelijkbare woning kunnen worden geconfronteerd met sterk van elkaar verschillende OZB-tarieven voor in beginsel hetzelfde voorzieningenniveau in hun gemeenten. Naar het oordeel van deze leden moet ongelijkheid in belastingdruk, die niet te herleiden is op het gemeentelijk tarievenbeleid, zoveel mogelijk worden voorkomen. De leden van de GPV-fractie vragen de regering daarom in te gaan op de representativiteit en de conclusies van de verschillende onderzoeken die zijn uitgevoerd naar de te verwachten gevolgen van dit wetsvoorstel voor de gemeentelijke belastingdruk. Is het voorts niet aannemelijk, dat de totale belastingdruk zal stijgen omdat nadeelgemeenten vanwege financiële tekorten, uitgestelde uitgaven en afwezigheid van reserves er niet in zullen slagen de OZB-tarieven in te verlagen?

De leden van de GPV-fractie maken zich voorts zorgen over de bruikbaarheid van de Wet WOZ voor de waardebepalingen van met name grote industriële complexen. Deze leden vragen de regering uiteen te zetten hoe zal moeten worden omgegaan met onzekerheden die bestaan rond de toepassing van de werktuigenvrijstelling, de te hanteren afschrijvingstermijnen en de inbaarheid van OZB. Voorts vragen de aan het woord zijnde leden nader in te gaan op de relatie tussen de OZB-opbrengst uit niet-woningen en de financiële behoeften van gemeenten.

Voorts vragen de leden van de GPV-fractie welke structurele meeropbrengst van de OZB wordt verwacht ten gevolge van de invoering van de Wet WOZ en of wordt uitgesloten dat een deel van die extra opbrengst terug zal vloeien naar de belastingbetalers c.q. de gemeenten.

De leden van de GPV-fractie is niet geheel duidelijk welke overwegingen ten grondslag liggen aan een verevening van zowel de opbrengst van woningen als van niet-woningen. De ongewenste prikkelwerking van volledige verevening kan zich toch alleen voordoen in het bedrijfsvestigingsbeleid? Welke argumenten zijn voor de regering aanleiding eveneens een verevening voor de opbrengsten van woningen te overwegen? Betekent dit niet impliciet een relativering van de waardebeoordeling conform de Wet WOZ?

De leden van de GPV-fractie hebben behoefte aan een nadere beschouwing omtrent de mogelijkheden van gemeenten om een gedifferentieerd tarievenbeleid te voeren. Wanneer komen de resultaten van het onderzoek van de ambtelijke werkgroep beschikbaar? Welke thans bestaande knelpunten kunnen door middel van tariefdifferentiatie wellicht worden weggenomen? Biedt tariefdifferentiatie gemeenten ook de mogelijkheid beter rekening te houden met de verhouding woningen/niet-woningen op hun grondgebied?

3.2.2. Overige eigen middelen (OEM)

Verdeelmaatstaven moeten geen ongewenste prikkels bevatten; er worden ook eisen gesteld aan de uitvoerbaarheid; meetbaarheid; en bestuurlijke acceptatie; zo staat te lezen. Met betrekking tot de OEM is dat onduidelijk. Dat is de indruk die de leden van de PvdA-fractie hebben. Uit de informatie die tijdens de hoorzitting op 14 februari door de Rgf is verstrekt blijkt dat de bepaling en zelfs ijking van de eigen middelen niet meer dan een aanneme betreft. Het gaat om een niet te meten of te benaderen factor. Waarom is gekozen voor de introductie van deze factor? Hebben alle gemeenten tenminste eigen middelen ter hoogte van 5,4

procent? Kan de regering aangeven hoeveel gemeenten minder dan 2 procent inkomsten hebben; hoeveel tussen de 2 procent en 5,3 procent en hoeveel meer dan 5,3 procent? Heeft de regering overwogen om deze factor buiten beschouwing te laten zoals dat ook gebeurd is met de gemeentelijke algemene reserves of eigen vermogen? Dit mede gezien de overweging dat deze inkomsten het gevolg zijn van het door de gemeenten gevoerde eigen beleid. Wat zouden de consequenties zijn als deze geraamde inkomsten buiten beschouwing blijven? Welk effect geeft dat in de verdeling van het geld? Is de regering bereid een nader onderzoek uit te voeren naar een betere toets van het element OEM?

Overigens achten de leden van de PvdA-fractie het ongepast om enerzijds ingrijpende herverdelingsoperatie deels te baseren op de OZB en vervolgens anderzijds op blz. 25 van de memorie van toelichting te melden dat dit wetsvoorstel niet de geschikte plaats is om de aard van de OZB ter discussie te stellen.

De overige eigen inkomsten worden cijfermatig op 5,4% bepaald en buiten beschouwing gelaten. De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel gemeenten in welke mate afwijken van dit gemiddelde, om welke redenen en wat voor soort gemeenten dit zijn. Tevens vragen deze leden wat de noodzaak is van het meenemen van de overige eigen inkomsten. Het betreft hier immers zaken die geheel en al behoren tot de autonomie van de gemeenten. Hieruit vloeit ook de volgende vraag voort: wat zijn de financiële consequenties van het niet meenemen in het model van de factor overige eigen inkomsten? Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze om de inkomsten uit specifieke uitkeringen niet bij de verdeling te betrekken? Wat is de ratio achter verrekening van inkomsten via uitgaven en wat is het effect op de verdeling?

De leden van de VVD-fractie hebben de indruk dat deze benaderingswijze gemeenten in ongelijke startposities kan plaatsen. De opbrengst van deze overige eigen (niet taakgebonden) inkomsten is bepaald op 5,4% van het totaal van de normuitgaven, waar bij de vaststelling van de gewichten van de maatstaven rekening mee is gehouden. Kan de regering een nadere onderbouwing geven van de relatie tussen deze inkomsten-capaciteit en gemeentelijke structuurkenmerken?

Op blz. 32 van de memorie van toelichting wordt aangekondigd dat, indien de regering tot de conclusie zou komen dat één of meer vormen van tariefdifferentiatie nader uitgewerkt zou kunnen worden, dit begin 1996 bekend wordt gemaakt. Heeft de regering al conclusies getrokken, en zo ja, welke? Eveneens geeft de regering in de memorie van toelichting aan dat na parlementaire vaststelling van onderhavige wetsvoorstellen aan de voorwaarde voor vergroting van het eigen gemeentelijk belastinggebied zal zijn voldaan. Kan de regering al aangeven in welke inhoudelijke richting haar opvattingen gaan?

In de toelichting op artikel 17 staat het volgende aangegeven: «Daarbij kunnen ook inkomenspolitieke overwegingen een rol spelen». De leden van de VVD-fractie zouden het op prijs stellen een nadere toelichting op deze passage te krijgen. Onder welke omstandigheden kunnen die overwegingen een rol spelen en op welke wijze zou dat dan vertaald moeten worden?

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze bij de vaststelling van de gewichten van de maatstaven rekening is gehouden met de opbrengst van de overige eigen (niet-taakgebonden) inkomsten? Hoe «landelijk gemiddeld» is de opbrengst 5,4% van de norm-uitgaven? Welke soort gemeenten profiteren hiervan respectievelijk lijden hieronder?

Op welke wijze vindt precies verrekening plaats van de inkomsten uit eigen middelen via de uitgaven-maatstaven?

Wat is het herverdelingseffect van een dergelijke verrekening?

Kan nader inzicht worden gegeven in de voornaamste categorieën van andere eigen inkomsten van gemeenten ad. f 4.5 miljard, naast de gemeentelijke belastingen eveneens ad. f 4.5 miljard?

Is de reden dat deze eigen inkomsten zoals heffingen en retributies buiten beschouwing zijn gebleven dat zij geacht worden kostendekkend te zijn? In hoeverre is dit daadwerkelijk zo?

De leden van de SGP-fractie vragen ook waarom de inkomsten uit «overige eigen middelen» niet als inkomstenmaatstaf worden gehanteerd maar verrekend via de uitgavenmaatstaven. Zij kritiseren ook het hanteren van een vast percentage (5,3). In de praktijk blijkt de feitelijke OEM-capaciteit per gemeente immers fors te verschillen. Dit is toch een inbreuk op de reële-kostenoriëntatie?

De regering acht het praktisch niet uitvoerbaar de verschillen in eigen inkomsten van de gemeenten vast te stellen. Daarom wordt voor de overige eigen inkomsten een percentage van 5,4% van de normkosten gehanteerd. De leden van de GPV-fractie vragen of ondanks het ontbreken van nauwkeurige gegevens globaal kan worden aangegeven hoe groot de spreiding rond het gemiddelde percentage voor norm-uitgaven is.

De mogelijkheden voor bekostiging van gemeentelijke activiteiten middels eigen inkomsten, onder meer door uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied, zijn naar het oordeel van de leden van de GPV-fractie beperkt. Het rapport-De Kam maakt duidelijk, dat bij verruiming van het gemeentelijke belastinggebied al snel op grenzen zal worden gestoten. Tariefsverhogingen van bestaande gemeentelijke belastingen en heffingen zijn dan nog de enige mogelijkheid. Voor enkele gemeenten zal dit echter geen begaanbare weg zijn omdat het belastingtarief reeds ver boven het landelijke gemiddelde ligt. De leden vragen de regering een uiteenzetting te geven omtrent de gevolgen van het «vol lopen» van de belastingcapaciteit van gemeenten. Kan in die gevallen nog worden volgehouden dat het eigen belastinggebied als buffer kan fungeren?

3.3. Maatstaven met betrekking tot de uitgaven

3.3.1. Sociale structuur

Met instemming en waardering hebben de leden van de PvdA-fractie gezien dat de sociale structuur en de werkelijke kosten daarvan een belangrijk onderdeel uitmaken van het nieuwe verdelingsvoorstel. Ook de aanpassing van de bijzondere bijstand op grond van laag inkomen achten deze leden een goede zaak. Deze leden willen graag een overzicht ontvangen van een verdeling waarin het gehele deel bijzondere bijstand op grond van laag inkomen verdeeld wordt. Immers: laag besteedbaar inkomen en niet anders dan dat is de grond voor een uitkering bijzondere bijstand.

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de constatering dat de verdeling in het gemeentefonds van de Bijstandswet zeker op grond van de nABW nog niet de juiste is. Op welke termijn verwacht de regering een inzicht te kunnen geven in een betere vormgeving, waarbij geen desincentive meer optreedt? Welk deel van de bijstandskosten wordt in de voorstellen voor de jaren 1997 en 1998 gefixeerd? Geldt dat zowel voor het 10 procent aandeel, de uitvoeringskosten en de bijzondere bijstand? Gaat het dan om f 5000,- per uitkeringsgerechtigde per jaar?

In dat geval levert een daling van het bestand uitkeringsgerechtigden van 100 per jaar de gemeente een half miljoen op; 1000 bijstandsgerechtigden minder zijn goed voor f 5 miljoen op jaarbasis. Het volume van deze «prikkel» gedurende drie jaar lijkt ruim. Een afbouw vervolgens na drie jaar van f 15 miljoen in één keer lijkt nogal cru. Daarentegen kan

bijvoorbeeld op grond van een regionale economische recessie zo een gemeente geconfronteerd worden met een tegenvaller van f 5 miljoen op jaarbasis als het aantal uitkeringsgerechtigden onverhoopt met 1000 stijgt. Kan een gemeente met 150 000 inwoners gedurende een lopend begrotingsjaar zo een tegenvaller opvangen? Heeft de regering deze aspecten overwogen? Welke conclusies verbindt zij hieraan?

Uit de tekst van de memorie van toelichting blijkt dat de maatstaf laag inkomen wordt gebaseerd op CBS-gegevens die maar eens in de vijf jaar worden getoetst. Nu deze gegevens ook op andere beleidsterreinen een steeds zwaardere rol gaan spelen, lijkt het de leden van de fractie van de PvdA wenselijk om dit onderzoek frequenter uit te voeren. Is de regering het daarmee eens?

Waarom wordt het aantal huishoudens als maatstaf genomen en niet het aantal inkomensstrekkers? Is de wijze waarop burgers hun leven inrichten langzamerhand lang niet altijd meer inpasbaar in de factor huishoudens? Waarom worden bewoners van bijzondere woongebouwen buiten beschouwing gelaten? Wordt, bijvoorbeeld, niet veelvuldig bijzondere bijstand aan bewoners in bejaardenhuizen verstrekt of weekendgeld, c.q. reis, zak- en kleedgeld aan bewoners van instellingen?

Twee samenwonende bijstandsonvangers worden voor één geteld in de voorgestelde statistiek. Iedere bijstandsgerechtigde vraagt om een intensieve begeleiding, o.a. in de uitstroom naar werk. Ook in de kosten is het verschil tussen één en twee in het kader van de nABW aanzienlijk. Daarnaast doet zich het feit voor dat in de grote steden – in tegenstelling tot het platteland – het aantal alleenstaanden in de ABW zwaar is oververtegenwoordigd. Per uitkeringsgerechtigden ontvangen de grotere steden daarom verhoudingsgewijs meer geld. Dat staat los van het feit of er daadwerkelijk ook sprake is van een alleenstaande. De leden van de fractie van de PvdA ontvangen graag een overzicht met een verdeling op basis van het feitelijk aantal bijstandsonvangers waarbij twee samenwonende volwassenen ook voor twee geteld worden.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het opnemen van de maatstaven sociale structuur en centrumfunctie waardoor de zorgfunctie van gemeenten meer wordt benadrukt. Dit moet dan ook wel blijken uit het door gemeenten gevoerde beleid. De leden van de CDA-fractie hebben wel een aantal vragen en opmerkingen bij de wijze waarop deze maatstaven vorm krijgen.

De sociale structuur gaat met 1/3 van de algemene uitkering een belangrijke plaats innemen. Ondanks de instemming met het zwaardere accent voor de sociale structuur zijn in het algemeen overleg d.d. 30-11-1994 forse kanttekeningen geplaatst bij de uitwerking daarvan. Omdat de inkomsten alleen op de OZB worden gewaardeerd bestaat de kans dat een te groot gewicht voor de sociale structuur tot dubbeltelling leidt. Een gemeente met veel lage inkomens/bijstandsgerechtigden zal een lager OZB-waardering hebben en op die gronden al meer ontvangen. Zij ontvangen ook meer op grond van de sociale structuur. In hoeverre bestaat de mogelijkheid van ongewenste dubbeltelling? Hoe wordt dit voorkomen?

De leden van de CDA-fractie achten het een goede zaak dat in de maatstaf sociale structuur de beperkte maatstaf bijstandsonvangers voor 25% wordt vervangen door «personen met een laag inkomen». Echter, door het uitsluiten van personen in een inrichting/verzorgingstehuis wordt het positieve effect hiervan weer voor een groot deel teniet gedaan. De leden van de CDA-fractie vragen hierop een reactie van de regering.

Waar het de sociale structuur betreft hechten de leden van de VVD-fractie zeer aan voldoende prikkels tot het voeren van «goed» beleid in de nieuwe verdeelsystematiek. In dat verband onderschrijven zij het standpunt van de regering dat geen te groot gewicht aan de factor

uitkeringsgerechtigden in het verdeelstelsel moet worden toegekend. Zij begrijpen dat nader onderzoek naar een verdere verbetering in de totale financiering van de ABW wordt afgewacht. Kan al aangegeven worden wanneer dit onderzoek afgerond zal zijn en de Kamer het kabinetsstandpunt terzake voorgelegd krijgt?

Zij kunnen zich er in grote lijnen ook vinden dat de regering nu, in afwachting van de resultaten van nader onderzoek naar een verdere verbetering in de totale financiering van de ABW, kiest voor een tijdelijk systeem van twee jaar.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering in een overzicht van de absolute en relatieve aandelen van de maatstaven voor sociale en fysieke structuur de toename van de invloed van de factor sociale structuur kan verduidelijken?

Behalve de eerdergenoemde negatieve effecten op de werkgelegenheid in het kader van de OZB-waarde van niet-woningen, wijzen de leden van de SGP-fractie ook op het risico van negatieve prikkels, c.q. het ontbreken van positieve prikkels, wat betreft het aantal bijstandsgerechtigden. De kritiek hierop heeft inmiddels geleid tot aanpassing van de percentages (bijstandsontvangers/laag inkomen). Deze leden zijn er echter nog niet van overtuigd dat hierdoor voldoende tegemoet wordt gekomen aan de problematiek. Zij achten het van groot belang dat er voldoende prikkels voor gemeenten zijn om de uitstroom uit de bijstand te bevorderen.

De leden van de GPV-fractie onderstrepen het belang van het toegenomen gewicht van de sociale structuur in de nieuwe verdeelsystematiek. Wel menen deze leden dat wellicht sprake kan zijn van ongewenste cumulatie van uitkeringsgelden aan gemeenten. Deze leden vragen of de regering zich voldoende heeft gerealiseerd, dat gemeenten naast het deel van de uitkering dat verband houdt met de sociale structuur wellicht nog tal van andere uitkeringen ontvangen, zoals die in het kader van de Melkert-banen, het vitaliteitsfonds en Europese subsidiestromen, die eveneens gericht zijn op de versterking van de sociale structuur van gemeenten. Is terzake sprake van een effectieve en efficiënte allocatie van middelen of bestaat er aanleiding de verschillende uitkeringen te bundelen dan wel beter op elkaar af te stemmen, zo vragen deze leden.

Deze leden waarderen de uitbreiding van de maatstaf van bijstandsontvangers naar personen met een laag inkomen positief. De genoemde leden vragen in dit verband met welke frequentie het CBS de inkomensstatistieken zal samenstellen waarin het aantal personen met een laag inkomen is opgenomen.

3.3.2. Fysieke structuur

a. algemeen

Uit het advies van de Rgf d.d. 20 februari 1996 blijkt dat er alle redenen is om de extra kosten die samenhangen met een slappe bodem te compenseren. Tegelijk wordt geconstateerd dat de gegevens die nodig zijn om een goed ijkpunt te ontwikkelen onvoldoende zijn. Is de regering bereid om op korte termijn het voorgestelde nader onderzoek naar de dieper gelegen bodemgesteldheid uit te voeren, zo vragen de leden van de PvdA-fractie? Kan er van worden uitgegaan dat artikel 12 gemeenten, die op grond van de specifieke bodemgesteldheid thans een extra uitkering krijgen, bij invoering van de nieuwe FVW op dezelfde basis weer deze extra uitkering krijgen zolang deze factor in de FVW niet is gecompenseerd?

Uit het bovengenoemde onderzoek blijkt een verschil in kosten van bebouwde grond in relatie tot het onbebouwde deel van de grond. Is de

regering bereid het advies van de Rgf over te nemen waardoor de maatstaf oppervlakte bebouwd wordt vervangen door adressendichtheid? Zo ja, wat zijn hiervan de effecten?

Na totstandkoming van het wetsvoorstel is het onderdeel wegen en water onderwerp van onderzoek geweest door de Rgf. Wat is het standpunt van de regering ten aanzien van dit rapport? Gelet op de omvang van de uitgaven (en de verschillen tussen gemeenten op dit punt) voor wegen, fietspaden, water e.d. zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat dit onderdeel wel degelijk een plaats verdient in het verdeelsysteem. In het oude systeem was de fysieke structuur wellicht overbelicht, maar in het nieuwe systeem is ze zonder meer onderbelicht. Deze leden zijn voorstander van het opnemen van een maatstaf «wegen».

Het nader onderzoek van de Rgf naar de kosten van het fysieke cluster is onlangs gepresenteerd. Kan de regering aangeven welke conclusies hieruit getrokken worden? Op basis van welke cijfers en uitgangspunten vindt de ijking van kosten van wegen en water plaats? Op blz. 70 van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat nog zal worden bezien of er in de kostenstructuur van de Groene Hart-gemeenten aanleiding gevonden wordt en mogelijkheden bestaan het stelsel verder aan te passen. Op welke termijn denkt de regering daarover uitsluitsel te kunnen geven, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering de resultaten beoordeelt van het onderzoek uitgevoerd door de Rgf naar de kosten van het fysieke cluster? Welke gevolgen hebben de conclusies van dit rapport voor de definitieve vormgeving van de verevening van de OZB? En voor de gemeenten met een historische kern? En voor gemeenten met moderne monumenten?

De leden van de GPV-fractie vragen een reactie van de regering op de conclusies en aanbevelingen van het advies van de Rgf van 20 februari 1995 over de ijking van de gemeentelijke kosten van infrastructuur. Deze leden vragen naar aanleiding van dat advies wanneer de ontbrekende gegevens, die noodzakelijk zijn voor de operationalisatie van de maatstaf bodemgesteldheid, beschikbaar zullen zijn. De genoemde leden zouden het op prijs stellen indien de maatstaf reeds vanaf 1 januari 1997 in de verdeelsystematiek zou kunnen worden opgenomen. De leden van de GPV-fractie vragen voorts of, bij de ontwikkeling van verdeelmaatstaven voor de uitgaven die samenhangen met aanleg en onderhoud van riolering, rekening wordt gehouden met de extra uitgaven die gemeenten moeten verrichten voor de sanering van riooloverstortpunten en kosten die anderszins uit deze overstorten voortvloeien.

b. gemeenten met grote industriële complexen

Het onderzoek dat thans door de Rgf wordt uitgevoerd naar fysieke structuur en bedrijfsterreinen moet antwoord geven op de vraag of met de specifieke kosten die hiermee gepaard gaan in voldoende mate rekening is gehouden, aldus de leden van de PvdA-fractie. Kan de regering inzicht geven in de effecten op het verdeelmodel indien voor de OZB-bedrijven de economische waarde van grootschalige bedrijfscomplexen wordt gemaximeerd. Een andere variant zoals door de Rgf ook is genoemd, is de aanpassing van het percentage waarvoor de factor niet-wonen wordt mee genomen. De leden van de PvdA-fractie vragen inzicht in de doorrekening van dit Rgf-advies.

De leden van de CDA-fractie vragen specifieke aandacht voor de positie van de gemeenten Velsen, Terneuzen, Geleen, Zoeterwoude, Born:

gemeenten met een dominante zware industrie. Deze gemeenten dreigen de dupe te worden van de OZB-maatstaf. Deze gemeenten hebben gezamenlijk een nota uitgebracht: Industriegemeenten en de nieuwe verdeelsystematiek van het gemeentefonds. In deze nota wordt gepleit voor een aparte behandeling van de OZB-normering voor grote industrievestigingen in bepaalde gemeenten. De uitzondering zou betrekking moeten hebben op gemeenten die:

- * een of meer industrievestigingen hebben met meer dan 1000 werknemers en een getaxeerde economische waarde van meer dan 250 miljoen gulden;

- * waarbij de OZB-heffing in verband met die vestiging voor meer dan 10% bijdraagt aan de totale OZB-heffing in die gemeente.

De leden van de CDA-fractie erkennen de moeilijke positie van dit soort industrie-gemeenten. Deze leden zijn ook van mening dat aan dit probleem moet worden tegemoet gekomen. Zij leggen daartoe de volgende vragen voor. Hoe kan een dergelijke uitzonderingspositie worden vormgegeven? Wat is het effect voor deze gemeenten van een meer algemene norm? Welke andere gemeenten zouden eventueel voor een zelfde uitzonderingspositie in aanmerking komen? Is overwogen om hiervoor een aparte maatstaf te creëren?

De leden van de D66-fractie vragen wanneer de uitgaven voor wegen en zware industrie worden vastgesteld? Op welke wijze besteedt de regering aandacht aan de specifieke omstandigheden van de vijf gemeenten met een zware industrie-vestiging? Hoe beoordeelt de regering de suggestie tijdens laatstgenoemde gemeenten om de OZB opbrengst bedrijven te hanteren?

Welke effecten heeft het hanteren van een maximum economische waarde (van bijvoorbeeld f 250)?

Blijkens blz. 30 van de memorie van toelichting is de regering op de hoogte van het door enkele gemeenten verrichte onderzoek naar de kosten van zware industrie, aldus de leden van de GroenLinks-fractie.

Gemeenten met één of meer grote industriële vestigingen zullen er in de nieuwe verdeelsystematiek fors op achteruit gaan, ook als deze gemeenten een centrumfunctie vervullen.

Industriegemeenten als Geleen (DSM), Terneuzen (Dow) en Velsen (Hoogovens) worden geconfronteerd met aanzienlijke kortingen bij de herverdeling, terwijl er sprake is van aanmerkelijke specifieke extra kosten in het kader van brandweer, rampenbestrijding, infrastructuur en milieu.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de aandacht van de regering voor de door de betrokken gemeenten aangedragen oplossing. Deze gemeenten stellen voor om dat deel van de getaxeerde economische waarde, dat een bedrag van 250 miljoen per industriële vestiging te boven gaat, en waarvan tevens het aandeel in de totale genormeerde belastingcapaciteit van de gemeenten 10% of meer bedraagt, voor het deel boven de 250 miljoen niet te betrekken bij de verdeelmaatstaf in verband met de normering van de gemeentelijke belastingcapaciteit.

Kan de regering nader ingaan op de problematiek van de industrie-gemeenten? Voelt de regering voor het voorstel van de groep van industriegemeenten (Geleen/Velsen/Terneuzen/Born/Zoeterwoude) om het wetsvoorstel gezien de forse negatieve effecten te wijzigen?

Wat zou bij de door deze gemeenten voorgestelde wijziging het gevolg zijn voor de betrokken gemeenten? Komen op grond van de door hen voorgestelde wijziging meerdere gemeenten in aanmerking voor het buiten beschouwing laten van een deel van de economische waarde boven de 250 miljoen? Zo ja welke?

Wat is het herverdeeffect bij de voorgestelde wijziging?

Naar het oordeel van de leden van de RPF-fractie hebben de relatief kleine gemeenten met een groot industrieel complex een aparte positie. Zij denken dan aan de gemeenten Born, Geleen, Terneuzen, Velsen en Zoeterwoude, die een correctie op deze FVW voorstellen. Omdat er in de nieuwe systematiek bijvoorbeeld geen rekening wordt gehouden met kosten die verband houden met de aanwezigheid van grote industriële complexen (milieu, infrastructuur, rampenbestrijding) valt het voorliggende voorstel negatief uit voor deze gemeenten. Tegen de achtergrond van een dreigend vertrek van de grote industrieën naar goedkope-lonenlanden komen zij met een eigen voorstel. Zij stellen voor om dat deel van de getaxeerde economische waarde niet te vereffenen, dat een bedrag van 250 miljoen per industriële vestiging te boven gaat. Dit zou een afdoende compensatie voor deze gemeenten betekenen, terwijl een deel van de frictiegelden hiervoor aangewend zou kunnen worden. Is de regering bereid deze voorgestelde correctie toe te passen?

De leden van de SGP-fractie vinden het merkwaardig dat de uitgaven slechts voor 2/3 deel zijn geïjkt en dat voor de grote steden wordt volstaan met een «ad hoc oplossing».

De beperkte ijkning van de uitgaven heeft vooral negatieve consequenties voor gemeenten met veel industrie. Daardoor betekent het voorstel ook een negatieve prikkel voor het vestigingsbeleid en de werkgelegenheid, omdat wel de inkomsten uit de OZB van die industrie worden meegerekend bij het bepalen van de inkomstencapaciteit. De leden van de SGP-fractie vinden dit een onaanvaardbaar gevolg van het voorgestelde verdeelstelsel. Deze leden vragen of de regering het met hen eens is dat gemeenten met veel en/of zware industrie aantoonbare excessieve kosten hebben, met name in de sfeer van wegen, milieu en rampenbestrijding, en dat deze kosten van een zodanige omvang zijn dat zij niet buiten de ijkning kunnen blijven.

Inmiddels heeft de Rgf een advies terzake geformuleerd (rapport «Wegen, water en bodem» d.d. 20 februari 1996). De leden van de SGP-fractie vernemen graag de reactie van de bewindslieden op de verschillende onderdelen van het advies. In het bijzonder vragen zij de reactie op de aanbeveling om voor gemeenten met grote industriële complexen compensatie te zoeken via aanpassing van het percentage waarde niet-woningen met zo'n 15 à 20 procent. Deze leden vragen of dit percentage moet worden toegepast op de al voorgenomen verhouding 90/90, zodat dit resulteert in een verhouding 90/70 à 90/75. Verder vragen zij of de «oplossing» die de Rgf voorstelt effect heeft op alle gemeenten met industrie cq. niet-woningen. Ook zijn zij benieuwd naar de effecten van de noodzakelijke correctie bij de uitgavenmaatstaven.

De leden van de SGP-fractie wijzen in dit verband ook op de door enkele gemeenten met grote industriebedrijven aangedragen oplossing, namelijk het hanteren van een waardegrens voor niet-woningen van bijvoorbeeld 250 miljoen. De waarde boven die grens zou dan niet bij de bepaling van de OZB-inkomstencapaciteit betrokken moeten worden. Deze leden vragen welke voor- en nadelen er aan dit alternatief resp. aan de aanbeveling van de Rgf zitten, ook in verhouding tot elkaar.

Deze leden wijzen er overigens op dat de in dit opzicht het meest getroffen gemeenten in het algemeen gemeenten zijn die ook niet of nauwelijks delen in allerlei extra specifieke uitkeringen terzake van centrum-problematieken e.d.

De leden van de GPV-fractie willen voorts de aandacht vestigen op de positie van de zogenaamde «industriegemeenten» waar meer dan 10% van de belastingcapaciteit wordt bepaald door de aanwezigheid van grootschalige basisindustrie. Een verevening van de opbrengsten van niet-woningen van 90 of 80% biedt voor deze gemeenten waarschijnlijk geen soelaas. De uitkering uit het Gemeentefonds aan deze gemeenten

wordt voorts negatief beïnvloed door het criterium van omgevings-adressendichtheid. De in deze gemeenten gelegen grootschalige basisindustrieën leveren daardoor ieder slechts één adres op. Een en ander betekent, dat op grond van de voorgestelde verdeelsystematiek voor industriegemeenten een belastingcapaciteit zal worden berekend die een onevenredig lage algemene uitkering oplevert. De leden van de GPV-fractie vragen de regering te reageren op de door deze gemeenten gedane suggestie een interimmaatregel in de wet op te nemen, die beoogt de bepaling van de belastingcapaciteit van industriegemeenten minder gevoelig te maken voor de aanwezigheid van grootschalige basisindustrieën. De eisen die daarvoor zouden kunnen gelden zijn: één of meer industrievestigingen met meer dan 1000 werknemers per instelling en een getaxeerde economische waarde van meer dan 250 miljoen per instelling, waarbij de OZB-heffing van die vestiging voor meer dan 10% bijdraagt aan de totale OZB van die betreffende gemeente. Hoewel nadere verfijningen van de voorgestelde verdeelsystematiek in beginsel niet aan de orde zijn menen de leden van de GPV-fractie, dat voorgaande argumenten om hiervan (tijdelijk) af te wijken zwaar zouden moeten wegen. Deze leden vragen de regering in te gaan op deze ogenschijnlijke weeffout in de verdeelsystematiek, alsmede op de gedane suggestie om de substantiële negatieve effecten van consequente toepassing van de verdeelsystematiek voor industriegemeenten te niet te doen. Deze leden zouden een vergelijking van het geschetste alternatief met de door de Raad voor de gemeentefinanciën voorgestelde correctie voor gemeenten met grote industriële complexen op prijs stellen.

c. historische kernen/monumenten

Met genoegen hebben de leden van de PvdA-fractie vernomen dat er een verbetering is aan gebracht in de waardering van de gemeenten met een historische kern. Met een verbetering stemmen zij in. Wel vragen zij of de regering bereid is om het advies van de Rgf d.d. 20 februari 1996 op dit onderdeel over te nemen. Het feit dat dan geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen kleine en grote historische kernen spreekt deze leden aan. Tot welke herverdeling leidt deze aanpassing?

De regeling met betrekking tot de historische kernen blijft voor de leden van de CDA-fractie vragen oproepen. Met name de ratio achter de «knip» bij 65 hectare is niet duidelijk. Gaarne een nadere onderbouwing. De leden van de CDA-fractie willen voorts nader worden geïnformeerd over de verhouding tussen de uitkeringen en criteria voor historische kernen ten opzichte van de uitkeringen en criteria uit het Fonds Monumentenzorg. Is het mogelijk dat gemeenten (met historische kern) een dubbele uitkering ontvangen of voor beide regelingen buiten de boot vallen? Waarom worden jonge monumenten-steden, zoals b.v. Hilversum niet meegenomen?

3.3.3. Minderheden

Waarom is de bevolkingsgroep Molukkers niet meegenomen in de factor minderheden? Wat zijn de effecten uitgedrukt in de verdeling indien zij wel meegenomen worden?

Op welke termijn zijn de gegevens met betrekking tot vluchtelingen beschikbaar? Is dat een zodanig tijdig moment dat deze factor per 1.1 1997 kan worden meegenomen? Gezien de benodigde gemeentelijke activiteiten kunnen de leden van de PvdA-fractie zich goed voorstellen dat deze factor wordt opgenomen.

Grote moeite hebben de leden van de CDA-fractie met de smalle definitie van minderheden waardoor grote groepen minderheden niet

meer als zodanig worden meegeteld. Alleen legaal in Nederland verblijvende Marokkanen, Turken, Surinamers, Antillianen en Arubanen voorzover zij (of ten minste een van hun ouders) buiten Nederland zijn geboren tellen daarin mee. De leden van de CDA-fractie geven de voorkeur aan de brede definitie waarbij ook andere legaal in Nederland verblijvende minderheden onder de definitie vallen en vragen een heroverweging op dit punt. Op dit moment vallen b.v. de groep Molukse inwoners en andere dan genoemde nationaliteiten erbuiten.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering – afwijking van het advies van de Rgf – een andere definitie kiest van het begrip «minderheden». Licht het uit een oogpunt van kostenoriëntatie niet meer voor de hand te kiezen voor het advies van de Rgf in plaats van aansluiting te zoeken bij de groepen waar het minderhedenbeleid van de regering zich op richt?

De leden van de GPV-fractie is uit de toelichting op het wetsvoorstel niet duidelijk geworden waarom de Molukse bevolkingsgroep niet langer tot de minderheidsgroepen wordt gerekend. Naar de opvatting van deze leden is het goed mogelijk dat gemeenten, waar grote concentraties van deze minderheidsgroep woonachtig zijn, extra uitgaven hebben ten gevolge van het aandeel Molukkers in de plaatselijke sociale structuur. Is hiernaar onderzoek verricht?

3.3.4. Positie grote steden

Op welke wijze, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, kan ervoor gewaakt worden dat de herverdeling van het gemeentefonds in relatie tot het grote stedenbeleid per saldo leidt tot een versterking van de kansen van grote steden en niet tot het enerzijds faciliteren van projecten en voorzieningen en het anderzijds korten van de algemene uitkering?

De vier grote steden nemen een aparte positie in het verdeelstelsel. Naar de opvatting van de leden van de PvdA-fractie blijft het enigszins onbevredigend dat voor de vier grote steden de kostenstructuur uiteindelijk op basis van aannemelijkheid is getoetst. Het hanteren van een vast bedrag in deze lijkt een redelijke weg. Het feit dat een jarenlang tekort bij de grote steden nu wordt weggewerkt heeft de warme instemming van de leden van de PvdA-fractie. Wel leeft er bij deze leden enige zorg voor met name de positie van de gemeente Den Haag die mede in het kader van de artikel 12 procedure als in het licht van het vitale-stad-concept extra ondersteuning nodig zal hebben.

In zijn algemeenheid willen de leden van de CDA-fractie worden geïnformeerd over de cumulatieve effecten van alle geldstromen die in het kader van het grote stedenbeleid toevloeien aan de grote steden en dus ook aan de vier grote steden. Door deze geldstromen wordt weliswaar niet de kostenstructuur op zich veranderd (alhoewel de zwakke structuur de reden voor de geldstroom is), maar wel wordt de rijksbijdrage in die kosten substantieel verbeterd. Het is dus nodig om inzicht te hebben in deze geldstromen in relatie tot de kostenstructuur van de grote steden.

Op blz. 103 van de memorie van toelichting wordt een aantal oorzaken aangegeven waarom de vier grote steden buiten beschouwing van de gepresenteerde onderzoeksresultaten zijn gebleven. De leden van de VVD-fractie vragen, of deze oorzaken, zij het wellicht in mindere mate, ook niet aan de orde waren in de andere grote steden. Kan de regering tegen die achtergrond nader aangeven waarom dan toch is gekozen voor een aparte positie van de vier grote steden in het verdeelstelsel, zo vragen zij. Zij ervaren de gekozen oplossing van deze «status aparte» als onbevredigend voor alle betrokkenen.

Als al berust moet worden in deze weeffout in de verdeelsystematiek, zouden de leden van de VVD-fractie zich voor kunnen stellen dat dan ook gekozen wordt voor een totaal afgezonderde positie van de vier grote steden in de systematiek van het gemeentefonds. Zij zouden een reactie van de regering op deze gedachte zeer op prijs stellen.

In dit verband zijn zij ook geïnteresseerd in het antwoord op de vraag hoeveel de eigen inkomsten van de vier grote steden bedragen als percentage van de totale collectieve uitgaven van Rijk, fondsen en de gemeenten zelf die door die gemeenten worden gedaan.

De afgelopen jaren zijn verschillende extra budgetten toegekend aan de (middel)grote steden in het kader van de sociale vernieuwing, grote-stedenbeleid e.d. De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de regering verwacht dat na herziening van de FVW dit soort extra impulsen overbodig is.

De leden van de GPV-fractie vragen of is overwogen de extra-uitgaven die specifiek met de grootstedelijke problematiek samenhangen via een apart fonds aan die gemeenten uit te keren. Het is immers niet mogelijk gebleken deze groot-stedelijke uitgaven te vertalen in verdeelmaatstaven die geobjectiveerd weergeven welke extra uitgaven met de groot-stedelijke problematiek samenhangen. Fixatie van een bepaald extra uitgaven-niveau op dit moment voor de vier grote gemeenten staat naar het oordeel van deze leden op gespannen voet met kostenoriëntatie als uitgangspunt van de nieuwe verdeelsystematiek. Is het daarom niet wenselijk de discussie over de benodigde extra financiële middelen voor de vier grote steden en de discussie over de verdeling van het Gemeentefonds en de daarvoor geldende verdeelmaatstaven van elkaar los te koppelen, zo vragen de leden van de GPV-fractie. Een dergelijke benadering zou ruimte laten voor een zelfstandige politiek-bestuurlijke afweging ten aanzien van de voor de vier grote steden extra benodigde middelen indien dit ten gevolge van zich wijzigende kostenstructuren noodzakelijk wordt geacht.

3.3.5. Gemeenten met bijzondere problemen

De leden van de PvdA-fractie onderkennen dat in grensgebieden specifieke effecten kunnen ontstaan in de uitwerking van de verdeelmaatstaven. Te denken valt aan de werking van de regionale functie. Extra kosten kunnen zich ook voordoen als het gaat om extra lasten vanwege afstemming met dubbele wet- en regelgeving, het terrein van openbare orde en veiligheid en meer. Deze leden vragen of de regering een opvatting heeft over deze problematiek. Welke is dat? Wat zijn de effecten in de herverdeling van het gemeentefonds voor de desbetreffende gemeenten?

In het kader van het ruimtelijke ordeningsbeleid (VINEX) is gekozen voor een restrictief beleid in bepaalde gebieden die vanwege het behoud van natuur en milieu van groot belang worden geacht. Geeft dit aanleiding tot enige aanpassing van het stelsel, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Daarbij verwijzen zij naar de recent gevoerde zogenaamde Groene Hart-discussies.

Ter toelichting: uit die discussies is gebleken dat voor deze specifieke gemeenten er problemen in financiële zin kunnen ontstaan door de beperking die de VINEX-status geeft.

Naast industriegemeenten zijn nog andere categorieën gemeenten met een bijzondere status. Zoals gemeenten met een voorziening die centrum en regio overschrijdend is, zoals de gemeente Kaatsheuvel met de Efteling en Dronten met Flevo-Walibi, de zogenaamde «Pretparkgemeenten». Voorts gemeenten met een boven gemiddelde recreatievoorziening zoals

de «strandgemeenten» Scheveningen, Noordwijk etc. De leden van de CDA-fractie vragen hoe met deze gemeenten wordt omgegaan?

Een geheel aparte positie neemt Haarlemmermeer in ten gevolge van de ligging van Schiphol dat een/derde deel van het totale grondgebied van de gemeente beslaat. Gelet op het nationale belang hiervan vragen de leden van de CDA-fractie waarom geen uitzonderingspositie is gecreëerd voor de gemeente Haarlemmermeer, in navolging van b.v. de Waddengemeenten. Voorts speelt bij Haarlemmermeer de relatie tussen water en wegen (bruggen, duikers e.d.) omdat deze gemeente een gehele polder omvat.

Een soortgelijke opmerking maken de leden van de CDA-fractie ten aanzien van Aalsmeer. Ook hier speelt de uitwerking van de OZB een rol, gecombineerd met het grote industrie-tuinbouwcomplex. De leden van de CDA-fractie vragen dit nog eens nader te bezien.

De regering plaatst terecht de problematiek van de grote steden hoog op de politieke agenda. Wel komt het de leden van de fractie van GroenLinks vreemd voor dat grote centrumgemeenten als Heerlen en Maastricht, met een aanzienlijke sociale problematiek en grensoverschrijdende vormen van overlast, er in deze herverdeeloperatie zo slecht uitrollen. Zijn er mogelijkheden om hier via compenserende maatregelen in het kader van het stedenbeleid dan wel anderszins iets aan te doen? Is de regering er zich van bewust dat de Oostelijke Mijnstreek circa 250 000 inwoners telt en feitelijk een stedelijke agglomeratie vormt met grote sociale problemen? Hoe zijn deze feiten te rijmen met het gegeven dat de belangrijkste gemeenten in deze agglomeratie er in deze herverdeeloperatie op achteruit gaan?

De leden van de RPF-fractie vragen verder of er in het voorstel geen bijzondere rekening moet worden gehouden met toeristische gemeenten, aangezien zij worden geconfronteerd met veel extra kosten, zonder dat die allemaal op de toerist afgewend kunnen worden.

3.3.6. Centrumgemeenten

In de uitgangspunten van deze herverdelingsoperatie is gekozen voor het verschuiven van geld van de rand naar de stad. Dat is vooral nodig omdat inwoners van rand- en regiogemeenten onvoldoende mee betalen aan de centrumvoorzieningen. Uit de vergelijking van de tarieven van randgemeenten met die van centrumgemeenten blijkt dat zonder meer. Desalniettemin ontvangen van de 17 gemeenten met meer dan 100 000 inwoners (los van de grote vier) er 9 minder geld. Van de C-15 gemeenten zijn er 3 die er op achteruit gaan. De leden van de fractie van de PvdA vragen wat de oorzaak is van deze inkomensdaling die oppervlakkig gezien strijdig is met het uitgangspunt van de herverdeling. Doet deze uitkomst afbraak aan de uitgangspunten van de herverdeling? Hoe moet deze uitkomst gezien worden in het denken over de C-20 gemeenten en de noodzaak voor een vitale centrumgemeente in het licht van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie? Welke instrumenten kunnen op welke wijze ingezet worden om de negatieve effecten voor de grote centrumgemeenten te beperken?

De leden van de CDA-fractie achten het een goede zaak dat de centrum- en regiofunctie als criterium wordt opgenomen. Het thema is immers reeds jaren onderwerp van gesprek bijvoorbeeld bij regiovorming.

Belangrijk is welke plaats als centrum wordt genomen en welk klantenpotentieel telt voor wie mee.

Voorbeeld uit het midden des lands:

Driebergen:	vervult centrumfunctie voor Werkhoven;
Zeist:	vervult centrumfunctie voor Driebergen;
Utrecht:	vervult centrumfunctie voor Zeist.

Wanneer voor Utrecht het klantenpotentieel wordt gebaseerd op het inwonertal van Utrecht, Zeist, Driebergen en Werkhoven en het klantenpotentieel voor Zeist wordt gebaseerd op het inwonertal van Zeist, Driebergen en Werkhoven, etc. etc. dan is aan het eind van de rit Werkhoven viermaal meegeteld. Hoe wordt dit mogelijke overlap-probleem opgelost?

Overigens is het klantenpotentieel als enige verdeelmaatstaf wel erg mager. Maatstaven die de werkelijke voorzieningen weerspiegelen zijn niet opgenomen omdat de gemeente die kunnen beïnvloeden. Objectief is dat juist, maar met meer creativiteit moeten toch meer maatstaven op te nemen zijn?

Onduidelijk is hoe kunst, ontspanning en oudheid reeds in het verdeelstelsel zijn gecompenseerd? Hoe verhoudt die compensatie zich ten opzichte van uitgaven van andere departementen (OCW en VWS)? Bij de berekening wordt vervolgens uitgegaan van de «aantrekkingskracht» van een kern. Hoe wordt dit subjectieve criterium objectief vertaald?

Tot slot van dit onderdeel vragen de leden van de CDA-fractie aandacht voor de positie van grensgemeenten. Deze hebben formeel te maken met een halve cirkel vanwege de grens, maar in werkelijkheid ligt dit anders. Voorzieningen in steden als Enschede, Maastricht, Heerlen en Kerkrade worden wel degelijk gebruikt door grote aantallen buitenlanders, echter dit wordt niet vertaald in het klantenpotentieel regionaal. De leden van de CDA-fractie verzoeken om een nadere toelichting op dit punt.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor de consequenties van de voorgenomen overheveling van de middelen voor maatschappelijke opvang en ambulante verslavingszorg naar het Gemeentefonds. Op dit moment worden deze middelen toegedeeld aan een beperkt aantal centrum-gemeenten. Overheveling naar het Gemeentefonds betekent dus het risico van versnippering, terwijl de betreffende problematiek, althans de opvang- en begeleidingscapaciteit, is geconcentreerd in de betreffende centrum-gemeenten. Deze leden vragen in hoeverre het nieuwe verdeelstelsel voldoende adequaat is om een dergelijke versnippering te voorkomen. Verdient het anders geen aanbeveling, te kiezen voor een specifieke toedeling aan de grote steden en andere centrum-gemeenten?

De verdeelmaatstaven waarmee de centrum- of regionale functie van gemeenten al dan niet wordt vastgesteld hebben naar het oordeel van de leden van de GPV-fractie een nogal theoretisch karakter. De vertaling van deze ijkpuntfactor in verdeelmaatstaven wordt door deze leden dan ook niet als ideaal beschouwd en kan substantiële aansluitverschillen opleveren. Die aansluitverschillen, zo begrijpen deze leden, mogen naar het oordeel van de regering niet te groot zijn. Hebben gemeenten echter wel een mogelijkheid om substantiële aansluitverschillen aan te tonen? Welke criteria c.q. voorwaarden worden daarvoor gehanteerd? Voorts vragen deze leden waarom voor de bepaling van de centrumfunctie van een gemeente geen gebruik wordt gemaakt van het handelsregister waarin precieze gegevens te vinden zijn over het aantal en de aard van de in een gemeente aanwezige voorzieningen waaruit vervolgens het klantenpotentieel van gemeenten kan worden afgeleid.

3.3.7. Verfijningsregelingen

Al eerder is gesproken over het versoberen van de frictiekostenregeling bij herindelingsgemeenten en de leden van de PvdA-fractie achten een zekere versobering wenselijk. In de thans voorstelde regeling echter, is de versobering naar de opvatting van deze leden te ver doorgeschoten. Het schrappen van de verfijning wegens gemeentelijke herindeling, maar ook het wegvallen van het vaste bedrag van f 250 000,-, leidt per saldo tot een zware versobering. De leden van de PvdA-fractie erkennen en waarderen

dat bij gemeentelijke herindeling op grond van schaalvergroting besparingen kunnen optreden. Overigens behoeven deze besparingen natuurlijk niet of niet de enige grond voor herindeling te zijn. Deze leden menen dat onlosmakelijk verbonden met herindeling de frictiekosten zijn. Te denken valt aan de invoeringskosten, de tijdelijke extra personele lasten, wachtgelden, eenmalige investeringen en verliezen, advies- en informatiseringskosten en zoveel meer. Deze leden verzoeken de regering om een nadere overweging met betrekking tot de voorgestelde regeling van eenmalige frictiekosten. Een overweging die daarbij ook een rol dient te spelen is de nota bestuurlijke vernieuwing waar het criterium «de vitale stad» naar verwachting veelvuldiger tot gemeentelijke herindeling zal leiden. Hoge zelf te dragen frictiekosten kunnen in dat kader stevige drempels opwerpen.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich niet vinden in het beëindigen van de verfijning wijziging gemeentelijke herindeling. Met name de frictiekosten: de onderdelen startbijdrage en wachtgelden dienen naar de mening van deze leden te blijven bestaan. De introductie van een sobere gewenningsbijdrage biedt slechts zeer beperkt soelaas en doet eerder denken aan een verdere bezuinigingsmaatregel dan aan een verbetering van het verdeelsysteem.

De leden van de VVD-fractie zijn met vele betrokkenen nog niet overtuigd van de argumenten van het kabinet om de verfijning wijziging gemeentelijke indeling af te schaffen. Zij achten de voorgestelde gewenningsbijdrage wel uiterst sober en vragen of niet de suggestie van de Rgf gevolgd zou moeten worden om voor de onderdelen «startbijdrage» en «wachtgelden» – de frictiekosten – tot een neerwaartse bijstelling in plaats van afschaffing te komen. Kan de regering overigens cijfermatig onderbouwen dat de frictiekosten niet opwegen tegen te boeken efficiencywinsten bij gemeentelijke herindelingen?

De leden van de GPV-fractie vragen in hoeverre gemeenten met een omvangrijke opgave woningbouw de daarmee gepaard gaande bijzondere kostenontwikkeling kunnen compenseren met de opbrengsten in de sfeer van grondexploitatie. Immers, de aankoop van uitleggebieden door speculanten heeft in enkele gemeenten een sterk prijsopdrijvend effect gehad, hetgeen een sluitende grondexploitatie in die gemeenten onzeker maakt. Kan een overzicht worden gegeven van de gemeenten die het betreft, alsmede een indicatie van de grondexploitatiekosten en -baten? De leden van de GPV-fractie vragen voorts wat de fixatie van de eigen inkomsten van gemeenten op 5,4% betekent voor gemeenten waarvan het Grondbedrijf te maken heeft met grote tekorten die mede zijn te wijten aan (veranderingen in) het ruimtelijk beleid van de rijksoverheid.

De leden van de GPV-fractie staan gereserveerd tegenover de voorgestelde sobere gewenningsbijdrage ter compensatie van optredende schaaffecten na herindeling. Recent onderzoek van de Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen laat zien dat schaalvoordelen en efficiency-winsten vaak veel later optreden dan verondersteld, vanwege allerlei na-ijleffecten die verband houden met de afwikkeling van de bestuurlijke en financiële gevolgen van een gemeentelijke herindeling. Deze leden vragen de regering de afschaffing van de onderdelen startbijdrage en wachtgelden te heroverwegen.

3.3.8. Artikel 12-gemeenten

De leden van de PvdA-fractie vragen of het waar is dat de artikel 12-gemeenten op grond van het in dat geval voorgeschreven financieel beleid geen mogelijkheden hebben om een gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid te voeren op belastingen en retributies? Welke beperkingen gelden

in dit kader voor artikel 12-gemeenten? Indien bepaald is dat tarieven niet hoger mogen zijn dan kostendekkend, behoren dan de kosten van een kwijtscheldingsbeleid tot de kosten van exploitatie?

De nieuwe, in artikel 11 opgenomen formulering voor een aanvullende uitkering, geeft onvoldoende zicht op de werking van de voorziening. De leden van de PvdA-fractie vragen om een nadere uitwerking van de artikel 12 (11) regeling. Het lijkt voor de hand te liggen dat een nieuw FVW het aantal artikel 12 gemeenten laat afnemen. Immers de nieuwe wet zal nauwkeuriger zijn toegesneden op de kostenstructuur van de gemeenten en de belastingcapaciteit. Maar tegelijkertijd blijkt dat sommige factoren thans (nog) niet zijn mee genomen (bijvoorbeeld slappe bodem). Ook de benodigde globalisering van het model kan ertoe leiden dat in specifieke situaties wel degelijk vaker een beroep op artikel 12 (11) mag worden verwacht. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering uitgaat van een beperking danwel een toename van aanvullende uitkeringen. Ook vragen zij in welke mate en welke andere aanscherpingen de toegang tot deze uitkering zouden moeten beperken?

In de FVW 1984 kenden we artikel 12, aldus de leden van de CDA-fractie. In de nieuwe wet wordt dit artikel 11. In deze paragraaf wordt geconcludeerd dat artikel 12 moet worden beschouwd als de algemeen werkende hardheidsclausule en dat er geen aparte regeling nodig is voor het overgangstraject. Echter, in paragraaf 1.7 van de Invoeringswet wordt gesteld dat «voor enkele gemeenten kan het nodig zijn binnen de kaders van het Gemeentefonds een hardheidsclausule te regelen.» Dit levert voor de leden van de CDA-fractie de volgende vragen op. Betekent bovenstaande dat er toch een apart regime komt? Valt onder de kaders van het Gemeentefonds ook artikel 11? De achteruitgang van de nadeelgemeenten komt voort uit het wegwerken van verdeelfouten. Maar wat gebeurt er ten aanzien van huidige artikel 12-gemeenten, die onder het nieuwe regime een nadeelgemeente zijn? Als het beroep op artikel 11 wordt beperkt tot verdeelfouten, wordt in het nieuwe systeem dan niet in feite de toegang tot artikel 11 volledig afgesloten? Kortom er moet snel duidelijkheid komen over de voorwaarden waaronder een gemeente een aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds kan krijgen. En ook dit dient een verankering te krijgen in de wet.

De leden van de D66-fractie vragen of het onderzoek ter beoordeling van de vraag of een aanvullende uitkering verstrekt zal worden nader toegelicht kan worden?

Op welke wijze wordt rekening gehouden met de vraag hoe de gemeente in kwestie in de tekortpositie verzeild is geraakt?

Een opmerking wijden de leden van de fractie van GroenLinks aan de problematiek van de (nu nog) artikel 12-gemeenten. Het is deze leden opgevallen dat zes van de 21 huidige artikel 12-gemeenten er in de nieuwe systematiek nog op achteruit zullen gaan. Van deze zes gemeenten wordt de gemeente Hilversum wel bijzonder zwaar gedupeerd. Volgens de leden van de GroenLinks-fractie is hier niet sprake van een acceptabele uitkomst van de herverdelingsoperatie. In hoeverre is de regering bereid aan de problematiek van de artikel 12-nadeelgemeenten en meer specifiek aan die van Hilversum tegemoet te komen?

4. Specifieke uitkeringen

Door het inschuiven in het gemeentefonds van de financieringen op de terreinen sociale vernieuwing, decentralisatie onderwijshuisvesting en kinderopvang, ontstaan volgens de leden van de PvdA-fractie onbedoelde herverdeeffecten. In sommige situaties zullen deze effecten elkaar compenseren. Niettemin is het denkbaar dat sommige gemeenten naast

bedoelde inkomensvermindering daarenboven te maken krijgen met een onbedoelde stapeling van kortingen. De leden van de PvdA-fractie ontvangen graag een overzicht van deze stapeling van onbedoelde herverdeeeffecten.

Dit overzicht graag in te richten in een overzicht per gemeente, per specifieke uitkering, per invoeringsdatum.

In hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting worden een aantal specifieke uitkeringen opgenoemd waarvan voorzien wordt dat ze in de komende jaren zullen instromen in het Gemeentefonds. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat voor alle uitkeringen geldt dat, indien er overgeheveld gaat worden gezien moet worden of en in hoeverre aanvullende verdeelmaatstaven moeten worden ontwikkeld. Eventueel als onderdeel van een grotere maatstaf. Daarnaast dreigt door de samenloop van deze operaties een extra samenloop van herverdeeeffecten. De diverse herverdeeeffecten moeten in samenhang worden gezien. De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op het voorstel van de VNG voor het jaarlijks maximeren van het cumulatieve nadeel tot 2% van de algemene uitkering 1996, waarbij het cumulatieve nadeel de som is van het herverdeeeffect van de uitgavenijking FVW 1997 en de overheveling van de specifieke uitkeringen. De leden van de CDA-fractie vragen voorts om een financiële vertaling op gemeentelijk niveau van het voornemen om de middelen voor kinderopvang, huisvesting onderwijs en sociale vernieuwing vanaf 1997 te verdelen op grond van de nu voorgestelde maatstaven van het nieuwe verdeelstelsel.

De leden van de D66-fractie vragen op basis van welke overwegingen de inkomsten uit de specifieke uitkeringen niet worden betrokken bij de nieuwe verdeling?

Bestaat in de optiek van de regering de kans dat algemene en specifieke uitkeringen een cumulatieve werking hebben en zodoende resulteren in nieuwe ongelijkwaardigheid van het voorzieningenniveau van verschillende gemeenten?

Zo ja, hoe beoordeelt de regering dit?

5. Frictiekosten

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag wat de frictiekosten zijn, gebaseerd op de berekening 1994. Hoeveel bedragen de frictiekosten voor de gemeenten met de hoogste negatieve frictie en hoeveel zijn de inkomsten voor de gemeenten met de hoogste positieve frictie? Welke methodes zijn te hanteren om de grootste effecten van frictie te nivelleren?

Bij de totstandkoming van het verdeelstelsel is uitgegaan van ijkpunten die zijn omgezet in verdeelmaatstaven. De uitkomst van de ijkpuntformules en de feitelijk met de maatstaven gerealiseerde verdeling wijken van elkaar af. Er ontstaat frictie en dus frictiekosten. De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere financiële toelichting op deze verschillen. Tevens willen deze leden weten waarom deze verschillen niet zijn verdisconteerd in het totale financiële traject. De leden van de CDA-fractie verzoeken dat in de financiële uitwerking een aparte kolom frictiekosten wordt opgenomen.

Volgens de regering moet het invoeringstraject budgettair neutraal verlopen. Macro gezien lijkt dit een goede doelstelling. Echter, het gaat volledig voorbij aan de herverdeeeffecten op gemeentelijk niveau. Veranderingen kosten tijd en geld. Als gekozen wordt voor een korte invoeringsperiode (hetgeen ook de voorkeur van de leden van de CDA-fractie heeft) dan hoort daar extra geld bij om dit te kunnen waarmaken. Een extra hardheidsclausule voor enkele gemeenten is geen

juiste oplossing. De simpele constatering dat de nadelige herverdeel-effecten op een scheve verdeling duiden en dat om die reden geen extra geld nodig is getuigt van een volkomen miskenning van de situatie op gemeentelijk niveau. De leden van de CDA-fractie vragen een reactie van de bewindslieden op de suggestie van de VNG om bij nadeelgemeenten twee soorten nadeel te onderscheiden: nadeel op basis van de inkomsten en nadeel op basis van de uitgaven. Ook willen deze leden een reactie van de bewindslieden op de suggestie van de VNG om voor gemeenten die hun achteruitgang niet of onvoldoende kunnen opvangen door tariefverhogingen en die een grotere achteruitgang moeten opvangen dan 5 maal 1% met extra geld een afkoopsom ter beschikking te stellen. Hoe hoog zou die afkoopsom moeten zijn? De leden van de CDA-fractie zien in deze suggestie een goede mogelijkheid om het draagvlak voor invoering te vergroten. Deze afkoopsom zou dan van buiten het Gemeentefonds moeten komen. Welke mogelijkheden (in tijd en/of in geld) wil de regering bieden aan de nadeelgemeenten zodat zij de noodzakelijke aanpassingen beter kunnen doorvoeren?

De vervangende verdeelmaatstaven hebben tot gevolg dat de noodzakelijke verdeling – volgens de uitkomst van de ijkpuntformules – afwijkt van de feitelijke, met de verdeelmaatstaven samenhangende verdeling. De leden van de VVD-fractie hebben de indruk dat deze frictie de kostenoriëntatie van het systeem kan ondergraven. Voor een aantal gemeenten kan deze onbedoelde frictie flink oplopen en een substantieel deel van het herverdeeleffect bepalen. Zij zouden een nader inzicht in de omvang van de frictieverschillen, uitgaande van geactualiseerde cijfers, op prijs stellen.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering het voorstel van de VNG beoordeelt voor vergoeding van de zogenaamde frictiekosten?

De soms aanzienlijke frictieverschillen kunnen gemeenten voor aanzienlijke problemen plaatsen, zo is de leden van de GPV-fractie gebleken. Deze frictieverschillen zijn te wijten aan de thans nog onvolledige kostengeoriënteerdheid van de verdeelsystematiek. Gelet op de globaliteit van het verdeelstelsel, die het naar zijn aard heeft, begrijpen deze leden dat frictieverschillen ook in de toekomst niet zijn uit te sluiten. Kan een overzicht worden verstrekt van frictieverschillen waarmee afzonderlijke gemeenten worden geconfronteerd om te kunnen beoordelen of die verschillen per gemeente uit het oogpunt van globaliteit te verdedigen zijn?

6. Positie van de Raad voor de gemeentefinanciën

De positie en de functie die de Rgf thans vervult is een onmisbare zo menen de leden van de PvdA-fractie. In het kader van het proces Raad op Maat is het van eminent belang dat de advies- en onderzoeksfunctie gewaarborgd blijft. Ook de samenstelling van de Raad vanuit de geledingen en de openbare en transparante wijze waarop mede daardoor met gezag en autoriteit de huidige Raad zijn functie vervult, zijn van grote waarde. De leden van de PvdA-fractie zijn van oordeel dat voordat de nieuwe FVW zijn beslag krijgt, het volstrekt duidelijk en vastgesteld moet zijn hoe bij de inwerkingtreding van de nieuwe wet deze functie zal zijn gewaarborgd en in welke context met welke bevoegdheden en verplichtingen de nieuwe Rgf zijn rol zal gaan vervullen. Deze leden nodigen de regering uit op korte termijn hierover helderheid te verschaffen.

De leden van de CDA-fractie hebben meermalen gepleit voor het behoud van de onafhankelijke deskundigheid van de Raad voor de Gemeentefinanciën. In het wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat de Rgf

verdwijnt. Inmiddels zijn in het laatste overleg met staatssecretaris Kohnstamm toezeggingen gedaan ten aanzien van het op een of andere manier voortbestaan van de Rgf al dan niet binnen de structuur van het advies «Raad op Maat». Welke consequenties hebben deze toezeggingen voor dit wetsvoorstel, zo vragen deze leden?

7. Evaluatie en overgangsregime

Beoogt de regering een monitoring van de nieuwe verdeelsystematiek als geheel, zo vragen de leden van de D66-fractie. Zo ja, op welke wijze en op welke termijn? Zo nee, waarom niet?

Op welke wijze beoogt de regering de hardheidsclausule nader vorm te geven die voor enkele gemeenten nodig is in verband met de overstap naar de nieuwe verdeling per 1-1-2000?

De leden van de SGP-fractie vinden een overgangstraject van drie jaar te kort. Op zichzelf begrijpen zij het belang van zo spoedig mogelijk herstel van structurele scheefheden, maar daar staat het belang van een redelijke gewenningstermijn voor de nadeelgemeenten tegenover. Gelet op het grote aantal en de soms extreem hoge percentages vinden zij dit belang doorslaggevend. Deze leden wijzen in dit verband ook op overgangstrajecten in andere wetsvoorstellen met herverdeeleffecten, zoals de decentralisatie huisvesting onderwijs. Daar wordt een overgangstraject van meer dan vijf jaar gehanteerd. Deze leden vragen de reactie van de regering op het voorstel van de VNG voor een gedifferentieerd overgangsmodel en het pleidooi voor een daaraan gekoppelde afkoopsom.

De leden van de SGP-fractie vragen of het nog steeds het voornemen is, de nieuwe verdeelsystematiek per 1-1-1997 in werking te laten treden. Zijn dan alle nog openstaande vragen beantwoord? Zij noemen met name de verevening van de OZB; het ijkpunt en de verdeelmaatstaven ABW; de ijking van de uitgaven voor wegen en industrie; de maatstaf slechte bodem.

Hoe vindt de monitoring van de verdeelsystematiek als geheel plaats? Welke termijn voor evaluatie hebben de bewindslieden in gedachten?

Wat betreft het onderhoud vragen deze leden of de bewindslieden bereid zijn het rekentarief (automatisch) neerwaarts bij te stellen bij een boven-inflatoire stijging van de waarde van het OZ-bestand. Anders stijgen de lasten voor de gemeenten cq. de burgers immers onbedoeld? Bovendien leidt dit tot onbedoelde scheefheden tussen gemeenten met een relatief duur en gemeenten met een relatief goedkoop OZ-bestand.

8. Artikelen

Een aantal van de in het voorgaande gemaakte opmerkingen hebben ook consequenties voor bepaalde artikelen. Deze opmerkingen worden hier niet herhaald. Bij de artikelsgewijze behandeling hebben de leden van de CDA-fractie alleen zaken opgenomen die nog niet eerder aan de orde zijn geweest.

Artikel 4

In het tweede lid wordt uitgesloten dat middelen onbesteed blijven en worden overgeheveld naar de begroting van volgend jaar. Waarom is hiervoor gekozen? doet dit geen afbreuk aan de fondsvorming?

Artikel 9

Waarom wordt de praktijk ten aanzien van het doen van mededelingen omtrent de bedragen per eenheid in de zogenaamde juni-circulaire niet meer in de wet maar in het besluit vastgelegd?

Artikel 11

Wat betekent de zinsnede dat de begrippen aanmerkelijk tekort, noodzakelijke behoeften en redelijk peil van de eigen heffingen beleidsmatig nader worden uitgewerkt? Hoe wordt de noodzakelijke objectiviteit gewaarborgd?

De leden van de GPV-fractie vragen over dit artikel welke beleidsmatige uitwerking is gegeven aan de begrippen aanmerkelijk tekort, noodzakelijke behoeften en redelijk peil van eigen heffingen, onder vigeur van de FVW '84.

Artikel 13

Bij een overheveling van middelen naar het Gemeentefonds zijn vaak nog geen ijkpunten voorhanden. Daarop wil het de regering niet wachten. Artikel 13 bepaalt alleen nog maar de termijn waarop via het integratieartikel bekostigde activiteiten naar de algemene uitkering overgaan en niet meer de wijze waarop dit gebeurt. Als dit al via een amvb moet gebeuren dan dient die tenminste aan de Kamer te worden voorgelegd.

Artikel 16

De definitieve invulling van dit artikel wordt bepaald door de besluitvorming rond de Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam.

Artikel 17

Artikel 182, zesde lid, van de Gemeentewet wordt niet overgenomen. Het betreft het voorschrift in de toelichting bij de uitkeringsregeling verslag te doen van het overleg dat over de betreffende specifieke uitkering met de verantwoordelijke bewindspersonen voor de uitvoering van de FVW is gevoerd. In afwijking van de bewindslieden achten de leden van de CDA-fractie deze bepaling niet overbodig. Het gaat niet alleen om het resultaat van het overleg, het gaat ook over de afwegingen van de verschillende prioriteitsstellingen ten opzichte van elkaar.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Hommes