

Vergaderjaar 1995–1996

24 552

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 maart 1996

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	2	4.5.2.	Aandeel maatstaven sociale structuur	41
1.1.	Algemeen	2	4.5.3.	Maatstaf laag inkomen	42
1.2.	Objectiviteit	4	4.6.	Centrumgemeenten	43
1.3.	Relatie GSB	5	4.6.1.	Maatstaven klantenpotentieel	44
1.4.	Relatie VBO	6	4.6.2.	Centrumgemeenten	46
2.	Inrichting wet	6	4.7.	Fysieke structuur	48
3.	Inkomstenmaatstaven	14	4.7.1.	Algemeen	48
3.1.	Algemeen	14	4.7.2.	Kosten van wegen	49
3.2.	Overige Eigen Middelen	14	4.7.3.	Historische kernen	50
3.3.	OZB-maatstaf	18	4.7.4.	Industriegemeenten	50
3.3.1.	Inleiding	18	4.7.5.	Overige aspecten inzake de fysieke structuur	52
3.3.2.	Wijze van belastingverevening	19	4.8.	Maatstaf minderheden	54
3.3.3.	Mate van verevening	20	4.9.	Maatstaf gemeentelijke herindeling	56
3.3.4.	Alternatieven	22	5.	De verdeling	58
3.3.5.	Werking OZB voor het overgangsregime	22	5.1.	Bijzondere gemeenten	58
3.3.6.	Wetsfictie en indexatie	25	5.1.1.	Vier grote steden	58
3.3.7.	Regionale waardeverschillen	25	5.1.2.	Gemeenten die vallen onder het restrictief beleid (ViNEx)	59
3.3.8.	WOZ en opbrengst OZB gemeenten en Rijk	27	5.1.3.	Overige gemeenten	61
3.3.9.	Lastenverzwaring	28	5.2.	Artikel 11 (voorheen artikel 12)	62
3.3.10.	Jurisprudentie Hoge Raad m.b.t. industriële complexen	30	6.	Specifieke uitkeringen	66
3.3.11.	Bezwaar en beroep waardebeschikkingen	31	7.	Positie Raad voor de gemeentefinanciën	67
3.3.12.	Omvang gemeentelijk belastinggebied	32	8.	Voeding gemeentefonds	68
3.3.13.	Tariefdifferentiatie OZB	33	9.	Artikelen	69
3.4.	Voorkeursvolgorde	33		Bijlage A. Herverdeeleffecten volgens het gewijzigd voorstel van wet (stand 1995)	72
4.	Uitgavenmaatstaven	34		Bijlage B. Overzichten¹	
4.1.	Inleiding	34			
4.2.	Maatstaven algemeen	35			
4.3.	Aansluitverschillen	36			
4.4.	Periodiek onderhoud	37			
4.5.	Sociale structuur	39			
4.5.1.	Algemeen	39			

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1. INLEIDING

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA, de VVD, D66, GroenLinks, het GPV, de SGP en de RPF hebben opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over het wetsvoorstel voor een nieuwe Financiële-verhoudingswet (Fvw). In deze nota naar aanleiding van het verslag gaan wij graag op deze opmerkingen in en zullen wij de gestelde vragen beantwoorden.

1.1. Algemeen

Het verheugt ons te kunnen constateren dat de noodzaak tot herziening van het gemeentefonds breed wordt onderschreven. De kwaliteit van de ontwikkelde voorstellen wordt door de leden van de PvdA-fractie hooglijk gewaardeerd.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven in beginsel ook de kostenoriëntatie als fundament onder het nieuwe verdeelsysteem. De leden van de fractie van D66 geven aan het wetsvoorstel in grote lijnen te steunen. De leden van de fracties van GroenLinks en het GPV ondersteunen op hoofdlijnen het beoogde doel. Ook de leden van de fracties van het CDA, de RPF en de SGP zien de noodzaak van een nieuwe Financiële-verhoudingswet in.

De leden van alle fracties kunnen zich vinden in het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat elke gemeente moet kunnen beschikken over een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit. Dit uitgangspunt wordt het derde aspiratieniveau genoemd. Ook de vertaling van dit uitgangspunt in de elementen kostenoriëntatie en inkomstencapaciteit wordt in beginsel breed onderschreven. De mede door de Tweede Kamer sinds 1991 ingezette lijn tot herziening van het gemeentefonds wordt hiermee doorgetrokken.

Over de uitwerking van de grondgedachten zijn vele vragen gesteld. In het navolgende zullen wij uitgebreid op deze vragen ingaan. De leden van de CDA-fractie omschrijven ons wetsvoorstel weliswaar als een goede kapstokwet, maar zij stellen dat er vele onzekerheden en onduidelijkheden kleven aan het wetsvoorstel. Ook de leden van de VVD-fractie wijzen op de vele «losse einden». De leden van de CDA-fractie werpen het beeld op dat de voorstellen onvoldoende zijn uitgewerkt en zelfs onvolledig zijn. Zij concluderen dat het niet van goed medewetgeverschap zou getuigen als deze voorstellen zouden worden aanvaard en lijken uitstel te bepleiten.

Het door deze leden opgeworpen beeld van een onrijp voorstel is naar onze overtuiging onjuist. Naast de aan de orde zijnde voorstellen voor een nieuwe Financiële-verhoudingswet en de Invoeringswet liggen voor:

- een concept-algemene maatregel van bestuur waarin een gedetailleerde regeling van alle verdeelmaatstaven is opgenomen;
- een overzicht van de bedragen per eenheid van elke maatstaf, de zogenaamde gewichten;
- de uitkomsten per gemeente, berekend met die maatstaven en gewichten. Deze uitkomsten zijn ook terug te vinden in de bijlage bij het wetsvoorstel.

De leden van de Tweede Kamer beschikken derhalve over alle noodzakelijke elementen: de maatstaven, de gewichten en de uitkomsten per gemeente op basis van de meest recente gegevens. Dit betekent dat naar onze opvatting alle relevante informatie aanwezig is voor de Tweede Kamer om haar volle verantwoordelijkheid als medewetgever te kunnen nemen.

De wijze waarop de regeling van de maatstaven en gewichten plaatsvindt is een andere vraag dan de vraag of de gegevens beschikbaar zijn. Het is uiteraard een taak van de medewetgever om te bezien of het wetsvoorstel in zijn systematiek evenwichtig en verantwoord is. Wij zullen de vragen die hierover zijn gesteld in hoofdstuk 2 van deze nota beantwoorden. Hier willen wij alvast opmerken dat wij onze voorstellen in betekenende mate hebben aangepast naar aanleiding van de vragen van de Tweede Kamer over de regeling van de maatstaven.

Wij zien in het feit dat wij in de memorie van toelichting hebben aangekondigd aan de hand van de uitkomsten van – toen nog lopend – onderzoek te bezien of de voorstellen op een tweetal punten aanpassing behoeven, geen reden de besluitvorming uit te stellen. Het desbetreffende advies van de Rgf is de Tweede Kamer reeds enige tijd bekend.

Aan de hand van dat advies hebben wij ons beraden op een mogelijke aanpassing van enkele maatstaven inzake de kosten van de fysieke structuur. Voorts hebben wij ons beraden over een aanpassing van de matiging van de verevening van de verschillen in OZB-capaciteit. Op het resultaat van onze besluitvorming wordt in de hoofdstukken 3 en 4 van deze nota ingegaan. Gelet op de wens om zo spoedig mogelijk de voorstellen bij de Tweede Kamer in te dienen teneinde inwerkingtreding per 1-1-1997 mogelijk te maken is voor deze handelwijze gekozen. Een en ander is reeds in de memorie van toelichting uiteengezet. Naar onze mening kan daarmee evenwel niet worden gesteld dat de aan de Tweede Kamer voorgelegde voorstellen onvolledig zijn. Tenslotte merken wij op dat, anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen, met de kosten van wegen in de voorgestelde maatstaven rekening wordt gehouden.

Bovenstaande neemt niet weg dat de uitkomsten voor de gemeenten nog wijzigingen ondergaan als gevolg van de actualisering naar de laatste stand van de gegevens. Wellicht ten overvloede zij daaraan toegevoegd dat ook na de inwerkingtreding van de nieuwe Fvw aanpassingen aan de hand van bijvoorbeeld volumemutaties zullen plaatsvinden.

Tevens zullen er steeds veranderingen optreden in de registratie van de gegevens en ook de omgeving van het verdeelstelsel die van invloed zijn op de uitkomsten van het stelsel. De reguliere juni- en september-circulaires aan de gemeenten waarin steeds de voorlopige omvang van de algemene uitkering voor het komende jaar wordt toegelicht geven een goed beeld van de aard en veelheid van deze veranderingen. Deze veranderingen zullen zich ook na invoering van de nieuwe Fvw elk jaar voordoen. Het is goed om zich bij de besluitvorming van deze factoren rekenschap te geven, maar dat kan niet tot de conclusie leiden dat de voorstellen als zodanig onvolledig zijn.

In antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie naar de datum van inwerkingtreding zal het duidelijk zijn dat de beoogde datum van inwerkingtreding 1-1-1997 blijft.

Zoals aangegeven gaan wij in deze nota uitgebreid in op de gestelde vragen. In de eerste plaats betreft dit de breed gevoelde kritiek op de juridische structuur van het nieuwe verdeelmodel. In de tweede plaats behandelen wij de vragen ten aanzien van de inkomsten- en uitgavenmaatstaven. Daarna gaan wij in op de verdeling als zodanig. Tenslotte komen de meer specifieke aspecten als de positie van de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) aan de orde.

In de nota naar aanleiding van het verslag over de Invoeringswet gaan wij in op de vragen en opmerkingen inzake de herverdeeleffecten, het overgangsregime en de afloop van enkele verfijningen uit de huidige FVW.

1.2. Objectiviteit

De leden van de CDA-fractie vragen naar de betekenis van het begrip «objectief» in het kader van het verdeelstelsel.

Deze leden verwijzen daarbij naar het uitgangspunt van een goede verdeling: elke gemeente moet, gegeven haar structurele omstandigheden en bij gelijke lastendruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen kunnen realiseren. Er moet daarom op objectieve wijze rekening worden gehouden met verschillen in kosten en draagkracht.

Zij menen dat daaruit afgeleid kan worden dat het stelsel wetenschappelijk verantwoord moet zijn; in verband daarmee zouden de uitkomsten verklaarbaar en toetsbaar moeten zijn. Zij zien daarmee een tegenstelling met onze uitspraak in de memorie van toelichting dat de verdeling een politieke basis en afweging kent.

In reactie op deze vragen wijzen wij er op dat het begrip objectief verwijst naar de vaststelling van de kenmerken van een gemeente. De uitkomst van tellingen en metingen behoort niet af te hangen van arbitraire beslissingen. De meet- en telinstructies moeten eenduidig zijn. Op verschillende niveaus (wet, algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling) zijn de meet- en telinstructies vastgelegd. Deze eis maakt het bijzonder moeilijk om een slecht te objectiveren gegeven als bijvoorbeeld de invloed van de regionale ligging op de economische waarde van onroerende zaken in een verdeling te betrekken. Het is dan ook uitdrukkelijk niet onze bedoeling om de vaststelling van de gegevens door politieke oordelen of wenselijkheden te kunnen laten beïnvloeden.

Onze opmerking in de memorie van toelichting dat de verdeling een bij uitstek bestuurlijke en politieke opdracht is waaraan onderzoek en wetenschap ten dienste staan, heeft uitsluitend betrekking op het vaststellen van maatstaven en gewichten. Daarmee wordt immers tot uitdrukking gebracht welke factoren, die de kostenstructuur van een gemeente bepalen, als exogeen, niet door de gemeente beïnvloedbaar, worden beoordeeld en in welke mate daarvoor ten laste van de collectiviteit van gemeenten moet worden gecompenseerd. Die besluitvorming wordt uiteraard gedragen door (wetenschappelijk) onderzoek. Maar het uiteindelijk oordeel over welk belang aan een factor moet worden gehecht blijft een onderwerp van bestuurlijke en politieke afweging.

Is eenmaal op grond van bestuurlijke en politieke oordeelsvorming een maatstaf gedefinieerd en daarvoor een gewicht vastgesteld, dan behoort de uitkomst voor een gemeente daarvan verklaarbaar en toetsbaar te zijn.

De evaluatie heeft door onderzoek aangetoond dat het huidige verdeelsysteem er niet in slaagt om elke gemeente in gelijke mate te compenseren voor bijvoorbeeld de kosten van bijstand of centrumfunctie. Uiteraard laat dat onverlet dat voor de kosten van bijstand of centrumfunctie minder of meer gecompenseerd kan worden. De onderzoekers hebben slechts aangegeven wat de verdeling, gegeven het bestedingspatroon van gemeenten in 1992, bij gelijke, objectieve behandeling zou zijn. Naar aanleiding van het onderzoek zijn onze voorstellen over welke maatstaven en welke gewichten in de verdeling moeten worden betrokken, opgesteld.

1.3. Relatie GSB

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

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat er ook aanvullende financiële middelen (bijv. in het kader van het grote stedenbeleid en uit fondsen van de EG) worden gegenereerd op basis van dezelfde (sociale) structuurkenmerken, die ook een belangrijke oriëntatiepunt vormen voor de nieuwe financiële verhouding. Deze leden vragen hoe het kabinet deze «positieve» cumulatie beoordeelt en of het kabinet het ook niet met deze leden eens is dat uiteindelijk de nieuwe financiële verhouding een adequate taakuitvoering structureel, zonder aanvullend beleid, mogelijk moet maken.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze ervoor gewaakt kan 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.

Het grote stedenbeleid (GSB) is een belangrijke beleidsprioriteit van het kabinet, waarvoor extra middelen beschikbaar zijn gesteld.

Het GSB is gericht op de versterking van de sociale en economische functie van de grote steden. In de convenanten, die afgesloten zijn met de vier grote steden en met vijftien middelgrote steden zijn de beoogde resultaten, zoveel mogelijk kwantificeerbaar, en de te nemen maatregelen opgenomen. Bij deze maatregelen gaat het niet alleen om het inzetten van financiële middelen zowel van de zijde van het Rijk als van de steden zelf voor een bepaald vooraf afgesproken doel, maar juist ook om deregulering en maatregelen die de regiefunctie van de steden kunnen versterken. Om te kunnen beoordelen of deze resultaten daadwerkelijk behaald zijn is afgesproken dat er een monitoring en auditing-systeem zal worden opgezet.

De extra middelen voor het GSB worden naar de steden geleid via specifieke uitkeringen. In § 3.2. wordt aangegeven waarom specifieke uitkeringen in zijn algemeenheid buiten beschouwing zijn gebleven. De samenloop op dit terrein is niet wezenlijk anders.

De herziening van de Fwv staat op zichzelf en heeft onder andere tot doel de scheefheid van de huidige verdeling zoveel mogelijk recht te zetten door in het nieuwe stelsel rekening te houden met structuurkenmerken van gemeenten die leiden tot kostenverschillen tussen gemeenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om sociale structuur en centrumfunctie. Aldus worden gemeenten in een meer gelijkwaardige positie gebracht, gelet op de kosten die zij maken en op hun belastingcapaciteit.

De herziening van het gemeentefonds beoogt met andere woorden de gegroeide scheefheid in de verdeling van de algemene uitkering recht te zetten. Daarenboven beogen we met het GSB óók, maar niet alleen, in financiële zin een extra impuls te geven aan onze grote steden om enerzijds de negatieve trend te keren in een positieve ontwikkeling en anderzijds om hun potenties beter te benutten, zodat alle gemeenten, ook de grote steden in een meer gelijkwaardige positie komen.

In zijn algemeenheid willen de leden van de CDA-fractie worden geïnformeerd over de cumulatieve effecten van de geldstromen die in het

kader van het grote stedenbeleid toevloeien aan de grote steden en dus ook aan de vier grote steden. Het is nodig om inzicht te hebben in deze geldstromen in relatie tot de kostenstructuur van de grote steden.

Een overzicht van geldstromen die in het kader van de het grote stedenbeleid naar vier grote steden en de vijftien middelgrote steden gaan, is in bijlage 1 opgenomen. Voor dit overzicht is uitgegaan van de convenanten die tussen het Rijk, de vier grote steden en de vijftien middelgrote steden zijn afgesloten.

1.4. Relatie VBO

De leden van de fracties van D66 en de SGP vragen naar het oordeel van het kabinet over de relatie tussen het perspectief op de stadsprovincies en de vernieuwing van de financiële organisatie. De leden van de SGP-fractie vragen daarbij ook specifiek naar de definitie van maatstaf 25 (Vast bedrag verzameling gemeenten in de provincie Rotterdam).

In antwoord op de vraag over de relatie met de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie wijzen wij erop dat de specifieke inrichting van de financiële verhouding van de stadsprovincie(s) in specifieke wetgeving zou worden geregeld. Daarbij zou een uitzonderingspositie ten opzichte van de nieuwe Fvw worden gecreëerd.

Als gevolg van het intrekken van de wetsvoorstellen met betrekking tot de instelling van de stadsprovincie Rotterdam is deze uitzonderingspositie niet meer nodig.

Terecht signaleren de leden van de SGP-fractie dat het wetsvoorstel voor de nieuwe Fvw derhalve aanpassingen behoeft. De definitie van maatstaf 25 zal nu moeten luiden: Vast bedrag gemeente Rotterdam. Wij wijzen tevens op een andere noodzakelijk gebleken aanpassing, namelijk dat artikel 16 van de nieuwe Fvw zal dienen te vervallen. In de Nota van wijziging hebben wij deze aanpassingen gerealiseerd.

In hoeverre het nodig zal blijken om bij toekomstige ontwikkelingen in de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie anderszins ook deze wet aan te passen kunnen wij nog niet voorzien. Voorshands menen wij dat dit wetsvoorstel zowel qua werking als qua structuur voldoende reorganisatiebestendig is.

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?

Op dit moment wordt een wetsvoorstel voorbereid waarin het verdeelstelsel van het provinciefonds wordt herzien. Bij deze herziening worden dezelfde uitgangspunten gehanteerd als bij de herziening van het gemeentefonds. Dat betekent dat het verdeelstelsel van het provinciefonds eveneens rekening zal houden met verschillen in kosten en belastingcapaciteit.

2. INRICHTING WET

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA, de VVD, het GPV en de SGP zetten vraagtekens bij de in het wetsvoorstel gekozen wetsstructuur. Er is met name kritiek op de te summiere regeling van de verdeelmaatstaven in de wet.

Volgens de leden van de PvdA-fractie behoren tot de hoofdelementen van het verdeelmodel: de verdeelmaatstaven en hun onderverdeling, en

de verhouding van deze elementen ten opzichte van elkaar. De leden van de CDA-fractie noemen dit element, ondanks het positieve aspect dat het flexibel oogt, een van de cruciale minpunten van de voorstellen. De leden van de fracties van de VVD en de SGP vragen zich af of de wet door deze structuur niet te veel het karakter van een raamwet heeft. De leden van de GPV-fractie refereren in dit verband aan het advies ter zake van de Raad van State.

De afweging, verdeelmaatstaven in de wet?

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD, het CDA, het GPV en de SGP constateren dat de regering, in afwijking van het advies van de Raad van State, er aan heeft vastgehouden om de verdeelmaatstaven niet in de wet zelf, maar in een algemene maatregel van bestuur op te nemen. De leden van de meeste fracties hechten er aan de verdeelmaatstaven in de wet zelf op te nemen.

Graag willen wij op deze opmerkingen reageren.

Bij de regeling in wettelijke voorschriften van de verdeling van het gemeentefonds, dient het beginsel gehanteerd te worden dat de hoofdelementen in de wet zelf worden neergelegd. Wat de hoofdelementen van de regeling van een verdeelstelsel zijn, hangt in hoge mate af van het type verdeelstelsel dat wordt toegepast. Zo zijn verdeelstelsels denkbaar met een vaste sleutel, waarbij de verhouding tussen de aandelen van de betrokkenen tevoren bekend is. Het ligt dan in de rede de vaste sleutel als een hoofdelement te beschouwen. Er zijn ook stelsels die verdelen op aangetoonde behoeften. De verdeling ligt niet tevoren vast maar wordt bepaald door de beschikkingen ten opzichte van de verschillende gegadigden. In dat geval kunnen de behoeftencriteria en de procedure van beslissen hoofdelementen zijn.

Bij de verdeling van de gelden uit het gemeentefonds is gezocht naar een stelsel dat niet verdeelt op grond van een gefixeerde sleutel (dat zou het dynamisch karakter van het kostenpatroon van de gemeenten ontkennen), noch een stelsel waarbij telkens op basis van vrije beschikkingen over de verdeling besloten moet worden (het jaarlijkse besluitvormingsproces zou dan onvoldoende gestructureerd zijn). Het verdeelstelsel voor het gemeentefonds dient bestendigheid te koppelen aan flexibiliteit. Hieraan is, evenals in het huidige stelsel, vorm gegeven door verdeelmaatstaven te ontwikkelen waar gewichten aan toegevoegd worden. De verdeling geschiedt naar rato van het produkt van de score op de verdeelmaatstaven en de bij die maatstaven behorende gewichten. Het stelsel kent een «automatische» flexibiliteit, doordat de score op de maatstaven de feitelijke ontwikkelingen volgt.¹ Bovendien kent het stelsel een «stuurbare» flexibiliteit doordat de maatstaven en de gewichten gewijzigd kunnen worden.²

Bij de regeling van het verdeelstelsel in wettelijke voorschriften dient een voor dit stelsel passende verdeling van voorschriften over wet, algemene maatregel van bestuur en andere regelingen en besluiten, gevonden te worden. In de wet zelf zijn ten aanzien van de verdeling – onder meer – de volgende aspecten opgenomen:

- het recht van gemeenten op een algemene, dat wil zeggen vrij besteedbare uitkering uit het gemeentefonds;
- algemene eisen aan de verdeling, de verdeling moet rekening houden met verschillen tussen de gemeenten in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met verschillen in noodzakelijke uitgaven;
- het vastleggen van een verdeelsysteem met verdeelmaatstaven en bij die maatstaven behorende gewichten;
- algemene eisen aan de te hanteren verdeelmaatstaven;

¹ Neem bijvoorbeeld als maatstaf: het aantal inwoners van de gemeente. Als het aantal inwoners van een gemeente groeit zal de score op de maatstaf groeien. Als deze groei hoger ligt dan bij de andere gemeenten, zal de verdeling zich wijzigen ten gunste van de desbetreffende gemeente.

² Hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting bevat een algemene beschouwing omtrent het verdeelstelsel.

- procedurele waarborgen met betrekking tot de vaststelling van de gewichten.

Het is naar onze mening niet zo dat bij een verdeelstelsel met verdeelmaatstaven, het opnemen in de wet van die maatstaven, *zonder meer* vereist is. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van verschillende voorbeelden. De huidige Financiële-Verhoudingswet 1984 kent, naast in de wet geregelde maatstaven, ook maatstaven (de verfijningen) die in een algemene maatregel van bestuur zijn neergelegd. De Financiële-Verhoudingswet 1960 kende eveneens dergelijke bij algemene maatregel van bestuur te bepalen maatstaven. Ook bij specifieke uitkeringen kunnen de te hanteren verdeelmaatstaven in een algemene maatregel van bestuur worden neergelegd.¹

De vraag of de verdeelmaatstaven voor de verdeling van het gemeentefonds in de wet zelf moeten worden vastgelegd dient naar onze mening beantwoord te worden door de verschillende relevante aspecten te wegen. Wij geven hieronder een beschouwing omtrent enkele aspecten die door leden van verschillende fracties naar voren zijn gebracht, of die anderszins door ons in dit verband relevant worden geacht.

De rechtszekerheid

Het aspect van rechtszekerheid wordt door de leden van de fracties van CDA en VVD genoemd. Het gaat deze leden dan om het scheppen van waarborgen voor de gemeenten. Wijzigingen in de verdeling mogen niet willekeurig zijn; zij moeten gebaseerd zijn op een evenwichtige afweging van belangen. Bij een wijziging dient onnodige hardheid in het veranderingstraject vermeden te worden. Bovendien moeten de gemeenten tijdig geïnformeerd worden over de komende wijzigingen.

Een evenwichtige afweging van belangen bij het aanbrengen van wijzigingen in de verdeelmaatstaven wordt bevorderd door een goed gestructureerde besluitvorming en door een helder richtpunt voor de wijzigingen. Het tijdig verschaffen van informatie aan de gemeenten en het overleg met de gemeenten, moet een integraal onderdeel zijn van de besluitvormingsstructuur.

Hierna gaan wij in op de besluitvormingsstructuur, op het richtpunt voor de wijzigingen en op het beperken van schokken bij herverdelingen.

Besluitvorming, betrokkenheid van de Tweede Kamer

De besluitvorming omtrent wijziging van de verdeelmaatstaven zou naar onze mening de volgende kenmerken moeten hebben.

- signaleren van de ontwikkelingen in de kostenstructuur van de gemeenten.
- overleg met de Tweede Kamer over de resultaten van de signalering, over de wenselijkheid van nader onderzoek en over de wenselijkheid van het aanpassen van de verdeling.
- het – zo nodig – neerleggen van het resultaat van het overleg in besluiten tot wijziging van de verdeling.

In de memorie van toelichting bij de begroting van het gemeentefonds zullen de fondsbeheerders een oordeel uitspreken over de veranderingen die naar hun oordeel al of niet nodig zijn om een goede verdeling te verzekeren. Er kunnen, bijvoorbeeld door de Rgf of door de Inspectie Financiën Lagere Overheden, ontwikkelingen in de kostenstructuur signaleerd zijn, die nader aandacht behoeven. In de memorie van toelichting bij de begroting kan hiervan melding worden gemaakt. Het overleg met de Tweede Kamer ten tijde van de begrotingsbehandeling,

¹ Bijvoorbeeld het stadsvernieuwingsfonds en het fonds sociale vernieuwing.

kan aanleiding zijn om nader onderzoek te (laten) doen omtrent die kostenontwikkeling. Gedurende dit onderzoek kan overleg gevoerd worden met de betrokkenen (zoals de VNG) omtrent wenselijke veranderingen.

De resultaten van het onderzoek zullen aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Daarbij kan een indicatie gegeven worden of wijziging van de maatstaven wenselijk is en zo ja, in welke zin aanpassing wenselijk is. Het overleg met de Tweede Kamer over het onderzoek bijvoorbeeld weer ten tijde van de begrotingsbehandeling – kan nu tot conclusies leiden omtrent wenselijke aanpassingen. Het zwaartepunt van de besluitvorming ligt bij dit overleg.

Een wijziging van de verdeelmaatstaven zal vervolgens precies worden uitgewerkt en worden neergelegd in een algemene maatregel van bestuur. De maatregel wordt, voordat hij in werking treedt, aan de Tweede (en ook Eerste) Kamer bekend gemaakt. Het parlement kan nu toetsen of de maatregel overeenstemt met de gewenste wijziging. Vervolgens zal de maatregel in werking gesteld worden, tenzij op basis van de door de Tweede Kamer uitgevoerde toets van inwerkingtreding wordt afgezien.

De hierboven beschreven wijze van besluitvorming is bedoeld voor beslissingen omtrent wijzigingen waar onderzoek voor nodig is en waarover een discussie gevoerd moet worden. Als voor een wijziging bijvoorbeeld geen of nauwelijks onderzoek nodig is, kan deze aanzienlijk sneller worden doorgevoerd.¹

Het bovenstaande laat zien hoe aan periodiek onderhoud vorm gegeven kan worden en hoe de betrokkenheid van de Tweede Kamer gewaarborgd is. Deze betrokkenheid reikt overigens verder dan de maatstaven, zij heeft betrekking op de gehele verdeling.

Indien de wijziging van de maatstaven, overeenkomstig het huidige regeringsvoorstel, in een algemene maatregel van bestuur worden neergelegd, is deze algemene maatregel van bestuur een resultante van het met de Tweede Kamer gevoerde debat. Het is op zich denkbaar, zoals de leden van de fractie van D66 suggereren, om in de wet te bepalen dat deze algemene maatregel van bestuur een zogenaamde voorhangprocedure kent. Wij hebben hier tot nu toe van afgezien, omdat het ons niet wel denkbaar voorkwam dat een dergelijke maatregel, na een met de Tweede Kamer gevoerde discussie, tegen de wil van de Tweede Kamer in werking gesteld zou worden.

Ook door wijzigingen van maatstaven bij wet te regelen kan verzekerd worden dat instemming van de Tweede Kamer (en de Eerste Kamer) noodzakelijk is. De tijd die nodig is om de gewenste wijzigingen te realiseren zal dan echter toenemen met minimaal één en veelal enkele jaren.

Het richtpunt van wijzigingen: de ontwikkeling van de kostenstructuur. Stabiliteit door flexibiliteit. Beperken van herverdelingsschokken.

De nu voorliggende voorstellen voor een nieuwe Financiële-verhoudingswet vloeien voor een belangrijk deel voort uit de ervaringen met de Financiële-Verhoudingswet 1984 (FVW'84). Wie terugblikket ziet dat reeds vrij kort na de invoering van de FVW'84 de eerste geluiden klonken over een slecht aansluitende verdeling.² Er werd steeds meer aandacht gevraagd voor wat werd aangeduid met «de problematiek van de centrumgemeenten». Wat nu aangeduid wordt met «scheefheid» kwam zo op de politieke agenda. In de Tweede Kamer werd bij de behandeling van de begroting van het gemeentefonds ook aandacht besteed aan deze

¹ Dergelijke wijzigingen zijn heel wel denkbaar bijvoorbeeld bij kleine wijzigingen in de manier waarop het CBS het bronmateriaal vergaart.

² «Gemeenten onder druk» uit 1987 en «Middelgrote gemeenten in viervoud» uit 1990.

problemen. Het bleek echter niet goed mogelijk om de problemen technisch hanteerbaar te maken binnen de systematiek van de FVW'84. Het stelsel bleek onvoldoende stuurbaar. Het verdeelsysteem bleek ook als belemmering voor decentralisatiewensen te fungeren.¹ Tenslotte bleek de starheid van het stelsel ook uit de ongerijmde uitkomsten van de verdeling bij bestuurlijke reorganisaties als herindelingen.

Toen de Rgf in 1990 besloot tot een onderzoek naar wenselijke wijzigingen van het verdeelsysteem, was ook duidelijk dat het systeem bestuurlijk beter hanteerbaar moest worden.

Het is onze opzet om de verdeling nu zo snel mogelijk recht te zetten en vervolgens het onderhoud zo in te richten dat toekomstige scheefgroei kan worden voorkomen. Daartoe moet de verdeling aan blijven sluiten op de kosten waarvoor de gemeenten zich gesteld zien. De «automatische sturing» doordat de score op de maatstaven de feitelijke ontwikkelingen volgt, is hiervoor noodzakelijk maar niet voldoende. Bij een wijziging van de kostenstructuur van de gemeenten, dan wel door autonome kostenontwikkelingen, dan wel door wijzigingen in het takenpakket van de gemeenten, zal de redelijkheid van de verdeling opnieuw bezien moeten worden. Voor een blijvende aansluiting van de verdeling op de ontwikkeling in de kostenstructuur kan dan wijziging van de gewichten en van de maatstaven nodig zijn.

Enkele voorbeelden kunnen dit beeld wellicht nog verhelderen. Als er een verschuiving in de bevolking van gemeenten plaatsvindt, zodanig dat de verdeling van de ouderen over de gemeenten verandert, wordt dit automatisch gevolgd door een verandering van de scores op de maatstaf oudere inwoners. Als echter de kosten voor ouderen relatief sterk toenemen, zal het gewicht van de maatstaf bijgesteld moeten worden. Een ander voorbeeld betreft de maatstaven zelf. De decentralisatie van de onderwijshuisvesting leidt tot een wijziging van de kosten voor gemeenten. Deze ontwikkeling maakt het noodzakelijk dat twee nieuwe verdeelmaatstaven voor leerlingenaantallen worden geïntroduceerd.

De leden van de fracties van PvdA, CDA en D66 hebben het belang van de stabiliteit van het verdeelstelsel benadrukt. Zij menen dat de gemeenten op langere termijn zicht moeten houden op een stabiele opbouw van de algemene uitkering. Ook op langere termijn dienen de gemeenten te weten waar ze aan toe zijn, zo menen deze leden.

Wij onderschrijven dit belang van stabiliteit voor de gemeenten. Maar, zo willen wij benadrukken, stabiliteit voor de gemeenten kan heel wel iets anders zijn dan het ongewijzigd laten van de verdeelmaatstaven. Voor de gemeenten blijft de algemene uitkering stabiel, indien deze de ontwikkeling van de kostenstructuur volgt. Bij gelijkblijvende maatstaven kan, indien de verdeling de ontwikkeling van de kostenstructuur niet kan volgen, voor de gemeenten een scheefgroei (onder- en overbedeling) ontstaan. Flexibiliteit van het stelsel is daarom een voorwaarde voor stabiliteit voor de gemeenten. De hiervoor genoemde voorbeelden illustreren dat.

Bij de invoering van de FVW'84 werd een verdeling bepaald die in beginsel² op dat moment juist bevonden werd. Als nu de voorliggende voorstellen worden ingevoerd zal dit een verdeling bewerkstelligen die op dit moment de juiste is. Doordat onvoldoende in de tussentijd is bijgestuurd levert dit herverdelingsschokken op die fors kunnen oplopen. Deze herverdeeleeffecten zijn voor de gemeenten die er op achteruit gaan bepaald geen aangenaam vooruitzicht. Zelfs de gemeenten die er op vooruit gaan hoeven niet onverdeeld gelukkig te zijn. Voor hen komt immers de bijstelling later dan wenselijk; de bijstelling geeft bovendien geen herstel van opgelopen achterstand.

¹ Dit bleek bijvoorbeeld bij het instellen van het «Fonds sociale vernieuwing».

² De FVW '84 was de opvolger van de FVW'60. Ook bij deze overgang was er sprake van aanzienlijke herverdeeleeffecten. De FVW'84 kende hiervoor een langjarig overgangstraject. Bij de invoering van de voorliggende voorstellen zijn de effecten die voortkomen uit de overgang van de FVW'60 naar de FVW'84 nog niet geheel uitgewerkt.

Het bovenstaande heeft ons tot het standpunt gebracht dat periodiek bezien moet worden of de door het verdeelstelsel gegenereerde verdeling, nog aansluit op de wenselijke verdeling. Bijstelling dient te geschieden met kleine stapjes waar niet te veel tijd tussen ligt. Daarvoor is ten eerste periodiek onderhoud nodig (zie hiervoor). Bovendien moet de inrichting van het stelsel zodanig zijn dat het stelsel bijstelling met kleine stapjes mogelijk maakt die op een relatief korte termijn kunnen worden doorgevoerd.

Deze bijstelling kan bestaan uit een wijziging van de gewichten of uit een aanpassing van de verdeelmaatstaven. Het is in dit verband illustratief om te bezien welke aanpassingen in de maatstaven¹ de afgelopen jaren zijn doorgevoerd. Daarbij moet bedacht worden dat ondanks deze aanpassingen de al eerder gememoreerde scheefgroei is ontstaan.

Aanpassingen in de verdeelmaatstaven in de afgelopen jaren

Rioleringen	Geleidelijke beëindiging van de verfijning (1985). Wijziging in verband met riolering van woonschepen en woonwagens (1987).
Woonruimten	Wijziging van de definitie (1986).
Sociale structuur	Wijziging van de definitie (1986). Introductie minderheden (1987). Wijziging definitie in verband met de stelselherziening sociale zekerheid (1987). Wijziging toetsingspercentages (1989). Wijziging definitie in verband met JWG-ers (1991). Wijziging toetsingspercentages in verband met de decentralisatie van de bijzondere bijstand (1991).
Wetenschappelijk onderwijs	Wijziging in verband met de introductie van woonruimten (1987).
Binnenwater	Wijziging definitie voor wat betreft het IJsselmeer. Het IJsselmeer wordt buitenwater (1988).
Buitenwater	Wijziging definitie voor wat betreft het IJsselmeer (1988). Wijziging definitie, aanbrengen van een maximum (1990).
Gemeentelijke herindeling	Invoering onderdeel wachtgelden (1989). Wijziging begrippen, in verband met onderscheid grenscorrectie en andere herindelingen (1994).
Groeikernen	Verruiming toepassingsbereik in verband met ViNEx (1992).
Laag inkomen	Invoering van de tijdelijke maatstaf (1993). Voortzetting tijdelijke maatstaf (1995).
Diverse maatstaven	Verschillende technische correcties (1992). Aanpassingen in verband met de invoering van de Algemene wet bestuursrecht (1993).

Ook op dit moment zijn wijzigingen van de huidige maatstaven in voorbereiding.² Ook de nu voorgestelde nieuwe maatstaven zullen aan wijziging onderhevig zijn.³

Een verdeelstelsel dat stabiliteit brengt voor de gemeenten en dat de gemeenten vrijwaart van sterke herverdelingsschokken dient dus voldoende flexibel te zijn. Wijzigingen van gewichten en aanpassingen van verdeelmaatstaven moeten zo snel mogelijk nadat de wenselijkheid van een aangepaste verdeling vaststaat, kunnen worden doorgevoerd. Het is met name in dit licht dat wij het vaststellen en aanpassen van de verdeelmaatstaven op het niveau van een algemene maatregel van bestuur hebben gelegd. De doorlooptijd van een algemene maatregel van bestuur bedraagt gewoonlijk minder dan een jaar. De doorlooptijd van een wetsvoorstel bedraagt gewoonlijk meer jaren.

De uitvoeringspraktijk laat bovendien zien dat veel wijzigingen van dien aard zijn, dat een wetsprocedure onwenselijk is. Het betreft vaak technische correcties als wijzigingen in definities, bronnen en statistieken.

De hierboven geschetste aanpassingen zijn overigens voor een belangrijk deel doorgevoerd op grond van algemene maatregelen van bestuur. Daar waar het verfijningen betreft kan aanpassing immers op grond van de FVW'84 op het niveau van een algemene maatregel van bestuur plaatsvinden.

¹ De aanpassingen betreffen zowel de in de FVW'84 beschreven algemene verdeelmaatstaven, als de in het Besluit verfijningen algemene uitkering 1984 beschreven verfijningen. Deze laatste zijn immers in verdeeltechnische zin ook gewoon maatstaven.

² De wijzigingen betreffen onder meer de maatstaven woonruimten, bebouwd oppervlak, laag inkomen en slechte bodem.

³ Wijzigingen kunnen zich voordoen bij de definitie van uitkeringsontvangers, de verschillende maatstaven waarin ontvangers van uitkeringen geteld worden, de introductie van maatstaven in verband met de decentralisatie van gelden voor onderwijshuisvesting en bij de maatstaf minderheden die moet wijzigen bij een wijziging van het doelgroepenbeleid.

Andermaal de afweging; verdeelmaatstaven in de wet?

De verschillende aspecten die naar onze mening van belang zijn voor het vinden van een antwoord op de vraag of de verdeelmaatstaven op wetsniveau of op het niveau van een algemene maatregel van bestuur vastgesteld en aangepast moeten worden, hebben wij hiervoor geschetst. Wij hebben tot nu toe de conclusie getrokken dat vaststelling op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, samengaand met een besluitvormingsstructuur waarbij de betrokkenheid van de Tweede Kamer is verzekerd, de beste weg is. Anderzijds hebben wij er goede nota van genomen dat een zeer grote meerderheid van de Tweede Kamer van mening is dat meer elementen van de verdeling in de wet zelf opgenomen behoren te worden.

Op grond hiervan hebben wij gezocht naar mogelijke aanpassingen van het wetsvoorstel, waardoor het wettelijk stempel op de verdeelmaatstaven zwaarder wordt. Het volledig tot in detail opnemen van alle verdeelmaatstaven in de wet is naar onze mening niet verstandig. Het regelsysteem zou daardoor nog meer starheid gaan vertonen dan het huidige stelsel, waarbij immers een deel van de maatstaven bij algemene maatregel van bestuur kan worden vastgesteld. Dit terwijl nu juist de ontstane scheefgroei mede veroorzaakt wordt door de starheid van het huidige stelsel.

Wij hebben een antwoord gezocht in de richting van het voorstel dat onder meer door de leden van de GPV-fractie is gedaan. Deze leden vragen of het niet mogelijk is de verdeelmaatstaven in algemene bewoordingen in de wet vast te leggen, terwijl detaillering ervan in lagere regelgeving wordt geregeld. Wij achten dit een goede suggestie, die wij in een nota van wijziging als volgt hebben uitgewerkt.

De term «verdeelmaatstaf» is in het wetsvoorstel gebruikt voor een bepaling op het gedetailleerde niveau. Om verwarring te voorkomen is dit gebruik gehandhaafd. Tot nu toe werd in de wet zelf omtrent de verdeelmaatstaven bepaald dat zij in ieder geval betrekking moeten hebben op de belastingcapaciteit, de sociale structuur en de fysieke structuur van gemeenten en op de functie van gemeenten ten opzichte van andere gemeenten. Dit was een niet-limitatieve opsomming met brede begrippen. Bij nota van wijziging worden in de wet omschrijvingen opgenomen die de verdeelmaatstaven begrenzen binnen een bandbreedte. Het onderstaande schema toont deze wettelijke bandbreedte.

De maatstaven hebben slechts betrekking op de kenmerken die zijn vermeld in de tabel. Bij een kenmerk worden tenminste de in de tabel vermelde onderscheidingen aangebracht.

	Kenmerk	Onderscheidingen
A	Belastingcapaciteit van de gemeenten ter zake van de onroerende-zaakbelastingen	Belastingcapaciteit ter zake van woningen ¹ Belastingcapaciteit ter zake van niet-woningen ²
B	De inwoners van de gemeenten	Leeftijd Woonplaats Inkomen Recht op uitkering Behoren tot een minderheidsgroep Beroep op voorzieningen van de gemeenten

Kenmerk	Onderscheidingen
C Het grondgebied van de gemeenten	Oppervlakte Bodemgesteldheid Historische kern
D De bebouwing in de gemeenten	Grondoppervlak bebouwing Woonruimten Historisch aantal woonruimten Noodzaak voor vernieuwing van de bebouwing Dichtheid van de bebouwing
E Vaste bedragen voor de gemeenten	Vaste bedragen voor de vier grootste steden Vast bedrag voor de waddegemeenten Vast bedrag voor de andere gemeenten
F Tijdelijke ondersteuning van gemeenten in verband met herindeling	

Noot 1: De belastingcapaciteit ter zake van woningen wordt slechts voor 90% in de verdeelmaatstaf betrokken.

Noot 2: De belastingcapaciteit ter zake van niet-woningen wordt slechts voor 80% in de verdeelmaatstaf betrokken.

De verdeelmaatstaven worden in hun gedetailleerde vorm neergelegd in een algemene maatregel van bestuur. Aanpassing van de verdeelmaatstaven zal plaats vinden overeenkomstig de hierboven geschetste besluitvormingsstructuur. In dit verband roepen wij de suggestie van de leden van de fractie van D66 in herinnering. Deze leden stellen voor om aan de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van de maatstaven een voorhangprocedure te verbinden. Dit ontmoet geen enkel bezwaar van onze zijde.

Met deze fors aangescherpte wettelijke inkadering van de verdeelmaatstaven menen wij verregaand aan de kritiek van de Tweede Kamer tegemoet te komen, terwijl er tegelijkertijd in praktische zin een werkbaar stelsel blijft bestaan. Niettemin willen wij nog een extra wettelijke regeling voorstellen.

De gevolgen van de nieuwe verdeling zijn verstrekkend. Wij kunnen ons voorstellen dat de eerste regeling van de nieuwe verdeling op wetsniveau plaatsvindt. Overigens hebben wij eerder al voorgesteld het overgangsregime bij wet uit te werken. Daarenboven stellen wij voor de eerste regeling van maatstaven en de gewichten voor het eerste jaar bij wet te doen plaatsvinden.

Dit betekent dat onze voorstellen tot aanpassing er als volgt uitzien.

1. De verdeelmaatstaven worden scherp ingekaderd in de nieuwe Financiële-verhoudingswet;
2. De eerste regeling van de maatstaven en de gewichten voor het eerste jaar vindt plaats bij invoeringswet, evenals het uitgewerkte overgangsregime;
3. De fondsbeheerders doen in de memorie van toelichting bij de begroting van het gemeentefonds melding van de eventuele ontwikkelingen rond de verdeling;
4. Aanpassingen van de verdeelmaatstaven kunnen bij algemene maatregel van bestuur plaatsvinden, uiteraard met inachtneming van het wettelijk kader en met een voorhangprocedure;
5. Aanpassingen van de gewichten kunnen – net als nu het geval is – bij ministeriële regeling plaatsvinden;
6. De aanpassingen vinden steeds plaats conform het overleg met de Tweede Kamer over de ontwikkelingen rond de verdeling.

Op deze wijze komen wij tegemoet aan de bezwaren rond de juridische regeling met behulp van een praktisch werkbaar systeem. De eerste nieuwe verdeling wordt bovendien integraal bij wet geregeld.

3. INKOMSTENMAATSTAVEN

In dit hoofdstuk gaan wij in op de vragen over de wijze waarop bij de verdeling van de algemene uitkering rekening zal worden gehouden c.q. is gehouden met verschillen in OZB-capaciteit en met overige eigen middelen van gemeenten.

3.1. Algemeen

Een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel is dat bij de verdeling van het gemeentefonds expliciet rekening wordt gehouden met verschillen in lokale belastingcapaciteit. Dit nieuwe element heeft in het wetstraject zeer de aandacht getrokken en het is dan ook begrijpelijk dat veel vragen juist over dit onderdeel gaan.

Wij zijn verheugd dat de noodzaak om het element van de eigen lokale belastingcapaciteit bij de verdeling te betrekken door vele leden wordt onderkend. De leden van de PvdA-fractie noemen dit element een belangrijke peiler, de leden van de CDA-fractie spreken van een te bewandelen weg. De leden van de VVD-fractie onderschrijven in beginsel het uitgangspunt van gelijkwaardigheid en beoordelen de in het wetsvoorstel geboden opening om af te zien van volledige verevening als positief. Ook de leden van de D66-fractie onderschrijven de introductie van de inkomstencapaciteit.

Niettemin worden bij de door ons gekozen uitwerking de nodige vragen gesteld en kanttekeningen geplaatst. In de volgende paragrafen gaan wij daar nader op in.

3.2. Overige Eigen Middelen

Voordat wij ingaan op de vragen over verevening van de belastingcapaciteit via de OZB-maatstaf gaan wij in op de vragen over dat deel van de gemeentelijke inkomsten dat wordt aangeduid met «overige eigen middelen» (OEM).

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er is gekozen voor de introductie van deze factor en of is overwogen deze factor buiten beschouwing te laten.

In het onderzoek naar de gemeentelijke uitgaven, dat in het kader van de evaluatie is uitgevoerd, zijn verschillende stappen gezet om uit te komen op een uitspraak over de verdeling van het gemeentefonds.

In het onderzoek zijn alle gemeentelijk uitgaven betrokken. Dat wil dus zeggen dat de totale inkomsten zijn betrokken op uitgaven, die in 15 clusters zijn opgedeeld.

HEFFINGEN ETC.
OEM
OZB
ALGEMENE UITKERING
SPECIFIEKE UITKERINGEN

CLUSTER
1
TOT EN MET
15

De gemeentelijke inkomsten in het onderzoek betreffen de specifieke uitkeringen, de algemene uitkering en de eigen inkomsten, bestaande uit de opbrengst van belastingen, leges, tarieven, rente uit reserves, inkomsten uit bedrijven etc.

Als eerste stap in het onderzoek zijn die uitgaven afgezonderd, die worden bekostigd uit specifieke uitkeringen. Dit is gedaan omdat deze uitkeringen zijn bedoeld voor een expliciet bepaalde taak. Ter beantwoording van een vraag van de leden van de CDA-fractie merken wij hierbij op dat overigens wel is nagegaan of er sprake is van uitgaven ten laste van de algemene middelen die samenhangen met specifieke uitkeringen, maar daaruit niet kunnen worden bekostigd. Deze zogenaamde «kop-op-subsidie» uit de algemene gemeentelijke middelen bleek met name bij stadsvernieuwing voldoende significant aanwezig om voor compensatie in de verdeling van het gemeentefonds in aanmerking te komen.

Dan blijven die uitgaven over, die worden bekostigd uit de algemene eigen middelen van de gemeenten: de algemene uitkering en de eigen inkomsten (leges, tarieven, belastingen etc.).

Vervolgens zijn daarvan die uitgaven afgezonderd waar «kostendekkende» opbrengsten tegenover staan. Ook daarbij is weer nagegaan of daarop uitzonderingen nodig waren. Daarvoor bleek aanleiding bij de kosten van riolering, waar is geoordeeld dat compensatie in de algemene uitkering redelijk zou zijn voor 50% van de meerkosten als gevolg van de aanwezigheid van een slechte bodem. Ook zijn aldus de meerkosten verbonden met toeristische functies in een gemeente gerelateerd aan de inkomsten uit toeristenbelasting. Daarmee is tevens verduidelijkt hoe is omgegaan met de door de leden van de CDA-fractie gememoreerde bijzondere positie van strandgemeenten.

HEFFINGEN ETC.	AAN SPECIFIEKE INKOMSTEN TOE TE REKENEN UITGAVEN
OEM	CLUSTER 1 TOT EN MET 15, BEKOSTIGD UIT ALGEMENE, NIET TOE TE REKENEN INKOMSTEN
OZB	
ALGEMENE UITKERING	
SPECIFIEKE UITKERINGEN	CLUSTER 1 TOT EN MET 15 BEKOSTIGD UIT SU

Als gevolg van deze «afpel-stappen» bleven die uitgaven over die uit de algemene uitkering en de algemene eigen inkomsten worden bekostigd. De algemene uitkering neemt daarvan zo'n 80% voor zijn rekening en de (nog niet toegerekende) overige inkomsten zo'n 20%. Die overige inkomsten zijn verder uit te splitsen in circa 15% OZB en circa 5% overige eigen inkomsten.¹ In bijlage 2 is de samenstelling van deze OEM aangegeven.

Voor deze uitgaven zijn in het onderzoek verdeelnormen (ijkpunten) opgesteld. Daarmee zou dus in totaal een groter bedrag worden verdeeld dan in de algemene uitkering 1992 beschikbaar was.

Nu moeten de ijkpunten nog worden «teruggetrimd» naar het niveau van de algemene uitkering.

¹ Bron: advies Rgf 18-3-1994, cijfers 1992, afgerond.

OEM	5,3% KORTING OP IJKPUNT
OZB	CLUSTER 1 TOT EN MET 15, BEKOSTIGD UIT ALGEMENE UITKERING, INCLUSIEF OZB-MAATSTAF
ALGEMENE UITKERING	

De «klassieke» methode om tot aansluiting op het volume te komen is vermindering van de gewichten met een gelijk percentage, waardoor de uitkeringsbasis gelijk wordt aan het volume van het gemeentefonds. Er zijn ook andere correcties denkbaar. Zo kunnen in plaats van alle gewichten slechts enkele factoren in gewicht worden verlaagd. Ook kunnen een of meer specifieke (negatieve) verdeelmaatstaven worden ontwikkeld, zoals dat voor de OZB is gebeurd.

Voor de overige eigen inkomsten bleek het niet mogelijk om te komen tot een aftrek, die gerelateerd is aan de feitelijke of potentiële opbrengst per gemeente. Er is namelijk geen objectief vastgesteld, voor gemeenten onderling vergelijkbaar, inzicht in de capaciteit van de Overige Eigen Middelen. Er is voor deze inkomsten derhalve gekozen voor de «klassieke» oplossing: een uniforme vermindering van de gewichten van de kostenfactoren. Daarvoor is het landelijk aandeel in het totaal van de uitgaven genomen (in 1992 5,3%). Deze noodzakelijke correctie is eenmalig. Er is in het voorgestelde verdeelstelsel geen aansluiting bij de feitelijke ontwikkeling van de overige eigen inkomsten. Zie ook bijlage 3.

De vraag van de leden van de fractie van D66 op welke wijze bij de vaststelling van de gewichten van de maatstaven rekening is gehouden met de opbrengst van de Overige Eigen Middelen menen wij hiermee te hebben beantwoord. Tevens is het waarom van verrekening van de Overige Eigen Middelen via de uitgavenmaatstaven, waar de leden van de fracties van het CDA, D66 en de SGP naar vragen, verklaard.

Zoals terecht door de leden van de CDA-fractie werd opgemerkt zou bij het betrekken van de feitelijke ontwikkeling van de overige eigen inkomsten bij de verdeling de autonomie van de gemeenten in het geding kunnen zijn; het is niet alleen een zaak van «het kan niet», maar het is ook beleidsmatig niet juist («al zou het kunnen, wij willen het niet»). Uit bijlage 2 blijkt dat daarbij voor een deel sprake is van bedrijfsmatige activiteiten, waartoe ook de grondbedrijven worden gerekend. De norm daarvoor behoort te zijn, dat deze bedrijven economisch verantwoord werken. Een ander deel heeft betrekking op rente van reserves en inkomsten uit andere vermogensonderdelen. Verevening van deze inkomsten achten wij niet gewenst, omdat reservevorming sterk wordt bepaald door eigen beleid van de gemeenten. Het zou naar ons oordeel ongewenst zijn spaarzaam beleid in het verleden af te straffen door in het verleden opgebouwde reserves bij de verdeling te betrekken. Conform een van de uitgangspunten van de verdeling van de algemene uitkering mag het eigen beleid van de gemeente daarop geen invloed hebben.

Alles overwegende hebben wij er daarom zowel uit praktische als uit beleidsmatige overwegingen voor gekozen geen rekening te houden met *verschillen* in OEM-capaciteit *tussen* gemeenten.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering overwogen heeft de factor OEM buiten beschouwing te laten, zoals dat ook met algemene reserves of eigen vermogen zou zijn gebeurd.

Zoals wij hierboven hebben aangegeven maken de opbrengsten van deze beide onderdelen van de gemeentelijke financiële huishouding deel uit van de factor OEM. Zij kunnen derhalve niet buiten beschouwing blijven. Er heeft een eenmalige correctie plaatsgehad naar de stand van het onderzoeksjaar 1992.

De leden van de PvdA-fractie vragen tevens of de regering bereid is een nader onderzoek uit te voeren naar een betere toets van het element OEM.

In het vorenstaande hebben wij al aangegeven dat er onzes inziens geen andere, betere manier kan zijn om het element OEM te toetsen en dat het nodige nadere onderzoek al is gedaan. Wij zien derhalve geen aanleiding voor een dergelijk nader onderzoek.

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA en het GPV vragen om inzicht in de spreiding van de feitelijke Overige Eigen Middelen.

Zoals wij hierboven reeds aangaven geven de beschikbare statistieken over gemeentelijke rekeningen daarover geen informatie. Het gemiddelde over het jaar 1992 ontlenen wij aan het onderzoek van de Rgf.

De leden van de VVD-fractie wijzen er terecht op dat gemeenten op dit aspect in een ongelijke startpositie kunnen komen.

Gelet op het ontbreken van een systematisch inzicht in de spreiding van deze inkomstencapaciteit is er geen systematisch inzicht in een eventuele relatie met structuurkenmerken. Het is derhalve niet mogelijk om binnen de systematiek van de algemene uitkering een nog verdergaande gelijkwaardigheid van gemeenten te realiseren. Daarnaast speelt, wij gaven dat hierboven aan, ook de eigen beleidsruimte van de gemeente op dit punt een rol. Gelet op de (daarmee samenhangende) globaliteit van het stelsel achten wij deze ongelijkheid acceptabel.

De leden van de fractie van D66 vragen inzicht in het soort gemeenten dat profiteert van, dan wel lijdt onder deze keuze van verwerken van de OEM-factor.

In algemene zin kan hierover opgemerkt worden dat met name de gemeenten met hoge kosten als gevolg van deze systematiek in absolute zin meer geacht worden te bekostigen uit de OEM dan gemeenten met een lage kostenstructuur. Er is immers sprake van een verlaging van alle verdeelmaatstaven met een gelijk percentage.

Bij wijze van voorbeeld vergelijken wij de gemeenten Arnhem en Apeldoorn. In bijlage 4 wordt een overzicht gegeven van de 50 000+-gemeenten in het nieuwe verdeelstelsel. Daaruit blijkt dat Arnhem volgens de ijkpuntformules in totaal f 1 610 per inwoner aan uitgaven heeft en Apeldoorn f 1 109. Arnhem heeft een relatief hoge kostenstructuur en Apeldoorn een relatief lage. Voor Arnhem is 5,3% aftrek in verband met de OEM-factor hoger (f 85 per inwoner) dan voor Apeldoorn (f 58 per inwoner).

Ook mag worden verwacht dat gemeenten die in het verleden over voldoende middelen beschikten in staat zijn geweest om daarmee een wat ruimere reservepositie op te bouwen.

De leden van de fractie van het GPV vragen wat deze fixatie van 5,3% betekent voor met name die gemeenten, die (mede als gevolg van gewijzigd rijksbeleid) worden geconfronteerd met tegenvallende of negatieve uitkomsten van het grondbedrijf.

Het is ons inziens binnen het kader van het gemeentefonds niet mogelijk om met deze specifieke omstandigheden rekening te houden. Ook de verfijning omvangrijke opgave woningbouw¹ is daarvoor geen

¹ Deze blijft voor een aantal gemeenten van toepassing, mits zij aan de daartoe gestelde voorwaarden voldoen.

bruikbaar instrument. De financiële aspecten van de ViNEx-opgave zijn in de onderhandelingen tussen rijk en gemeenten zeer uitvoerig aan de orde geweest.

De leden van de SGP-fractie menen dat de keuze voor een algemene korting een inbreuk is op de reële kostenoriëntatie.

Wij delen dat oordeel niet. Het is naar ons oordeel niet in strijd met de kostenoriëntatie om, nadat is bepaald welke kostenfactoren de kostenstructuur van de gemeente bepalen, nader te wegen in welke mate voor deze factoren gecompenseerd zal worden. Wij wijzen bijvoorbeeld op het gegeven dat in onze voorstellen de kosten van slechte bodem voor wat betreft riool voor 50% worden gecompenseerd. Daarenboven is geen kenmerk in de kostenstructuur te vinden dat correspondeert met de verschillen in OEM.

De leden van de D66-fractie vragen om een nadere kwantitatieve uitsplitsing van de overige eigen inkomsten.

Er is geen landelijke statistiek van de gemeentelijke rekeninguitkomsten op het niveau van de uitsplitsing, zoals die in bijlage 2 is gegeven. Wij kunnen het gevraagde inzicht daarom niet bieden.

Deze leden vragen of heffingen en retributies buiten beschouwing zijn gehouden omdat is uitgegaan van kostendekkendheid.

Dat is, zo gaven wij al aan, inderdaad het geval, met uitzondering van de rioolrechten, waarbij de meerkosten van slechte bodem voor 50% worden gecompenseerd.

Ook vragen deze leden in hoeverre er sprake is van feitelijke kostendekkendheid.

In de Miljoenennota 1996 staat op bladzijde 182 een overzicht van de ontwikkeling sinds 1985 van de kostendekkingsgraden van de riool- en reinigingsrechten. Het betreft een overzicht op landelijk niveau. Wij hebben geen inzicht in de kostendekkendheid uitgesplitst naar de individuele gemeenten.

3.3. OZB-maatstaf

3.3.1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven het principe dat de belastingcapaciteit van de gemeenten meer gelijkelijk wordt benut.

De leden van de fractie van het CDA geven aan dat over de verevening van de belastingcapaciteit wisselend wordt gedacht, maar spreken over een te bewandelen weg. Deze leden zijn van mening dat 100%-verevening geen recht doet aan de eigen beleidsruimte van gemeenten, noch aan de bufferfunctie van de OZB.

De leden van de VVD-fractie ervaren de voorgestelde verevening van belastingcapaciteit als één van de meest discutabele onderdelen van de voorstellen. Zij beoordelen de opening die de regering biedt om af te zien van een volledige verevening dan ook als positief.

In reactie hierop wijzen wij er op dat de eigen inkomsten en de algemene uitkering samen de algemene dekkingsmiddelen van de gemeenten vormen. Zoals aangegeven is een belangrijk element in de voorstellen voor een nieuw verdeelstelsel dat bij de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds rekening wordt gehouden met verschillen in lokale belastingcapaciteit. In § 3.2. is uiteengezet dat het onontkoombaar is dat de eigen inkomsten van de gemeenten betrokken worden bij de opstelling van het verdeelstelsel. Daar is aangegeven dat voor de OZB, anders dan in het verleden, nu rekening wordt gehouden

met de *verschillen* in belastingcapaciteit tussen gemeenten. Het belang van de OZB als gemeentelijke inkomstenbron enerzijds en de grote verschillen in capaciteit anderzijds beïnvloeden de voorzieningencapaciteit van gemeenten. Zonder verevening zouden er, om tot een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit te komen tarieven bestaan tussen minder dan f 5 en meer dan f 25 per 3 000 gulden waarde, zoals wij op bladzijde 25 van de memorie van toelichting aangaven.

3.3.2. *Wijze van belastingverevening*

Bij de uitwerking is de belastingcapaciteit van een gemeente bepaald aan de hand van de heffingsgrondslag van de OZB. Deze grondslag wordt gevormd door de totale waarde van het onroerend goed in een gemeente voorzover deze niet krachtens wettelijke vrijstellingen is uitgesloten van de heffing. De OZB-capaciteit van een gemeente wordt vervolgens bepaald door het produkt van de heffingsgrondslag en het rekkentariet.

Door de verschillende fracties is terecht veel aandacht gevraagd voor dit belangrijke element in de nieuwe voorstellen voor de herziening van het gemeentefonds. Belangrijk omdat het een betekenende factor in de herverdeling is.

Voordat op de meer feitelijke vragen wordt ingegaan wordt eerst stil gestaan bij het principe van het bij de verdeling betrekken van de verschillen in de mogelijkheden om OZB-opbrengsten te verwerven. Dat principe wordt, zo blijkt uit het Verslag, breed onderschreven. Daarbij zijn wel door de leden van de fracties van het CDA en de VVD vraagtekens gezet bij het volledig betrekken van de verschillen in OZB-capaciteit bij de verdeling. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat 100% verevening geen recht doet aan de eigen beleidsruimte van gemeenten, noch aan de bufferfunctie van de OZB. De leden van de fractie van de VVD merken op dat gemeenten die in het verleden een sobere, terughoudende belastingpolitiek hebben gevoerd het nu als straf voor dat beleid kunnen ervaren dat zij nu in de gekozen systematiek in een relatief nadelige positie verkeren. Tegen die achtergrond waarderen de leden van deze fractie de opening die het kabinet biedt om af te zien van het volledig betrekken van de verschillen in OZB-capaciteit 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 leden van de fractie van de PvdA zijn het eens met het uitgangspunt dat de draagkracht van een gemeente in globale zin een peiler vormt van de voorstellen. Ook vragen deze leden naar de mogelijkheden om tot een lagere verevening te komen. Daarbij wordt terecht gewezen op de mogelijkheid om langs die weg gemeenten met veel specifieke kosten voor bedrijfsterreinen tegemoet te komen. Ook de leden van de fracties van de VVD, D66, het CDA, het GPV en de SGP vragen naar onze voorstellen op dit punt.

In reactie op de stelling van de leden van de CDA-fractie dat 100%-verevening geen recht doet aan de eigen beleidsruimte, noch aan de bufferfunctie merken wij op dat naar ons oordeel de verschillen in belastingcapaciteit, die niet het gevolg zijn van gemeentelijk beleid, zo groot zijn dat daardoor het gevaar bestaat dat zowel de functie van vrije zoom als van buffer dreigen te worden uitgehold. Door de verevening van de verschillen in belastingcapaciteit kunnen die functies weer meer tot hun recht komen.

Wij wijzen de leden van de VVD-fractie erop dat er geenszins sprake is van het «straffen» van sober beleid. Integendeel: alle gemeenten krijgen onder onze voorstellen een meer gelijke uitgangspositie. Gemeenten die hetzij een sober voorzieningenniveau, hetzij een efficiëntere wijze van uitvoering hebben zullen hun lage OZB-tarief kunnen continueren.

Gemeenten die een minder efficiënte wijze van werken hebben, en wel een hoger voorzieningenniveau, zullen een hoger dan gemiddeld tarief hebben. Meer dan in het verleden zal het tarief uitdrukking kunnen zijn van gemeentelijk beleid, in plaats van het resultaat van de aanwezige belastingcapaciteit en de verdeling van het gemeentefonds. Met andere woorden, een gemeente die een sobere belastingpolitiek heeft gevoerd is niet per definitie een nadeelgemeente, en andersom.

De leden van de fractie van de SGP merken op dat het voorgestelde model betekent dat alleen in het onderzoeksjaar 1992 de totale genormeerde opbrengst gelijk is aan de totale feitelijke opbrengst. Zij vragen zich dan vervolgens af of dat betekent dat de OZB-ijking een eenmalig instrument is en welke feitelijke beperkingen dat oplevert voor toekomstige wijzigingen. 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 onroerend zaak-bestand. Anders stijgen de lasten voor de gemeenten c.q. de burgers immers onbedoeld. Bovendien leidt dit tot onbedoelde scheefheden tussen gemeenten met een relatief duur en gemeenten met een relatief goedkoop onroerende zaken-bestand.

Het rekentarief is bevroren op f 9,38 per f 3 000 waarde. Deze uitwerking leidt er toe dat verschillen tussen gemeenten in OZB-tarieven louter als gevolg van verschillen in waarde, bij de voorgestelde wijze van verevening grotendeels worden weggenomen. Het gemeentelijk tarief-beleid dient geen invloed te hebben op de verdeling van het gemeentefonds. Wijzigingen in de waarde zullen wel doorwerken in de verdeling. De ontwikkeling van de waarde wordt thans aan de hand van indexatie-percentages (zie § 3.3.6.) in de verdeling verwerkt. Zodra de feitelijke WOZ-gegevens bekend zijn zullen deze voor de feitelijke verdeling van het gemeentefonds 1997 worden gehanteerd. Het is dan ook inderdaad juist dat, zoals de leden van de fractie van de SGP opmerken, na 1992 de genormeerde OZB-opbrengst niet meer gelijk is aan de feitelijke opbrengst; in die zin is het wellicht te typeren als een eenmalige ijking. In de jaren na 1992 wordt zoals gezegd geen rekening meer gehouden meer de feitelijke tariefsontwikkelingen, omdat deze gebaseerd zijn op eigen gemeentelijk beleid. De genormeerde OZB-opbrengst is na 1992 het produkt van de actuele waarde van de onroerende zaken en het vastgestelde rekentarief. Het rekentarief zal niet automatisch worden aangepast. Slechts indien op enig moment een verandering in het gemeentelijke belastinggebied wordt voorzien kan worden overwogen het rekentarief te wijzigen. Het al dan niet aanpassen van het rekentarief is overigens zonder betekenis voor de door de leden van de SGP-fractie gesignaleerde scheefheid tussen gemeenten met relatief duur en gemeenten met relatief goedkoop onroerend zaakbestand. Ook na de verevening blijft het zo dat gemeenten met relatief duur onroerend goed (en dus een grote belastingcapaciteit) met een tariefsverhoging of verlaging een grotere opbrengst realiseren dan gemeenten met relatief goedkoop onroerend goed (en dus een kleine belastingcapaciteit).

3.3.3. Mate van verevening

Een belangrijk deel van de vragen en opmerkingen van de leden van de diverse fracties gaat in op de mate waarin verevening van de OZB plaatsvindt. In de memorie van toelichting zijn wij daar al uitvoerig op in gegaan. Daarbij is, mede naar aanleiding van het algemeen overleg met de Tweede Kamer op 30 november 1994, ingegaan op de ongewenste prikkelwerking die uit zou kunnen gaan van volledige verevening van de OZB-opbrengsten. Daarbij is aangegeven dat door een aanpassing die inhoudt dat de waarde van het onroerend goed niet volledig mee weegt tegemoet kan worden gekomen aan de bezwaren. Tevens werd aan de

orde gesteld of er via de OZB-maatstaf een incentive kan worden gegeven die meer specifiek gericht is op de kosten van bedrijfsterreinen door een onderscheid te maken in de verevening van de woningen en niet-woningen. Daarbij werden opties van 100% verevening van de waarde van woningen en 80% van de waarde van bedrijven of 90/70 genoemd. Voor de actualisatie werd aangegeven dat vooralsnog met een 90/90 verhouding zou worden gewerkt.

Bij de uiteindelijke vormgeving zou het advies van de Rgf over de kosten van de fysieke structuur worden betrokken. Dat advies is inmiddels, ook bij u, bekend. De Rgf geeft aan dat het inderdaad het best is om de OZB-capaciteit voor woningen en niet-woningen met verschillende percentages te verevenen. Daarbij geeft de Rgf aan dat het niet meewegen van 15 à 20% van de OZB-waarde van niet-woningen tot meer dan voldoende compensatie van de kosten van industrie leidt.

Onder andere door de leden van de D66-fractie is gevraagd op welke termijn de definitieve keuze voor de mate van verevening plaatsvindt.

Dit alles overwegende menen wij dat er voldoende redenen zijn om op basis van de door ons in de memorie van toelichting genoemde aspecten en de bevestiging daarvan in uw vraagstelling de verevening van de OZB definitief vorm te geven.

Uiteindelijk is door ons de volgende aanpak gekozen. De waarde die samenhangt met woonbebouwing zal in het verdeelsysteem voor 90% worden verevend.

Voor de niet-woonbebouwing zal een verevening gelden van 80%. Daarmee wordt zowel recht gedaan aan het uitgangspunt van kostenoriëntatie en inkomstenverevening als ook een bijdrage geleverd aan de mogelijkheden tot economische structuurversterking. Ook wordt daarmee tevens een voldoende incentive gewaarborgd voor het ontwikkelen van bedrijfsterreinen. Dit zal een positieve invloed op het gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid hebben. In de toelichting bij onze keuzen voor de fysieke structuur gaan wij hier uitgebreider op in.

De leden van de fractie van D66 vragen naar het effect van de verevening van de inkomsten op de totale herverdeeleffecten. De leden van de CDA-fractie vragen naar de effecten van het deels buiten beschouwing laten van bepaalde OZB-waarden. Deze leden zijn daarbij met name geïnteresseerd in de varianten:

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

De uitkomsten van deze varianten treft u aan in bijlage 5.

Het is juist opgemerkt dat de verevening van de inkomsten van gemeenten van invloed is op de herverdeling. Gemeenten met een hoge belastingcapaciteit merken dat in het algemeen in een achteruitgang van hun algemene uitkering. Terecht wordt daarbij door de leden van de fractie van D66 opgemerkt dat sommige gemeenten (met een lage belastingcapaciteit of hoge kosten) de tarieven fors hebben moeten opschroeven om onuitstelbare uitgaven te kunnen financieren. De leden van de fractie van D66 vragen welke gemeenten de belastingopbrengsten geheel voor onuitstelbare en noodzakelijke uitgaven benutten. Dat is ons niet bekend. Gemeenten zijn immers vrij om een hoger voorzieningenniveau aan hun burgers te bieden (en daarvoor een hoger tarief te heffen) dan waarvan wij bij de verdeling van het gemeentefonds uitgaan. Wel kan nogmaals worden benadrukt dat de ontstane scheve verdeling mede door het betrekken van de OZB in de verdeling van het gemeentefonds wordt gecorrigeerd.

3.3.4. Alternatieven

De leden van de fractie van de SGP pleiten voor een ander model dan de nu gekozen totale OZB-waarde. Zij wijzen in dat verband op het door de Initiatiefgroep protest herverdeling gemeentefonds bepleitte alternatief. Daarbij wordt het aantal woonruimten tot uitgangspunt genomen. In bijlage 6 is deze variant doorgerekend.

Wij nemen dit alternatief niet over omdat er dan onvoldoende relatie meer is met de verschillen in belastingcapaciteit. Een vast bedrag per woonruimte, zoals wordt voorgesteld, is als enige maatstaf niet bruikbaar omdat er geen directe relatie is met de economische waarde en daarmee de eigen belastingcapaciteit van een gemeente. Wel hebben wij de eenmalige correctie op de niet volledige verevening laten plaatsvinden via een vaste opbrengst per woonruimte. Daarmee verloopt een deel van de verevening via een bedrag per woonruimte zoals ook door de Initiatiefgroep voorgesteld. Daarmee is tevens antwoord gegeven op de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom bij de verevening ter compensatie is gekozen voor de verlaging van het bedrag per woonruimte.

De leden van de fractie van de VVD vragen of door ons is overwogen om het fonds sociale vernieuwing (FSV) (deels) te gebruiken als compensatiemogelijkheid via een versterkte prioriteit daarbij voor de grote steden. Wij wijzen er op dat het FSV al met name gericht is op gemeenten met een mindere sociale structuur, waaronder de grote steden. Een andere verdeling van het FSV, als alternatief voor het effect van de verevening van OZB-capaciteit – zoals genoemd door de leden van de VVD-fractie –, zou met name ten koste gaan van gemeenten met een zwakke sociale structuur. Als dat bovendien als compensatie zou moeten gelden voor (een deel van) de verevening van de OZB-capaciteit, dan zou een beweging als verdeling ontstaan die haaks staat op de richting die voortkomt uit de gekozen uitgangspunten. Daarom wijzen wij deze variant af.

In bijlage 13 zijn de uitkomsten van deze variant gepresenteerd, gebaseerd op berekeningen van het secretariaat van de Rgf.

De Rgf is in zijn advies van 19-1-1995 ingegaan op een andere wijze van ijken van de belastingcapaciteit. Zo blijkt de Raad onderzocht te hebben of door een andere wijze van ijken (bijvoorbeeld door uit te gaan van een vast bedrag per woning) het door sommigen gesignaleerde effect van waardeverschillen als gevolg van de regionale ligging geneutraliseerd kan worden. De Rgf concludeert dat «ijking op basis van belastingcapaciteit, uitgedrukt in waarde zeker enige feilen heeft, maar zij is wel te prefereren boven andere wijzen van ijken.» Wij delen de overwegingen en de conclusie van de Rgf op dit punt.

3.3.5. Werking OZB voor het overgangsregime

De leden van de PvdA-fractie memoreren dat gemeenten in het verleden vrij waren om een laag tarief voor de OZB te hanteren en een hoge waarde, alsook om een hoog tarief te hanteren en een lage waarde. Zij merken op dat met de komst van de Wet WOZ en de thans aan de orde zijnde voorstellen met betrekking tot de herverdeling van het gemeentefonds de noodzaak ontstaat om een feitelijk juiste economische waarde van het onroerend goed te hanteren. Het is deze leden bij het toetsen van de waardering van een aantal gemeenten gebleken dat thans nog grote verschillen tussen de werkelijke waarde en de opgevoerde waarde door de gemeenten bestaan. Weliswaar, zo merken zij op, zullen deze verschillen zich rond het jaar 2000 niet meer voordoen, niettemin achten zij een nader onderzoek noodzakelijk, gelet op de mogelijke herverdeelsverschillen. Deze leden verzoeken de regering de Waarderingskamer een

nader representatief onderzoek te laten verrichten naar de juistheid van de huidige waardering.

Graag gaan wij onderstaand in op hetgeen door de leden van de PvdA-fractie naar voren is gebracht. Krachtens de Gemeentewet dienden ook in het verleden de gemeenten bij de waardering van onroerende zaken uit te gaan van de reële waarde in het economisch verkeer. Wettelijk gezien was de door de leden van de PvdA-fractie gesignaleerde praktijk van te lage taxatie van de waarde (in combinatie met een hoog tarief) in het verleden dan ook niet in overeenstemming met de Gemeentewet; daarop was evenwel geen controle. Dit heeft mede geleid tot de totstandkoming van de Wet WOZ. Deze wet beoogt een uniforme wijze van waardebepaling van onroerende zaken. De Waarderingskamer is belast met het toezicht op de juiste uitvoering van de wet en de totstandkoming van correcte waarden van onroerende zaken, hetgeen in het belang is van zowel gemeenten, waterschappen als de belastingdienst als belastingheffende instanties; uiteraard wordt daardoor ook het belang van de belastingbetalende burgers en bedrijven gediend.

Bij de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds wordt in het aan de Tweede Kamer voorgelegde wetsvoorstel de capaciteit van de gemeenten om OZB te heffen betrokken. De aanslagen voor de onroerende-zaakbelastingen zijn met ingang van 1997 gebaseerd op waarden die bij beschikkingen op basis van de Wet WOZ zijn vastgesteld. Op grond van de Wet WOZ valt de procedure van waardebepaling en -vaststelling van deze waarden onder het toezicht van de Waarderingskamer. In het kader van de Wet WOZ zullen de waarden van ca. 365 gemeenten zijn vastgesteld naar de waardepeildatum 1 januari 1995. Deze waarden worden bepaald in herwaarderingprojecten die geheel conform de Wet WOZ worden uitgevoerd. Op de uitvoering van deze waardebepaling houdt de Waarderingskamer toezicht door middel van controle van het plan van aanpak, controle van door de gemeenten opgestelde kwaliteitsrapporten en door middel van inspecties ter plaatse. Taxeren op het marktniveau rond de waardepeildatum is één van de belangrijke kwaliteitskenmerken die bij dit toezicht een rol spelen. In deze herwaarderingprojecten wordt systematische onderwaardering in een vroegtijdig stadium ontdekt en door de Waarderingskamer gecorrigeerd.

Circa 260 gemeenten baseren de WOZ-beschikking op waarden naar de waardepeildata 1992, 1993 of 1994. Deze waardegegevens zijn bepaald vóór de inwerkingtreding van de Wet WOZ en worden op basis van de zogenaamde wetsfictie onder het regime van de Wet WOZ gebracht. De Waarderingskamer gaat er naar ons oordeel terecht van uit dat de wetsfictie door de wetgever is aanvaard onder de voorwaarde dat gemeenten die gebruik maken van de wetsfictie waarden naar het werkelijke prijsniveau op de waardepeildatum. Het toezicht van de Waarderingskamer heeft zich dan ook eveneens uitgestrekt tot deze waardegegevens. Door de Waarderingskamer is bij alle wetsfictiegemeenten de kwaliteit van de bestaande waardegegevens gecontroleerd. Hierbij is bijzondere aandacht besteed aan het signaleren van eventuele systematische onderwaardering. In een aantal gevallen heeft dit geleid tot het advies aan een gemeente om toch een herwaardering naar de waardepeildatum 1 januari 1995 conform de Wet WOZ uit te voeren. Andere gemeenten hebben adviezen gekregen om de kwaliteit van (een deel van) de bestaande waardegegevens te verbeteren en daarmee te brengen op het marktniveau. Deze adviezen zijn respectievelijk worden door de betreffende gemeenten uitgevoerd. Met ingang van het belastingjaar 1997 zijn de waardegegevens beschikbaar die uit deze herwaardering respectievelijk uit deze verbeteringen zijn verkregen. Wij

gaan er dan ook van uit dat bij de wetsfictiegemeenten vanaf dat moment geen zal sprake zijn van systematische onderwaardering.

Waardegegevens die niet in het eerste WOZ-tijdvak, dat loopt van 1997 tot en met 2000, worden gebruikt, bijvoorbeeld de waardegegevens naar eerdere waardepeildata in casu 1989, 1990 en 1991 alsmede 1992 en 1993 voorzover het om niet-wetsfictiegemeenten gaat, zijn niet door de Waarderingskamer onderzocht. In hoeverre bij deze waardegegevens sprake kan zijn van een systematische onderwaardering is mede daarom onbekend. Maar dat is voor de definitieve vaststelling van de algemene uitkeringen over 1997 en volgende jaren ook niet relevant. Op de consequenties voor het overgangsregime gaan we later in.

Hoe verhoudt dit alles zich nu tot het nieuwe gemeentefonds? Het is goed daarbij een onderscheid te maken naar *reguliere werking* en *overgangsregime*.

Vanaf 1997 treedt het nieuwe verdeelstelsel in werking. Begin 1997 komen voor alle gemeenten de werkelijke WOZ-waarden beschikbaar. Deze zullen worden gebruikt voor de *definitieve* vaststelling van de algemene uitkering aan de gemeenten. Thans zijn deze waarden nog niet beschikbaar. Wij gaan dus voor de berekening van de voorlopige algemene uitkeringen uit van de thans beschikbare cijfers, die overigens zijn gebaseerd op een – op ons verzoek – uitgevoerde enquête van de Waarderingskamer onder alle gemeenten. Kortom, de definitieve vaststelling van de algemene uitkeringen zal plaatsvinden met gebruikmaking van de werkelijke WOZ-waarden.

Bij deze werkelijke WOZ-waarden kan overigens het volgende nog worden opgemerkt. Zoals hierboven uiteengezet zijn er circa 260 gemeenten die gebruik maken van de wetsfictie. Dat wil zeggen: peildata 1992, 1993 en 1994. Ten opzichte van de peildatum 1995 zullen de waarden van die peildata te laag zijn. Om dat effect te corrigeren zullen die waarden met behulp van indexatie worden gecorrigeerd (zie § 3.3.6.).

De leden van de fractie van de PvdA vragen of er, los van de eerdere peildatum, bovendien geen sprake is van onderschatting bij de zogenaamde wetsfictiegemeenten. Gelet op het toezicht van de Waarderingskamer gaan we daar niet vanuit. Niettemin zijn wij bereid nader te doen bezien of die waarden juist zijn. Wij zullen het onderzoek zo inrichten dat de gegevens ten tijde van de definitieve vaststelling van de algemene uitkeringen 1997 beschikbaar zijn. Mocht blijken dat er sprake is van een dermate onderschatting van de belastingcapaciteit in wetsfictiegemeenten dat het tot onredelijke uitkomsten bij de verdeling van de algemene uitkering leidt, dan zijn wij bereid de belastingcapaciteit van die gemeenten te corrigeren met het oog een juiste werking in de verdeling van die algemene uitkering. Overigens wijzen wij er op dat het onbedoelde voordeel dat een wetsfictiegemeente in de periode tot 2001 zou hebben van een onderschatting van de belastingcapaciteit deels wordt teniet gedaan door het overgangsregime.

Overgangsregime

Voor de vaststelling van het overgangsregime zijn wij aangewezen op de thans beschikbare gegevens, dat wil zeggen de gegevens uit de enquête van de Waarderingskamer. Gezien het toezicht van de Waarderingskamer en de betrokkenheid bij de herwaarderingsprojecten achten wij die gegevens voldoende betrouwbaar om te gebruiken als basis voor het overgangsregime. Niettemin zijn wij bereid een voorziening te treffen waardoor voor de definitieve vaststelling van de algemene uitkering over 1997 en voor het overgangsregime gebruik wordt gemaakt van definitieve OZB-gegevens. Dat betekent dat het overgangsregime in

1997 éénmalig zal worden aangepast om de werkelijke WOZ-gegevens in te voeren.

3.3.6. Wetsfictie en indexatie

Zoals hierboven is aangegeven valt een groot aantal gemeenten onder de wetsfictie. Voor deze gemeenten zou vanwege het waarden op oude peildata een tijdelijke ongelijkheid in de verdeling kunnen bestaan. In de memorie van toelichting zeggen wij hierover «Wij achten het gewenst deze ongelijkheid weg te nemen en zijn derhalve voornemens bij gemeenten die gebruik maken van de wetsfictie de daaruit voortvloeiende lagere OZB-capaciteit via een index te verhogen naar de actuele waarde. Over de wijze van indexering zullen wij de Waarderingskamer om advies vragen.»

Door de leden van vele fracties zijn hierover vragen gesteld. De leden van de PvdA-fractie vragen naar de uitkomst van de toepassing van de cijfers zoals door de Waarderingskamer geadviseerd. Ook de leden van de fractie van D66 vragen naar onze besluitvorming over de indexering. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de consequenties van wetsfictie al in de cijfers zijn verwerkt.

In de jaren 1997 t/m 2000 is het als gevolg van de zogenaamde wetsfictie mogelijk dat gemeenten voor de OZB-waarde verschillende peildata hanteren. Dit kan leiden tot ongelijke behandeling van gemeenten bij de bepaling van de algemene uitkering. Door OZB-waarden met oudere peildata dan 1995 te indexeren kan deze ongelijkheid worden weggenomen. Op ons verzoek heeft de Waarderingskamer advies uitgebracht over de wijze van indexering. Wij hebben dit advies aan de Tweede Kamer doen toekomen. De Waarderingskamer stelt voor OZB-waarden met peildata 1992 en 1993 te indexeren met 16 respectievelijk 10 procent. OZB-waarden met peildatum 1994 hoeven door de geringe waardeontwikkeling niet te worden opgewaardeerd.

Voor het overgangstraject doet eenzelfde soort probleem zich voor met betrekking tot OZB-waarden met peildata 1991 en eerder. In een door de Waarderingskamer uitgevoerde enquête van eind 1994 geeft zij aan dat OZB-waarden met peildata van 1990 en ouder respectievelijk 1991 met 27,4% respectievelijk 22,9% dienen te worden geïndexeerd om gelijk getrokken te worden met OZB-waarden met peildatum 1995.

Wij hebben besloten de voorstellen van de Waarderingskamer te volgen. De cijfermatige consequenties zijn opgenomen in het overzicht dat als bijlage 7 is bijgevoegd.

3.3.7. Regionale waardeverschillen

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vragen of naast het lager wegen van de OZB nog andere methoden zijn onderzocht om onbedoelde herverdeeleffecten op grond van regionale waardeverschillen te elimineren. De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat het werken met een uniform rekentarief waarbij geen rekening wordt gehouden met waardeverschillen tussen regio's tot nieuwe scheefheden leidt. Zij vragen hoe de regering met deze problematiek omgaat. De leden van de fractie van D66 vragen of het voorkomen van regionale waardeverschillen een factor is die het systeem nadelig beïnvloedt. De leden van de fractie van de SGP wijzen op de regionale waardeverschillen. Een gelijk tarief heeft daardoor volgens deze leden juist ongelijke lastendruk tot gevolg. De leden van de fractie van de RPF wijzen er op dat twee burgers met eenzelfde baan met hetzelfde inkomen, wonend in qua voorzieningen-

niveau vergelijkbare steden, worden geconfronteerd met verschillende tarieven.

De leden van de fractie van D66 vragen tenslotte bij welke gelegenheid de aard van de OZB ter discussie kan worden gesteld.

Er is hier naar ons oordeel sprake van een misverstand. Uitgangspunt bij het nieuwe verdeelstelsel is de gelijke voorzieningencapaciteit. De uitgavenmaatstaven geven aan hoeveel noodzakelijke kosten een gemeente maakt. Vervolgens geven de inkomensmaatstaven aan hoeveel OZB-inkomsten deze gemeente kan genereren op basis van een voor alle gemeenten gelijk OZB-tarief (het zogenaamde rekentarief). In bijlage 3 is dit per gemeente berekend. Daarmee wordt het uitgangspunt van gelijke belastingtarieven geoperationaliseerd. Deze inkomsten worden van de noodzakelijke kosten afgetrokken. Vervolgens vindt aanvulling plaats uit het gemeentefonds. Gemeenten waar de waarde van onroerend goed relatief laag is, krijgen dus een relatief hoge compensatie via de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

De nieuwe Fvw als zodanig leidt dus niet tot verschillen in OZB-tarieven tussen gemeenten noch tussen regio's, maar scheidt juist de mogelijkheid van tarieven op een zelfde niveau te brengen.

De nieuwe Fvw sluit als zodanig aan bij de aard van de OZB. De OZB heeft als heffingsgrondslag de waarde van onroerende zaken. Verschillen in aanwezige waarden tussen gemeenten leiden daarom tot een verschillende belastingcapaciteit van gemeenten. Dat is het gevolg van het gegeven dat de waarde in het economisch verkeer de heffingsgrondslag van de OZB is (en niet, wij merken dit wellicht ten overvloede op, het inkomen van de belastingplichtige of de nieuwbouwwaarde van het onroerend goed). Die waarde van onroerende zaken in het economisch verkeer is mede een afspiegeling van onder meer de ligging en de kwaliteit van de woon- en leefomgeving en het voorzieningenniveau. Waardeverschillen van, in bouwkwaliteit overigens gelijke, panden doen zich daarom eveneens binnen gemeenten voor.

Met de nieuwe Fvw wordt gestreefd naar een situatie waarin de verschillen in tarief beperkt kunnen blijven tot verschillen die het gevolg zijn van eigen beleidskeuzen van gemeenten. De verschillen in tarief zullen niet langer in hoofdzaak het gevolg zijn van een minder juiste verdeling van het gemeentefonds, waardoor bepaalde gemeenten als het ware gedwongen waren de tarieven te verhogen. Om dat te kunnen bereiken wordt aangesloten bij de heffingsgrondslag van de OZB, de waarde in het economisch verkeer van onroerende zaken. Deze is vastgelegd in de Gemeentewet.

De conclusie van het voorgaande is dan ook dat de heffingsgrondslag van de OZB, niet de nieuwe Fvw, ertoe leidt dat (regionale) waardeverschillen leiden tot verschillen in lasten (niet te verwarren met verschillen in tarieven; de OZB-last is het produkt van tarief en waarde). In die zin moet dan ook de opmerking worden geplaatst dat de nieuwe Fvw niet het kader is om de aard, in casu de heffingsgrondslag van de OZB, ter discussie te stellen.

Wij gaan in dit verband in op een vraag van de leden van de RPF-fractie en op een opmerking van de leden van de GPV-fractie die dezelfde thematiek aan de orde stellen. Deze leden voeren twee burgers ten tonele. Deze hebben dezelfde baan met hetzelfde inkomen en wonen in qua voorzieningenniveau vergelijkbare steden. Toch, zo constateren deze leden, worden zij geconfronteerd met verschillende tarieven. Dat achten deze leden niet geheel rechtvaardig.

Het is nu juist opzet van ons wetsvoorstel dat twee gemeenten, die eenzelfde voorzieningenniveau aan hun burgers bieden, ook een gelijk tarief heffen. Het doet er daarbij, gezien het karakter van de OZB, niet toe dat deze burgers een gelijk inkomen hebben. Immers, voor de belastingaanslag is slechts de waarde in het economisch verkeer van het onroerend goed waarvan de belastingplichtige eigenaar of gebruiker is relevant. Zo sluit het gemeentelijk belastinggebied aan bij het gegeven dat het niet aan gemeenten is om inkomenspolitiek te voeren. Gemeenten mogen hun tarieven niet differentiëren naar inkomen.

Het is nu juist een gevolg van de huidige Fvw, waarbij geen rekening wordt gehouden met verschillen in belastingcapaciteit dat deze beide burgers thans worden geconfronteerd met tariefsverschillen. Wij lichten dit met een verdere uitwerking van het gegeven voorbeeld toe. Wij nemen verder aan dat elke burger in een woning van gelijke waarde woont, zoals ook de leden van de RPF-fractie veronderstellen. In de ene gemeente is de totale gesommeerde waarde hoog. In de andere gemeente is deze als gevolg van veel goedkope woningen echter laag. Als gevolg daarvan is, om een gelijke opbrengst te realiseren (en dat is gezien het gelijke voorzieningenniveau noodzakelijk), in de eerste gemeente het tarief lager dan in de tweede. En dus betaalt de eerste burger onder gelijke omstandigheden minder voor zijn voorzieningen dan de tweede.

In onze oorspronkelijke voorstellen werden deze intergemeentelijke verschillen in waarde voor 100% verevend. Dat hield in dat in elke gemeente uitgegaan werd van de opbrengst die bij gelijk tarief wordt gerealiseerd.

Verschillen in tarief zijn dan het gevolg van eigen beleid: een hoger voorzieningenniveau (hoger tarief) of een soberder niveau, dan wel een hoger efficiëncyniveau (lager tarief). Wij menen dat daarmee meer recht wordt gedaan aan het vrije-zoom-karakter van het eigen belastinggebied. In de hypothetische situatie, die de leden van de RPF-fractie neerzetten, is onder onze oorspronkelijke voorstellen sprake van een gelijk tarief. Beide burgers betalen dan voor hetzelfde voorzieningenniveau inderdaad een gelijk bedrag. Zoals wij hierboven (§ 3.3.3.) hebben aangegeven gaan wij thans niet meer uit van 100% verevening. Als gevolg daarvan zal voor de twee geschetste burgers enig tariefverschil ontstaan als gevolg van het verschil in belastingcapaciteit. Wij hebben dat in de memorie van toelichting uitvoeriger toegelicht. Deze bij gelijke voorzieningencapaciteit noodzakelijke tariefsverschillen blijven naar ons oordeel aanvaardbaar.

3.3.8. WOZ en opbrengst OZB gemeenten en Rijk

Opbrengst gemeenten

De leden van de CDA-fractie vragen of de toepassing van de Wet WOZ niet tot een onbedoeld hoge, hoger dan de inflatiestijging, OZB-opbrengst leidt. De leden van de VVD-fractie vragen of al een indicatie kan worden gegeven van extra gemeentelijke inkomsten als gevolg van de Wet WOZ. Ook de leden van de GPV-fractie vragen welke structurele meeropbrengst van de OZB wordt verwacht tengevolge van de invoering van de Wet WOZ en of wordt uitgesloten dat een deel van die extra opbrengst zal terugvloeien naar de belastingbetalers c.q. de gemeenten.

De toepassing van de Wet WOZ leidt tot de bepaling van de juiste waarde van onroerende zaken. Dit kan leiden tot vaststelling van hogere of lagere waarden, bijvoorbeeld vanwege een recentere waardepeildatum. De gemeenten zullen, gegeven een bepaald niveau van waarden en een gewenste opbrengst uit hoofde van de OZB, een daarop afgestemd tarief voor de OZB berekenen. De consequenties van enerzijds mogelijke waardeveranderingen en anderzijds mogelijke tariefsaanpassingen zijn zeker op het niveau van een individuele gemeente moeilijk te voorspellen.

Opbrengsten Rijk

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet al kan aangeven wat de te verwachten extra inkomsten van het Rijk uit de inkomstenbelasting (huurwaardeforfait), de vermogensbelasting en de overdrachtsbelasting zijn als gevolg van het van kracht worden van de Wet WOZ. Is het kabinet voornemens, zo vragen deze leden, om deze extra inkomsten in de vorm van lastenverlichting terug te sluizen naar de burgers, en zo ja, op welke wijze? Ook de leden van de SGP-fractie vragen hoe hoog de extra-inkomsten als gevolg van de doorwerking van de nieuwe waardebepaling via het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting zijn. Zij vragen voorts of deze meeropbrengsten een compensatie kunnen vormen voor de nadeelgemeenten en of deze opbrengsten in elk geval zouden kunnen worden gebruikt om de frictiekosten, die het gevolg zijn van het nieuwe verdeelstelsel, te compenseren.

In de memorie van toelichting bij de Wet WOZ is geraamd dat de invoering van die wet in 1997 leidt tot een extra opbrengst van de inkomstenbelasting en de vermogensbelasting van f 110 miljoen en een extra premieopbrengst van f 26 miljoen. De jaarlijkse inningskosten bedragen f 7 miljoen. De netto opbrengst is per saldo f 129 miljoen. De Wet WOZ is niet van toepassing op de overdrachtsbelasting; meeropbrengsten uit hoofde van de Wet WOZ doen zich daar dan ook niet voor. Door de staatssecretaris van Financiën van het toenmalige kabinet is destijds aangegeven dat de beslissing over de eventuele meeropbrengsten zou worden overgelaten aan het nieuwe kabinet. De verwachte meeropbrengsten zijn door het huidige kabinet betrokken in het totaal van het budgettaire kader. Daarmee maken de meeropbrengsten onderdeel uit van de dekking van het totale lastenverlichtingspakket waartoe het kabinet inmiddels heeft besloten.

Het voorgaande betekent derhalve dat de geraamde meeropbrengsten uit hoofde van de invoering van de Wet WOZ al in de budgettaire kaders zijn verwerkt en niet meer beschikbaar zijn voor aanwending ten behoeve van andere doelen, waaronder de hier door de leden van de fracties van de VVD en de SGP genoemde doelen. Op dit onderwerp is nader ingegaan bij de beantwoording van vragen (d.d. 4 maart 1996, 2959607220) van de leden Smits, Van der Hoeven en Hillen (CDA) inzake de fiscale gevolgen van de (her)waardering van onroerende zaken. Kortheidshalve verwijzen wij hiernaar. Wij roepen voorts in herinnering dat het kabinet de hier geschetste lijn, bij monde van de staatssecretaris van Financiën, ook reeds aangegeven heeft tijdens de gedachtenwisseling met de Tweede Kamer op 28 november 1994 (tijdens het wetgevingsoverleg betreffende de Wet WOZ) toen de heer Kamp van de VVD-fractie de door hem ingediende en door de toenmalige Tweede Kamer aanvaarde motie (kamerstukken II 1993/1994, 22 885, nr. 30) aan de orde stelde.

3.3.9. Lastenverzwaring

De leden van de CDA-fractie vragen of de toepassing van de WOZ gecombineerd met het vaste rekestarief kan leiden tot lastenverzwaring. De leden van de SGP-fractie vragen of het ongewijzigd laten van het rekestarief niet kan leiden tot onbedoelde lastenverzwaring. Deze leden vragen een toelichting op dit punt. Dit inzicht moet in de eerste plaats worden gegeven op het niveau van gemeenten en daarnaast op landelijk niveau. De leden van de RPF-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat de meeste voordeelgemeenten niet van plan zijn om hun voordeel te verdisconteren in het tarief OZB. Deze leden vragen voorts welke inschatting de regering maakt inzake de lastenverzwaring voor burgers en of een indicatie kan worden gegeven van een mogelijke tariefverhoging.

De leden van de SGP-fractie vragen of het bij het verdeelstelsel betrekken van de OZB-capaciteit er toe zal leiden dat nadeelgemeenten

genoodzaakt zullen zijn om hun OZB-tarieven te verhogen, terwijl wellicht de voordeeltgemeenten hun tarieven niet neerwaarts zullen bijstellen. Aldus zou een stijging van de belastingdruk ontstaan. De leden van de GPV-fractie vragen de regering in te gaan op de representativiteit en de conclusies van de verschillende onderzoeken die zijn uitgevoerd naar de te verwachten gevolgen voor de gemeentelijke belastingdruk. Zij vragen voorts of het niet aannemelijk is dat de totale belastingdruk zal stijgen omdat de nadeeltgemeenten vanwege financiële tekorten, uitgestelde uitgaven en afwezigheid van reserves er niet in zullen slagen de OZB-tarieven te verlagen.

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt een herverdeling van financiële middelen tot stand te brengen. De omvang van het gemeentefonds, noch de kosten van de gezamenlijke gemeenten nemen als gevolg van dit wetsvoorstel toe of af. Bij een ongewijzigde omvang van het gemeentefonds en bij gelijkblijvende kosten, ligt het in de rede dat de totale lastendruk niet zal wijzigen. Uiteraard zullen wel verschuivingen tussen gemeenten plaatsvinden bij een herverdeling van het gemeentefonds.

Niettemin is het voorstelbaar dat de voordeeltgemeenten hun voordeel niet alleen in tariefverlaging tot uitdrukking brengen, maar ook zouden kunnen overwegen om hun burgers een hoger voorzieningenniveau aan te bieden voor het hogere tarief. Een recent onderzoek¹ van prof. dr. C.G.M. Sterks van de Rijksuniversiteit Groningen onder de 200 grootste gemeenten heeft laten zien dat lastenverzwaringen en -verlichtingen elkaar redelijk in evenwicht zullen houden. De kleinste in het onderzoek betrokken gemeente is de gemeente Oegstgeest met (in 1992) 18 883 inwoners.

Uit dat onderzoek blijkt dat weliswaar niet het gehele voordeel in de vorm van een tariefverlaging aan de burger wordt teruggegeven; daar staat tegenover dat de nadeeltgemeenten evenmin hun volledige nadeel door tariefstijging compenseren. Beide ontwikkelingen zijn ook logisch, enerzijds omdat slechts een deel van de herverdeling betrekking heeft op de OZB-maatstaf, anderzijds omdat gemeenten eigen beleidsvoorkeuren hebben die ook in de tariefstelling tot uitdrukking kunnen komen.

Sterks wijst in zijn rapport op twee eerdere mededelingen aangaande de lastendruk ontwikkeling, die bij zijn onderzoek een rol hebben gespeeld.

Hij verwijst naar een persbericht van het CBS, waarin is aangegeven dat de stijging van de OZB voor 1996 voor een belangrijk deel zou worden verklaard uit anticipatie op de herverdeling van het gemeentefonds. Sterks geeft aan dat bij navraag bleek dat deze veronderstelling niet op een kwantitatieve analyse is gebaseerd.

Voorts wijst hij op het eerdere onderzoek van het blad Binnenlands Bestuur (11 augustus 1995). Dit onderzoek had betrekking op slechts vijftien gemeenten, die volgens het Rgf-advies van 1992 van de groep met meer dan 20 000 inwoners er meer dan 10% op vooruit gaan. Dit onderzoek bracht Binnenlands Bestuur tot de conclusie dat op dat moment van die groep één gemeente (Utrecht) voornemens was het OZB-tarief te verlagen, twee het tarief zouden bevriezen en dat de overige twaalf het tarief zoveel mogelijk in lijn met de inflatie-ontwikkeling zouden willen houden.

Hoe de reacties van individuele gemeenten op het te verwachten voordeel of nadeel in de toekomst daadwerkelijk zullen zijn, is niet bekend. Een overzicht op het niveau van individuele gemeenten, waar de leden van de CDA-fractie om vragen, is niet te geven. Bedacht moet nog wel worden dat tariefwijzigingen niet zonder meer kunnen worden toegeschreven aan de nieuwe Fvw. Ook verhoging van het voorzieningenniveau, ombuigingen en waarde-ontwikkelingen kunnen leiden tot tariefwijzigingen.

¹ «Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk», Groningen 1996.

3.3.10. Jurisprudentie Hoge Raad m.b.t. industriële complexen

De leden van de fracties van het CDA en het GPV geven aan dat de taxatie onder de Wet WOZ van grote industriële complexen en andere objecten waarover nog geen eenduidigheid met betrekking tot de interpretatie van de waarderingsvoorschriften is, tot problemen kan leiden bij het bepalen van de belastingcapaciteit. Zij verwijzen daarbij naar de jurisprudentie met betrekking tot de werktuigenvrijstelling. Zij vragen of er rekening mee is gehouden dat het zonder meer meenemen van een geschatte waarde in de belastingcapaciteit tot grote onzorgvuldigheid kan leiden.

Doelstelling van de Wet WOZ is een uniforme toepassing van de voor de waardebepaling geldende regels. Dit wordt bereikt door de op de Wet WOZ gebaseerde uitvoeringsregels en het toezicht van de Waarderingskamer.

In de uitvoeringsregels in het kader van de Wet WOZ is overeenkomstig de bepalingen in de Gemeentewet bepaald dat de waarde van werktuigen buiten aanmerking blijft bij de waardebepaling van onroerende zaken. De vraag welke objecten of delen van objecten als werktuig aangemerkt kunnen worden, is afhankelijk van de interpretatie van de bepalingen. Deze interpretatie heeft direct gevolgen voor de belastingaanslagen die opgelegd worden met betrekking tot de desbetreffende onroerende zaken.

Werktuigenvrijstelling

Met betrekking tot de toegezegde wijziging van de wettelijke bepalingen van de werktuigenvrijstelling merken wij het volgende op.

Het wetsvoorstel tot de wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de werktuigenvrijstelling in de onroerende-zaakbelastingen betreft een complexe materie, die niet alleen wordt beïnvloed door de regeling van de onroerende-zaakbelastingen in de Gemeentewet (artikel 305a), maar ook door de uitleg van het Burgerlijk wetboek dat op 1 januari 1992 in werking is getreden. De eerste jurisprudentie over de vraag wat op basis van het nieuw Burgerlijk Wetboek als roerend en onroerend is te beschouwen, is losgekomen en drukt een stempel op de te bepalen omvang en formulering van de werktuigenvrijstelling. Dat element, tezamen met de grote effecten van wijzigingen in de omvang van de werktuigenvrijstelling zowel voor de uitvoeringspraktijk als voor de lastendruk, betekenen dat besluitvorming daaromtrent zeer zorgvuldig en weloverwogen moet geschieden. Wij hadden gehoopt eind 1995 een standpunt te kunnen bepalen over deze problematiek; dit is echter niet gelukt. Op dit moment worden nog verschillende oplossingsrichtingen voor een aanpassing van de Gemeentewet op het vlak van de werktuigenvrijstelling uitgewerkt. Voorstellen hiervoor zullen na de zomer in het kabinet worden besproken. Wij zijn voornemens – afhankelijk van de uitkomst van het kabinetsstandpunt – de gekozen oplossingsrichting ter kennis van de Tweede Kamer te brengen, zodat spoedig daarna een eerste gedachtenwisseling daaromtrent kan plaatsvinden.

Wij realiseren ons terdege dat een nieuw wettelijk kader voor de werktuigenvrijstelling in ieder geval operationeel zal moeten zijn vóór 1 januari 1999. Dit is de eerstvolgende waardepeildatum waarnaar gemeenten de onroerende zaken gaan herwaarderen ten behoeve van het volgende WOZ-tijdvak, dat loopt van 2001 tot en met 2004. Gemeenten moeten derhalve vóór 1999 weten waar zij aan toe zijn bij de hertaxatie van industriële complexen, waarbij de werktuigenvrijstelling aan de orde is. Toepassing van een nieuwe werktuigenvrijstelling vóór het eerstkomende nieuwe WOZ-tijdvak zou afbreuk doen aan een van de uitgangspunten van de Wet WOZ, dat een eenmaal vastgestelde waarde uit doelmatigheidsoverwegingen voor vier jaren wordt gehanteerd. Wijziging

van de regels van de werktuigenvrijstelling zou immers een algehele herwaarderingsronde noodzakelijk maken. Daarvoor zien wij in het licht van de praktijk van de toepassing van de werktuigenvrijstelling onvoldoende urgentie.

Jurisprudentie heeft al op verschillende aspecten geleid tot uniformering van de interpretatie. Wij merken voorts op dat thans een belangrijk beroepschrift inzake een electriciteitscentrale bij de Hoge Raad aanhangig is met betrekking tot de vraag wanneer een werktuig is vrijgesteld en wanneer een werktuig op zichzelf een gebouwd eigendom is en daarom wel in de heffing moet worden betrokken. Het arrest zal zeer waarschijnlijk leiden tot verdere uniformering van de interpretatie van de bepalingen met betrekking tot de werktuigenvrijstelling en doorwerken in de waarderingsvoorschriften en het toezicht van de Waarderingskamer.

Ook op andere terreinen dan de werktuigenvrijstelling kan jurisprudentie leiden tot andere of meer uniforme interpretatie van de regels. Indien uit jurisprudentie een eenduidige interpretatie blijkt, bevordert de Waarderingskamer een uniforme toepassing daarvan in het land.

3.3.11. Bezwaar en beroep waardebeschikkingen

De WOZ-waarde wordt gebruikt voor het opleggen van aanslagen onder meer voor de aanslagen in de onroerende-zaakbelastingen. Het bepalen van die WOZ-waarden moet daarom zorgvuldig geschieden; uiteraard is voorzien in procedures voor bezwaar en beroep. Deze procedures kunnen altijd voor individuele onroerende zaken leiden tot bijstelling van de waarde. Indien uit een bezwaar- of beroepsprocedure blijkt dat de waarde onjuist is vastgesteld, werkt dit in de bepaling van de belastingcapaciteit ten behoeve van de verdeling van het gemeentefonds door op de wijze zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom er geen voorziening in de wet is getroffen voor gemeenten die na een aantal jaar worden geconfronteerd met financiële consequenties van een rechterlijke uitspraak met betrekking tot waardebeschikkingen na definitieve vaststelling van de algemene uitkering. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij procedures rond grote industriële complexen.

Het overgrote deel van de waardebeschikkingen is binnen een periode van twee jaar na afgifte definitief (met andere woorden na afronding van eventuele juridische procedures). Met deze bijstellingen wordt rekening gehouden bij de definitieve vaststelling van de algemene uitkering.

Als een gerechtelijke uitspraak na deze periode van twee jaar tot financiële consequenties leidt waarvan de betrokken gemeente vindt dat in redelijkheid niet verwacht kan worden dat ze deze zelf moet dragen, kan deze gemeente altijd om herziening van de algemene uitkering vragen; ook als deze al definitief is vastgesteld. Een afzonderlijke voorziening in de wet is daarvoor niet nodig. Het gaat hierbij om gevallen waarin zich nieuwe feiten voordoen die ten tijde van het definitief vaststellen van de algemene uitkering niet bekend waren, maar die, waren deze feiten wel tijdig bekend geweest, van invloed zouden zijn geweest op de hoogte van de algemene uitkering van de desbetreffende gemeente.

Of het verzoek om herziening zal worden gehonoreerd is een zaak van nadere afweging en zal per geval moeten worden beoordeeld. Vooral van belang daarbij is de vraag of in alle redelijkheid van de gemeente kan worden verlangd dat ze deze financiële gevolgen zelf draagt; daarbij zal vooral ook worden gekeken naar de financiële gevolgen in relatie tot de financiële draagkracht van de gemeente.

Indien een verzoek om herziening wordt gehonoreerd, dan zal de hogere algemene uitkering voor de desbetreffende gemeente worden gebracht ten laste van het laatste nog niet definitief afgesloten uitkeringsjaar.

In § 4.7.4. over industriegemeenten gaan wij in op grote industriële complexen.

3.3.12. Omvang gemeentelijk belastinggebied

De leden van de fracties van de VVD en de SGP vragen naar de visie van het kabinet over verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. De leden van de fracties van D66 en de SGP leggen een relatie met de vrije zoom.

De leden van de fractie van D66 vragen of de zinsnede «het eigen belastinggebied kan als buffer fungeren» kan worden toegelicht.

De herziening van de Fwv is een noodzakelijke voorwaarde voor een eventuele verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. De huidige verdeling van het gemeentefonds houdt geen rekening met de belastingcapaciteit van gemeenten. Een groter belastinggebied zonder een goede verevening voor verschillen in belastingcapaciteit leidt ertoe dat, om de formulering van de leden van de fractie van de SGP te volgen, de tarieven van armere gemeenten vol lopen. Precies dat – het vollopen van tarieven – blijkt, gelet op de grote tariefsverschillen, onder de Fwv'84 te zijn gebeurd. Met andere woorden, deze gemeenten hebben hun volledige belastingcapaciteit moeten aanwenden om alleen nog maar de noodzakelijke uitgaven te kunnen bekostigen. Er is dan materieel weinig ruimte meer voor eigen beleid, de zogenaamde vrije zoom.

Door bij de verdeling rekening te houden met de belastingcapaciteit van gemeenten enerzijds en genormeerde kosten anderzijds, behouden alle gemeenten een vrije zoom en kan daarmee als een zekere buffer fungeren.

De nieuwe Fwv is dus een voorwaarde voor een groter gemeentelijk belastinggebied. Het kabinet geeft echter geen prioriteit aan verruiming van het lokaal belastinggebied, maar aan verbetering, flexibilisering van het bestaande belastinginstrumentarium. Daartoe bereiden wij thans een standpunt voor over de mogelijkheden van tariefdifferentiatie in de OZB.

De leden van de fractie van de VVD informeren naar de omvang van de eigen inkomsten van gemeenten als aandeel van de collectieve uitgaven van de totale overheid en vragen voorts naar een internationale vergelijking.

Wordt zowel gekeken naar de belastingen als naar de overige heffingen en rechten, dan is dit aandeel 2,4%. Wordt alleen gekeken naar de belastingen, dan is dit aandeel 1,3%.

In onderstaand schema is een internationale vergelijking opgenomen.¹

¹ Bron: Council of Europe, Types of financial controls exercised by central or regional government, Study Series Local and Regional Authorities in Europe, no. 45, Strasbourg 1990.

Aandeel van de totale lopende gemeentelijke inkomsten uitgedrukt in procenten van het BNP in 1987 met de onderverdeling daarvan

	Totaal (1987)	Waarvan belastingen	Afkomstig uit algemene uitk.	Afkomstig uit specifieke uitk.
Duitsland	8,7	5,0	2,2	0,8
Denemarken	27,6	14,6	4,2	8,8
Griekenland	3,1	0,9	0,7	0,1
Ierland	4,8	0,9	1,3	1,8
Noorwegen	19,0	11,4	6,3	1,2
Oostenrijk	6,7	5,0	–	1,3
Portugal	2,6	0,8	1,8	–
Spanje	5,0	3,2	1,7	–
Verenigd Koninkrijk	9,6	4,0	2,9	2,7
Zweden	20,7	15,1	1,2	4,1

In oktober 1996 worden nieuwe gegevens van de OECD verwacht. Deze geven een recenter beeld van de verhouding tussen de gemeentelijke inkomsten als aandeel van het BNP. Overigens dient voorzichtig omgesprongen te worden met een onderlinge vergelijking van bovenstaande cijfers. Institutionele verschillen tussen de landen onderling hebben gevolgen voor de omvang en onderlinge verhouding van de gemeentelijke inkomsten.

3.3.13. Tariefdifferentiatie OZB

De leden van de fracties van de VVD, het GPV, D66 en GroenLinks informeren naar de voortgang van de standpuntbepaling over tariefdifferentiatie. De leden van de fractie van het GPV vragen welke thans bestaande knelpunten met tariefdifferentiatie kunnen worden weggenomen.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat wordt onderzocht of het mogelijk en gewenst is gemeenten de mogelijkheid van tariefsdifferentiatie te bieden. De achterliggende gedachte daarbij is om gemeenten in staat te stellen de OZB meer in te zetten als instrument dat past in de lokale situatie. De gemengde werkgroep die als taak had dat onderzoek te doen heeft inmiddels aan ons gerapporteerd. Wij bereiden thans een standpunt voor. Het rapport wordt u binnenkort toegezonden.

Tariefdifferentiatie kan op verschillende manieren vorm krijgen. De meest bekende is de tariefdifferentiatie woningen/niet-woningen. Met deze vorm kan bijvoorbeeld rekening worden gehouden met specifieke kenmerken (zoals waarde-ontwikkelingen) van woningen en niet-woningen. Een andere vorm is tariefdifferentiatie op aangewezen locaties. Dit kan bijvoorbeeld dienen ter stimulering van bedrijfsvestigingen op nieuwe bedrijfsterreinen.

3.4. Voorkeursvolgorde

De leden van de fractie van D66 vragen of de «voorkeursvolgorde», waarvan sprake is op p. 12 van de memorie van toelichting, die van 1) eigen inkomsten, 2) algemene uitkering, 3) specifieke uitkering is. Hoe is dit te rijmen met het feit dat categorie 2 aanzienlijk groter is dan categorie

1 en is dit een pleidooi voor verruiming van de gemeentelijke belastingen, zo vragen deze leden zich af.

Het betreft inderdaad de bedoelde voorkeursvolgorde. Deze voorkeursvolgorde is ingegeven vanuit het streven naar een zo goed mogelijke allocatie van beschikbare middelen, een zo groot mogelijke eigen verantwoordelijkheid voor eigen uitgaven en inkomsten. Dat wil niet zeggen dat in alle gevallen bekostiging uit eigen belastingen of uit de algemene uitkering te prefereren is boven specifieke uitkeringen. Vanuit andere overwegingen als centraal inkomensbeleid, evenwichtige economische ontwikkelingen of verdeeltechnische redenen kan tot een andere uitkomst worden gekomen. De voorkeursvolgorde geeft daarbij een zekere motiveringsplicht aan de rijksoverheid.

De voorkeursvolgorde die vanuit allocatief oogpunt is geformuleerd mag en kan dus niet leiden tot oordelen over de gewenste relatieve aandelen.

De bestaande onderlinge verhouding tussen de gemeentelijke inkomstenbronnen (waarbij het aandeel van de algemene uitkering ruim twee maal zo groot is als het aandeel van de eigen inkomsten) is met name het gevolg van het streven naar een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit in de gemeenten. Indien gemeenten al hun taken uit eigen belastingen zouden moeten bekostigen, zou dit er toe leiden dat gemeenten met een relatief arme bevolking hun burgers relatief zwaar zouden moeten belasten, terwijl in rijke gemeenten het omgekeerde het geval zou zijn. Om dit te voorkomen verstrekt het Rijk de algemene uitkering en specifieke uitkeringen. Voorts is de heffingsgrondslag voor het heffen van lokale belastingen beperkt, hetgeen het aandeel van deze inkomstenbron ten opzichte van de overige inkomstenbronnen beperkt houdt.

De bedoelde passage in de memorie van toelichting is geen pleidooi voor verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Zie hierover tevens § 3.3.12.

4. UITGAVENMAATSTAVEN

4.1. Inleiding

Naast het rekening houden met verschillen in lokale belastingcapaciteit is de kostengeoriënteerdheid van het verdeelstelsel een minstens zo belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel. De opbouw van het verdeelstelsel wijkt nogal af van het verdeelstelsel uit de FVW'84 (kortweg «structuur in plaats van grootte»). Mede daartoe zijn nieuwe verdeelmaatstaven geïntroduceerd. Het is derhalve begrijpelijk dat veel van de door de leden gestelde vragen over de gekozen systematiek en over de maatstaven zelf gaan.

In dit hoofdstuk gaan wij allereerst in op de algemene vragen over de uitgavenmaatstaven; wij betrekken daarbij ook de vragen over de relatie met de ijkpunten en over de frictiekosten die ontstaan bij de omzetting van ijkpunten in verdeelmaatstaven. Daarna wordt per blok van verdeelmaatstaven (sociale structuur, centrumfunctie en fysieke structuur) ingegaan op de daarop betrekking hebbende concrete vragen. Gelet op de bijzondere aandacht voor de maatstaf minderheden wordt ook deze in een aparte paragraaf behandeld. Tenslotte worden de vragen over de in de memorie van toelichting aangekondigde gewenningsbijdrage gemeentelijke herindeling beantwoord.

4.2. Maatstaven algemeen

De leden van de CDA-fractie menen dat zij nu geen duidelijkheid (kunnen) hebben over de uitwerking van de meeste verdeelmaatstaven.

Bij brief van 16 februari 1996 hebben wij, in aanvulling op de eerder verzonden materiële inhoud van de concept-algemene maatregel van bestuur, de Tweede Kamer een overzicht gezonden van de gewichten, zoals die in de berekening van de verdeeluitkomsten per gemeenten gebruikt zijn. Daarmee is de onderlinge verhouding van de maatstaven en hun aandeel in de verdeling gegeven. Deze gewichten worden ingevuld in de maatstaf, zoals die in de algemene maatregel van bestuur is omschreven. De Tweede Kamer beschikt derhalve over een compleet verdeelsysteem. Ook in alle (concept-) voorstellen die wij naar buiten hebben gebracht is steeds sprake geweest van een compleet verdeelstelsel. De wijzigingen, die ten opzichte van eerdere concepten zijn aangebracht, zijn verbeteringen mede als gevolg van opmerkingen van de Tweede Kamer in het algemeen overleg van 30-11-1994 en adviezen van de Rgf. Alle maatstaven zijn en waren functioneel. Dat laat onverlet dat voor enkele maatstaven onderzoek wordt gedaan naar een mogelijke verbetering. Soms loopt dat onderzoek al meerdere jaren. In het geval van de maatstaf slechte bodem is het onderzoek zelfs al enige tijd voor de evaluatie ingezet.

De leden van de VVD-fractie geven aan dat zij zeer prijs stellen op een overzicht van eventueel nog aan te brengen wijzigingen in de maatstaven en een daarbij te hanteren tijdschema.

In bijlage 8 wordt zo'n overzicht gegeven.

De leden van de CDA-fractie plaatsen vraagtekens bij de constatering dat het instrument van de verfijningen niet meer nodig zou zijn.

In reactie daarop willen wij graag het volgende opmerken. Ook het nieuwe stelsel bevat elementen die vergelijkbaar zijn met het instrument verfijningen uit het huidige stelsel; te denken valt aan de gewenningsbijdrage gemeentelijke herindeling. Met de constatering, waar de leden van de CDA-fractie aan refereren, is vooral bedoeld dat het ons inziens niet meer bruikbare onderscheid tussen enerzijds algemene, voor iedere gemeente geldende verdeelmaatstaven en anderzijds specifieke, voor gemeenten met bepaalde kenmerken geldende verfijningen niet meer wordt gemaakt.

De leden van de fracties van D66 en de SGP vragen naar de techniek van het omzetten van ijkpunt naar verdeelmaatstaf.

De ijkpunten zijn opgebouwd uit factoren, die een zo goed mogelijke relatie met de kostenstructuur van het taakgebied hebben. Deze factoren zijn niet geselecteerd op geschiktheid als verdeelmaatstaf.

De verzameling van ijkpunten beschrijft zo goed mogelijk de kostenstructuur van gemeenten, waarbij uiteraard het globale karakter van het verdeelstelsel een rol speelt. Wij hechten aan dit globale karakter, omdat dat de uitdrukking is van de gemeentelijke autonomie bij de besteding van de algemene uitkering.

Bij de omzetting van ijkpunten naar verdeelmaatstaven wordt allereerst bezien of de gebruikte factoren voldoen aan de (zwaardere) eisen aan verdeelmaatstaven. Als dat mogelijk is, is er geen sprake van aansluitverschillen. Er kunnen echter technische of bestuurlijke overwegingen zijn (samengevat in de in de memorie van toelichting beschreven eisen aan verdeelmaatstaven) waarom een of meer factoren niet als verdeelmaatstaf

kunnen worden gebruikt. In dat geval wordt gezocht naar vervangende maatstaven, die een zo goed mogelijke relatie met de te vervangen factoren hebben. Dit wordt met behulp van statistische technieken gerealiseerd. Daarbij wordt met name door middel van residu-analyse nagegaan of de aansluitverschillen verder kunnen worden gereduceerd door extra maatstaven in te schakelen.

Tenslotte blijft een aansluitverschil over, waarin geen systematisch verband met enig statistisch gegeven meer te vinden is. Dit is wat wij met technisch onvermijdbare aansluitverschillen aanduiden.

Er hoeft daarom geen één-op-één-relatie te zijn tussen de te vervangen factor en de gekozen verdeelmaatstaf. De reductie van aansluitverschillen kan worden gerealiseerd door aanpassing van een samenstel van verdeelmaatstaven. In het hierna volgende gaan wij nader in op de aansluitverschillen, die ook wel frictiekosten worden genoemd.

4.3. Aansluitverschillen

Door de leden van de fracties van de PvdA, het CDA, de VVD, D66, het GPV en de SGP is gevraagd om inzicht in de omvang van de aansluitverschillen. Daaraan verbinden zij tevens de vraag of de regering bereid is deze aansluitverschillen te compenseren. De leden van de fractie van D66 verwijzen daarbij specifiek naar het voorstel terzake van de VNG.

De leden van de fractie van D66 vragen tevens welke discrepantie de regering nog aanvaardbaar acht.

Het begrip aansluitverschillen wordt gebruikt voor het verschil tussen de uitkomst van de ijkpunten en de uitkomst van de verdeelmaatstaven. Het geeft met andere woorden aan in hoeverre de feitelijke verdeling afwijkt van de beoogde verdeling. Het betreft dus niet een bepaald soort gelden die ook elders ingezet zouden kunnen worden, zoals de leden van de RPF-fractie veronderstellen. In § 4.5.2. zetten wij – in een antwoord op een vraag van de leden van de GPV-fractie – uiteen dat er evenzeer sprake is van aansluitverschillen tussen ijkpunt en werkelijke kostenstructuur van een individuele gemeente. Met name deze aansluitverschillen zijn het gevolg van de beoogde globaliteit. De aansluiting van verdeelmaatstaven op ijkpunten behoort zo goed mogelijk te zijn. Maar afwijkingen zijn mogelijk. Deze zijn het gevolg van de eisen aan verdeelmaatstaven of van bestuurlijke weging.

Aan de factoren in ijkpunten zijn geen andere eisen gesteld dan dat zij de kostenstructuur van een taakveld of cluster zo goed mogelijk beschrijven en zo inzicht geven in de betekenis van exogene factoren voor de kostenstructuur. Voor de eisen aan verdeelmaatstaven verwijzen wij naar bladzijde 15 van de memorie van toelichting.

Hoewel er een bestuurlijk oordeel over de mate waarin de factoren uit de ijkpuntformules aan de aan verdeelmaatstaven te stellen eisen voldoen heeft plaatsgevonden, kunnen deze aansluitverschillen betiteld worden als «technische» aansluitverschillen. Deze aansluitverschillen kunnen niet door middel van een correctie in de verdeelmaatstaven worden opgelost, omdat er juist geen systematisch verband met een bruikbare verdeelmaatstaf is.

Bij bestuurlijke weging denken wij aan de ook door de Tweede Kamer ondersteunde wens dat het gewicht van de maatstaf bijstandsontvangers (ABW-ers) lager zou moeten zijn dan in het ijkpunt bijstand/sociale dienst is aangegeven. In meer algemene zin kan gesteld worden dat een financiële prikkel betekent dat minder perfect op het ijkpunt kan worden aangesloten.

De (door de Rgf berekende) aansluitverschillen voor 1992 zijn dus het gevolg van «technische» oorzaken. De aansluitverschillen in enig jaar bestaan uit die «technische» aansluitverschillen en uit de «bestuurlijke» aansluitverschillen die voortkomen uit de afwegingen van het kabinet en de Tweede Kamer. Het onderhoud van het stelsel zal er onder meer op zijn gericht de aansluitverschillen als gevolg van «technische» oorzaken te minimaliseren, bijvoorbeeld door het verbeteren van statistieken. De grenzen van aanvaardbaarheid van technische aansluitverschillen, waar de leden van de fractie van D66 naar vragen, zijn niet in kwantitatieve grenzen aan te geven. Waar de techniek van de verdeling geen verdere reductie toelaat ligt de grens.

Voor de aansluitverschillen als gevolg van bestuurlijke weging ligt dit anders. De verdere discrepantie, de aansluitverschillen als gevolg van bestuurlijke keuzen, is onder meer het resultaat van een politieke weging van de verdeeluitkomsten of de behoefte om in het verdeelstelsel beleidsondersteunende elementen onder te brengen.

Hoezeer wij ook begrip hebben voor de wens vanuit de Tweede Kamer om de aansluitverschillen te reduceren menen wij dat het in strijd is met zowel de technische eisen aan verdeelmaatstaven als met de uitkomst van de bestuurlijke weging om de aansluitverschillen in bedoelde zin ongedaan te maken. Wij wijzen er overigens op, in reactie op de suggestie van de VNG, dat de aansluitverschillen zowel voordeel als nadeel kunnen betekenen, maar het saldo is nul. De som van de ijkpunten en de som van de verdeelmaatstaven zijn immers beide gelijk aan de algemene uitkering. Er is derhalve geen aanleiding om het volume van het fonds te corrigeren.

In bijlage 3 zijn de door de Rgf berekende «technische» aansluitverschillen voor 1992 weergegeven. Een berekening van 1994 voor de «technische» aansluitverschillen is niet goed mogelijk. Er is voor een aantal factoren geen actueel databestand voorhanden. Wij hebben overigens geen aanleiding te veronderstellen dat de technische aansluitverschillen in 1994 veel zullen afwijken van de technische aansluitverschillen in 1992.

Een schatting van de bestuurlijke aansluitverschillen over 1994 is gegeven in bijlage 9.

Het ligt niet in ons voornemen om in de toekomst de aansluitverschillen te blijven berekenen. Het gaat bij ijkpunten immers om een weergave van de werkelijke kosten van gemeenten. Dat vereist dan ook intensief onderzoek. In het hiernavolgende gaan wij nader op de inrichting van het onderhoud in.

4.4. Periodiek onderhoud

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe het wetsvoorstel de budgettaire stabiliteit waarborgt gezien de flexibiliteit van het verdeelsysteem. Bovendien vragen de leden van deze fractie zich af of de regering een monitoring van het verdeelsysteem als geheel beoogt en op welke wijze en op welke termijn deze monitoring geschiedt. De leden van de CDA-fractie ondersteunen het advies van de Rgf om op globale wijze de trends in de kostenontwikkeling bij gemeenten te confronteren met de ijkpunten en de verdeelmaatstaven en vragen zich af wanneer die methode aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd. De leden van de CDA-fractie vragen zich voorts af hoeveel veranderingen aan maatstaven en gewichten er uit hoofde van het onderzoek worden verwacht en welke invloed deze veranderingen hebben op de stabiliteit van de verdeling. Zij vragen zich tevens af hoe de monitoring van de verdeelsystematiek als geheel plaatsvindt en welke termijn voor evaluatie de bewindslieden in gedachten hebben. Voorts vragen de leden van deze fractie zich af wanneer er een methode van periodiek onderhoud aan de Tweede Kamer

wordt voorgelegd. De leden van de CDA-fractie vragen zich af welke bandbreedte qua herverdeeleffecten er wordt gehanteerd bij het vaststellen van de gewichten. De leden van de GPV-fractie tenslotte vragen zich af of de aantallen eenheden van alle verdeelmaatstaven op een vast moment beschikbaar moeten en kunnen zijn.

Wij ervaren de vele opmerkingen over het periodiek onderhoud als een belangrijke ondersteuning van de door ons gemaakte keuze om het verdeelsysteem met analyses te volgen. Op bladzijde 56 van de memorie van toelichting hebben wij aangegeven wat wij daaronder verstaan. In reactie op de gestelde vragen wijzen wij op het volgende. Het stelsel reageert via de basis van verdeelmaatstaven op feitelijke ontwikkelingen in gemeenten. Daarmee past het zich als het ware «automatisch» aan in veranderingen in kostenstructuren. Mede gelet op de ervaringen in het verleden zou het niet juist zijn te veronderstellen dat met deze «automatische flexibiliteit» kan worden volstaan om een goede verdeling te houden. De dynamiek in de omgeving van het gemeentefonds is zo groot dat wij die omgevingsdynamiek zullen monitoren; zonodig zullen wij aanpassingen voorstellen in de verdeling van de algemene uitkering die niet in de automatische flexibiliteit kunnen worden meegenomen. Van de resultaten van dat monitoren zullen wij de Tweede Kamer steeds bij de gemeentefondsbegroting verslag doen. Zie ook hoofdstuk 2 van deze nota voor een uitgebreide beschrijving van de door ons voorgestelde procedures in het kader van «monitoring». Op die wijze creëren wij meer budgettaire stabiliteit dan wanneer wij kostenontwikkelingen niet verdisconteren en scheefgroei toelaten.

De leden van de fractie van de RPF vragen op welke verschillende wijzen het overleg plaatsvindt van de bewindspersonen met individuele gemeenten en ook met de Tweede Kamer.

Op het overleg tussen de fondsbeheerders en de Tweede Kamer zijn wij hierboven ingegaan.

Overleg met individuele gemeenten zal in beginsel alleen dan aan de orde zijn, indien sprake is van (een verzoek om) een aanvullende uitkering. Voor het overleg tussen fondsbeheerders en (het collectief van de) gemeenten gelden de algemene overleg- en informatieverplichtingen uit de artikelen 112 e.v. van de Gemeentewet.

Gemeentelijke meerjarenramingen

De leden van de VVD-fractie vrezen dat de losse einden gevolgen hebben voor de gemeentelijke meerjarenramingen. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre het model voldoende mogelijkheden biedt om te kunnen worden geextrapoleerd.

Beide vragen betreffen de mate van zekerheid voor gemeenten om meerjarenramingen te kunnen maken. Ten aanzien daarvan geldt dat een zekere mate van onzekerheid niet te vermijden is. Dat staat los van de ontwikkeling van een nieuw verdeelstelsel. Ook op dit moment geldt dat de hoogte van de algemene uitkering onder meer afhankelijk is van de aantallen inwoners, woonruimten en aantallen bijstandsontvangers (volumina). In de juni- en septembercirculaires wordt getracht via macroramingen gemeenten op dit punt inzicht te bieden. Daarnaast geldt dat de omvang van het gemeentefonds wijzigt door het toevoegen of uitnemen van middelen, onder andere in het kader van de normering en decentralisaties. De gevolgen hiervan voor de algemene uitkering worden in een zo vroeg mogelijk stadium aan gemeenten medegedeeld. Op deze wijze wordt getracht gemeenten een zo goed mogelijk inzicht te verschaffen in hun algemene uitkering op de langere termijn.

Het spreekt vanzelf dat deze procedures onder de nieuwe Fwv zullen worden gecontinueerd. Daarnaast geldt dat met betrekking tot de wijzigingen van maatstaven de gemeenten eveneens tijdig zullen worden geïnformeerd. Aanpassingen in de verdeelmaatstaven worden jaarlijks bij de begroting van het gemeentefonds aan het parlement gemeld. Hiervan zal in de juni- en septembercirculaires aan gemeenten melding worden gedaan. Het te doorlopen traject van nader onderzoek en, uiteindelijk, eventuele aanpassing van de verdeelmaatstaf zal eveneens langs deze weg aan gemeenten worden medegedeeld. Hierdoor worden gemeenten in staat gesteld tijdig kennis te nemen van de voorgestelde wijzigingen en de gevolgen daarvan voor hun algemene uitkering.

4.5. Sociale structuur

4.5.1. Algemeen

Door de leden van de fracties van de PvdA, de VVD, het CDA, D66, de SGP en het GPV is ingegaan op het belang van de sociale structuur in het nieuwe verdeelvoorstel. Wij zijn verheugd over de brede instemming die het zwaardere accent op de sociale structuur heeft gekregen. Ook de aanpassingen die zijn aangebracht naar aanleiding van het algemeen overleg van 30 november 1994 mogen blijkens de opmerkingen in het verslag rekenen op uw steun. In het bijzonder wordt daarbij gewezen op de aanpassing van de bijzonder bijstand op grond van laag inkomen en onze keuze voor een tijdelijk systeem van twee jaar, met het vastzetten van de uitvoeringskosten op het niveau 1995, waarna de vormgeving van dit onderdeel in relatie tot een verdere verbetering van de totale financiering van de Algemene bijstandswet (Abw) kan worden herzien.

Op een aantal onderdelen wordt gevraagd om nadere toelichting.

Allereerst vragen de leden van de fractie van de PvdA in relatie tot de door ons aangebrachte wijziging in de bijzondere bijstand hoe een verdeling er uit ziet waarin het gehele deel bijzondere bijstand op grond van laag inkomen verdeeld wordt.

In bijlage 10 treft u de uitkomsten van deze variant aan.

De leden van de fractie van de PvdA gaan, gelet op hun verdeelvariant, terecht uit van het uitgangspunt dat de bijzondere bijstand niet alleen bedoeld is voor personen met een bijstandsuitkering maar voor alle personen rond het minimum-inkomen. Uit het overzicht blijkt echter dat er sprake is van forse verschillen tussen het ijkpunt en een verdeling voor 100% via de maatstaf laag inkomen. Dat was voor ons aanleiding om vooralsnog de bijzondere bijstand volgens de verhouding 75% via aantallen ABW-ers en 25% via laag inkomen te verdelen.

Dezelfde leden vragen welk deel van de bijstandskosten in de voorstellen voor de jaren 1997 en 1998 wordt gefixeerd. Daarbij wordt gevraagd of het daarbij gaat om zowel het 10%-aandeel, de uitvoeringskosten en de bijzondere bijstand, ofwel om zo'n f 5000 per bijstandsontvanger per jaar. In dat geval wijzen de leden van de PvdA-fractie er op dat een gemeente met 150 000 inwoners gedurende een lopend begrotingsjaar met een tegenvaller kan worden geconfronteerd. Zij vragen of de regering dit heeft overwogen en welke conclusies hieraan worden verbonden.

Heel nadrukkelijk willen we er hier op wijzen dat de door ons gekozen aanpassing slechts betrekking heeft op de ontwikkeling in de uitvoeringskosten. Het bedrag dat wordt vastgezet bedraagt derhalve circa f 2100,- per bijstandsontvanger. Uit de vraagstelling blijkt dat kennelijk is verondersteld dat alle bijstandskosten worden vastgezet en dus niet veranderen als gevolg van volumemutaties. De leden van de PvdA-fractie

geven aan dat dat tot verkeerde effecten kan leiden. Het is dan ook onder andere vanwege dat mogelijke effect dat de aanpassing zich beperkt tot het onderdeel uitvoeringskosten. En dat nog slechts voor de periode van 2 jaar.¹ Deze worden vastgezet op het niveau 1995. Dat wil zeggen dat alleen voor dit onderdeel, dat zowel een vast als een variabel kostendeel kent en dus een minder dynamisch karakter heeft dan bijvoorbeeld de uitkeringslasten, voor de jaren 1997 en 1998 dezelfde ABW-volume gegevens, te weten die over het jaar 1995, zullen worden gehanteerd. Deze aanpassing heeft dus geen betrekking op het 10%-aandeel in de uitkeringslasten en de uitgaven voor de bijzondere bijstand.

Deze aanpassing bewerkstelligt dat na herstel van de huidige scheefheid op het punt van de sociale structuur een zekere stimulans wordt gegeven voor een actief beleid van gemeenten ter vermindering van het beroep op de bijstand.

In meer algemene zin wordt door de leden van de fracties van de PvdA en de VVD gevraagd op welke termijn de regering verwacht een inzicht te kunnen geven in een betere vormgeving waarbij geen desincentive meer optreedt. Ook de leden van de SGP-fractie geven aan dat zij er nog niet van overtuigd zijn dat met de tijdelijke vormgeving 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 wijzen er op dat het inbouwen van financiële prikkels, ook in algemene zin, naar het oordeel van deze leden zelfs ineffectief kan uitwerken. Gemeenten met groeiende bijstandsaantallen beknotten op hun financiële middelen kan de noodzakelijke intensivering van het heractiverings- en werkgelegenheidsbeleid frustreren. Zij 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 lijkt 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.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven gaat het onderzoek waaraan wordt gerefereerd voor een deel voorbij aan de inspanningen die gemeenten zich kunnen getroosten om een goed volumebeleid in de bijstand te voeren. Wij wijzen daarbij onder andere op de mogelijkheden om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

Het is goed er op te wijzen dat thans onderzoek plaatsvindt naar verbeteringen in de vormgeving van de *totale* financiering van de Abw. Het doel daarbij is tot een zodanige vormgeving van de financiering van de Abw te komen dat het een verdere stimulans inhoudt om de gemeentelijke beïnvloedingsmogelijkheden, gericht op in- en uitstroom en het werkgelegenheidsbeleid, nog gericht in te zetten voor de vermindering van het bijstandsvolume. Daarbij dient dan wel oog te zijn voor de mate van beïnvloedingsmogelijkheden van gemeenten door uitoefening van eigen verantwoordelijkheden in beleid en uitvoering en met de marges waarbinnen gemeenten financiële risico's kunnen lopen. Het onderzoek zal naar verwachting eind 1996 zijn afgerond. Het kabinetsstandpunt volgt snel daarna.

De leden van de GPV-fractie vragen vervolgens of regelgeving, specifieke uitkeringen en dergelijke niet meer geëigend zijn voor het voeren van stimulerend beleid op het terrein van de Abw. Met de nieuwe Algemene bijstandswet die per 1-1-1996 is ingegaan wordt inderdaad beoogd gemeenten meer mogelijkheden te geven een actief bijstandsbeleid te kunnen voeren. Onze voorstellen voor de sociale structuur in de nieuwe Financiële-verhoudingswet moeten dan ook in dat perspectief worden gezien.

¹ Overigens rekent de huidige verfijning sociale structuur (ook) met gewogen gemiddelden over twee jaren.

4.5.2. Aandeel maatstaven sociale structuur

Door de leden van de D66-fractie wordt gevraagd om 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 te verduidelijken. In onderstaande overzichten staan de respectievelijke aandelen (cijfers 1994) van een aantal clusters van maatstaven voor de FVW'84 en de nieuwe Fvw beschreven.

Tabel a: Aandeel verdeelmaatstaven FVW'84 (cijfers 1994)

Maatstaven voor:	Aandeel (%)
Aantal woonruimten (schijventarief)	48 %
Aantal inwoners	19 %
Grondoppervlakte bebouwd	9 %
Totale oppervlakte	3 %
<i>Totale grootte-maatstaven</i>	79 %
<i>Overige algemene maatstaven</i>	9 %
– waarvan hoogte bebouwing	8 %
<i>Verfijningen</i>	12 %
– waarvan voor sociale structuur	4 %

Tabel b: Verdeling van het gemeentefonds na herziening naar groepen van maatstaven (cijfers 1994)

Maatstaven voor:	Aandeel (%)
Vast bedrag	4
Fysieke infrastructuur	40
Centrumfunctie	13
Sociale structuur (incl. inwoners)	38
Overige	6

Hieruit blijkt de toename van specifieke maatstaven voor de sociale structuur (ABW-ers en laag inkomen).

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.

De leden van de GPV-fractie constateren terecht dat er sprake is van meer geldstromen die samenhangen met de sociale structuur van gemeenten. Er moet daarbij wel een onderscheid worden gemaakt tussen een uitkering aan gemeenten voor een concreet omschreven doel zoals de Melkert-banen en de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Het eerder genoemde onderzoek naar de totale financiering van de Abw geeft echter al wel de noodzaak aan die door ons wordt gevoeld om de samenhang tussen verschillende geldstromen in de financiering van de Abw te bezien, mede in samenhang met de financiering van de (gemeentelijke) instrumenten voor additionele arbeid.

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor een mogelijke dubbeltelling bij het zwaardere accent op de sociale structuur met de maatstaf OZB. Zij wijzen er op dat een gemeente met veel lage inkomens/bijstandsontvangers een lagere OZB-waardering zal hebben en op die

gronden al meer ontvangen. Zij ontvangen ook meer op grond van de sociale structuur.

De door de leden van de CDA-fractie genoemde maatstaven maken onderdeel uit van het nieuwe verdeelstelsel dat daarbij enerzijds, met onder andere de maatstaven bijstandsontvangers en laag inkomen, de gemeentelijke kostenstructuur in beeld brengt en anderzijds met behulp van de maatstaf OZB de gemeentelijke mogelijkheden om eigen inkomsten te verwerven in de verdeling betreft. Het past derhalve bij de uitgangspunten van het verdeelstelsel van het gemeentefonds om de genoemde maatstaven bij de verdeling te betrekken. Vanuit het uitgangspunt van kostenoriëntatie en verevening van belastingcapaciteit is dat ook noodzakelijk. Van enige dubbeltelling kan dan ook niet worden gesproken.

4.5.3. Maatstaf laag inkomen

De maatstaf laag inkomen heeft mede door de hierboven beschreven aanpassingen in de sociale structuur een zwaardere plaats in de verdeling gekregen. De leden van de fracties van de PvdA en het GPV merken op dat 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 belangrijkere rol gaan spelen vragen deze leden naar de frequentie waarmee dit onderzoek wordt uitgevoerd en naar de wenselijkheid om dit onderzoek vaker uit te voeren. Ook wij hebben ons deze vraag gesteld. Wij zullen dan ook in een regulier contact met de CBS, als gegevensleverancier voor een groot aantal maatstaven, de mogelijkheid van een hogere frequentie aan de orde stellen. Daarbij is aan de orde in hoeverre de ontwikkelingen in deze maatstaf een hogere frequentie nodig maken.

Zowel door de leden van de PvdA- als van de CDA-fractie zijn vragen gesteld over de opzet van de CBS-inkomensstatistiek. Gevraagd wordt waarom het aantal huishoudens als maatstaf is genomen en niet het aantal inkomenstrekkers en naar de achtergrond om bewoners van bijzondere woongebouwen zoals een inrichting/verzorgingstehuis buiten beschouwing te laten.

In antwoord op het eerste deel van de vraag wijzen wij er op dat in de inkomensstatistiek 1989 het aantal inkomenstrekkers wordt geteld. In de nieuwe statistiek 1994 wordt uitgegaan van het aantal huishoudens. Deze omzetting heeft te maken met het feit dat het begrip huishouden in statistieken in het algemeen een meer gebruikelijke eenheid is. Bovendien kleven er bezwaren aan het begrip «inkomenstrekker». Zo worden gehuwden door het CBS als één inkomenstrekker geteld en samenwonenden als twee.

Om de tweede vraag te kunnen beantwoorden is het nuttig te memoreren wat de oorsprong en de achtergronden zijn van het introduceren van de maatstaf laag inkomen. In 1993 is, op aandrang van de Tweede Kamer, besloten om een voorschot te nemen op het nieuwe verdeelstelsel, omdat mede naar aanleiding van het rapport «Insnoeren en uitbuiken» al duidelijk was dat met name de sociale structuur van gemeenten onvoldoende in het verdeelstelsel van de FVW'84 is verankerd. Bij het vormgeven van de daartoe opgestelde Interim-maatregel 1994/1995 is derhalve gezocht naar een maatstaf die de sociale structuur van gemeenten zo goed mogelijk weerspiegelt. Vanwege de (ook toen al) onderkende prikkelwerking is destijds bewust afgezien van intensivering van de verfijning sociale structuur, omdat er bezwaar was tegen een verzwaring van het gewicht van het aantal bijstandsontvangers

(ABW-ers). Er moest dus een andere indicator voor gemeenten met een zwakke sociale structuur komen. Toen is de relatie met de inkomensstatistiek 1989 gelegd. Aan de hand van de uitkomsten van die statistiek is een maatstaf laag inkomen ontwikkeld.

In de statistieken gaat het dan om alle personen met een laag inkomen in een gemeente. Hantering van deze «brede» telling zou echter een vertekend beeld opleveren, omdat gemeenten met inrichtingen, instellingen en tehuizen doorgaans relatief hoog zouden scoren, terwijl dat nog niets zegt over de sociale structuur van een gemeente. Overigens illustreren de grote verschillen tussen het (relatief geringe) aantal bijstandsontvangers en het (relatief grote) aantal personen met een laag inkomen in dergelijke gemeenten illustreren dat de bewoners van dergelijke bijzondere woongebouwen doorgaans geen bijstandsuitkering hebben.

Aangezien de maatstaf bij de Interimmaatregel uitsluitend werd ingezet als alternatief voor verzwaaring van het ABW-gewicht in de verfijning sociale structuur is destijds besloten een nadere eis te stellen, namelijk dat gemeenten ook onder de verfijning sociale structuur moesten vallen. Om diezelfde reden (geen bijstandsuitkering) is destijds de leeftijdsgrens op <65 jaar gesteld.

In het nieuwe verdeelstelsel wordt de maatstaf laag inkomen breder ingezet: niet alleen voor het cluster bijstand, maar ook voor de clusters zorg en VHROSV.¹ Bovendien is de maatstaf inmiddels ook voor het onderdeel bijzondere bijstand van het cluster bijstandsverlening/sociale dienst ingezet. Om die reden hebben wij in de definitie de leeftijdsgrens laten vervallen zodat ook het aantal personen boven de 65 jaar in de indicator wordt meegenomen. De bewoners van bijzondere woongebouwen blijven buiten de definitie, omdat – zoals hiervoor als opgemerkt – inrichtingen, instellingen en tehuizen doorgaans geen directe afspiegeling zijn van een zwakke sociale structuur. Naarmate de maatstaf laag inkomen (nog) breder wordt ingezet, is er aanleiding te bezien in hoeverre er aanleiding is de definitie ook op dit onderdeel te herzien. Vooralnog zien wij daartoe geen aanleiding.

Overigens registreert het CBS ten behoeve van de nieuwe statistiek 1994 wel de gegevens inzake bewoners van bijzondere instellingen. Ook is naast het aantal huishoudens het aantal inkomensstrekkers met een laag inkomen per gemeente bekend.

Tenslotte geven de leden van de fractie van de PvdA aan, graag een overzicht te ontvangen met een verdeling op basis van het feitelijk aantal bijstandsontvangers waarbij twee samenwonende volwassenen ook voor twee geteld worden.

Een dergelijk overzicht kunnen wij helaas niet geven. Wij hebben slechts beschikking over de reguliere CBS-statistiek waarbij door het CBS de uitkering ex Abw, IOAW en IOAZ van twee samenwonenden of twee gehuwden voor één wordt geteld.

Mede met het oog op de in het kader van de invoering van de nieuwe Abw voorziene overheveling van het toeslagenbudget per 1-1-1999 zullen wij in het overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het CBS aan de orde stellen of de statistiek terzake geen aanpassingen behoeft.

4.6. Centrumgemeenten

Uit het evaluatieonderzoek is gebleken dat de centrumfunctie van gemeenten beter dan voorheen in het verdeelstelsel tot uitdrukking dient te komen. Daartoe zijn twee nieuwe verdeelmaatstaven geïntroduceerd:

¹ Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing.

de klantenpotentiëlen lokaal en regionaal. Verschillende vragen richten zich op dit nieuwe element in het voorgestelde verdeelstelsel.

4.6.1. Maatstaven klantenpotentieel

De leden van de fracties van het CDA en het GPV hebben om meer duidelijkheid gevraagd over de beide maatstaven voor de centrumfunctie, met name over de maatstaf Klantenpotentieel Regionaal. De maatstaven klantenpotentieel compenseren in de algemene uitkering voor de extra kosten in de clusters Kunst, Ontspanning en Zorg, waar centrumgemeenten zich voor geplaatst zien.

De leden van de GPV-fractie vinden dat de maatstaven een nogal theoretisch karakter hebben. De leden van de CDA-fractie vragen hoe het subjectieve criterium «aantrekkingskracht» objectief wordt vertaald.

De problematiek van de centrumgemeenten speelt reeds vele jaren in de discussies rond de verdeling. In de systematiek van de FVW'84 komt de centrumfunctie tot uitdrukking in de omvang en de dichtheid van de bebouwing, weergegeven in hoogte kom. Deze maatstaven bleken onbevredigend. Zo worden daardoor grote randgemeenten met een hoge dichtheid in de randstad als centrumgemeente gewaardeerd, terwijl de wat kleinere gemeenten met een wat opener bebouwingsstructuur in de meer perifere gebieden in die weergave geen centrumfunctie zouden hebben.

De Rgf heeft zorgvuldig onderzoek gedaan naar een maatstaf die de centrumfunctie tot uitdrukking brengt. Dit heeft – na vele stappen – uiteindelijk geresulteerd in de maatstaven voor klantenpotentieel.

Wij kunnen ons voorstellen dat deze maatstaf bij eerste ogenschouw een hoog abstractiegehalte lijkt te hebben.

Het concept dat eraan ten grondslag ligt is echter eenvoudig: een kern met veel inwoners heeft een groter draagvlak voor voorzieningen dan een kleinere kern. Als gevolg daarvan is er een groter aanbod. Dat heeft een aantrekkende werking op inwoners van omliggende kernen, die kleiner zijn. Zijn er daar veel van, dan wordt daardoor de vraag naar de voorzieningen in de grotere kern groter dan wanneer er weinig inwoners in omliggende kleinere kernen zijn. Dit «zwaartekracht»-model (een grotere kern oefent aantrekkingskracht op (de inwoners van) een kleinere kern uit) is ontwikkeld naar analogie van soortgelijke modellen die in onderzoek naar regionale economische verbanden worden gebruikt. Het criterium «aantrekkingskracht» wordt aldus objectief vormgegeven, waar door de leden van de CDA-fractie naar is gevraagd.

Wij menen dat, zeker na kennisneming van het aan deze maatstaf ten grondslag liggend onderzoek, gesproken kan worden van een goede oplossing voor een eerder onoplosbaar lijkend probleem. Dat doet overigens niets af aan de relevantie van de vragen die over deze maatstaven zijn gesteld en de terzake geplaatste opmerkingen. Wij gaan daar onderstaand op in.

Zo vragen de leden van de fracties van de PvdA en het CDA naar de specifieke werking in grensgebieden. Deze leden wijzen erop dat buitenlanders in de maatstaf niet meewegen, terwijl zij wel gebruik maken van voorzieningen in deze gemeenten. Deze leden hebben dit punt ook in het Algemeen Overleg van 30-11-1994 aan de orde gesteld. Wij hebben de vraag (conform het verzoek van de Tweede Kamer) doorgeleid naar de Rgf. Deze heeft in reactie daarop nader onderzoek naar dit specifieke punt gedaan. In zijn advies van 19-1-1995 heeft de Rgf hierover verslag gedaan.

Wij ontlenen daaraan de volgende conclusies. Er blijkt geen systematische onderschatting van grensgemeenten in het algemeen. De Rgf

verklaart dit als volgt: weliswaar «krijgen» de grensgemeenten in het verdeelsysteem geen klanten uit het buitenland toegerekend, maar ze «verliezen» evenmin klanten aan grote kernen over de grens. De Rgf heeft voor enkele Twentse gemeenten in het grensgebied met Duitsland een simulatie uitgevoerd waarbij de grens buiten beschouwing wordt gelaten. Dan worden dus ook de inwoners uit de kernen over de grens meegewogen. Het door de leden van de CDA-fractie aangeduide effect van een «halve cirkel» is daarmee vermeden. Dan blijkt dat voor gemeenten als Denekamp en Losser nadeel ontstaat als gevolg van de nabije ligging van de grote kern Nordhorn. Uit het onderzoek van prof. Maks c.s.¹ ten behoeve van Maastricht/Heerlen blijkt dat, wanneer wordt afgezien van de grenswerking, er voor Maastricht sprake zou zijn van een voordeel (f 2 miljoen), maar daar zou een nadeel voor Heerlen (f 1,4 miljoen) tegenover staan. De cijfers zijn indicatief; er is gebruik gemaakt van schattingen en aannames.²

De Rgf komt op basis van zijn nader onderzoek tot de conclusie dat het meewegen van het buitenland tot een herverdeling binnen de grensregio-gemeenten zou leiden. Hij meent dat daarvoor onvoldoende aanleiding is. De Rgf wijst daarbij op drie aspecten. Ten eerste is het effect gering, ten tweede is het de vraag of het buitenlands klantenpotentieel, gezien de betrokken taakgebieden (Zorg, Kunst en Ontspanning), hetzelfde gewicht zou moeten hebben als het binnenlandse. Een uit dien hoofde verdedigbare verlaging van het gewicht van de maatstaf zou het effect verder verkleinen. Tenslotte wijst de Rgf op het praktische aspect dat bij het meewegen van het buitenland gegevens over aantallen inwoners en onderlinge afstanden van kernen tot 120 km over de grens zouden moeten worden verkregen. Deze gegevens moeten aan dezelfde kwaliteitseisen voldoen als gegevens van Nederlandse kernen. Dat leidt onder andere tot verkrijgings- en verwerkingskosten die naar het oordeel van de Rgf in geen verhouding staan tot de toegevoegde nauwkeurigheid.

Wij zien, dit alles wegend, geen aanleiding om tot een andere definitie van de maatstaven Klantenpotentieel over te gaan.

De leden van de CDA-fractie wijzen op de gecompliceerde technische werking van de maatstaf. Daarover maakten wij hiervoor al enige opmerkingen. Ter nadere toelichting is het inderdaad zo dat voor elke plaats een verlies- en winstrekening wordt opgemaakt van de aantrekkingskracht (bepaald als een functie van het eigen aantal inwoners en de afstand tot en het aantal inwoners van de omgevende kernen) van een kern. Kernen in een gemeente worden dan samen geteld. Deze maatstaf vraagt veel «reken capaciteit» vanwege het grote aantal berekeningen dat per kern moet worden uitgevoerd.³ Er is echter geen sprake van «dubbeltellingen»; deze worden in de bewerkingsmethodiek geëlimineerd. Sommering van alle klantenpotentiëlen geeft als resultaat het inwonertal van Nederland.

In de meer algemene inleiding zijn wij ingegaan op de voorgeschiedenis. Wij menen, in reactie op de stelling van de leden van de CDA-fractie dat met meer creativiteit ook meer maatstaven zouden kunnen worden gevonden, dat uit de voorgeschiedenis blijkt dat reeds veel inventiviteit in dit vraagstuk is geïnvesteerd. Er is daarbij naar het ons voorkomt geen betere oplossing over het hoofd gezien.

Terzijde merken wij overigens op dat wij op zichzelf niet naar meer maatstaven streven.

De leden van de CDA-fractie vragen of bij de clusters Kunst, Ontspanning en Oudheid rekening is gehouden met vergoedingen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Volksgezondheid, Welzijn en

¹ «Voor werk, gevolgen herverdeling Gemeentefonds», Maastricht/Heerlen 1994, blz. 52 en 53.

² De werkelijke uitkomsten zullen lager uitkomen, omdat niet is gecorrigeerd voor een groter aantal betrokken «inwoners».

³ Deze bewerkingen worden door het CBS uitgevoerd.

Sport. In § 3.2. hebben wij aangegeven dat inderdaad met mogelijke specifieke vergoedingen rekening is gehouden. In de voorgestelde verdeling worden alleen die kosten gecompenseerd waar gemeenten ten laste van de algemene middelen aan bijdragen.

De leden van de GPV-fractie menen dat er bij de maatstaven Klanten-potentieel sprake zou kunnen zijn van substantiële aansluitverschillen. Zij vragen of gemeenten in staat zijn om deze aansluitverschillen aan te tonen. Wij verstaan deze vraag zo, dat deze leden willen weten of gemeenten in staat zijn dit ijkpunt (en in het verlengde daarvan ook andere ijkpunten) als het ware op waarheid te toetsen. Kan men, met andere woorden, aantonen dat de verdeling (op grond van deze en andere maatstaven) niet aansluit op de werkelijke kostenstructuur?

In reactie daarop wijzen wij erop dat in het kader van het nieuwe verdeelstelsel met de term «aansluitverschillen» wordt bedoeld op de onvolledige aansluiting van de feitelijke verdeling door maatstaven op de gewenste verdeling volgens ijkpuntfactoren. In dit concrete geval is er in strikte zin dan ook geen sprake van aansluitverschillen omdat de maatstaf gelijk is aan de factor in het ijkpunt. De vragenstellers gaan er echter (naar wij menen terecht) van uit dat er in individuele gemeenten sprake kan zijn van een van het ijkpunt afwijkende kostenstructuur.¹ Gemeenten zijn naar ons oordeel inderdaad in staat om aannemelijk te maken dat het verdeelstelsel niet volledig aansluit op hun kostenstructuur. Zij kunnen een vergelijking maken tussen de uitkomsten voor de beleidsclusters van het verdeelstelsel en hun uitgaven. Naar ons bekend is² heeft een aantal gemeenten die vergelijking nu al gemaakt of laten maken. Zij kunnen aan de hand van de uitkomsten beoordelen of de verschillen een gevolg zijn van eigen beleidskeuzen dan wel van, naar hun oordeel, exogene factoren, die al dan niet nu reeds in het verdeelstelsel zijn verwerkt. Wanneer wij in kennis worden gesteld van de uitkomsten kunnen wij daarin aanleiding zien om tot nader onderzoek te besluiten om te bezien of ijkpunten (en verdeelmaatstaven) bijgesteld moeten worden. In het recent verschenen «kengetallenboekje» van de Inspectie Financiën Lagere Overheden wordt nader op deze methodiek ingegaan.

De leden van de GPV-fractie vragen tenslotte waarom geen gebruik is gemaakt van bijvoorbeeld het handelsregister om tot precieze kennis te komen over aanwezige voorzieningen. Wij wijzen erop dat de Rgf in zijn onderzoek van vele bronnen gebruik heeft gemaakt om tot een overzicht van aanwezige voorzieningen te komen. Het zou echter onjuist zijn, de leden van de CDA-fractie wijzen daar terecht op, om de feitelijke aanwezige voorzieningen als verdeelmaatstaf te gebruiken. Zo'n maatstaf zou te eenvoudig door gemeenten te beïnvloeden zijn en daarmee niet voldoen aan de eisen, die aan verdeelmaatstaven worden gesteld. De nu voorgestelde maatstaf voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

4.6.2. Centrumgemeenten

De leden van de PvdA-fractie wijzen op een verdeeleffect dat zij, oppervlakkig gezien, in strijd achten met wat zij als uitgangspunt van de verdeling zien: een verdeling van rand naar stad. Zij signaleren een in hun ogen te groot aantal nadeelgemeenten in de groep met meer dan 100 000 inwoners.

De karakterisering van de herverdeling: van rijk naar arm en van rand naar stad, die wij eerder gebruikten geeft inderdaad het overheersende beeld van de herverdeling weer. Deze karakterisering is echter geen doel, maar is het gevolg van het meest wezenlijke uitgangspunt van het wetsvoorstel, te weten het derde aspiratieniveau: «elke gemeente een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit bij een gelijke belastingdruk». De

¹ Vandaar dat wij enerzijds de mogelijkheid van de aanvullende uitkering ten behoeve van verdeelstoornissen in stand houden (zie § 5.2.), anderzijds voortdurend de vinger aan de pols willen houden om na te gaan of kostenfactoren in de loop van de tijd een ander gewicht krijgen, waarop in het verdeelstelsel zou moeten worden ingespeeld (zie § 4.4. over periodiek onderhoud).

² BMI-magazine 8:1 Febr. 96, blz. 11.

evaluatie van de Rgf bevestigde het vermoeden dat de FVW84 ten onrechte de schaal van de gemeente als de centrale maat voor de kostenstructuur van de gemeenten gebruikte. In de vigerende verdeling worden gemeenten van gelijke omvang als (vrijwel) gelijk behandeld, terwijl er feitelijk grote verschillen in kostenstructuur zijn. Zo heeft niet iedere 100 000+-gemeente dezelfde centrumfunctie.

Dat blijkt ook bij een meer gedetailleerde beschouwing van de door deze leden onder de aandacht gebrachte groep. In totaal ontvangt deze groep (de 100 000+-gemeenten, exclusief de grote vier) in 1995 ca. f 3 miljard uit het gemeentefonds. Gezamenlijk gaan deze gemeenten er 1% op achteruit. In het geheel van de herverdelingen is dat een zeer geringe achteruitgang. Dat wil dus zeggen dat de herverdeling uitgedrukt in plussen en minnen voor deze groep vrijwel neutraal uitwerkt. De herverdeeleeffecten zijn dan ook met name te begrijpen als een resultaat van de onderlinge verschillen tussen deze gemeenten. Het is zonder nader onderzoek niet mogelijk om per gemeente een precieze aanduiding te geven waardoor het effect is bepaald.

In bijlage 4 wordt een cijfermatig overzicht gegeven van de kostenstructuur van alle 50 000+-gemeenten.

Het overzicht uit deze bijlage illustreert bij vergelijking tussen bijvoorbeeld de gemeenten Maastricht en Arnhem dat Maastricht f 273 per inwoner kwijt is aan bijstand/sociale dienst tegen Arnhem f 400. Vergelijkbare, zij het minder extreme verschillen zijn te zien bij zorg (Maastricht f 270 en Arnhem f 340) en bij OZB-capaciteit (Arnhem -f 283 per inwoner en Maastricht -f 310).

Uit een dergelijke vergelijking tussen de gemeenten Haarlemmermeer en Zwolle valt op te maken dat Haarlemmermeer f 90 per inwoner kwijt is aan bijstand/sociale dienst tegen Zwolle f 209. De verschillen bij zorg zijn: Haarlemmermeer f 218 en Zwolle f 310. Bij OZB-capaciteit: Haarlemmermeer -f 414 en Zwolle -f 272.

Ter beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA-fractie hoe de uitkomsten zich verhouden tot de G15 of de C20-gemeenten wijzen wij er op dat de selectie van die gemeenten niet gebaseerd is geweest op de verdeelcriteria van het nieuwe gemeentefonds alleen. Ook andere criteria dan de kostenstructuur van het gemeentelijke takenpakket spelen daarbij een rol. De verdeling van het gemeentefonds brengt gemeenten in een meer gelijkwaardige positie. Specifieke geldstromen, zoals die van het GSB, kunnen daarvoor in aanmerking komende gemeenten vervolgens in staat stellen om een extra inspanning te leveren op een of meer taakgebieden (zie ook § 1.3.).

Naar onze waarneming zijn er, in tegenstelling tot wat door de leden van PvdA-fractie is opgemerkt, geen ongefundeerde negatieve effecten voor grote centrumgemeenten. De nadeelgemeenten in deze groottegroep hebben een betere sociale structuur, een geringere centrumfunctie en/of een grotere OZB-capaciteit dan de voordeelgemeenten in deze groottegroep. Het is uiteraard mogelijk om de (regionale) centrumfunctie een zwaarder gewicht te geven ten laste van bijvoorbeeld het aantal inwoners. Daarmee wordt het verdeeleeffect voor centrumgemeenten gunstiger, een uitkomst waar de leden van de PvdA-fractie in waren geïnteresseerd. Wij zien in de onderzoeksresultaten noch in de verdeeluitkomsten aanleiding een gunstiger herverdeeleeffect voor centrumgemeenten te bewerkstelligen.

4.7. Fysieke structuur

4.7.1. Algemeen

De leden van een groot aantal fracties (PvdA, CDA, VVD, D66, GPV en SGP) vragen ons oordeel over het zeer recent uitgebrachte advies van de Rgf naar aanleiding van het onderzoek van de Rgf naar «wegen, water en bodem». Vaak wordt daarbij door deze leden een relatie gelegd met de specifieke positie van (kleine) gemeenten met veel industrie. Daarnaast worden door enkele leden meer specifieke vragen gesteld.

De evaluatie van het verdeelsysteem is in een aantal fasen uitgevoerd. In het kader van de beantwoording van deze vragen gaan wij hieronder op enkele aspecten van de evaluatie nader in.

In de eerste fase is het gehele takenpakket van de gemeenten onderwerp van onderzoek geweest. Het vervolgonderzoek heeft zich niet meer over het geheel van uitgaven uitgestrekt. Alleen die gebieden, waar in deze fase tot knelpunten werd geconcludeerd, zijn in het vervolg opgenomen. De uitgaven voor onder meer wegen en water zijn derhalve toen niet nader geijkt, omdat één van de bevindingen in de eerste fase was dat de fysieke structuur, anders dan de sociale en de regionale structuur, goed in het bestaande verdeelstelsel is verankerd. In feite is daarvoor de bestaande verdeling als «ijkpunt» gebruikt.

Op basis van het gehele onderzoek, waarvan in het rapport «Insnoeren en uitbuiken» (eerste fase) en in het vervolg-rapport «Structuur gerecht» (tweede fase) verslag werd gedaan, is het nieuwe verdeelstelsel opgebouwd. Met het overnemen van de adviezen over het nieuwe verdeelstelsel zijn in feite alle adviezen uit deze rapporten opgevolgd. Op enkele onderdelen in het fysieke cluster hebben wij geringe aanpassingen gepleegd. Gemeenten met grote historische kernen (> 65 ha) hebben wij, vooruitlopend op het nadere onderzoek van de Rgf, een hogere algemene uitkering gegeven dan door de Rgf geadviseerd. Bovendien hebben wij aangegeven dat er voor gemeenten met grote industrieën aanleiding is het verdeelstelsel aan te passen. Dit zou ofwel via specifieke uitgavenmaatstaven moeten, ofwel via de inkomstenmaatstaf (door voor woningen en niet-woningen met verschillende percentages te verevenen). Ook voor specifieke verdeelmaatstaven hebben wij aangegeven op onderdelen aanpassingen te overwegen ten opzichte van het door de Rgf geadviseerde verdeelstelsel, namelijk voor de maatstaf oppervlakte bebouwd. In dit verband noemen wij tenslotte de maatstaf slechte bodem, die wij, mede op grond van de nieuwe meetgegevens van de Rijks Geologische Dienst (RGD), naar verwachting in de loop van 1997 zullen aanpassen.

Nadat de Rgf zijn adviezen naar aanleiding van het onderzoek en onze wetsvoorstellen had afgerond heeft hij zich naar aanleiding van het commentaar op het onderzoek en de wetsvoorstellen en naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer gebogen over de vraag of de conclusies ten aanzien van de uitgaven voor wegen en water ook bij nader onderzoek juist zouden zijn.

Onlangs, op 20 februari 1996, heeft de Rgf zijn advies naar aanleiding van dat onderzoek aan ons uitgebracht. Wij zijn verheugd dat de Rgf het advies toch nog tijdig heeft kunnen uitbrengen. De Rgf heeft zijn advies naar wij begrijpen ook terstond ter kennis van de Tweede Kamer gebracht. Wij stellen deze snelle actie op prijs. Op deze wijze kunnen wij dat advies meewegen bij de lopende besluitvorming.

Wij hebben het advies van de Rgf met name gezien op drie aspecten. Ten eerste of de stelling (gebaseerd op de conclusies uit het rapport

«Insnoeren en uitbuiken»), dat de kosten van wegen goed in het verdeelstelsel verankerd zitten, stand kan houden. Ten tweede of de door ons voorgestelde aanpassingen voor gemeenten met grote historische kernen en voor gemeenten met grootschalige industrieën terecht zijn. Ten derde of de factor slechte bodem voor het uitgavenonderdeel wegen en water van belang is en zo ja, in welk opzicht.

Samenvattend zien wij in het Rgf-advies een duidelijke bevestiging van de eerder in de memorie van toelichting gekozen standpunten dat:

- de kosten van fysieke structuur goed door de huidige maatstaven worden weerspiegeld;
- historische kernen meer geld moeten krijgen dan aanvankelijk door de Rgf geadviseerd; en
- ten behoeve van industriegemeenten bij de OZB-verevening een onderscheid moet worden gemaakt tussen woningen en niet-woningen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de consequenties van deze aanpassingen voor de herverdeeleffecten. Wij verwijzen daartoe naar § 3.3. en § 4.7.4. waar op de effecten van het onderscheid in verevening tussen woningen en niet-woningen wordt ingegaan.

Het advies over de wijze waarop wordt omgegaan met historische kernen nemen wij niet over; in § 4.7.3. gaan wij daar nader op in. De suggestie inzake het vervangen van de oppervlakte bebouwd door de adressendichtheid nemen wij evenmin over, zoals wij in § 4.7.5. zullen toelichten.

De leden van de RPF-fractie vragen wanneer de uitgaven voor wegen en zware industrie zijn vastgesteld. Uit het vorenstaande is duidelijk geworden dat dit inmiddels is gebeurd.

4.7.2. Kosten van wegen

Het advies van de Rgf geeft geen aanleiding de conclusie te herzien dat de kosten van wegen goed in het verdeelstelsel zijn opgenomen.

Overigens stelt de Rgf vast dat het niet mogelijk is binnen de kaders van het gemeentefonds de geconstateerde verdeelstoornis weg te nemen ten aanzien van gemeenten met een extreem lang net van smalle wegen met lichte constructie, al dan niet op slechte bodem en vaak in samenhang met een bepaalde periode van ruilverkaveling. In voorkomende incidentele gevallen zal (het nieuwe) artikel 11 soelaas moeten bieden.

De Rgf ziet evenmin een aanvaardbare mogelijkheid om in het verdeelstelsel anders dan globaal rekening te houden met de kosten die samenhangen met de aanwezigheid van waterwegen, die de kosten van infrastructuur beïnvloeden.

IJking kosten wegen en water

De leden van de VVD-fractie vragen op basis van welke cijfers en uitgangspunten de ijking van kosten van wegen en water plaatsvindt.

Op basis van het rapport «Insnoeren en uitbuiken» is vastgesteld dat dit uitgavenonderdeel in voldoende mate in het huidige verdeelstelsel is verankerd. Het recente advies van de Rgf geeft geen aanleiding dit oordeel te wijzigen. In concreto betekent dit dat de circa f 2,8 miljard (cijfers 1993) die op dit uitgavenonderdeel betrekking heeft in principe wordt verdeeld op dezelfde wijze als in het «oude» (vigerende) verdeelstelsel. Daarbij moet worden aangetekend dat wij, in navolging van het eerdere Rgf-advies van 18 maart 1994, enkele maatstaven hebben vervangen (met name «Hoogte kom» door «omgevingsadressendichtheid»).

4.7.3. Historische kernen

Het advies van de Rgf geeft aan dat er inderdaad aanleiding is het onderdeel historische kernen te wijzigen ten opzichte van de aanvankelijk door de Rgf geadviseerde verdeelwijze. Op bladzijde 30 van de memorie van toelichting hebben wij al aangegeven van oordeel te zijn dat de weging van de kosten van historische kernen onvoldoende gemotiveerd is. Derhalve hebben wij voorgesteld gemeenten met grote historische kernen (> 65 ha) extra te honoreren. De Rgf heeft echter bezwaren tegen het aanbrengen van een drempel en doet om die reden een alternatief voorstel.

Drempels in verdeelmaatstaven worden over het algemeen vermeden omdat ze botsen met de eis van reorganisatiebestendigheid, zoals die geldt voor de verdeelmaatstaven. Wij achten de door ons aangebrachte drempel in dit geval echter geen bezwaar. Het gaat immers om een maatstaf waarbij de volumina statisch zijn. De gegevens voor de maatstaf wijzigen niet of nauwelijks. De omvang van 65 ha is zodanig, dat het, gelet op het feitelijk aanwezige bestand aan historische kernen, onwaarschijnlijk is dat als gevolg van eventuele gemeentelijke herindelingen gemeenten net over de drempel zouden schieten.

De door ons aangebrachte aanpassing voor gemeenten met een grote historische kern (> 65 ha) houden wij derhalve in stand.

4.7.4. Industriegemeenten

De aanpassing die wij voor gemeenten met grote industrieën hebben aangekondigd zullen wij daadwerkelijk doorvoeren. Er is, zoals velen veronderstelden, in de verdeling inderdaad sprake van onderschatting van de kosten van dergelijke gemeenten. De Rgf geeft daarbij aan dat het niet eenvoudig is om objectieve factoren te vinden die goed aansluiten bij de gesignaleerde kostenverschillen en die op korte termijn geschikt zijn als verdeelmaatstaf. Dit sluit aan bij hetgeen wij in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel op dit punt al als mogelijkheid hebben aangegeven, namelijk om de oplossing te zoeken in de inkomstenmaatstaf. Dit kan door de OZB-capaciteit voor woningen en voor niet-woningen met verschillende percentages te verevenen. De Rgf komt op grond van zijn onderzoek tot de aanbeveling dat het niet meewegen van 15 á 20% van de OZB-waarde van niet-woningen tot meer dan voldoende compensatie van de kosten van industrie leidt. Deze maatstaf heeft een globaal karakter.

Wij menen dat het zinvol is om een dergelijke correctie al per 1-1-1997 in te zetten. In bijlage 5 hebben wij weergegeven wat de verdeeffecten zijn van een verevening van 90% woningen en 80% niet-woningen, zoals aangegeven in § 3.3. Daaruit blijkt dat niet alleen gemeenten als Terneuzen, Klundert en Geleen, maar ook gemeenten als Aalsmeer en Haarlemmermeer een hoger bedrag uit het gemeentefonds krijgen dan bij ongedifferentieerde WOZ-waarden. Anders dan de Rgf zijn wij van opvatting dat bij gematigde verevening geen (tegen-)correctie nodig is bij de infrastructuurgerelateerde maatstaven omdat wij ook het belang van gemeenten bij industrievestigingen willen vergroten.

De leden van de CDA-fractie vragen ons oordeel over de maatstaf voor industrie, zoals voorgesteld door de groep Velsen/Geleen c.s.. Ook de leden van de fracties van GroenLinks, de SGP, het GPV en de RPF vragen aandacht voor de door de betrokken gemeenten zelf aangedragen oplossing, waarbij de waarden van objecten, voorzover die de f 250 miljoen te boven gaan, bij de bepaling van de WOZ-capaciteit buiten beschouwing blijven.

Wij menen dat de door de Rgf en ook anderen in overweging gegeven OZB-correctie de voorkeur verdient. Deze is eenvoudiger. Het voorstel van de groep Velsen/Geleen c.s. is naar ons oordeel te gecompliceerd. Het noopt tot een vergaande mate van detaillering. Er zou dan in het verdeelstelsel met waarden van individuele objecten moeten worden gerekend. Het hanteren van een maximum economische waarde per bedrijf zou naar ons oordeel tot willekeurige uitkomsten leiden. De vraag of een bedrijfsobject de grens van f 250 miljoen overschrijdt, kan bij voorbeeld afhankelijk zijn van de wijze waarop gebouwen en terreinen zijn ondergebracht in verschillende vennootschappen. Het volgende voorbeeld kan dit verduidelijken.

Er zijn twee verschillende installaties met ieder een waarde van f 600 miljoen. Van de ene installatie is eigendom en gebruik in één hand. Dit betekent dat in dit geval een waarde wordt vastgesteld van f 600 miljoen voor één onroerende zaak en blijft er dus f 350 miljoen voor de bepaling van de belastingcapaciteit buiten aanmerking. In het geval de installatie is ondergebracht in meerdere ondernemingen kunnen de object-afbakeningsregels in het kader van de Wet WOZ bijvoorbeeld betekenen dat er drie afzonderlijke onroerende zaken worden onderscheiden. Wanneer van elk van deze onroerende zaken de waarde op 200 miljoen wordt gesteld, zou wél de waarde van de gehele installatie meetellen voor het bepalen van de belastingcapaciteit in het kader van de verdeling van het gemeentefonds.

Wij zijn van mening dat uit het bovenstaande voorbeeld duidelijk blijkt dat het hanteren van een maximum bedrag tot een willekeurige bepaling van de belastingcapaciteit leidt.

Een ander nadeel van de maatstaf die de groep industrie-gemeenten zelf hebben voorgesteld is de aanwezigheid van een drempel. Bij het onderscheid in OZB-verevening tussen woningen en niet-woningen is een drempel niet nodig; deze oplossing heeft ook om die reden de voorkeur.

Tenslotte beschikken wij niet over de gegevens van individuele OZB-objecten; ook de Waarderingskamer heeft deze gegevens niet. Het is daarom niet mogelijk om de door de leden van de fracties van D66 en de SGP gevraagde vergelijkende overzichten of doorrekeningen met gemaximeerde economische waarden te maken.

Economische zaken en werkgelegenheid

De leden van de VVD-fractie vragen of wordt overwogen in de uitgavenmaatstaven een zwaarder gewicht aan de economische kosten toe te kennen.

Er zijn in de verschillende onderzoeken tijdens de evaluatie geen specifieke economische kostenfactoren gevonden, die dan omgezet zouden kunnen worden in verdeelmaatstaven. In het advies van de Rgf met betrekking tot de kosten van Infrastructuur, waar deze materie ook aan de orde komt, wordt daarom voorgesteld de meerkosten, verbonden met industriële activiteiten te compenseren door de OZB-capaciteit, verbonden met niet-woningen, voor 15 à 20% minder mee te laten wegen in de inkomensmaatstaf.

De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is een deel van het gemeentefonds te relateren aan werkgelegenheidsstimulerende en structuurverbeterende uitgaven.

Wij wijzen allereerst op ons voorstel om de WOZ-capaciteit van niet-woningen voor 80% te verevenen en voor woningen 90%. Voor verdergaande steun zien wij geen mogelijkheden.

Er is in het onderzoek van de Rgf aandacht geschonken aan de vraag of het mogelijk zou zijn deze uitgaven uit de rekeningcijfers af te zonderen. Dat blijkt niet goed mogelijk. Bij het zoeken naar verklarende factoren voor de verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten is dit soort uitgaven (en daarmee samenhangende factoren) niet zichtbaar geworden. Er is derhalve vanuit het perspectief van de kostenoriëntatie geen aanknopingspunt voor een dergelijke stap (en er is derhalve gekozen voor een aanpassing in de inkomstenmaatstaven (zie § 3.3.)).

De leden van de CDA-fractie stellen er prijs op de CPB-notitie te ontvangen.

Wij hebben de bedoelde notitie als bijlage 11 bij deze nota gevoegd.

4.7.5. Overige aspecten inzake de fysieke structuur

Slechte bodem

De Rgf gaat in zijn advies tevens in op de consequenties van de onder de FVW'84 gestarte hermeting van de slechte bodem. De Rgf ziet in de uitkomsten een bevestiging van zijn jarenlang pleiten voor een differentiatie tussen bebouwd en onbebouwd. De Rgf doet nog geen concreet voorstel over de mate waarin de extra kosten moeten worden gecompenseerd. Hij geeft wel aan binnen welke marges dat zou kunnen gebeuren. In het rapport worden de elementen van een maatstaf slechte bodem gepresenteerd. Hij geeft aan nog geen standpunt te hebben bepaald over de mate waarin slechte bodem kostendekkend (100% of 50%) zou moeten zijn. De argumenten pro en contra volledige compensatie worden opgesomd, maar de afweging van deze pro's en contra's is uiteindelijk een politieke, aldus de Rgf. De Rgf wijst tevens op de noodzaak nog voor 80 gemeenten meetgegevens te verzamelen.

Wij hebben inmiddels opdracht gegeven aan de RGD om de nog ontbrekende gegevens te verzamelen. Deze zullen naar verwachting voor het eind van het jaar beschikbaar zijn. Invoering van een nieuwe maatstaf zal vervolgens zo spoedig mogelijk plaatsvinden. Op dat moment, als alle gegevens beschikbaar zijn, zullen wij ons ook buigen over de vraag of de kosten van slechte bodem bij riolering dan voor 50% of voor 100% in het gemeentefonds moeten worden gecompenseerd. Nu zijn ze, conform het eerdere Rgf-advies, voor 50% meegewogen. Tot die tijd zal de huidige verfijning op basis van de oude meetgegevens van kracht blijven.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is onderzoek uit te voeren naar de dieper gelegen bodemgesteldheid.

Een dergelijk onderzoek zou alleen nodig zijn als er aanleiding is het criterium van wat wordt verstaan onder «slechte bodem» zou wijzigen. Dat is niet aan de orde. Het is derhalve niet noodzakelijk de kwaliteit van dieper gelegen bodemlagen te meten.

De hierboven genoemde extra meting heeft betrekking op nog niet gemeten gebieden langs de rand van het pleistoceen, waarbij op dezelfde diepte wordt gemeten als bij de reeds uitgevoerde metingen.

Oppervlakte bebouwd

Naast de hiervoor genoemde punten adviseert de Rgf tevens om de huidige maatstaf oppervlakte bebouwd te vervangen door een andere. De leden van de PvdA-fractie vragen of wij bereid zijn dit advies over te nemen.

Ook dit sluit aan bij hetgeen wij in de memorie van toelichting (bladzijde 48) over deze maatstaf hebben aangegeven, namelijk dat wij zoeken naar een vervanger voor de nu gehanteerde maatstaf. Wij wezen daarbij mede op de hoge prijs van het verzamelen en verwerken van deze maatstaf.

Terecht wijst de Rgf er op dat de in de FVW'84 gebruikte maatstaf oppervlakte bebouwd gezien moet worden in samenhang met het gebruik van de maatstaf hoogte kom. Nu wij (in navolging van het eerdere advies van de Rgf) afzien van het gebruik van de maatstaf hoogte kom is er ook om die reden aanleiding om tot een andere maatstaf voor oppervlakte bebouwd te komen.

Wij onderzoeken thans of het mogelijk is om met gebruikmaking van de gegevens van de zogenaamde Topografische Basiskaart (1:10 000) te komen tot een eenvoudiger en goedkoper gegeven dat de oppervlakte van bebouwing weergeeft. De suggestie van de Rgf om uit te gaan van adressendichtheid willen wij daarom voorshands niet overnemen, maar zullen wij bij het lopende onderzoek betrekken. Wij verwachten daarover binnenkort voldoende duidelijkheid te hebben. Tot die tijd gaan wij uit van de huidige maatstaf oppervlakte bebouwd. Dit levert ook geen probleem op omdat pas op zijn vroegst voor het uitkeringsjaar 1998 nieuwe bebouwingsgegevens voor de maatstaf noodzakelijk zijn.

Riolering

De leden van de GPV-fractie vragen 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.

Voor de gemeentelijke uitgaven voor riolering is met uitzondering van die kosten die uit de slechte bodem voortvloeien uitgegaan van het principe dat de kosten van onderhoud en vervanging van riolering door gemeenten gemiddeld genomen geheel uit de inkomsten op basis van het rioolrecht worden bekostigd. Dit sluit aan bij het principe van «de vervuiler betaalt». Dit betekent voorts dat kosten die samenhangen met riooloverstortpunten worden geacht via het rioolrecht te worden bekostigd.

Monumenten

De leden van de CDA-fractie vragen naar de relatie tussen de verdeelmaatstaf historische kernen en het Fonds Monumentenzorg. Deze leden vragen zich af of het mogelijk is dat gemeenten (met historische kern) een dubbele uitkering ontvangen of voor beide regelingen buiten de boot vallen.

In antwoord op deze vraag wijzen wij er op dat de verdeelmaatstaf historische kernen wordt ingezet voor uitgaven op het gebied van oudheid. Tevens speelt de maatstaf een rol bij de gemeentelijke uitgaven voor wegen en water. Hierbij is niet zozeer de aanwezigheid van monumenten relevant, maar de aanwezigheid van onroerend cultureel erfgoed als musea, oudheidkamers en oud historisch archief alsmede de mate waarin het historisch stratenpatroon en de historische waterwegen nog in de kern aanwezig zijn.

Wij gaan er bij de beantwoording van deze vraag van uit dat de leden van de CDA-fractie met het «Fonds Monumentenzorg» doelen op het in 1995 door het kabinet extra beschikbaar gestelde eenmalige bedrag van f 275 miljoen ter leniging van de grote restauratieachterstanden bij rijksmonumenten, beschermd ingevolge de Monumentenwet 1988. Daarbij gaat het om een uitkering op basis van de aanwezigheid van monumenten. Zie hierover tevens de brief, die de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op 24 november 1995 aan de Tweede Kamer heeft gezonden (kamerstukken II 1995/96, 24 247, nr. 3). Van overcompensatie is naar onze opvatting derhalve geen sprake: het gaat immers om twee verschillende bestemmingen.

Jonge monumenten

De leden van de fractie van D66 vragen welke gevolgen de conclusies van het Rgf-rapport hebben voor gemeenten met moderne monumenten. Meer in algemene zin vragen de leden van de CDA-fractie waarom jonge monumenten-steden (bijvoorbeeld Hilversum) niet worden meegenomen bij historische kernen.

Het recente rapport van de Rgf, noch eerdere onderdelen van het gedane onderzoek geven aanleiding in het verdeelstelsel een aparte positie in te ruimen voor gemeenten met moderne monumenten.

In het kader van het verzoek van de gemeente Hilversum om een aanvullende uitkering voor het jaar 1995 is nagegaan in hoeverre er in het huidige verdeelstelsel sprake is van een versturende factor op het gebied van de jonge monumenten. In de desbetreffende IFLO-rapportage is aangegeven dat dit pas kan worden onderzocht als het Monumenten Selectie Project (MSP) is afgerond. Dit MSP zou eveneens van belang kunnen zijn voor het nieuwe verdeelstelsel. In het kader van het onderhoud van het stelsel zullen wij dit element nader in het oog houden.

Overigens gaan wij ook in § 5.2. in op de positie van de gemeente Hilversum.

4.8. Maatstaf minderheden

De leden van de VVD-fractie vragen waarom wij kiezen voor de smalle definitie voor de maatstaf minderheden; zij vragen of het uit oogpunt van kostenoriëntatie niet meer voor de hand ligt te kiezen voor de door de Rgf geadviseerde bredere definitie. Ook de leden van de CDA-fractie hebben grote moeite met de door ons gekozen smalle definitie; zij vragen heroverweging op dit punt.

In de memorie van toelichting hebben wij aangegeven waarom wij kiezen voor een andere invulling van de maatstaf minderheden dan de Rgf. Naar aanleiding van de gestelde vragen gaan wij dieper op de door ons gemaakte afweging en keuze in, die overigens van meet af aan onderdeel van de voorstellen is geweest.

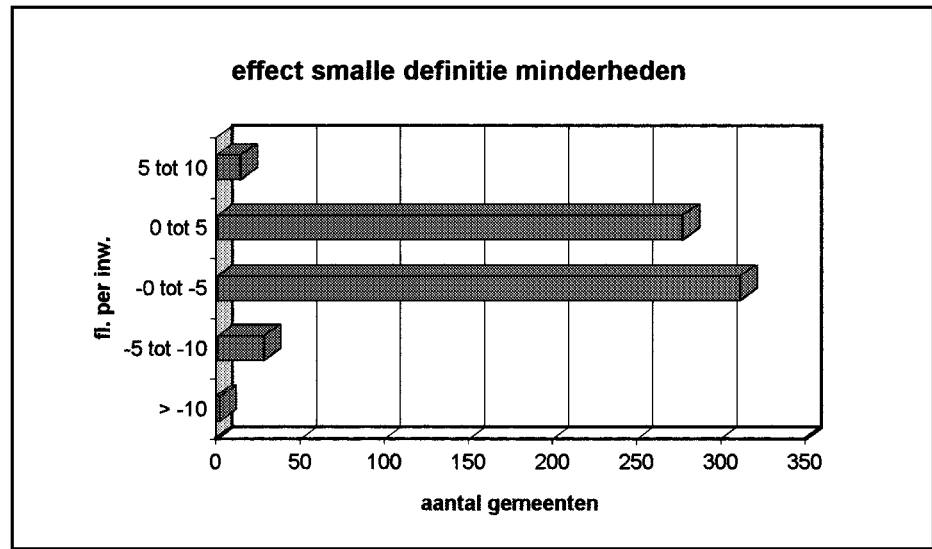
In het kader van het rijksminderhedenbeleid zijn doelgroepen gedefinieerd. In de Contourennota «Integratiebeleid etnische minderheden» (kamerstukken II 1993/94, 23 684, nr. 2) is een koers uitgezet waarin aan Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen, Arubanen en ook aan vluchtelingen, Molukkers, woonwagenbewoners en zigeuners prioriteit zal worden gegeven op de terreinen van weten, wonen en werken. Het ligt voor de hand om in principe aansluiting te zoeken bij deze rijksdefinitie, tenzij zwaarwegende overwegingen, bijvoorbeeld gebrek aan beschikbare gegevens per gemeente of kostenoriëntatie, aanleiding geven daarvan af te wijken.

De categorieën vluchtelingen, Molukkers, woonwagenbewoners en zigeuners zijn in de gekozen definitie buiten beschouwing gelaten in verband met het niet of onvoldoende beschikbaar hebben van de voor het verdeelstelsel noodzakelijke actuele gegevens per gemeente. Bij brief van 6 november 1991 is deze problematiek overigens al aan de Tweede Kamer meegedeeld, destijds in het kader van de verfijning sociale structuur, onderdeel minderheden, van de FVW'84. Voor de laatste drie van de genoemde categorieën is het herkomstcriterium niet toe te passen, omdat het niet mogelijk is op basis van geboorteland de doelgroep te selecteren. De categorie vluchtelingen is vooralsnog buiten beschouwing gelaten omdat er twijfels waren over de mate van operationaliteit van het opnemen van deze groep in de maatstaf. De noodzakelijke gegevens waren nog onvoldoende adequaat beschikbaar; het was niet mogelijk om per gemeente over het aantal aanwezige vluchtelingen, uitgesplitst naar status, te kunnen beschikken.

Zoals aangegeven zijn wij nagegaan of er zwaarwegende overwegingen zijn om van de rijksdefinitie af te wijken. Anders gezegd hebben wij onszelf de vraag gesteld, of er vanuit de uitgangspunten van het verdeelstelsel voldoende aanleiding is om tot een tweede rijksdefinitie van minderheden te komen.

Ter beantwoording van deze vraag hebben wij de verschillen in algemene uitkering berekend tussen de beide definities (cijfers 1992). Hoeveel gulden per inwoner meer dan wel minder krijgen gemeenten bij hantering van de smalle in plaats van de brede definitie.

In onderstaande frequentietabel is de uitkomst van deze vergelijking weergegeven.



Uit deze tabel blijkt dat de verschillen ten opzichte van de door de Rgf voorgestelde definitie van een zodanig geringe omvang zijn dat zij geen andere, aparte definitie van de doelgroep rechtvaardigen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen op welke termijn de gegevens met betrekking tot de vluchtelingen beschikbaar zijn. Deze leden kunnen zich goed voorstellen dat deze factor wordt meegenomen in de definitie.

Vanaf medio 1996 zal het naar verwachting mogelijk zijn om via de GBA alle vluchtelingen naar gemeente te onderscheiden. Alle vluchtelingen worden geregistreerd, inclusief hun status. Wanneer ze worden genaturaliseerd (dat duurt zo'n 7 à 8 jaar) vallen ze weg uit de definitie. Zodra de gegevens geoperationaliseerd blijken te zijn zullen wij voorstellen de maatstaf met de categorie vluchtelingen uit te breiden.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Molukse inwoners buiten de definitie van de verdeelmaatstaf minderheden vallen. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom Molukkers niet meetellen en de leden van de GPV-fractie vragen waarom Molukkers niet langer tot de minderheidsgroepen behoren. Is er apart onderzoek verricht naar de extra kosten voor gemeenten, waar grote concentraties Molukkers wonen, zo vragen deze leden zich tevens af.

Er is geen apart onderzoek verricht naar de extra kosten voor gemeenten, waar grote concentraties Molukkers wonen. In het onderzoek van de Rgf/Cebeon zijn de kosten ook niet als zodanig naar voren gekomen.

Molukkers vallen inderdaad buiten de door ons gekozen definitie. Zij vallen overigens eveneens buiten de definitie zoals door de Rgf is geadviseerd. Zoals wij hiervoor al aangaven behoren ze wel tot de doelgroepen van rijksminderhedenbeleid. De reden om deze categorie niet bij de verdeling te betrekken ligt in het ontbreken van een adequate registratie van Molukse inwoners. Daarmee wordt niet voldaan aan één van de belangrijkste criteria die voor de verdeelmaatstaven gelden.

Bij Molukse inwoners gaat het om «personen zonder land van nationaliteit van Molukse afkomst». Het herkomstcriterium biedt onvoldoende soelaas omdat niet alleen de personen zelf, maar veelal ook hun ouders en soms ook hun grootouders in Nederland zijn geboren.

Voor de verfijning minderheden uit de FVW'84 wordt derhalve al vele jaren uitgegaan van een «bevroren» stand 1983. Het aantal Molukse personen dat voor deze verfijning meetelt is gebaseerd op een schatting door de gemeenten zelf. Hieraan kleven echter twee bezwaren:

1. de gegevens zijn niet actueel; en
2. de gegevens zijn niet objectief vastgesteld.

Wij hebben er van af gezien een berekening te presenteren op basis van de «bevroren» stand 1983. De vraag van de leden van de PvdA-fractie wat de effecten zijn, uitgedrukt in de verdeling, indien ze wel meetellen, is derhalve niet zonder meer te beantwoorden. Het ontbreekt aan de benodigde betrouwbare gegevens om een actueel beeld te kunnen geven.

4.9. Maatstaf gemeentelijke herindeling

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA, de VVD en het GPV plaatsen kritische kanttekeningen bij het afschaffen van de onderdelen wachtgelden en huisvesting van de verfijning herindeling en de introductie van een sobere gewenningsbijdrage. De leden van de CDA-fractie vinden dat de onderdelen wachtgelden en huisvesting dienen te blijven bestaan, en dat de gewenningsbijdrage slechts zeer beperkt soelaas biedt. De leden van de PvdA-fractie zijn voor versobering maar menen dat de versobering met de thans voorgestelde regeling te ver is doorgeschoten. De leden van de VVD-fractie achten de voorgestelde gewenningsbijdrage wel uiterst sober en vragen zich af of voor de onderdelen startbijdrage en wachtgelden niet tot een neerwaartse bijstelling in plaats van afschaffing zou moeten worden besloten. Deze leden vragen zich voorts af of het kabinet cijfermatig kan onderbouwen dat de frictiekosten niet opwegen tegen te boeken efficiency-winsten bij gemeentelijke herindeling.

Bij de regering bestaat reeds geruime tijd onvrede over de werking van de huidige verfijning. Het gebrek aan kostenoriëntatie van de verfijning leidt tot grillige uitkomsten die niet of nauwelijks in verband zijn te brengen met de bij herindeling feitelijk optredende kosten. Daarbij is de verfijning in technische zin gecompliceerd. De belangrijkste reden voor het voorstel tot afschaffing is echter de notie dat de verfijning tot royale uitkomsten leidt die in geen verhouding staan tot het saldo van kosten en baten bij herindeling.

Een ander belangrijk bezwaar tegen de verfijning is dat de verfijning uitsluitend ziet op de kostenkant van herindelingsoperaties. De aan het herindelingsproces verbonden baten blijven buiten beschouwing. Herindelingsoperaties zijn te beschouwen als investeringsbeslissingen. Er wordt geïnvesteerd in vergroting van bestuurskracht en verbetering van de efficiency. Als herindelingsoperaties zo worden gezien worden frictiekosten bij

herindeling investeringskosten. Tegenover tijdelijke reorganisatiekosten staan structurele baten in de vorm van meer bestuurskracht en een grotere doelmatigheid. Voor ons is bestuurlijk uitgangspunt dat het herindelingsproces zo moet worden ingericht dat de kosten worden geminimaliseerd en de baten gemaximaliseerd. Uit het onderzoek van Herweijer en anderen¹ blijkt dat hiertoe goede mogelijkheden bestaan in de vorm van anticiperend en flankerend beleid. Wij menen dan ook dat het bij een perspectiefvol herindelingsproces mogelijk moet zijn om de frictiekosten terug te verdienen.

Op grond van deze overwegingen houden wij vast aan het afschaffen van de huidige verfijning en de introductie van een gewenningsbijdrage. Wij kunnen ons echter voorstellen dat er discussie mogelijk is over de maatvoering. Het minder sober maken van de gewenningsbijdrage kan worden gerealiseerd door middel van het verlengen van de periode van de bijdrage of het verlagen, dan wel afschaffen van de drempel. Langs deze weg is het mogelijk de opbrengst van de gewenningsbijdrage praktisch te verdubbelen (bijvoorbeeld voor de Brabantse herindeling: van f 36,7 miljoen in de voorgestelde variant tot f 72,0 miljoen bij een variant zonder drempel en met een duur van 5 jaar in plaats van 3 jaar).

Ongeacht de maatvoering van de versobering houden wij vast aan het afschaffen van een specifieke compensatie voor wachtgelden. Voor een dergelijke compensatie bestaat naast de gewenningsbijdrage geen enkele grond meer. Dit kan met een voorbeeld worden toegelicht. In het voorgestelde stelsel – waarin schaaffecten nagenoeg ontbreken – krijgen twee gemeenten die samengaan als nieuwe eenheid een algemene uitkering die gelijk is aan de som van de algemene uitkeringen van de voormalige gemeenten. Hieruit kan het personeel van de nieuwe gemeente uiteraard worden bekostigd. Indien de nieuwe gemeente uit efficiency-overwegingen besluit tot personeelsreductie, leidt dit in eerste instantie tot een besparing op de personeelskosten. Deze besparing zal in een aantal gevallen weliswaar gedeeltelijk teniet worden gedaan door uit te keren wachtgelden, maar per saldo zal ook in dergelijke gevallen een voordeel blijven bestaan. Terecht valt op te merken dat het voorgestelde stelsel nog wel enkele schaalgevoelige onderdelen kent. Specifiek daarop gericht stellen wij de gewenningsbijdrage voor. Het nog eens apart vergoeden van wachtgeldgevolgen zou dan ook dubbel op zijn.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat het afschaffen van de verfijning drempels kan opwerpen bij de – uit de nota vernieuwing bestuurlijke organisatie voortvloeiende – intensivering van het herindelingsbeleid. Ook de leden van de fractie van GroenLinks wijzen hierop.

Wij menen dat dit risico niet moet worden overschat. Gemeentelijke herindeling is vooral aan de orde wanneer een gemeente in bestuurlijk opzicht onvoldoende mogelijkheden heeft om huidige en toekomstige taakstellingen adequaat aan de pakken. Dat doet zich vooral voor bij – veelal verstedelijkte – centrumgemeenten en hele kleine gemeenten. Het bestuurlijk motief zal derhalve zwaarder wegen dan het financiële motief.

Hierbij komt dat de stimulerende functie van de huidige verfijning bij de gewenningsbijdrage blijft bestaan, zij het in afgeslankte vorm. Relevant is in dit verband dat de gewenningsbijdrage vanuit een optiek van kosten-oriëntatie strikt genomen niet noodzakelijk is en derhalve te beschouwen is als een extra stimulans voor herindeling.

¹ «Effecten van herindeling», Drs. J. M. J. Berghuis, Prof. dr. M. Herweijer en Mr. drs. W. J. M. Pol, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde Groningen, 1995.

Tenslotte het volgende. De leden van de CDA-fractie merken op dat het afschaffen van de verfijning is te kwalificeren als een verdere bezuinigingsmaatregel. Dat is niet juist. Het verminderen van het

kostenbeslag van de verfijning zal niet worden gevolgd door een uitname uit het fonds; niet de Rijksbegroting profiteert maar het collectief van gemeenten.

5. DE VERDELING

5.1. Bijzondere gemeenten

De leden van vele fracties wijzen op de uitkomsten van het verdeelmodel voor specifieke (groepen van) gemeenten. Wij gaan daar nader op in.

5.1.1. Vier grote steden

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat zij het enigszins onbevredigend vinden dat de kostenstructuur van de grote vier uiteindelijk op basis van aannemelijkheid is getoetst.

Uit vele reacties is naar voren gekomen, dat de indruk is ontstaan dat de grote vier niet of minder nauwgezet zouden zijn onderzocht. Wij hebben in de memorie van toelichting getracht deze indruk weg te nemen. Zoals wij daar meer uitgebreid toelichtten zijn de uitgaven zeker zo indringend onderzocht als van andere gemeenten.¹

De leden van de VVD-fractie geven aan dat zij de voor de vier grote steden gekozen oplossing van een «status aparte» onbevredigend vinden. Zij kunnen zich voorstellen dat, bij berusting in deze weeffout, gekozen zou worden voor een volstrekt afgezonderde positie van deze groep in de systematiek.

Ook wij hebben in de memorie van toelichting aangegeven de thans noodzakelijkerwijs gekozen oplossing van een vast bedrag minder fraai te vinden. Wel constateren wij dat deze gemeenten in het voorgestelde stelsel voor een veel kleiner deel afwijken van de voor alle andere gemeenten geldende systematiek dan in het nu geldende stelsel: het vaste bedrag is beduidend kleiner! Er is in de FVW'84 uitdrukkelijk voor gekozen om deze gemeenten een aparte positie te geven. Deze aparte positie, vormgegeven in een eigen woonruimteschijf, is vervolgens benut om de financiële relatie tussen het Rijk en elk van de grote vier op maat in te vullen. Daarmee is de aparte positie in de FVW'84 in de afgelopen jaren verder versterkt.

Er zijn uit de evaluatie geen aanwijzingen naar voren gekomen dat in andere gemeenten een met de vier grote steden vergelijkbaar samenspel van factoren speelt, dat de kostenstructuur zo nadrukkelijk bepaalt. Het is nu juist de mate waarin de vier grote steden worden geconfronteerd met dit samenstel van kostenfactoren dat het aannemelijk maakt, dat zij (ook) in het verleden terecht op grond van vooral bestuurlijke oordeelsvorming extra middelen uit het gemeentefonds hebben gekregen.

Wij kunnen de leden van de VVD-fractie niet volgen in hun suggestie dat, juist nu de aansluiting met andere gemeenten groter is geworden, voor de grote vier een apart fonds zou moeten worden gevormd. Een eigen fondsconstructie leidt op zichzelf niet tot een betere of eenvoudiger verdeling. Een specifiek grote vier-fonds voegt daaraan niets toe of af.

Evenmin zien wij voordeel in de suggestie van de leden van de GPV-fractie om zo'n zelfstandig fonds te beperken tot de vaste bedragen. De door hen voorgestane zelfstandige bestuurlijk-politieke oordeelsvorming is de afgelopen jaren mogelijk gebleken door de werking van de specifieke woonruimteschijven en zal ook in de toekomst mogelijk (en noodzakelijk) blijken bij de omzetting in specifieke vaste bedragen.

¹ Zie ook «Structuur in omvang», Cebeon/VB-groep, maart 1994.

De leden van de VVD-fractie constateren terecht dat het gezamenlijke herverdeeleffect van de vier grote steden op grond van de gegevens voor 1994 lager is dan op grond van de gegevens voor 1992. De orde van grootte van de achteruitgang is evenwel kleiner dan de leden van de fractie van de VVD veronderstellen. Waar het voordeel op grond van gegevens voor 1992 circa f 227 miljoen bedroeg, resulteert de berekening voor het jaar 1994 in een vooruitgang van circa f 180 miljoen.

Van een jojo-effect is geen sprake. De daling in de cijfers 1994 is het gevolg van de actualisering van met name de volumina die behoren tot de uitgavenmaatstaven, de werking van de Interimmaatregel Laag Inkomen (die als het ware een deel van het op basis van cijfers 1992 berekende voordeel al in 1994 en 1995 heeft gegeven), de toepassing van de inkomstenmaatstaf en enkele beleidsmatige keuzen die zijn gemaakt. Wat de inkomstenmaatstaf betreft kan worden vermeld dat in de Rgf-cijfers 1992 is uitgegaan van geïndexeerde OZB-gegevens.¹ Indexatie van OZB-gegevens zal dan ook leiden tot een stabiel beeld. Dat kan worden geïllustreerd aan de hand van de actualisering naar de cijfers 1995 (bijgevoegd). Zowel uitgaven- als inkomstenmaatstaven zijn nu op 1995 gebracht. Het voordeel van de vier grote steden bedraagt nu circa f 220 miljoen.

De leden van de PvdA-fractie spreken hun zorg uit over de financiële positie van de gemeente Den Haag.

De gemeente Den Haag valt op dit moment onder het artikel-12 regime. Er is derhalve sprake van een zeer zorgvuldige toetsing van de financiële positie van de gemeente Den Haag. Wij hebben er vertrouwen in dat de gemeente, na afronding van dat traject en na invoering van de nieuwe Fvw, een gezonde financiële positie zal hebben.

De leden van de VVD-fractie zouden graag weten 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.

In het rapport «Structuur in Omvang»,² waarin verslag wordt gedaan van het aanvullend onderzoek naar de positie van de grote vier in het verdeelstelsel, wordt in hoofdstuk 8 ingegaan op de eigen inkomsten van deze gemeenten. Ons staan geen andere gegevens terzake ter beschikking. Deze cijfers hebben een globaal karakter. Het is derhalve niet goed mogelijk om een zinvolle vergelijking met de door deze leden genoemde referentiecijfers te maken.

5.1.2. Gemeenten die vallen onder het restrictief beleid (ViNEx)

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD stellen vragen over het restrictief beleid uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (ViNEx), met name voor de gemeenten in het Groene Hart. Zij vragen of dit beleid aanleiding geeft tot enige aanpassing van het verdeelstelsel en op welke termijn het kabinet hierover uitsluitend denkt te kunnen geven.

Wij verwijzen in dit verband naar onze reactie in de memorie van toelichting (bladzijde 53) op de motie van de leden Versnel-Schmitz en Lankhorst. Wij gaven daar aan dat, doordat ten opzichte van de FVW'84 het progressieve schijventarief is verdwenen, het belang van het aantal woonruimten voor het verdeelstelsel wordt verminderd. Een te sterke premie op groei is daardoor op zich komen te vervallen.

Daarmee is nog niet gezegd dat er een positief element in het nieuwe verdeelstelsel zit ten behoeve van gemeenten die vallen onder het restrictief beleid. Daartoe zou immers alleen aanleiding zijn indien er voor die gemeenten ook significante kostenfactoren aan het restrictief beleid zouden zijn verbonden.

¹ In het cijferbeeld 1994 zijn de effecten van indexatie niet meegenomen.

² Cebeon/VB-groep, maart 1994.

Vooralsnog zijn die factoren niet gevonden. Dat is wellicht mede te verklaren doordat betrokken gemeenten nog bezig zijn met het afronden van een (laatste) uitbreidingsprogramma. Het is niet ondenkbaar dat gemeenten die vallen onder het restrictieve beleid op termijn een andere kostenstructuur zullen hebben dan de overige gemeenten. De opbouw van de bebouwde omgeving per gemeente is bijvoorbeeld een mengeling van nieuw en zeer nieuw (in uitbreidingsgebieden) tot oud en zeer oud. Afhankelijk van hun bouwperiode zullen verschillende wijken verschillende kosten met zich mee brengen. Voor de meeste gemeenten is dat een gemiddelde van de bouwperiodes. Wanneer de categorie nieuwbouw (vrijwel) wegvalt, en bovendien alleen nog maar in bestaande kernen kan worden gebouwd, ontstaat een afwijkend patroon waarvan kan worden nagegaan of het voldoende in het verdeelstelsel wordt gehonoreerd, zoals dat nu met de maatstaven historische kernen en bewoonde oorden 1930 gebeurt. Tevens is het denkbaar dat het beheer van natuur en landschap en van recreatieve voorzieningen specifieke kosten met zich meebrengen, gelet op de omvang van het buitengebied.

Mede naar aanleiding van de zgn. «Groene Hart-gesprekken» wordt aan de relatie tussen het restrictief beleid en het verdeelstelsel van het gemeentefonds thans door ons nader aandacht geschonken. Het zal nodig zijn inzicht te krijgen in vraagstukken als, bijvoorbeeld, de grootte van de verschillen ten opzichte van gemeenten met een «gemiddeld» woningbestand of een relatief beperkt buitengebied.

In de komende tijd kan hierover meer duidelijkheid ontstaan. Als er relevante kostenverschillen blijken ten gevolge van ruimtelijk beleid zal moeten worden gezien of die van een zodanige omvang en van een zodanig gewicht zijn dat via het instrument van het gemeentefonds naar een oplossing moet worden gezocht.

Omvangrijke opgave woningbouw

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 de grondexploitatie. Immers, de aankoop van uitleggebeden door speculanten heeft in enkele gemeenten een sterk prijsopdrijvend effect gehad, hetgeen een sluitende grondexploitatie in die gemeenten onzeker maakt. Deze leden vragen naar een overzicht van de gemeenten die het betreft, alsmede naar 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 5,3% 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.

Wij achten gemeenten in beginsel in staat via de grondexploitatie middelen te genereren voor de bijzondere kostenontwikkeling. Wij komen onder meer tot die conclusie omdat gemeenten en marktpartijen steeds vaker bereid lijken tot afspraken te komen. Bovendien wordt het instrumentarium van gemeenten versterkt via wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten, zoals thans aangehangig bij de Eerste Kamer. Voorts doet het Landbouw Economisch Instituut momenteel onderzoek naar grondtransacties in bouwgemeenten tussen agrariërs en niet-agrariërs (gemeenten en particulieren). De eerste uitkomsten wijzen er niet op dat de verwervingskosten van agrarische grond ten behoeve van uitleglocaties in het algemeen fors gestegen zijn. Er vindt geen rapportage plaats door de ViNEx-stadsgewesten en provincies over de financiële positie van grondbedrijven in relatie tot de uitvoering van de ViNEx-taakstellingen. Over de omvang van de ViNEx-woningproductie wordt wel jaarlijks

gerapporteerd. Wij beschikken daarom niet over gegevens over de grondexploitatiekosten en -baten. In het geval een Grondbedrijf te kampen heeft met tekorten, zodanig dat een gemeente minder dan 5,3% overige eigen inkomsten ontvangt, zal de gemeente binnen haar eigen begroting naar oplossingen moeten zoeken. Zij verkeert dan in een nadelige positie ten opzichte van gemeenten die wel over 5,3% overige eigen inkomsten beschikken.

5.1.3. Overige gemeenten

Algemeen

De leden van diverse fracties zijn ingegaan op door hen met name genoemde gemeenten. In een aantal gevallen worden deze aangeduid als voorbeeld voor een meer algemeen aspect. Deze zijn elders in deze nota aan de orde gekomen. Zo hebben wij in § 4.7.4. de door vele leden gestelde vragen die betrekking hebben op zogenaamde industriegemeenten als Velsen, Geleen en Terneuzen besproken in verband met onze reactie op het advies van de Rgf. Ook de gemeente Aalsmeer is in die categorie te scharen. De vragen van de leden van de PvdA die betrekking hebben op de problematiek van centrumgemeenten als Maastricht hebben wij betrokken bij onze beantwoording van de vragen die betrekking hadden op de maatstaf Klantenpotentieel (zie § 4.6.).

Recreatie- en strandgemeenten

De leden van de CDA-fractie stellen daarnaast nog enige andere typen van gemeenten met een naar hun oordeel bijzondere status aan de orde. Zo vragen zij hoe is omgegaan met gemeenten als «Kaatsheuvel» of Dronten waar grootschalige voorzieningen met een regio-overschrijdende uitstraling zijn gelegen en met gemeenten als «Scheveningen» en Noordwijk met een bovengemiddelde recreatievoorziening, die zij aanduiden als strandgemeenten.

In antwoord op de vragen van deze leden verwijzen wij naar de bevindingen van het evaluatieonderzoek. In het rapport van Cebeon/VB «Insnoeren en uitbuiken» wordt (op bladzijde 91) geconcludeerd dat de gevonden uitgavenverschillen, die samenhangen met toerisme (en daarvan lijkt in de genoemde gemeenten sprake) per saldo gedekt worden door de opbrengst van de toeristenbelasting. Ook de Rgf verwijst naar deze bevinding in zijn rapport «Naar capaciteit belast» om te beargumen-teren, waarom deze belasting bij ijking van inkomsten buiten beschouwing is gebleven.

In meer algemene zin verwijzen wij naar ons antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie, waar zij vragen of gemeenten in staat zijn aansluitverschillen tussen maatstaven en werkelijke kosten aan te tonen (§ 4.6.1.).

Zuid-Limburg

De leden van de fracties van het CDA en GroenLinks tonen zich bezorgd over de herverdeeffecten in de regio Zuid-Limburg.

Ook wij hebben in contacten met vertegenwoordigers van die regio gezien of er in het onderzoek een factor over het hoofd is gezien, dan wel dat bepaalde factoren voor die regio niet de juiste weging hebben. Tot op heden zijn er in het gesprek met de regio geen specifieke factoren gevonden. Voorts zijn de herverdeeffecten in vergelijking met gemeenten in de rest van het land goed verklaarbaar. Wij hebben echter aangegeven bereid te zijn nader met de regio in contact te treden op basis van door hen eventueel aan te leveren nadere informatie.

Haarlemmermeer

Ook de positie van de gemeente Haarlemmermeer in het verdeelstelsel roept bij de leden van de CDA-fractie vragen op.

Wij menen dat met name vanuit het specifiek geijkte deel goed te verklaren is waarom deze gemeente ten opzichte van het huidige verdeelstelsel een (forse) teruggang te zien geeft. Hoewel de Rgf in zijn recente advies over de kosten van infrastructuur geen uitspraak over specifiek genoemde gemeenten doet, menen wij toch enkele karakteristieken van deze gemeente te herkennen. De Rgf wijst bijvoorbeeld op extra kosten, verbonden met bruggen. De Rgf geeft echter ook aan dat hij thans geen mogelijkheid ziet om binnen de eisen van een objectief verdeelstelsel voor een mogelijke onderschatting van met de aanwezigheid van water gemoede kosten te corrigeren.

Wij hebben geen nadere informatie van deze gemeente waaruit de mogelijke omvang van deze onderschatting zou kunnen blijken.

5.2. Artikel 11 (voorheen artikel 12)

Beleid

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de toegang tot artikel 11 niet in feite volledig wordt afgesloten als artikel 11 alleen wordt beperkt tot verdeelfouten. Deze leden zijn van oordeel dat er snel duidelijkheid moet komen over de voorwaarden waaronder een gemeente een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds kan krijgen. Ook dit dient een verankering in de wet te krijgen.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een nadere uitwerking van de artikel 11-regeling, omdat de in dat artikel opgenomen formulering onvoldoende zicht geeft op de werking van de voorziening. Voorts vragen zij in welke mate en welke andere aanscherpingen de toegang tot deze uitkering zouden moeten beperken.

De leden van de D66-fractie vragen of het onderzoek ter beoordeling van de vraag of een aanvullende uitkering zal worden verstrekt nader kan worden toegelicht. Daarnaast willen zij weten op welke wijze rekening wordt gehouden met de oorzaken van de financiële positie.

In de huidige financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten (Financiële-Verhoudingswet 1984 en Financiële-Verhoudingsbesluit 1984) heeft het artikel 12-beleid nadere uitwerking gekregen in de zogenaamde artikel 12-circulaires. Die circulaires zijn ook aan de Tweede Kamer gezonden (laatstelijk die van 14 juni 1994, nr. IFLO94/59/U2). Die circulaire bevat de nadere uitwerking die is gegeven aan de begrippen aanmerkelijk tekort, noodzakelijke behoeften en redelijk peil van de eigen heffingen. Aanvullend daarop wordt in de junicirculaire over de uitkeringen uit het gemeentefonds de jaarlijkse aanpassing van de daarbij behorende bedragen gegeven.

Wij zijn voornemens dat beleid onder de vigeur van de nieuwe Fvw te continueren. Wij wijzen daarbij nog wel op het volgende. Zoals uit het onlangs aan de Tweede Kamer gezonden regeringsstandpunt over het Heroverwegingsrapport financieringssysteem ex artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 blijkt, zijn wij voornemens een aantal elementen uit de verschillende door de werkgroep voorgestelde varianten en aandachtspunten over te nemen. Voor een fundamentele wijziging zien wij geen aanleiding. Het beleid blijft er op gericht dat een gemeente op verantwoorde wijze weer zo snel mogelijk op eigen benen kan staan.

De huidige artikel 12-circulaire bevat tevens een (globale) beschrijving van de wijze waarop de Inspectie Financiën Lagere Overheden (IFLO) van

het ministerie van Binnenlandse Zaken haar onderzoek uitvoert. Dat onderzoek zal onder de nieuwe Fvw in wezen niet anders zijn. Ook onder de nieuwe Fvw zal de IFLO aandacht moeten besteden aan de vraag hoe de gemeente in de financiële problemen is geraakt. Afhankelijk van het antwoord op die vraag (eigen beleid of externe factoren) zal de eigen inspanning van de gemeente bij de oplossing van de problematiek worden bepaald. Bij eigen beleid zal die inspanning in beginsel zwaarder zijn dan bij een problematiek die geheel door externe factoren is veroorzaakt.

In de huidige situatie is een van de toetsingselementen de vergelijking van de gemeentelijke uitgaven per functie met het gemiddelde in de groottegroep, waartoe de artikel 12-gemeente behoort (IFLO-kengetallen). Na inwerkingtreding van de nieuwe Fvw is dat referentiekader gelet op het uitgangspunt van kostenoriëntatie niet langer bruikbaar. Immers geconstateerd is nu juist dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten van ongeveer dezelfde grootte. De omvang van de gemeente is in het voorgestelde stelsel dan ook aanmerkelijk minder bepalend voor de hoogte van de algemene uitkering.

Omdat – in globale zin – de omvang van de verdeelmaatstaven in het nieuwe verdeelstelsel aansluit bij de lasten van de onderscheiden taken, biedt dat een goed aanknopingspunt voor het ontwikkelen van een nieuw referentiekader. In eerste instantie zal een gemeente, die een beroep op artikel 11 doet, als het ware met zichzelf worden vergeleken (werkelijke lasten/baten versus opbrengst volgens de verdeelmaatstaven). Daarnaast zal de gemeente kunnen worden vergeleken met één of meer «vergelijkbare» gemeenten, waarbij de «vergelijkbaarheid» niet wordt bepaald door de grootte, maar juist door de specifieke structuurkenmerken van de «behandelde» gemeente.

Evenals dat bij (de invoering van) de Financiële-Verhoudingswet 1984 is geschied, zijn wij voornemens de nadere beleidsmatige uitwerking van de begrippen aanmerkelijk tekort, noodzakelijke behoeften en redelijk peil, alsmede de procedurele aspecten van het beleid inzake artikel 11 neer te leggen in een circulaire. Wij zijn van oordeel dat op een dergelijke wijze voldoende zekerheid wordt geschapen.

Het concept van die circulaire zal binnenkort voor advies worden gezonden aan de Rgf, VNG en IPO. Die adviesaanvraag zal ook aan de Tweede Kamer worden gezonden. Na ommekomst van de adviezen zullen wij de circulaire zo snel mogelijk aan de gemeentebesturen verzenden. Het streven is er op gericht dit uiterlijk voor 1 juli 1996 te doen, zodat snel duidelijkheid wordt geschapen over de voorwaarden waaraan een gemeente moet voldoen om te worden toegelaten tot artikel 11. Vanzelfsprekend zijn wij desgewenst bereid de circulaire met de Tweede Kamer te bespreken.

Hardheidsclausule

De leden van de CDA-fractie wijzen op (mogelijke) discrepantie tussen de memories van toelichting bij de nieuwe Fvw en de Invoeringswet. Komt er naast artikel 11 nog een apart regime of valt onder de kaders van het gemeentefonds ook artikel 11?

Ter beantwoording van deze vraag is het goed nog eens duidelijk het onderscheid aan te geven tussen enerzijds de (structurele) regeling inzake het nieuwe verdeelstelsel (vastgelegd in de Fvw en bijbehorende algemene maatregel van bestuur) en anderzijds de (tijdelijke) overgangsregeling (vastgelegd in de Invoeringswet Fvw).

Voor het structurele verdeelstelsel is in de nieuwe Fvw, net als in de FVV'84, een hardheidsclausule opgenomen, namelijk de aanvullende uitkering op grond van artikel 11. Een aparte hardheidsclausule daarnaast

achten wij niet nodig, zo hebben wij in de memorie van toelichting bij de nieuwe Fvw aangegeven.

In de Invoeringswet stellen wij een overgangsregime voor, waarbij wij aangeven dat het voor enkele gemeenten nodig kan zijn binnen de kaders van het gemeentefonds een hardheidsclausule te regelen. Die hardheidsclausule heeft uiteraard betrekking op de overgangsregeling: gemeenten die voor de eventuele hardheidsclausule in aanmerking komen zullen de overgang van de FVV'84 naar de nieuwe Fvw niet volledig in 3 jaar maken. In de nota naar aanleiding van het verslag over de Invoeringswet gaan wij hier nader op in. Daarin is een nadere concretisering opgenomen van de hardheidsclausule: gemeenten die een groter nadeel hebben dan 30% van de algemene uitkering krijgen voor het meerdere een eenmalige afkoopsom.

Met de tussenvoeging «binnen de kaders van het gemeentefonds» bedoelen wij dat de daarmee gemoeide middelen uit het gemeentefonds moeten worden gefinancierd.

Artikel 12-nadeelgemeenten (onder andere Hilversum)

De leden van de VVD-fractie constateren bij bestudering van de cijfers een aantal ongerijmdheden. Een vijftal artikel 12-gemeenten gaat achteruit. Deze leden vragen een nadere toelichting op deze op het eerste gezicht niet met de bedoelingen van de herverdeling te rijmen effecten. Zij verzoeken om daarbij ook in te gaan op conclusies uit het IFLO-rapport Hilversum 1995.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in hoeverre de regering bereid is aan de problematiek van de artikel 12-nadeelgemeenten en meer specifiek aan die van Hilversum tegemoet te komen.

Over de achteruitgang van sommige artikel 12-gemeenten kan in het algemeen het volgende worden gesteld.

De oorzaken van een artikel 12-situatie zijn niet altijd gelegen in feiten in het huidige verdeelsysteem. Ook eigen beleid, al dan niet verwijtbaar, of externe invloeden (bijvoorbeeld planologische ontwikkelingen) kunnen een rol spelen. Het is dus mogelijk dat een gemeente gunstig in het huidige verdeelsysteem zit (en er dus op achteruit gaat) en door andere omstandigheden in het verleden toch in artikel 12 verzeild is geraakt.

De leden van een aantal fracties vragen specifiek naar de gemeente Hilversum. De financiële situatie van deze gemeente is op basis van de geldende artikel 12-praktijk door de IFLO getoetst. In hun rapport wordt aangegeven dat het relevante begrotingstekort niet kan worden verklaard aan de hand van zogenaamde erkende verstorende factoren (die op een fout in het huidige verdeelstelsel zouden kunnen duiden). Er zijn blijkens het IFLO-onderzoek vrijwel geen exogene factoren geconstateerd die nopen tot hogere uitgaven op bepaalde onderdelen, – behalve niet of nauwelijks te onderbouwen – dat het omringd zijn door natuurgebied en het hebben van jonge monumenten tot hogere uitgaven voor Hilversum zou kunnen leiden. Ook het recente advies van de Rgf inzake de fysieke structuur bevestigt deze lijn. Er is derhalve uitsluitend sprake van een saneringsbijdrage, hetgeen een indicatie is van eigen gemeentelijk beleid en niet of minder van exogene factoren. In de IFLO-rapportage over 1995 is overigens terzake van de jonge monumenten een link gelegd met de afronding van het Monumenten Selectie Project (MSP). Zie daarover § 4.7.5. van deze nota.

Bodemgesteldheid

De leden van de PvdA-fractie vragen of er van kan worden uitgegaan dat artikel 12-gemeenten, die op grond van de bodemgesteldheid thans een extra bedrag krijgen, die extra uitkering op dezelfde basis ook onder de nieuwe Fvw krijgen zolang die factor niet in die wet is gecompenseerd.

Onder de FVW'84 is het staand artikel 12-beleid dat excessieve kosten voortvloeiende uit een slechte bodemgesteldheid betrokken worden bij de vaststelling van de aanvullende steun. Zolang in het verdeelsysteem nog geen factor is opgenomen die adequater dan thans tegemoet komt in de extra kosten van de bodemgesteldheid zien wij geen aanleiding dit beleid onder de nieuwe Fvw te wijzigen. Dit betekent dat gemeenten die thans op grond van de specifieke bodemgesteldheid aanvullende steun krijgen er, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht stellen, in beginsel van mogen uitgaan dat dit ook zal plaatsvinden onder de nieuwe Fvw. Wij merken hierbij evenwel op dat gemeenten die thans op bovengenoemde grond aanvullende steun krijgen en er onder de nieuwe Fvw op vooruitgaan, allereerst dit voordeel in mindering gebracht zien worden op de omvang van de aanvullende steun. Ook dit is conform het bestaande artikel 12-beleid.

Mogelijkheden voor minimabeleid en kwijtschelding

De leden van de PvdA-fractie vragen of het waar is dat 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 de exploitatie?

Het artikel 12-regime vereist van de betrokken gemeente dat het haar financiële positie niet verder verslechtert. Integendeel, zo snel mogelijk verbetert. In de praktijk betekent dit dat de gemeente geen nieuwe uitgaven mag doen waarvan het onontkoombare en onuitstelbare karakter niet is vastgesteld en waartegenover geen reële dekkingsmiddelen zijn aangewezen. Hetzelfde kan worden gesteld van de inkomsten. Indien de gemeente aan beide voorwaarden voldoet kan voor de betreffende nieuwe uitgaven respectievelijk verlaging van inkomsten ontheffing worden verleend. Cruciaal is daarbij dat de gemeente reële dekking aangeeft voor het nieuw te voeren beleid, ongeacht op welk terrein, en dus ook voor het kwijtscheldingsbeleid. Mits derhalve adequate dekking is aangegeven, zijn ook artikel 12-gemeenten in de positie een kwijtscheldingsbeleid te voeren.

Voor zover gemeentelijke heffingen niet hoger mogen zijn dan kostendekkend (bijvoorbeeld de afvalstoffenheffing en het rioolrecht), maken de lasten die voortvloeien uit het kwijtscheldingsbeleid onderdeel uit van de exploitatie van de gemeentelijke reiniging en riolering. Het gaat er immers om dat de totale opbrengst van de heffingen de kosten niet mogen overschrijden. Op begrotingsbasis kan een (reële) mate van kwijtschelding worden geraamd. Deze leidt niet (of in geringere mate) tot opbrengsten.

Aantal beroepen op artikel 11

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering uitgaat van een beperking dan wel van een toename van aanvullende uitkeringen.

In het kader van het huidige artikel 12-beleid constateren wij dat gemeenten er naar (blijven) streven hun financiële problemen zelf op te lossen. Wij verwachten dat daar onder de nieuwe Fvw geen verandering in zal optreden. Omdat het nieuwe verdeelsysteem beter aansluit op de gemeentelijke behoeften aan algemene middelen gaan wij ervan uit dat het aantal aanvullende uitkeringen op grond van «verdeelfouten» zal kunnen afnemen. Daarnaast kunnen er, net als nu, andere redenen zijn voor het aanvragen van een aanvullende uitkering.

Per saldo verwachten wij op termijn een dalende tendens in het aantal gemeenten met een aanvullende uitkering.

6. SPECIFIEKE UITKERINGEN

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA en de VVD wijzen op de samenloop van de herziening van het gemeentefonds met de overheveling naar het gemeentefonds van de uitkeringen voor sociale vernieuwing, kinderopvang en onderwijshuisvesting. Dit leidt tot diverse herverdeeleffecten, die volgens deze leden niet los van elkaar kunnen worden gezien. Zij vragen een overzicht van de stapeling van herverdeeleffecten.

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 herverdeeleffect van de uitgavenijking nieuwe Fvw en de overheveling van de specifieke uitkeringen.

De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre de lopende decentralisaties tot een verdere verfijning van de verdeelmaatstaven leiden. Daarnaast informeren deze leden welke garanties er zijn dat deze decentralisaties niet tot financieel nadeel voor gemeenten leiden. Tevens vragen deze leden of in de optiek van de regering de kans bestaat dat algemene en specifieke uitkeringen een cumulatieve werking hebben en zodoende resulteren in nieuwe ongelijkwaardigheid van het voorzieningenniveau tussen gemeenten.

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. Zij vrezen voor versnippering en vragen of het geen aanbeveling verdient te kiezen voor een specifieke toedeling aan de grote steden en andere centrumgemeenten.

In reactie op deze vragen willen wij er allereerst op wijzen dat de verschillende herverdeeleffecten in principe los van elkaar moeten worden beschouwd. Immers, ook zonder herziening van het gemeentefonds zouden de overhevelingen plaatsvinden. Zo kennen de drie overhevelingen elk voor zich hun eigen beleidsmatige afweging.

De trajecten van een nieuwe Fvw en de genoemde overhevelingen lopen in de tijd vrijwel samen. Tegen die achtergrond plaatsen wij de vraag naar een cijfermatig overzicht van de cumulatie van de herverdeeleffecten. In bijlage 12 is het gevraagde overzicht van de herverdeeleffecten opgenomen.

Uit het overzicht blijkt dat de effecten van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting doorgaans positief zijn. De effecten van de kinderopvang en de sociale vernieuwing zijn over het algemeen beperkt. Per saldo is het effect doorgaans positief. De vrees van verschillende fracties dat gemeenten te maken gaan krijgen met een opeenstapeling van kortingen lijkt niet terecht. Slechts voor enkele gemeenten is daarvan sprake. Het overzicht illustreert tevens dat de totale herverdeling wordt gedomineerd door de effecten van de herziening van het gemeentefonds.

Op grond van het vorenstaande zien wij dan ook geen aanleiding voor de benadering van de VNG om in het kader van een overgangsregeling een totaaltelling te maken van het effect van het nieuwe verdeelstelsel en de overhevelingen.

Ook delen wij niet de door de leden van de D66-fractie gevreesde kans op nieuwe ongelijkwaardigheid.

Bij de gepresenteerde herverdeeleeffecten past de kanttekening dat het cijfers betreft naar de huidige stand van zaken (maart 1996). Daarbij is het volgende van belang:

– *kinderopvang*

De verdeling van de middelen kinderopvang in 1996 is gelijk aan die in 1995, met dien verstande dat een korting van circa 17% is aangebracht. De korting houdt met name verband met de decentralisatie-impuls. Tegenover deze korting staat overigens een fiscale (loonkosten) faciliteit voor de kinderopvang, waarmee structureel een bedrag van f 45 miljoen is gemoeid. Uitgangspunt voor de verdeling is de Stimuleringsmaatregel kinderopvang 1994–1995. Wij hebben aangekondigd dat vanaf 1997 de verdeling in beginsel plaatsvindt met gebruikmaking van de maatstaven van het cluster zorg van het nieuwe verdeelstelsel.

– *onderwijshuisvesting*

Wij hebben de Tweede Kamer geïnformeerd over de verdeling van de middelen onderwijshuisvesting. Vanaf 1997 vindt deze plaats met gebruikmaking van de maatstaven van het nieuwe verdeelstelsel. In reactie op vragen van de leden van de fracties van D66 en het CDA wordt opgemerkt dat de decentralisatie aanleiding is het verdeelstelsel aan te vullen met de maatstaven aantal leerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs, onderscheiden naar de soort onderwijs, en aantal leerlingen voortgezet onderwijs. Ter beperking van de herverdeeleeffecten wordt daarnaast een overgangsregeling toegepast.

– *sociale vernieuwing*

Naar huidig inzicht wordt een tweedeling gemaakt tussen de door de leden van de SGP-fractie genoemde centrumvoorzieningen, alsmede de HALT-regeling, en de meer algemeen gespreide voorzieningen. De middelen voor de laatstgenoemde voorzieningen zullen vanaf 1997 worden verdeeld met gebruikmaking van de maatstaven van het nieuwe verdeelstelsel. De centrumvoorzieningen zullen vier jaar lang ongewijzigd worden verdeeld via het gemeentefonds. Daartoe wordt gebruik gemaakt van het zgn. integratie-artikel uit de nieuwe Fwv. Door de oude verdeling te handhaven wordt het risico van versnippering ondervangen. De overgangperiode van vier jaar is bedoeld om een zodanige ontwikkeling op het onderhavige beleidsterrein tot stand te doen komen, dat de directe toedeling aan centrumgemeenten kan worden beëindigd en tot een meer algemene toedeling van middelen kan worden gekomen. Op dat moment is de algemene uitkering van het gemeentefonds het geëigende bekostigingsinstrument. De vraag van de leden van de VVD-fractie over de specifieke toedeling aan de grote steden en centrumgemeenten hebben wij in § 4.6. beantwoord.

7. POSITIE RAAD VOOR DE GEMEENTEFINANCIËN

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD en het CDA vragen naar de toekomst/opvolging van de Rgf.

In het kader van de herziening van het adviesstelsel wordt per 1-1-1997 de Rgf opgeheven (Wet herziening adviesstelsel). Inmiddels hebben wij een voorstel voor advies naar de Raad van State gestuurd dat er toe moet leiden dat per 1-1-1997 een Raad voor de financiële verhoudingen wordt ingesteld. Wij achten het wenselijk dat een dergelijk adviescollege wordt opgericht voor de specifieke deelreinen van de financiële verhoudingen naast de oprichting van de Raad voor het openbaar bestuur per 1-1-1997,

waartoe inmiddels een voorstel bij de Tweede Kamer ligt (kamerstukken II, 1995/96, 24 616). Deze Raad zal zich richten op maatschappelijke vraagstukken van strategisch niveau. Eerder hebben wij vastgesteld dat op een aantal specifieke deelterreinen adviesbehoefte bestaan die niet goed te relateren zijn aan een breed georiënteerd adviesorgaan en instelling van een afzonderlijk adviescollege op een specifiek deelterrein kunnen rechtvaardigen (kamerstukken II, 1994/95, 23 725, nr. 6).

De Raad voor de financiële verhoudingen zal zich richten op adviezen inzake de financiële verhouding. Deze adviezen kunnen zowel van uitvoerende als beleidsmatige aard zijn. Het adviescollege zal kunnen worden geraadpleegd over de volgende onderwerpen:

1. uitvoeringskwesties waaraan principiële aspecten zijn verbonden;
2. de toepassing van artikel 11 van de Fvw;
3. verdeelvraagstukken van majeure betekenis;
4. majeure verdeelvraagstukken bij specifieke uitkeringen;
5. majeure wijzigingen in het fiscaal instrumentarium van de gemeenten en provincies.

Uit deze opsomming blijkt dat de nieuwe Raad geen ongewijzigde voortzetting is van de Rgf onder een andere naam. De nieuwe Raad zal zich, in afwijking van de huidige Rgf, ook richten op advisering over de provinciale financiën. Het bijzonder adviescollege wordt opgericht onder de verantwoordelijkheid van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën. Het gaat om een adviescollege met een beperkte omvang, namelijk maximaal zeven personen (inclusief de voorzitter). De leden zullen niet meer op voordracht van de VNG en het IPO worden benoemd, maar op voordracht van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën. Over die voordracht zal overigens wel overleg met VNG en IPO worden gevoerd.

De ambtelijke ondersteuning van de nieuwe Raad zal bij het ministerie van Binnenlandse Zaken worden ondergebracht.

8. VOEDING GEMEENTEFONDS

De leden van de SGP-fractie vragen zich af waarom de voeding en de groei van het gemeentefonds niet zijn opgenomen in de wet. De leden van de fractie van GroenLinks vragen extra aandacht voor de omvang van het gemeentefonds. De leden van de RPF-fractie vragen waarom is uitgegaan van budgettaire neutraliteit. Ook de opmerking van de leden van de CDA-fractie, dat wij met een macro-benadering ten onrechte uitgaan van een budgettair neutrale operatie, raakt de omvang van het gemeentefonds.

In het wetsvoorstel wordt niet meer zoals in artikel 4 van de FVW'84 een uitputtende opsomming opgenomen van (rijks)belastingen waar het gemeentefonds een aandeel van ontvangt. Dit artikel in de FVW'84 heeft al vele jaren geen praktische betekenis meer, aangezien de algemene uitkering uit het gemeentefonds gebaseerd is op het in de begrotingswet opgenomen verplichtingenbedrag. Uitgavenniveaus worden uitsluitend in de jaarlijkse begrotingswetten vastgelegd. Voor geen enkel uitgavenniveau, dus ook niet dat van het gemeentefonds, wordt zulks in de beleidsbepalende wetten vastgelegd.

Met het wetsvoorstel is de wijze waarop het gemeentefonds wordt gevoed in lijn gebracht met de praktijk van de nieuwe systematiek van de uitgavennormering. Daarbij wordt de omvang van het gemeentefonds gekoppeld aan de ontwikkeling van de (relevante) rijksuitgaven. Het artikel

uit de FVW'84 dat een relatie legt met de in het verleden gebruikelijke opsomming van aandelen in (rijks)belastingen is derhalve vervallen.

De leden van de fractie van GroenLinks wensen voorts een toezegging van de regering dat bij verdere decentralisatiemaatregelen niet langer meer bezuinigingen op de te decentraliseren budgetten worden toegepast. Wij zullen handelen conform de met VNG en IPO gesloten bestuursakkoorden. In beginsel hanteren wij dus bij overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene middelen het uitgangspunt dat het bedrag dat op de rijksbegroting stond in het jaar voorafgaand aan de overheveling, wordt overgeheveld.

Rechtvaardiging uitgaven nadeelgemeenten

De leden van het RPF-fractie vragen of is onderzocht of de uitgaven van gemeenten die nadeel gaan ondervinden van de nieuwe wet gerechtvaardigd zijn.

Het is in zijn algemeenheid niet aan ons om een oordeel te hebben over de rechtvaardigheid van gemeentelijke uitgaven. Waar het ons om gaat is dat de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds zo eerlijk mogelijk geschiedt. Alleen de kosten van gemeenten die samenhangen met relevant geoordeelde structuurkenmerken van gemeenten worden bij het verdeelstelsel betrokken.

De uitgaven zijn niet per gemeente apart onderzocht. Op basis van de ijkformules is bepaald welk deel van het gemeentefonds per gemeente beschikbaar is. Dat staat los van hun feitelijke uitgaven. Indien dat niveau thans hoger is dan de nieuwe algemene uitkering, zullen de nadeelgemeenten zelf moeten afwegen hoe zij dat verschil zullen opvangen. In de nota naar aanleiding van het verslag over de Invoeringswet gaan wij nader op het overgangstraject in.

9. ARTIKELEN

Artikel 4

De leden van de CDA-fractie vragen of de hier gekozen constructie geen afbreuk doet aan de fondsvorming.

In artikel 4 is bepaald dat bij Slotwet de inkomsten en uitgaven van het gemeentefonds aan elkaar gelijk worden gesteld. Deze bepaling hangt samen met de eisen die de Comptabiliteitswet stelt en doet geen afbreuk aan het fondskarakter. Ook voor de uitkeringen aan de gemeenten heeft dit geen gevolgen. Zowel onder de FVW'84 als onder dit wetsvoorstel komt het verschil tussen het in de begrotingswet opgenomen verplichtingenbedrag voor een uitkeringsjaar en de betaalde voorschotten voor dat jaar nog volledig tot uitbetaling in latere jaren. De openstaande verplichtingen per ultimo van een begrotingsjaar komen tot uitdrukking in de Slotwet van dat jaar.

Artikel 9

Naar aanleiding van artikel 9 vragen de leden van de CDA-fractie waarom de praktijk ten aanzien van het doen van mededelingen omtrent de bedragen per eenheid in de zgn. junicirculaire niet meer in de wet maar in het Besluit wordt vastgelegd.

Uit overwegingen van deregulering zijn de overleg- en informatiebepalingen in de huidige FVW kritisch tegen het licht gehouden. Daarbij is ervoor gekozen een aantal informatie-artikelen samen te brengen in één artikel. De regeling van informatie behoort, hoe belangrijk ook, onzes

inziens niet tot de hoofdlijnen van de financiële verhouding die regeling bij wet vergen. Daarom is de betreffende bepaling in het besluit opgenomen. De bestaande praktijk van het doen van mededelingen omtrent de te verwachten bedragen per eenheid in de juni-circulaire zal op basis van dit voorschrift worden voortgezet. Daarnaast zal op het besluit inzake vaststelling van deze bedragen op grond van artikel 9, tweede lid, de openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. Daarmee zijn voor de informatievoorziening ten behoeve van gemeenten voldoende waarborgen geschapen.

Artikel 11

De leden van de CDA-fractie vragen wat de zinsnede betekent dat de begrippen aanmerkelijk tekort, noodzakelijke behoeften en redelijk peil van de eigen heffingen beleidsmatig nader worden uitgewerkt. Voorts willen deze leden weten hoe de noodzakelijke objectiviteit wordt gewaarborgd.

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

Onder de vigeur van de FVW'84 is aan de beleidsmatige uitwerking van de begrippen aanmerkelijk tekort, noodzakelijke behoeften en redelijk peil van de eigen heffingen (nader) vorm gegeven in de zogenaamde artikel 12-circulaire (circulaires van 18 juli 1984, BMV84/U829, en 14 juni 1994, IFLO94/59/U2). Deze circulaires zijn ook aan de Tweede Kamer gezonden.

Ook onder de werking van de nieuwe Fvw zullen die begrippen in een dergelijke circulaire nader worden uitgewerkt. De wijze waarop dat zal geschieden is eerder in zijn algemeenheid beschreven bij het beleid inzake de uitvoering van artikel 11 (§ 5.2.).

Artikel 13

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over dit artikel verwijzen wij naar hoofdstuk 2 van deze nota over de inrichting van de wet.

Artikel 16

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over dit artikel verwijzen wij naar § 1.4. van deze nota over de bestuurlijke organisatie.

Artikel 17

De leden van de CDA-fractie geven aan de bepaling in artikel 182 van de Gemeentewet in de nieuwe Fvw te willen opnemen.

Anders dan de leden van de CDA-fractie blijven wij bij ons standpunt, dat de inhoud van artikel 182, zesde lid, van de Gemeentewet in de nieuwe Fvw kan worden gemist. Aangenomen mag worden, dat in de nota van toelichting bij een uitkeringsregeling zal worden aangegeven welke prioriteitsafwegingen tot het in de regeling neergelegde resultaat hebben geleid.

De leden van de VVD-fractie zouden een nadere toelichting willen krijgen op de passage uit de toelichting op dit artikel: «Daarbij kunnen ook inkomenspolitieke overwegingen een rol spelen». Onder welke omstan-

digheden kunnen die overwegingen een rol spelen en op welke wijze zou dat dan vertaald moeten worden?

Deze passage uit de toelichting geeft een voorbeeld van overwegingen die voor het Rijk aanleiding kunnen zijn om te kiezen voor bekostiging via een specifieke uitkering in plaats van via de algemene uitkering. Een ander voorbeeld had kunnen zijn: de bevordering van landelijk evenwichtige economische ontwikkelingen.

De herverdeling van inkomen (de distributieve functie van de overheidsfinanciën) is in beginsel voorbehouden aan het Rijk omdat deze taak slechts op centraal niveau effectief kan worden vervuld.

Omstandigheden die verder bij die overwegingen betrokken kunnen worden zijn bijvoorbeeld:

- voor de kosten van gemeenten kan geen structuurkenmerk worden vastgesteld op basis waarvan verdeling via de algemene uitkering mogelijk is;
- de uitkering heeft een tijdelijk karakter;
- onvoldoende inzicht in de omvang van de kosten.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

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

De Minister van Financiën,
G. Zalm

**HERVERDELINGSEFFECTEN VOLGENS HET GEWIJZIGD
VOORSTEL VAN WET (STAND 1995)****Toelichting bijlage A**

In deze bijlage is een overzicht gegeven van de herverdeeeffecten per gemeente conform de aangepaste wetsvoorstellen die resulteren na actualisatie van de gegevens 1994 naar 1995. Recentere OZB-gegevens alsmede indexatie van OZB-waarden met oudere peiljaren zijn belangrijke verklaringen voor verschillen tussen de herverdeeeffecten 1994 en de herverdeeeffecten 1995. Voorts zijn voor een aantal uitgavenmaatstaven, waaronder woonruimten, nieuwe gegevens beschikbaar. Ook hier ondervinden individuele gemeenten de effecten van.

Aan bijlage A zijn de volgende overzichten toegevoegd:

- a. gemeenten >50 000 inwoners
- b. gemeenten met een extreem nadeel
- c. gemeenten met een extreem voordeel

Bedragen in gulden
absoluut, resp. in fl/inw

Overzicht van (her-)verdeeleeffecten
volgens (aangepaste) voorstellen

Gemeente	Alg. Uitke- ring nieuw	Alg. Uitke- ring oud (FVW'84)	Herverdeling	Herverdeling in % AU-oud	Herverdeling in fl/inw
AALBURG	9 597 891	9 630 536	- 32 645	0	- 3
AALSMEER	15 195 614	20 786 130	- 5 590 516	- 27	- 254
AALTEN	17 385 802	16 223 321	1 162 481	7	63
AARLE-RIXTEL	4 727 975	4 559 874	168 101	4	28
ABCOUDE	4 937 445	6 610 790	- 1 673 345	- 25	- 208
ACHTKARSPLEN	27 442 276	26 010 338	1 431 939	6	51
AKERSLOOT	3 299 537	3 802 663	- 503 126	- 13	- 103
ALBLASSERDAM	14 907 730	15 114 990	- 207 260	- 1	- 12
ALBRANDSWAARD	9 970 448	12 122 993	- 2 152 546	- 18	- 142
ALKEMADE	10 571 330	11 710 374	- 1 139 044	- 10	- 79
ALKMAAR	101 546 670	101 296 022	250 648	0	3
ALMELO	83 924 420	72 489 238	11 435 181	16	176
ALMERE	113 190 304	124 177 793	- 10 987 489	- 9	- 105
ALPHEN AAN DEN RIJN	58 868 858	61 479 667	- 2 610 809	- 4	- 39
ALPHEN EN RIEL	5 391 313	5 945 448	- 554 135	- 9	- 88
AMBT DELDEN	5 994 903	5 860 996	133 907	2	25
AMBTMONTFORT	10 192 324	10 454 572	- 262 249	- 3	- 24
AMELAND	7 402 391	8 072 530	- 670 139	- 8	- 199
AMERONGEN	5 530 944	5 515 463	15 481	0	2
AMERSFOORT	109 223 578	119 374 323	- 10 150 745	- 9	- 90
AMMERZODEN	3 526 697	3 470 229	56 468	2	13
AMSTELVEEN	57 357 085	81 944 365	- 24 587 280	- 30	- 331
AMSTERDAM	1 945 619.979	1 894 723.718	50 896 261	3	70
ANDIJK	5 898 699	5 731 475	167 224	3	27
ANGERLO	3 823 672	3 747 827	75 845	2	16
ANLOO	8 338 026	7 860 534	477 491	6	60
ANNA PAULOWNA	12 610 777	11 845 245	765 532	6	59
APeldoorn	142 874 817	154 933 445	- 12 058 629	- 8	- 80
APPINGEDAM	15 913 850	12 696 915	3 216 934	25	259
ARCEN EN VELDEN	7 109 423	7 551 705	- 442 282	- 6	- 49
ARNEMUIDEN	3 671 810	3 400 954	270 855	8	55
ARNHEM	191 948 042	178 497 893	13 450 148	8	100
ASSEN	53 934 637	53 167 500	767 137	1	15
ASTEN	13 329 890	13 089 634	240 255	2	15
AVEREEST	14 107 082	13 266 643	840 440	6	57
AXEL	12 986 959	11 288 921	1 698 038	15	140
BAARLE-NASSAU	7 435 352	7 240 210	195 142	3	32
BAARN	18 791 274	20 347 078	- 1 555 804	- 8	- 63
BAKEL EN MILHEEZE	7 244 435	7 311 745	- 67 310	- 1	- 8
BARENDRECHT	15 132 754	18 942 355	- 3 809 601	- 20	- 173
BARNEVELD	35 514 090	38 641 763	- 3 127 673	- 8	- 69
BATHMEN	4 101 094	4 229 557	- 128 463	- 3	- 25
BEDUM	9 650 129	9 009 204	640 925	7	61
BEEK	12 929 036	14 102 622	- 1 173 586	- 8	- 68
BEEK EN DONK	7 441 441	7 284 944	156 496	2	16
BEEEMSTER	6 581 015	7 087 359	- 506 344	- 7	- 63
BEESEL	11 129 267	10 844 547	284 720	3	22
BEILEN	15 681 680	15 329 186	352 494	2	24
BELFELD	4 251 318	4 024 585	226 733	6	42
BELLINGWEDDE	12 656 319	11 657 256	999 063	9	105
BEMMEL	12 810 976	13 185 113	- 374 137	- 3	- 23
BENNEBROEK	3 238 607	3 917 715	- 679 108	- 17	- 132
BERGAMBACHT	7 737 317	8 522 594	- 785 276	- 9	- 84
BERGEN L	11 590 632	12 155 381	- 564 749	- 5	- 43
BERGEN NH	9 795 495	12 076 347	- 2 280 851	- 19	- 161
BERGEN OPZOOM	54 189 367	51 456 932	2 732 435	5	57
BERGEYK	9 299 931	9 133 530	166 401	2	16
BERGH	16 253 332	16 493 538	- 240 206	- 1	- 13
BERGSCHENHOEK	6 939 980	7 569 142	- 629 162	- 8	- 76
BERKEL EN RODENRIJS	11 680 795	13 711 209	- 2 030 414	- 15	- 128
BERKEL-ENSCHOT	6 737 157	7 746 761	- 1 009 604	- 13	- 96
BERLICUM	6 821 219	6 799 645	21 574	0	2
BERNHEZE	23 727 666	25 705 367	- 1 977 701	- 8	- 71
BERNISSE	9 536 545	10 524 311	- 987 765	- 9	- 80
BEST	19 616 583	19 545 321	71 262	0	3
BEUNINGEN	19 982 132	20 142 860	- 160 728	- 1	- 7

Bedragen in gulden
absoluut, resp. in fl/inw

Overzicht van (her-)verdeeleeffecten
volgens (aangepaste) voorstellen

Gemeente	Alg. Uitke- ring nieuw	Alg. Uitke- ring oud (FVW'84)	Herverdeling	Herverdeling in % AU-oud	Herverdeling in fl/inw
BEVERWIJK	33 665 287	37 737 568	- 4 072 281	- 11	- 115
BINNENMAAS	13 356 762	16 780 749	- 3 423 986	- 20	- 183
BLADEL EN NETERSEL	8 105 221	8 409 198	- 303 978	- 4	- 29
BLARICUM	4 329 118	7 580 871	- 3 251 753	- 43	- 322
BLEISWIJK	6 456 665	8 135 736	- 1 679 071	- 21	- 173
BLOEMENDAAL	8 178 199	15 303 660	- 7 125 461	- 47	- 426
BOARNSTERHIM	18 355 197	18 186 024	169 172	1	9
BODEGRAVEN	14 612 236	15 870 942	- 1 258 706	- 8	- 66
BOEKEL	8 129 445	8 177 455	- 48 010	- 1	- 5
BOLSWARD	12 083 364	10 147 998	1 935 366	19	204
BORCULO	9 029 156	8 365 389	663 767	8	66
BORGER	14 670 809	13 802 568	868 241	6	67
BORN	10 946 150	12 889 800	- 1 943 650	- 15	- 133
BORNE	16 614 500	16 398 515	215 985	1	10
BORSELE	16 370 239	20 292 849	- 3 922 610	- 19	- 184
BOSKOOP	13 172 891	12 987 596	185 295	1	13
BOXMEER	18 374 619	18 380 560	- 5 941	0	0
BOXTEL	22 414 590	20 529 439	1 885 150	9	74
BRAKEL	5 900 164	5 846 542	53 622	1	8
BREDA	154 905 396	154 811 817	93 579	0	1
BREDERWIEDE	13 304 356	13 060 375	243 981	2	20
BREUKELEN	10 032 613	12 181 708	- 2 149 095	- 18	- 156
BRIELLE	13 308 792	15 060 149	- 1 751 357	- 12	- 112
BROEKHUIZEN	1 773 319	1 772 897	421	0	0
BROUWERSHAVEN	5 319 962	5 162 313	157 648	3	41
BRUINISSE	3 671 586	3 323 006	348 579	10	98
BRUMMEN	17 839 745	17 580 172	259 573	1	12
BRUNSSUM	31 372 872	32 357 151	- 984 279	- 3	- 32
BUDEL	10 741 898	11 153 544	- 411 646	- 4	- 33
BUNNIK	7 756 723	11 116 318	- 3 359 595	- 30	- 238
BUNSCHOTEN	12 710 405	14 047 176	- 1 336 771	- 10	- 70
BUREN	8 993 128	9 765 924	- 772 797	- 8	- 76
BUSSUM	26 001 343	31 978 757	- 5 977 414	- 19	- 191
CAPELLEAAN DEN IJSSEL	56 062 257	59 726 930	- 3 664 673	- 6	- 61
CASTRICUM	15 758 644	17 451 244	- 1 692 600	- 10	- 75
CHAAM	3 634 623	3 813 592	- 178 969	- 5	- 47
COEVORDEN	15 844 279	14 672 503	1 171 776	8	78
COTHEN	1 894 289	2 184 793	- 290 504	- 13	- 111
CROMSTRIJEN	9 311 686	10 433 061	- 1 121 375	- 11	- 90
CUJK	22 039 083	21 148 504	890 580	4	39
CULEMBORG	22 707 261	20 751 860	1 955 401	9	82
DALEN	6 007 127	5 974 432	32 695	1	6
DALFSEN	13 007 169	13 006 792	378	0	0
DANTUMADEEL	21 545 650	19 051 620	2 494 030	13	127
DE BILT	20 535 314	30 182 041	- 9 646 728	- 32	- 294
DE LIER	6 817 069	7 819 962	- 1 002 893	- 13	- 97
DE MARNE	14 565 142	13 859 402	705 740	5	64
DE RONDE VENEN	23 811 120	29 788 651	- 5 977 531	- 20	- 179
DE WIJK	5 232 990	5 094 563	138 426	3	27
DELFT	112 943 692	122 712 783	- 9 769 091	- 8	- 106
DELFIJL	37 149 643	34 121 051	3 028 592	9	99
DEN DUNGEN	3 488 151	3 334 984	153 167	5	36
DEN HAM	13 201 201	12 147 947	1 053 255	9	71
DEN HELDER	65 367 284	58 678 344	6 688 940	11	110
DENEKAMP	10 699 274	10 353 115	346 159	3	28
DEURNE	27 708 856	27 868 364	- 159 508	- 1	- 5
DEVENTER	84 500 259	77 722 179	6 778 080	9	98
DIDAM	13 603 219	12 749 048	854 171	7	52
DIEMEN	19 510 001	22 298 529	- 2 788 529	- 13	- 121
DIEPENHEIM	2 688 209	2 751 916	- 63 706	- 2	- 24
DIEPENVEEN	7 713 578	8 725 246	- 1 011 668	- 12	- 96
DIESSEN	3 789 550	4 050 066	- 260 515	- 6	- 63
DIEVER	5 368 578	4 916 903	451 675	9	123
DINTELOORD EN PRINSENLAND	5 291 543	5 518 457	- 226 914	- 4	- 40
DINXPERLO	7 181 776	6 507 108	674 668	10	79
DIRKSLAND	7 001 105	6 865 500	135 605	2	18

Bedragen in gulden
absoluut, resp. in fl/inw

Overzicht van (her-)verdeeleeffecten
volgens (aangepaste) voorstellen

Gemeente	Alg. Uitke- ring nieuw	Alg. Uitke- ring oud (FWW'84)	Herverdeling	Herverdeling in % AU-oud	Herverdeling in fl/inw
DODEWAARD	3 498 861	3 476 894	21 967	1	5
DOESBURG	13 838 128	12 599 872	1 238 256	10	115
DOETINCHEM	41 778 593	40 797 579	981 014	2	22
DOMBURG	3 582 828	4 322 468	- 739 640	- 17	- 188
DONGEN	18 016 303	17 523 003	493 300	3	23
DONGERADEEL	29 955 446	27 696 163	2 259 282	8	93
DOORN	7 057 255	8 906 407	- 1 849 152	- 21	- 179
DORDRECHT	147 836 488	143 321 987	4 514 501	3	40
DRECHTERLAND	8 112 406	7 736 186	376 221	5	42
DRIEBERGEN-RIJSENBURG	13 766 745	14 473 674	- 706 929	- 5	- 3 8
DRONTEN	27 782 447	28 076 673	- 294 226	- 1	- 10
DRUNEN	15 485 599	15 147 778	337 822	2	18
DRUTEN	22 057 469	21 749 650	307 818	1	19
DUIVELAND	4 900 401	4 719 790	180 611	4	31
DUIVEN	21 543 858	21 331 376	212 482	1	9
DUSSEN	5 737 588	5 577 141	160 446	3	26
DWINGELOO	5 078 666	4 686 884	391 782	8	100
ECHT	18 678 824	18 505 618	173 206	1	9
ECHTELD	5 641 078	5 424 589	216 489	4	32
EDAM-VOLENDAM	22 156 975	24 867 383	- 2 710 408	- 11	- 104
EDE	87 736 854	92 885 622	- 5 148 768	- 6	- 52
EELDE	7 922 209	8 833 799	- 911 591	- 10	- 85
EEMNES	5 855 886	6 093 119	- 237 233	- 4	- 29
EEMSMOND	20 249 902	19 371 438	878 464	5	54
EERSEL	9 222 696	9 996 774	- 774 078	- 8	- 61
EGMOND	9 189 132	9 322 727	- 133 595	- 1	- 12
EIBERGEN	14 905 193	14 031 935	873 258	6	53
EIJSDEN	8 736 740	9 305 141	- 568 402	- 6	- 48
EINDHOVEN	234 847 682	239 371 420	- 4 523 739	- 2	- 23
ELBURG	16 439 845	16 887 285	- 447 440	- 3	- 21
ELST	14 954 653	14 935 148	19 505	0	1
EMMEN	96 647 963	100 550 480	- 3 902 517	- 4	- 42
ENKHUIZEN	20 094 335	20 053 254	41 081	0	3
ENSCHDEDE	182 888 060	173 462 262	9 425 798	5	64
EPE	29 334 566	30 664 726	- 1 330 159	- 4	- 40
ERMELLO	23 491 595	22 287 989	1 203 606	5	45
ESCH	1 518 670	1 573 905	- 55 234	- 4	- 28
ETTEN-LEUR	29 530 828	28 605 731	925 097	3	27
FERWERDERADEEL	10 913 128	9 393 237	1 519 892	16	171
FIJNAART EN HEIJNINGEN	5 613 789	5 604 839	8 950	0	1
FRANEKERADEEL	24 968 357	22 408 887	2 559 469	11	125
GAASTERLAN-SLEAT	11 761 182	11 122 279	638 902	6	67
GASSELTE	4 913 022	4 469 097	443 925	10	104
GEERTRUIDENBERG	5 354 033	6 291 216	- 937 184	- 15	- 140
GELDERMALSEN	23 376 522	25 418 561	- 2 042 039	- 8	- 89
GELDROP	22 417 542	22 759 053	- 341 512	- 2	- 13
GELEEN	33 969 819	37 422 508	- 3 452 689	- 9	- 101
GEMERT	17 335 805	16 528 340	807 465	5	44
GENDRINGEN	19 676 957	17 343 508	2 333 449	13	113
GENDT	5 920 079	5 429 350	490 728	9	70
GENEMUIDEN	6 406 983	6 714 205	- 307 221	- 5	- 37
GENNEP	15 560 441	16 277 646	- 717 206	- 4	- 43
GIESSENLANDEN	12 290 693	13 281 227	- 990 534	- 7	- 70
GIETEN	5 840 757	5 559 103	281 655	5	47
GILZE EN RIJEN	18 481 971	19 320 405	- 838 434	- 4	- 35
GOEDEREDEE	10 171 331	10 219 210	- 47 880	0	- 4
GOES	34 544 759	34 262 375	282 384	1	8
GOIRLE	14 157 734	14 767 456	- 609 723	- 4	- 32
GOOR	11 477 353	11 064 371	412 981	4	34
GORINCHEM	35 510 340	33 982 705	1 527 635	4	48
GORSSEL	11 009 177	12 386 473	- 1 377 296	- 11	- 103
GOUDA	91 894 690	87 987 197	3 907 493	4	55
GRAAFSTROOM	8 540 076	9 086 853	- 546 777	- 6	- 58
GRAFT-DE RIJP	5 144 031	5 548 212	- 404 181	- 7	- 67
GRAMSBERGEN	6 138 029	5 727 542	410 487	7	65
GRAVE	10 571 638	9 927 420	644 217	6	53

Bedragen in gulden
absoluut, resp. in fl/inw

Overzicht van (her-)verdeeleeffecten
volgens (aangepaste) voorstellen

Gemeente	Alg. Uitke- ring nieuw	Alg. Uitke- ring oud (FVW'84)	Herverdeling	Herverdeling in % AU-oud	Herverdeling in fl/inw
'S-GRAVELAND	7 108 152	7 903 405	- 795 253	- 10	- 86
'S-GRAVENDEEL	6 564 719	7 237 232	- 672 513	- 9	- 78
'S-GRAVENHAGE	914 528 722	824 649 012	89 879 710	11	203
'S-GRAVENMOER	1 724 786	1 808 102	- 83 316	- 5	- 38
'S-GRAVENZANDE	13 167 838	14 365 152	- 1 197 313	- 8	- 63
GROENLO	8 385 029	7 529 267	855 761	11	95
GROESBEEK	16 150 766	15 822 669	328 097	2	18
GRONINGEN	283 986 573	250 291 470	33 695 103	13	197
GROOTEGAST	11 943 273	11 142 758	800 515	7	71
GRUBBENVORST	5 738 787	6 065 110	- 326 323	- 5	- 48
GULPEN	6 269 031	6 416 788	- 147 757	- 2	- 19
HAAKSBERGEN	20 733 372	19 478 901	1 254 471	6	53
HAAREN	4 286 300	4 349 732	- 63 432	- 1	- 12
HAARLEM	188 077 597	189 823 812	- 1 746 215	- 1	- 12
HAARLEMMERLIEDE C.A.	3 683 652	4 818 584	- 1 134 932	- 24	- 211
HAARLEMMERMEER	69 686 830	112 199 950	- 42 513 120	- 38	- 408
HAELEN	7 572 987	8 594 837	- 1 021 851	- 12	- 103
HALSTEREN	10 145 663	9 956 960	188 703	2	14
HARDENBERG	31 075 466	30 227 325	848 141	3	25
HARDERWIJK	32 539 576	31 354 267	1 185 309	4	32
HARDINXVELD-GIESSENDAM	14 653 425	14 721 549	- 68 124	0	- 4
HAREN	13 264 292	16 132 812	- 2 868 520	- 18	- 153
HARENKARSPÉL	11 311 102	12 098 928	- 787 827	- 7	- 54
HARLINGEN	19 613 815	18 398 078	1 215 737	7	80
HARMELEN	5 485 140	5 899 108	- 413 968	- 7	- 52
HASSELT	6 476 893	6 181 820	295 073	5	40
HATTEM	9 283 648	9 573 749	- 290 102	- 3	- 25
HAVELTE	6 474 770	6 295 565	179 205	3	29
HEDEL	3 179 336	3 404 459	- 225 124	- 7	- 54
HEEL	7 810 375	7 605 192	205 183	3	24
HEEMSKERK	29 650 557	28 128 131	1 522 427	5	43
HEEMSTEDÉ	16 673 910	21 837 371	- 5 163 461	- 24	- 197
HEERDE	15 284 139	15 580 224	- 296 085	- 2	- 16
HEERENVEEN	42 128 168	39 779 982	2 348 186	6	60
HEEREWAARDEN	1 399 778	1 339 004	60 774	5	48
HEERHUGOWAARD	32 344 432	29 990 706	2 353 725	8	61
HEERJANSDAM	2 386 190	2 643 806	- 257 616	- 10	- 77
HEERLEN	112 160 488	117 313 583	- 5 153 094	- 4	- 54
HEEZE	6 839 350	7 382 261	- 542 911	- 7	- 57
HEILOO	13 963 045	16 078 891	- 2 115 846	- 13	- 101
HEINO	5 684 738	5 635 469	49 269	1	7
HELDEN	17 459 383	16 335 431	1 123 952	7	60
HELLENDOORN	29 685 072	29 145 703	539 368	2	15
HELLEVOETSLUIS	34 088 745	30 283 547	3 805 198	13	104
HELMOND	83 479 794	77 476 579	6 003 215	8	82
HELVOIRT	3 938 049	4 189 361	- 251 312	- 6	- 53
HENDRIK-IDO-AMBACHT	14 795 422	15 203 075	- 407 653	- 3	- 20
HENGELOGLD	7 135 883	6 818 594	317 290	5	38
HENGÉLO O	81 462 952	76 996 036	4 466 916	6	58
'S-HERTOGENBOSCH	118 931 266	121 168 468	- 2 237 203	- 2	- 23
HET BILDT	13 190 781	11 422 639	1 768 141	15	179
HETEREN	6 768 094	6 512 616	255 478	4	30
HEUMEN	11 531 412	11 462 525	68 887	1	5
HEUSDEN	13 516 165	13 398 667	117 498	1	19
HEYTHUYSEN	10 871 784	11 227 272	- 355 488	- 3	- 31
HILLEGOM	14 366 117	16 609 513	- 2 243 396	- 14	- 112
HILVARENBEEK	8 969 312	9 048 698	- 79 385	- 1	- 8
HILVERSUM	85 200 015	94 978 248	- 9 778 233	- 10	- 117
HOEVELAKEN	4 595 909	5 958 941	- 1 363 031	- 23	- 157
HOEVEN	5 930 188	6 242 350	- 312 162	- 5	- 38
HOLTEN	7 137 939	6 927 844	210 095	3	24
HONTENISSE	8 057 605	7 630 755	426 850	6	55
HOOGÉ EN LAGE MIERDE	3 980 348	4 340 532	- 360 184	- 8	- 86
HOOGÉ EN LAGE ZWALLUWÉ	5 151 586	5 288 962	- 137 376	- 3	- 23
HOOGÉLOON C.A.	6 717 225	7 219 642	- 502 416	- 7	- 60
HOOGÉVEEN	44 523 180	42 376 749	2 146 431	5	46

Bedragen in gulden
absoluut, resp. in fl/inw

Overzicht van (her-)verdeeleeffecten
volgens (aangepaste) voorstellen

Gemeente	Alg. Uitke- ring nieuw	Alg. Uitke- ring oud (FVW'84)	Herverdeling	Herverdeling in % AU-oud	Herverdeling in fl/inw
HOGEZAND-SAPPEMEER	41 152 569	36 026 212	5 126 357	14	152
HOORN	67 963 405	63 337 433	4 625 972	7	75
HORST	17 109 509	17 577 143	- 467 633	- 3	- 25
HOUTEN	20 732 267	24 588 340	- 3 856 073	- 16	- 125
HUIJBERGEN	1 646 357	1 741 713	- 95 356	- 5	- 49
HUISSEN	11 577 054	11 611 073	- 34 018	0	- 2
HUIZEN	31 580 952	34 724 095	- 3 143 144	- 9	- 76
HULST	19 188 760	18 825 559	363 201	2	19
HUMMELO EN KEPPEL	3 815 715	4 125 325	- 309 610	- 8	- 70
HUNSEL	5 024 774	5 187 397	- 162 623	- 3	- 27
IJSSELHAM	6 433 584	5 934 132	499 452	8	92
IJSSELMUIDEN	11 165 293	10 819 974	345 319	3	25
IJSSELSTEIN	17 712 062	18 735 446	- 1 023 385	- 5	- 45
JACOBSWOUDE	9 199 998	10 676 358	- 1 476 360	- 14	- 137
KAMPEN	36 553 121	32 858 303	3 694 818	11	113
KAPELLE	8 915 528	8 807 859	107 669	1	10
KATWIJK	28 655 686	32 090 053	- 3 434 367	- 11	- 84
KERKRADE	55 168 742	56 565 839	- 1 397 097	- 2	- 27
KERKWIK	5 496 029	5 732 231	- 236 202	- 4	- 36
KESSEL	4 059 603	3 901 112	158 491	4	39
KESTEREN	7 886 020	7 318 783	567 237	8	55
KLUNDERT	5 173 059	7 272 934	- 2 099 874	- 29	- 313
KOLLUMERLAND C.A.	14 084 995	12 835 061	1 249 934	10	98
KORENDIJK	8 262 867	8 931 342	- 668 475	- 7	- 66
KRIMPEN AAN DEN IJSSEL	20 236 393	22 786 658	- 2 550 265	- 11	- 92
LANDERD	12 463 855	12 895 272	- 431 416	- 3	- 31
LANDGRAAF	37 431 439	36 863 547	567 892	2	14
LANDSMEER	7 533 713	9 040 502	- 1 506 789	- 17	- 145
LANGBROEK	1 781 291	1 957 263	- 175 972	- 9	- 83
LANGEDIJK	15 724 124	17 410 792	- 1 686 668	- 10	- 75
LAREN	5 317 406	9 641 691	- 4 324 285	- 45	- 372
LEEK	17 438 487	15 901 624	1 536 862	10	84
LEENDE	3 671 089	4 059 792	- 388 703	- 10	- 94
LEERDAM	20 028 007	18 009 460	2 018 547	11	98
LEERSUM	5 263 512	5 402 603	- 139 091	- 3	- 20
LEEUWARDEN	128 089 698	116 407 164	11 682 534	10	133
LEEUWARDERADEEL	9 367 244	8 485 639	881 605	10	91
LEIDEN	151 688 347	156 341 160	- 4 652 812	- 3	- 40
LEIDERDORP	17 819 611	19 998 201	- 2 178 590	- 11	- 92
LEIDSCHENDAM	25 821 855	32 761 223	- 6 939 368	- 21	- 202
LELYSTAD	105 228 344	99 097 841	6 130 503	6	101
LEMSTERLAND	13 364 893	11 535 198	1 829 694	16	154
LEUSDEN	17 037 858	21 569 053	- 4 531 195	- 21	- 161
LICHTENVOORDE	15 105 416	14 976 743	128 673	1	7
LIEMEER	6 324 397	6 158 880	165 517	3	24
LIEMPDE	3 473 378	3 741 068	- 267 691	- 7	- 58
LIENDEN	6 466 406	6 135 448	330 958	5	45
LIESHOUT	4 573 657	5 244 271	- 670 614	- 13	- 108
LIESVELD	7 775 417	7 957 451	- 182 034	- 2	- 19
LIMMEN	3 716 597	4 252 577	- 535 980	- 13	- 88
LINGEWAAL	9 044 782	9 430 053	- 385 271	- 4	- 37
LISSE	13 733 798	17 644 512	- 3 910 714	- 22	- 180
LITH	5 970 427	5 967 976	2 452	0	0
LITTENSERADIEL	11 384 107	11 043 583	340 525	3	33
LOCHEM	17 081 434	16 432 080	649 354	4	35
LOENEN	6 103 661	7 241 697	- 1 138 036	- 16	- 136
LOON OPZAND	17 311 077	18 184 164	- 873 087	- 5	- 39
LOOSDRECHT	5 766 979	7 572 603	- 1 805 624	- 24	- 203
LOPIK	12 181 414	13 226 275	- 1 044 861	- 8	- 80
LOPPERSUM	13 507 273	12 222 233	1 285 040	11	116
LOSSER	19 111 122	18 658 004	453 118	2	20
LUYKSGESTEL	2 713 935	2 737 310	- 23 375	- 1	- 8
MAARHEEZE	7 810 611	7 868 915	- 58 304	- 1	- 6
MAARN	4 538 976	5 301 767	- 762 791	- 14	- 130
MAARSSSEN	28 874 759	33 017 145	- 4 142 386	- 13	- 101
MAARTENSDIJK	6 907 785	8 415 049	- 1 507 264	- 18	- 162

Bedragen in gulden
absoluut, resp. in fl/inw

Overzicht van (her-)verdeeleeffecten
volgens (aangepaste) voorstellen

Gemeente	Alg. Uitke- ring nieuw	Alg. Uitke- ring oud (FVW'84)	Herverdeling	Herverdeling in % AU-oud	Herverdeling in fl/inw
MAASBRACHT	11 642 983	12 899 340	- 1 256 357	- 10	- 92
MAASBREE	10 164 397	10 248 089	- 83 691	- 1	- 7
MAASDONK	9 581 255	9 604 527	- 23 271	0	- 2
MAASDRIEL	7 775 389	7 507 777	267 612	4	29
MAASLAND	4 457 353	5 477 780	- 1 020 428	- 19	- 154
MAASSLUIS	32 640 636	30 207 424	2 433 211	8	74
MAASTRICHT	140 662 026	153 200 075	- 12 538 050	- 8	- 106
MADE EN DRIMMELEN	9 087 509	10 027 249	- 939 741	- 9	- 77
MARGRATEN	10 397 493	12 153 859	- 1 756 366	- 14	- 127
MARIEKERKE	3 432 963	3 478 176	- 45 213	- 1	- 11
MARKELO	7 197 370	6 701 856	495 514	7	71
MARUM	9 755 736	8 916 380	839 355	9	90
MAURIK	5 765 386	5 796 504	- 31 118	- 1	- 5
MEDEMBLIK	8 872 385	9 014 774	- 142 389	- 2	- 20
MEERLO-WANSSUM	5 919 902	6 069 539	- 149 637	- 2	- 21
MEERSSEN	15 208 550	16 078 360	- 869 811	- 5	- 42
MEIJEL	4 819 376	4 576 294	243 082	5	43
MENALDUMADEEL	12 682 522	12 326 025	356 497	3	27
MENTERWOLDE	12 707 086	12 448 093	258 993	2	21
MEPPEL	25 077 652	23 424 639	1 653 013	7	66
MIDDELBURG	46 990 289	44 237 250	2 753 039	6	69
MIDDELHARNIS	13 559 457	14 249 613	- 690 156	- 5	- 42
MIDDENSCHOUWEN	3 232 792	3 096 194	136 597	4	52
MIERLO	8 724 469	8 178 015	546 454	7	55
MILL EN SINT HUBERT	9 738 615	10 267 445	- 528 830	- 5	- 49
MILLINGEN AAN DE RIJN	4 764 361	4 113 413	650 947	16	115
MOERGESTEL	4 524 166	4 938 705	- 414 539	- 8	- 71
MONSTER	13 204 302	15 122 110	- 1 917 808	- 13	- 98
MONTFOORT U	9 527 850	11 279 610	- 1 751 760	- 16	- 134
MOOK EN MIDDELAAR	5 633 003	5 653 064	- 20 062	0	- 3
MOORDRECHT	6 032 732	5 437 478	595 255	11	81
MUIDEN	4 601 843	5 722 969	- 1 121 126	- 20	- 165
NAALDWIJK	18 606 755	22 442 839	- 3 836 085	- 17	- 135
NAARDEN	10 654 484	15 688 547	- 5 034 063	- 32	- 304
NEDERHORST DEN BERG	3 367 099	4 073 427	- 706 327	- 17	- 135
NEDERLEK	11 776 869	12 653 581	- 876 712	- 7	- 60
NEDERWEERT	14 317 983	14 677 100	- 359 117	- 2	- 23
NEEDE	9 908 216	9 024 400	883 816	10	81
NEERIJNEN	10 261 961	10 083 776	178 185	2	16
NIEDORP	9 675 021	9 733 023	- 58 001	- 1	- 5
NIEUW-GINNEKEN	7 957 532	9 551 895	- 1 594 363	- 17	- 134
NIEUW-LEKKERLAND	6 864 834	6 844 988	19 846	0	2
NIEUW-VOSSEMEER	2 234 328	2 146 017	88 311	4	38
NIEUWEGEIN	46 479 489	51 447 169	- 4 967 680	- 10	- 85
NIEUWERKERK AAN DEN IJSSEL	13 939 556	14 601 000	- 661 444	- 5	- 35
NIEUWKOOP	7 608 206	9 261 019	- 1 652 813	- 18	- 149
NIEUWLEUSEN	6 663 356	6 313 094	350 262	6	43
NIJEFURD	15 011 191	14 306 832	704 359	5	68
NIJEVEEN	3 130 192	3 088 392	41 800	1	14
NIJKERK	22 086 060	22 916 331	- 830 271	- 4	- 31
NIJMEGEN	209 486 777	190 109 344	19 377 433	10	131
NOORD-BEVELAND	8 106 949	8 473 694	- 366 745	- 4	- 54
NOORDER-KOGGENLAND	9 386 099	9 389 319	- 3 220	0	0
NOORDOOSTPOLDER	42 188 793	42 847 812	- 659 019	- 2	- 17
NOORDWIJK	18 236 593	20 865 381	- 2 628 787	- 13	- 103
NOORDWIJKERHOUT	10 118 478	11 541 422	- 1 422 944	- 12	- 93
NOOTDORP	6 719 113	7 684 086	- 964 973	- 13	- 114
NORG	8 255 758	7 623 086	632 671	8	89
NUENEN C.A.	15 199 344	16 696 008	- 1 496 664	- 9	- 67
NUNSPHEET	20 390 748	20 675 822	- 285 074	- 1	- 11
NUTH	12 034 182	13 582 455	- 1 548 273	- 11	- 92
OBDAM	4 661 538	4 917 051	- 255 513	- 5	- 41
ODOORN	13 615 064	12 908 127	706 936	5	56
OEGSTGEEST	11 334 080	15 086 178	- 3 752 098	- 25	- 193
OIRSCHOT	10 062 053	10 948 634	- 886 580	- 8	- 76
OISTERWIJK	14 686 599	14 997 213	- 310 614	- 2	- 16

Bedragen in gulden
absoluut, resp. in fl/inw

Overzicht van (her-)verdeeleeffecten
volgens (aangepaste) voorstellen

Gemeente	Alg. Uitke- ring nieuw	Alg. Uitke- ring oud (FVW'84)	Herverdeling	Herverdeling in % AU-oud	Herverdeling in fl/inw
OLDEBROEK	16 593 224	17 027 321	- 434 097	- 3	- 20
OLDENZAAL	28 409 680	26 710 563	1 699 117	6	55
OLST	8 242 943	8 106 037	136 906	2	15
OMMEN	17 772 670	16 792 429	980 240	6	54
ONDERBANKEN	6 472 182	6 914 658	- 442 477	- 6	- 52
OOST-, WEST- EN MIDDELBEERS	5 181 047	4 983 709	197 339	4	37
OOSTBURG	18 514 554	21 191 735	- 2 677 181	- 13	- 150
OOSTERHESSELEN	5 577 380	5 216 080	361 299	7	72
OOSTERHOUT	44 442 503	47 085 528	- 2 643 025	- 6	- 52
OOSTFLAKKEE	9 522 141	9 286 757	235 383	3	24
OOSTSTELLINGWERF	27 368 541	26 012 163	1 356 377	5	54
OOSTZAAN	6 287 820	6 749 232	- 461 413	- 7	- 56
OOTMARSUM	3 209 316	3 588 960	- 379 644	- 11	- 87
OPMEER	8 839 023	9 261 654	- 422 632	- 5	- 41
OPSTERLAND	28 206 607	27 341 689	864 918	3	31
OSS	63 780 473	60 949 393	2 831 080	5	45
OSSENDRECHT	4 677 046	4 589 967	87 078	2	17
OUD EN NIEUWGASTEL	7 133 586	7 349 619	- 216 033	- 3	- 26
OUD-BEIJERLAND	14 656 025	16 848 803	- 2 192 778	- 13	- 102
OUDENBOSCH	12 011 245	10 626 006	1 385 239	13	108
OUDER-AMSTEL	7 579 941	10 721 859	- 3 141 918	- 29	- 268
OUDERKERK	7 348 870	7 662 806	- 313 935	- 4	- 38
OUDEWATER	8 871 695	9 072 885	- 201 190	- 2	- 21
PAPENDRECHT	23 686 523	24 561 461	- 874 938	- 4	- 31
PEIZE	3 983 869	4 043 297	- 59 428	- 1	- 12
PEKELA	17 260 510	16 025 513	1 234 998	8	94
PIJNACKER	12 328 750	15 656 314	- 3 327 563	- 21	- 171
PRINSENBEEK	6 763 184	7 370 574	- 607 390	- 8	- 59
PURMEREND	74 544 549	72 365 330	2 179 219	3	34
PUTTE	3 544 450	3 251 042	293 409	9	80
PUTTEN	17 144 017	18 142 735	- 998 717	- 6	- 46
RAALTE	23 367 911	22 942 378	425 532	2	15
RAAMSDONK	10 238 199	11 813 476	- 1 575 278	- 13	- 112
RAVENSTEIN	7 532 179	7 653 754	- 121 576	- 2	- 15
REEUWIJK	8 444 525	10 012 141	- 1 567 616	- 16	- 122
REIDERLAND	13 681 103	12 577 389	1 103 714	9	155
REIMERSWAAL	18 005 501	17 434 285	571 216	3	28
RENKUM	25 517 487	30 765 840	- 5 248 353	- 17	- 161
RENSWOUDE	3 084 004	3 307 126	- 223 122	- 7	- 60
REUSEL	6 538 096	6 485 310	52 785	1	7
RHEDEN	39 539 033	43 836 837	- 4 297 804	- 10	- 95
RHENEN	14 451 508	13 848 573	602 934	4	35
RIDDERKERK	38 906 656	42 188 256	- 3 281 600	- 8	- 70
RIETHOVEN	1 927 665	2 272 776	- 345 111	- 15	- 150
RIJNSBURG	9 312 127	10 434 660	- 1 122 533	- 11	- 80
RIJNWAARDEN	8 978 047	8 563 385	414 662	5	39
RIJNWOUDE	14 893 292	17 598 219	- 2 704 927	- 15	- 139
RIJSBERGEN	4 920 570	5 341 873	- 421 304	- 8	- 71
RIJSSEN	21 584 697	18 962 391	2 622 306	14	104
RIJSWIJK	37 285 227	46 692 077	- 9 406 850	- 20	- 203
RODEN	16 598 629	15 865 291	733 338	5	39
ROERDALEN	8 389 619	8 963 029	- 573 410	- 6	- 56
ROERMOND	52 327 203	50 399 811	1 927 392	4	45
ROGGEL EN NEER	7 612 107	7 653 857	- 41 750	- 1	- 5
ROLDE	6 726 783	6 656 479	70 304	1	11
ROSENDAAL EN NISPEN	60 770 538	59 670 008	1 100 530	2	17
ROSMALEN	20 548 699	21 071 378	- 522 679	- 2	- 19
ROSSUM	2 808 975	2 855 359	- 46 384	- 2	- 15
ROTTERDAM	1 239 199.480	1 193 953.833	45 245 647	4	76
ROZENBURG	11 321 021	10 638 139	682 882	6	48
ROZENDAAL	1 524 798	1 712 769	- 187 971	- 11	- 162
RUCPHEN	18 458 366	19 078 379	- 620 013	- 3	- 28
RUINEN	8 451 284	8 194 335	256 949	3	36
RUINERWOLD	3 847 656	3 800 653	47 003	1	13
RUURLO	7 066 076	6 555 922	510 154	8	65
SAS VAN GENT	9 735 600	9 356 696	378 904	4	43

Bedragen in gulden
absoluut, resp. in fl/inw

Overzicht van (her-)verdeeleeffecten
volgens (aangepaste) voorstellen

Gemeente	Alg. Uitke- ring nieuw	Alg. Uitke- ring oud (FVW'84)	Herverdeling	Herverdeling in % AU-oud	Herverdeling in fl/inw
SASSENHEIM	9 083 008	11 524 805	- 2 441 797	- 21	- 167
SCHAGEN	14 019 978	13 625 901	394 077	3	23
SCHEEMDA	16 979 470	16 765 840	213 631	1	15
SCHERMER	4 750 151	5 198 049	- 447 898	- 9	- 91
SCHERPENZEEL	6 245 091	6 511 432	- 266 340	- 4	- 29
SCHIEDAM	98 935 393	91 197 196	7 738 197	8	105
SCHIERMONNIKOOG	2 835 981	2 569 581	266 400	10	265
SCHIJNDEL	18 165 299	17 420 032	745 267	4	33
SCHINNEN	10 074 912	11 165 464	- 1 090 552	- 10	- 78
SCHIPLUIDEN	6 933 138	7 642 491	- 709 354	- 9	- 76
SCHOONEBEEK	7 772 132	7 372 965	399 166	5	51
SCHOONHOVEN	11 021 197	10 958 249	62 949	1	5
SCHOORL	5 640 882	5 217 560	423 322	8	64
SEVENUM	6 572 527	6 334 857	237 670	4	34
SIMPELVELD	8 954 777	9 523 035	- 568 258	- 6	- 48
SINTANTHONIS	11 436 052	11 967 127	- 531 075	- 4	- 48
SINTMICHIELSGESTEL	8 614 629	9 190 571	- 575 942	- 6	- 46
SINT-OEDENRODE	14 037 503	14 497 656	- 460 153	- 3	- 27
SITTARD	52 530 341	50 950 029	1 580 312	3	33
SKARSTERLAN	27 137 992	26 193 583	944 409	4	37
SLEEN	8 938 225	8 473 447	464 778	5	53
SLIEDRECHT	22 239 093	20 590 675	1 648 418	8	69
SLOCHTEREN	14 353 947	14 623 631	- 269 683	- 2	- 19
SLUIS-AARDENBURG	8 832 277	9 047 738	- 215 461	- 2	- 33
SMALLINGERLAND	55 276 593	50 037 524	5 239 069	10	104
SMILDE	9 703 163	9 059 788	643 374	7	67
SNEEK	35 886 312	31 653 360	4 232 952	13	143
SOEST	30 574 533	37 991 477	- 7 416 944	- 20	- 175
SOMEREN	15 555 536	15 534 070	21 466	0	1
SON EN BREUGEL	9 799 527	11 858 607	- 2 059 079	- 17	- 141
SPIJKENISSE	77 660 796	72 012 885	5 647 911	8	80
SPRANG-CAPELLE	8 661 306	8 464 223	197 083	2	20
STAD DELDEN	5 114 439	5 455 864	- 341 425	- 6	- 47
STADSKANAAL	36 368 855	34 429 393	1 939 462	6	59
STANDDAARBUITEN	2 536 893	2 734 417	- 197 524	- 7	- 67
STAPHORST	14 353 833	13 721 492	632 342	5	43
STEDE BROEC	18 197 024	16 763 050	1 433 974	9	74
STEENBERGEN	13 911 803	13 927 168	- 15 364	0	- 1
STEENDEREN	4 825 226	4 903 570	- 78 344	- 2	- 17
STEENWIJK	23 702 348	21 818 309	1 884 038	9	88
STEIN	20 643 152	21 895 606	- 1 252 454	- 6	- 47
STRAMPROY	4 439 070	4 103 467	335 603	8	66
STRIJEN	7 744 652	7 949 678	- 205 026	- 3	- 23
SUSTEREN	10 664 633	11 108 881	- 444 248	- 4	- 34
SWALMEN	7 944 425	7 066 666	877 759	12	102
TEGELEN	17 609 279	15 518 399	2 090 880	13	108
TEN BOER	7 235 516	6 734 813	500 703	7	72
TERAAR	6 502 351	7 018 965	- 516 615	- 7	- 56
TERHEIJDEN	6 463 318	6 716 106	- 252 787	- 4	- 28
TERNEUZEN	34 481 875	36 794 603	- 2 312 728	- 6	- 65
TERSCHELLING	8 451 821	7 787 028	664 793	9	142
TETERINGEN	3 742 491	4 081 265	- 338 774	- 8	- 61
TEXEL	17 438 870	16 355 985	1 082 885	7	82
THOLEN	22 477 022	21 801 190	675 832	3	30
THORN	2 874 618	3 073 311	- 198 693	- 6	- 76
TIEL	36 014 139	32 962 076	3 052 063	9	89
TILBURG	211 196 390	196 163 101	15 033 289	8	91
TUBBERGEN	16 388 508	16 536 996	- 148 488	- 1	- 8
TYTSJERKSTERADIEL	27 690 720	28 159 590	- 468 870	- 2	- 15
UBBERGEN	7 910 618	8 220 332	- 309 714	- 4	- 33
UDEN	33 516 590	32 916 064	600 526	2	16
UDENHOUT	7 249 487	7 350 402	- 100 914	- 1	- 11
UITGEEST	7 116 806	7 805 455	- 688 649	- 9	- 68
UITHOORN	17 478 690	20 956 370	- 3 477 680	- 17	- 141
URK	10 386 012	9 030 336	1 355 677	15	94
UTRECHT	442 365 464	406 073 993	36 291 470	9	154

Gemeente	Overzicht van (her-)verdeeleeffecten volgens (aangepaste) voorstellen				
	Bedragen in gulden absoluut, resp. in fl/inw	Alg. Uitke- ring nieuw	Alg. Uitke- ring oud (FVW'84)	Herverdeling	Herverdeling in % AU-oud
VAALS	10 870 688	10 758 992	111 696	1	10
VALBURG	10 865 623	10 662 448	203 176	2	16
VALKENBURG	1 603 950	2 534 764	- 930 815	- 37	- 275
VALKENBURG AAN DE GEUL	14 909 336	15 691 359	- 782 023	- 5	- 43
VALKENISSE	5 086 141	5 347 491	- 261 349	- 5	- 42
VALKENSWAARD	26 457 079	27 062 211	- 605 132	- 2	- 20
VEENDAM	32 838 926	30 182 947	2 655 979	9	94
VEENENDAAL	45 794 444	45 869 876	- 75 433	0	- 1
VEERE	5 361 567	5 612 523	- 250 956	- 4	- 50
VEGHEL	28 997 925	30 664 279	- 1 666 354	- 5	- 49
VELDHOVEN	30 986 333	33 374 370	- 2 388 037	- 7	- 60
VELSEN	49 235 876	65 389 230	- 16 153 355	- 25	- 250
VENHUIZEN	7 328 365	7 077 504	250 861	4	34
VENLO	81 404 758	76 737 889	4 666 870	6	72
VENRAY	41 837 691	41 339 908	497 783	1	14
VESSEM C.A.	4 818 706	5 167 734	- 349 029	- 7	- 66
VIANEN	15 416 767	17 051 208	- 1 634 441	- 10	- 85
VIERLINGSBEEK	7 112 325	7 322 998	- 210 673	- 3	- 28
VLAARDINGEN	81 748 090	80 038 743	1 709 347	2	23
VLAGTWEDDE	20 000 481	19 116 324	884 158	5	56
VLEDDER	4 699 599	4 657 212	42 387	1	11
VLEUTEN-DE MEERN	10 582 070	14 137 011	- 3 554 940	- 25	- 221
VLIELAND	3 041 708	2 826 326	215 382	8	192
VLIJMEN	12 884 542	12 610 680	273 862	2	17
VLISSINGEN	51 476 326	48 850 612	2 625 714	5	59
VLIST	8 474 728	9 227 886	- 753 158	- 8	- 78
VOERENDAAL	9 771 098	10 516 611	- 745 513	- 7	- 56
VOORBURG	33 006 465	40 134 269	- 7 127 804	- 18	- 180
VOORHOUT	6 772 858	7 933 423	- 1 160 566	- 15	- 103
VOORSCHOTEN	13 739 441	17 894 391	- 4 154 950	- 23	- 183
VOORST	20 928 097	21 637 544	- 709 448	- 3	- 30
VORDEN	7 463 885	7 363 781	100 104	1	12
VRIES	9 234 871	9 568 382	- 333 511	- 3	- 34
VRIEZENVEEN	16 203 074	15 960 462	242 611	2	13
VUGHT	21 911 405	19 527 475	2 383 929	12	97
WAALRE	10 294 445	11 830 349	- 1 535 905	- 13	- 98
WAALWIJK	27 688 360	27 570 631	117 729	0	4
WADDINXVEEN	20 261 621	21 191 191	- 929 569	- 4	- 36
WAGENINGEN	36 341 706	34 760 137	1 581 569	5	48
WARMOND	3 587 255	3 977 586	- 390 330	- 10	- 77
WARNSVELD	7 226 063	6 421 119	804 944	13	88
WASPIK	3 690 694	3 957 589	- 266 895	- 7	- 54
WASSENAAR	12 399 048	23 778 510	- 11 379 462	- 48	- 441
WATERINGEN	10 236 732	11 766 081	- 1 529 349	- 13	- 101
WATERLAND	17 212 101	19 714 975	- 2 502 874	- 13	- 140
WEERSELO	7 856 092	8 159 288	- 303 196	- 4	- 33
WEERT	43 093 560	39 488 347	3 605 213	9	86
WEESP	15 974 362	17 303 612	- 1 329 250	- 8	- 74
WEHL	5 439 410	5 216 843	222 567	4	33
WERKENDAM	13 936 995	14 812 282	- 875 287	- 6	- 46
WERVERSHOOF	7 193 901	6 891 158	302 742	4	38
WEST MAAS ENWAAL	16 056 091	16 335 550	- 279 459	- 2	- 16
WESTER-KOGGENLAND	11 582 777	12 678 191	- 1 095 414	- 9	- 84
WESTERBORK	10 298 216	9 868 754	429 462	4	54
WESTERHOVEN	2 037 541	2 046 244	- 8 703	0	- 5
WESTERSCHOUWEN	6 517 350	7 157 001	- 639 652	- 9	- 106
WESTERVOORT	12 884 057	11 405 093	1 478 964	13	93
WESTKAPELLE	2 364 044	2 415 051	- 51 007	- 2	- 19
WESTSTELLINGWERF	29 381 510	27 770 653	1 610 858	6	66
WESTVOORNE	11 102 517	11 909 815	- 807 298	- 7	- 59
WIJERDEN	18 234 636	17 831 123	403 512	2	18
WIJERINGEN	8 362 771	7 706 373	656 398	9	78
WIJERINGERMEER	11 889 109	12 560 648	- 671 539	- 5	- 56
WIJCHEN	31 211 507	30 420 119	791 388	3	22
WIJHE	6 324 472	6 033 661	290 811	5	39
WIJK BIJ DUURSTEDEN	12 991 950	13 075 502	- 83 552	- 1	- 5

Bedragen in gulden
absoluut, resp. in fl/inw

Overzicht van (her-)verdeeleeffecten
volgens (aangepaste) voorstellen

Gemeente	Alg. Uitke- ring nieuw	Alg. Uitke- ring oud (FVW'84)	Herverdeling	Herverdeling in % AU-oud	Herverdeling in fl/inw
WILLEMSTAD	3 735 775	3 961 251	- 225 476	- 6	- 66
WINSCHOTEN	23 205 747	20 110 359	3 095 388	15	165
WINSUM	16 064 586	14 734 910	1 329 676	9	99
WINTERSWIJK	28 700 833	26 758 684	1 942 149	7	69
WISCH	19 038 062	17 309 889	1 728 173	10	87
WITTEM	6 428 985	6 854 862	- 425 877	- 6	- 54
WOENSDRECHT	8 297 604	8 731 027	- 433 422	- 5	- 43
WOERDEN	28 571 263	33 289 841	- 4 718 578	- 14	- 130
WOGNUM	6 148 697	5 973 215	175 482	3	23
WORMERLAND	11 667 282	12 646 718	- 979 436	- 8	- 68
WOUDENBERG	7 306 154	7 744 021	- 437 867	- 6	- 42
WOUDRICHEM	11 208 415	11 755 925	- 547 510	- 5	- 39
WOUW	6 539 210	6 803 958	- 264 748	- 4	- 31
WUNSERADIEL	13 496 210	12 149 522	1 346 688	11	117
WYMBRITSERADIEL	15 316 030	16 238 207	- 922 178	- 6	- 62
ZAAANSTAD	140 226 562	151 773 921	- 11 547 359	- 8	- 86
ZALTBOMMEL	10 797 644	10 339 185	458 459	4	43
ZANDVOORT	12 633 942	14 819 138	- 2 185 196	- 15	- 140
ZEDERIK	11 837 814	12 905 166	- 1 067 352	- 8	- 79
ZEEVANG	5 371 327	5 866 312	- 494 985	- 8	- 83
ZEEWOLDE	12 215 607	13 061 260	- 845 653	- 6	- 65
ZEIST	51 106 685	56 381 774	- 5 275 089	- 9	- 89
ZELHEM	10 407 592	9 651 471	756 122	8	68
ZEVENAAR	23 507 094	22 175 878	1 331 216	6	50
ZEVENBERGEN	13 302 994	13 609 871	- 306 877	- 2	- 19
ZEVENHUIZEN-MOERKAPELLE	7 878 830	9 390 646	- 1 511 817	- 16	- 150
ZIERIKZEE	12 650 258	12 944 625	- 294 367	- 2	- 29
ZIJPE	11 624 988	11 101 605	523 384	5	47
ZOETERMEER	95 284 749	108 195 527	- 12 910 778	- 12	- 123
ZOETERWOUDE	5 738 909	7 808 237	- 2 069 328	- 27	- 243
ZUIDHORN	15 887 696	15 900 936	- 13 240	0	- 1
ZUIDLAREN	9 553 681	8 899 270	654 411	7	59
ZUIDWOLDE	10 008 699	9 332 895	675 804	7	67
ZUNDERT	12 379 835	13 069 292	- 689 457	- 5	- 49
ZUTPHEN	40 291 187	37 058 665	3 232 522	9	102
ZWARTSLUIS	4 233 917	3 886 104	347 813	9	79
ZWEELOO	4 166 829	3 886 765	280 064	7	94
ZWIJNDRECHT	39 772 349	39 703 605	68 745	0	2
ZWOLLE	108 273 923	109 819 157	- 1 545 234	- 1	- 15

BIJLAGE A a

Gemeente	Overzicht van (her-)verdeeffecten volgens (aangepaste) voorstellen					
	Bedragen in gulden absoluut, resp. in fl/inw	Alg. Uitkering nieuw	Alg. Uitkering oud (FWW/84)	Herverdeling	Herverdeling in % AU-oud	Herverdeling in fl/inw
AMSTERDAM	1 945 619.979	1 894 723.718	50 896 261	3	70	722 230
ROTTERDAM	1 239 199.480	1 193 953.833	45 245 647	4	76	598 239
'S-GRAVENHAGE	914 528 722	824 649 012	89 879 710	11	203	442 937
UTRECHT	442 365 464	406 073 993	36 291 470	9	154	235 625
EINDHOVEN	234 847 682	239 371 420	- 4 523 739	- 2	- 23	196 963
GRONINGEN	283 986 573	250 291 470	33 695 103	13	197	170 658
TILBURG	211 196 390	196 163 101	15 033 289	8	91	164 368
APELDOORN	142 874 817	154 933 445	- 12 058 629	- 8	- 80	149 869
HAARLEM	188 077 597	189 823 812	- 1 746 215	- 1	- 12	148 908
ENSCHDEDE	182 888 060	173 462 262	9 425 798	5	64	148 034
NIJMEGEN	209 486 777	190 109 344	19 377 433	10	131	147 557
ARNHEM	191 948 042	178 497 893	13 450 148	8	100	134 572
ZAAANSTAD	140 226 562	151 773 921	- 11 547 359	- 8	- 86	133 504
BREDA	154 905 396	154 811 817	93 579	0	1	129 911
MAASTRICHT	140 662 026	153 200 075	- 12 538 050	- 8	- 106	118 454
LEIDEN	151 688 347	156 341 160	- 4 652 812	- 3	- 40	115 442
DORDRECHT	147 836 488	143 321 987	4 514 501	3	40	114 089
AMERSFOORT	109 223 578	119 374 323	- 10 150 745	- 9	- 90	112 389
ZOETERMEER	95 284 749	108 195 527	- 12 910 778	- 12	- 123	105 009
ALMERE	113 190 304	124 177 793	- 10 987 489	- 9	- 105	104 541
HAARLEMMERMEER	69 686 830	112 199 950	- 42 513 120	- 38	- 408	104 275
ZWOLLE	108 273 923	109 819 157	- 1 545 234	- 1	- 15	100 160
EDE	87 736 854	92 885 622	- 5 148 768	- 6	- 52	99 158
'S-HERTOGENBOSCH	118 931 266	121 168 468	- 2 237 203	- 2	- 23	96 389
HEERLEN	112 160 488	117 313 583	- 5 153 094	- 4	- 54	96 274
EMMEN	96 647 963	100 550 480	- 3 902 517	- 4	- 42	93 752
ALKMAAR	101 546 670	101 296 022	250 648	0	3	93 011
DELFT	112 943 692	122 712 783	- 9 769 091	- 8	- 106	92 457
LEEWARDEN	128 089 698	116 407 164	11 682 534	10	133	87 945
HILVERSUM	85 200 015	94 978 248	- 9 778 233	- 10	- 117	83 849
HENGELOO	81 462 952	76 996 036	4 466 916	6	58	77 409
AMSTELVEEN	57 357 085	81 944 365	- 24 587 280	- 30	- 331	74 359
VLAARDINGEN	81 748 090	80 038 743	1 709 347	2	23	73 992
HELMOND	83 479 794	77 476 579	6 003 215	8	82	73 607
SCHIEDAM	98 935 393	91 197 196	7 738 197	8	105	73 480
SPIJKENISSE	77 660 796	72 012 885	5 647 911	8	80	70 751
GOUDA	91 894 690	87 987 197	3 907 493	4	55	70 440
DEVENTER	84 500 259	77 722 179	6 778 080	9	98	69 054
ALPHEN AAN DEN RIJN	58 868 858	61 479 667	- 2 610 809	- 4	- 39	67 113
VENLO	81 404 758	76 737 889	4 666 870	6	72	65 152
PURMEREND	74 544 549	72 365 330	2 179 219	3	34	65 029
ALMELO	83 924 420	72 489 238	11 435 181	16	176	65 019
VELSEN	49 235 876	65 389 230	- 16 153 355	- 25	- 250	64 490
ROOSENDAALEN NISPEN	60 770 538	59 670 008	1 100 530	2	17	63 250
OSS	63 780 473	60 949 393	2 831 080	5	45	62 449
HOORN	67 963 405	63 337 433	4 625 972	7	75	61 374
DEN HELDER	65 367 284	58 678 344	6 688 940	11	110	60 844
LELYSTAD	105 228 344	99 097 841	6 130 503	6	101	60 722
CAPELLE AAN DEN IJSSEL	56 062 257	59 726 930	- 3 664 673	- 6	- 61	60 500
ZEIST	51 106 685	56 381 774	- 5 275 089	- 9	- 89	59 004
NIEUWEGEIN	46 479 489	51 447 169	- 4 967 680	- 10	- 85	58 151
VEENENDAAL	45 794 444	45 869 876	- 75 433	0	- 1	54 027
ASSEN	53 934 637	53 167 500	767 137	1	15	52 849
KERKRADE	55 168 742	56 565 839	- 1 397 097	- 2	- 27	52 647
OOSTERHOUT	44 442 503	47 085 528	- 2 643 025	- 6	- 52	50 642
SMALLINGERLAND	55 276 593	50 037 524	5 239 069	10	104	50 258

BIJLAGE A b

Gemeente	Overzicht van (her-)verdeeffecten volgens (aangepaste) voorstellen				
	Bedragen in gulden absoluut, resp. in fl/inw	Alg. Uitkering nieuw	Alg. Uitkering oud (FVW'84)	Herverdeling	Herverdeling in % AU-oud
WASSENAAR	12 399 048	23 778 510	- 11 379 462	- 48	- 441
BLOEMENDAAL	8 178 199	15 303 660	- 7 125 461	- 47	- 426
LAREN	5 317 406	9 641 691	- 4 324 285	- 45	- 372
BLARICUM	4 329 118	7 580 871	- 3 251 753	- 43	- 322
HAARLEMMERMEER	69 686 830	112 199 950	- 42 513 120	- 38	- 408
VALKENBURG	1 603 950	2 534 764	- 930 815	- 37	- 275
NAARDEN	10 654 484	15 688 547	- 5 034 063	- 32	- 304
DE BILT	20 535 314	30 182 041	- 9 646 728	- 32	- 294
BUNNIK	7 756 723	11 116 318	- 3 359 595	- 30	- 238
AMSTELVEEN	57 357 085	81 944 365	- 24 587 280	- 30	- 331
OUDER-AMSTEL	7 579 941	10 721 859	- 3 141 918	- 29	- 268
KLUNDERT	5 173 059	7 272 934	- 2 099 874	- 29	- 313
AALSMEER	15 195 614	20 786 130	- 5 590 516	- 27	- 254
ZOETERWOUDE	5 738 909	7 808 237	- 2 069 328	- 27	- 243
ABCOUDE	4 937 445	6 610 790	- 1 673 345	- 25	- 208
VLEUTEN-DE MEERN	10 582 070	14 137 011	- 3 554 940	- 25	- 221
OEGSTGEEST	11 334 080	15 086 178	- 3 752 098	- 25	- 193
VELSEN	49 235 876	65 389 230	- 16 153 355	- 25	- 250
LOOSDRECHT	5 766 979	7 572 603	- 1 805 624	- 24	- 203
HEEMSTEDE	16 673 910	21 837 371	- 5 163 461	- 24	- 197
HAARLEMMERLIEDE C.A.	3 683 652	4 818 584	- 1 134 932	- 24	- 211
VOORSCHOTEN	13 739 441	17 894 391	- 4 154 950	- 23	- 183
HOEVELAKEN	4 595 909	5 958 941	- 1 363 031	- 23	- 157
LISSE	13 733 798	17 644 512	- 3 910 714	- 22	- 180
PIJNACKER	12 328 750	15 656 314	- 3 327 563	- 21	- 171
SASSENHEIM	9 083 008	11 524 805	- 2 441 797	- 21	- 167
LEIDSCHEIDAM	25 821 855	32 761 223	- 6 939 368	- 21	- 202
LEUSDEN	17 037 858	21 569 053	- 4 531 195	- 21	- 161
DOORN	7 057 255	8 906 407	- 1 849 152	- 21	- 179
BLEISWIJK	6 456 665	8 135 736	- 1 679 071	- 21	- 173
BINNENMAAS	13 356 762	16 780 749	- 3 423 986	- 20	- 183
RIJSWIJK	37 285 227	46 692 077	- 9 406 850	- 20	- 203
BARENDRECHT	15 132 754	18 942 355	- 3 809 601	- 20	- 173
DE RONDE VENEN	23 811 120	29 788 651	- 5 977 531	- 20	- 179
MUIDEN	4 601 843	5 722 969	- 1 121 126	- 20	- 165
SOEST	30 574 533	37 991 477	- 7 416 944	- 20	- 175
BORSELE	16 370 239	20 292 849	- 3 922 610	- 19	- 184
BERGEN NH	9 795 495	12 076 347	- 2 280 851	- 19	- 161
BUSSUM	26 001 343	31 978 757	- 5 977 414	- 19	- 191
MAASLAND	4 457 353	5 477 780	- 1 020 428	- 19	- 154
MAARTENSDIJK	6 907 785	8 415 049	- 1 507 264	- 18	- 162
NIEUWKOOP	7 608 206	9 261 019	- 1 652 813	- 18	- 149
HAREN	13 264 292	16 132 812	- 2 868 520	- 18	- 153
VOORBURG	33 006 465	40 134 269	- 7 127 804	- 18	- 180
ALBRANDSWAARD	9 970 448	12 122 993	- 2 152 546	- 18	- 142
BREUKELN	10 032 613	12 181 708	- 2 149 095	- 18	- 156
SON EN BREUGEL	9 799 527	11 858 607	- 2 059 079	- 17	- 141
NEDERHORST DEN BERG	3 367 099	4 073 427	- 706 327	- 17	- 135
BENNEBROEK	3 238 607	3 917 715	- 679 108	- 17	- 132
DOMBURG	3 582 828	4 322 468	- 739 640	- 17	- 188
NAALDWIJK	18 606 755	22 442 839	- 3 836 085	- 17	- 135
RENKUM	25 517 487	30 765 840	- 5 248 353	- 17	- 161
NIEUW-GINNEKEN	7 957 532	9 551 895	- 1 594 363	- 17	- 134
LANDSMEER	7 533 713	9 040 502	- 1 506 789	- 17	- 145
UITHOORN	17 478 690	20 956 370	- 3 477 680	- 17	- 141
ZEVENHUIZEN-MOERKAPELLE	7 878 830	9 390 646	- 1 511 817	- 16	- 150
LOENEN	6 103 661	7 241 697	- 1 138 036	- 16	- 136
HOUTEN	20 732 267	24 588 340	- 3 856 073	- 16	- 125
REEUWIJK	8 444 525	10 012 141	- 1 567 616	- 16	- 122
MONTFOORT U	9 527 850	11 279 610	- 1 751 760	- 16	- 134

BIJLAGE A c

Bedragen in gulden absoluut, resp. in fl/inw. Overzicht van (her-)verdeeffecten volgens (aangepaste) voorstellen
 Gemeenten met extreem voordeel (> 10%)

Gemeente	Alg. Uitkering nieuw	Alg. Uitkering oud (FVV'84)	Herverdeling	Herverdeling in % AU-oud	Herverdeling in fl/inw
APPINGEDAM	15 913 850	12 696 915	3 216 934	25	259
BOLSWARD	12 083 364	10 147 998	1 935 366	19	204
FERWERDERADEEL	10 913 128	9 393 237	1 519 892	16	171
LEMSTERLAND	13 364 893	11 535 198	1 829 694	16	154
MILLINGEN AAN DE RIJN	4 764 361	4 113 413	650 947	16	115
ALMELO	83 924 420	72 489 238	11 435 181	16	176
HET BILDT	13 190 781	11 422 639	1 768 141	15	179
WINSCHOTEN	23 205 747	20 110 359	3 095 388	15	165
AXEL	12 986 959	11 288 921	1 698 038	15	140
URK	10 386 012	9 030 336	1 355 677	15	94
HOOGEZAND-SAPPEMEER	41 152 569	36 026 212	5 126 357	14	152
RIJSSEN	21 584 697	18 962 391	2 622 306	14	104
TEGELEN	17 609 279	15 518 399	2 090 880	13	108
GRONINGEN	283 986 573	250 291 470	33 695 103	13	197
GENDRINGEN	19 676 957	17 343 508	2 333 449	13	113
SNEEK	35 886 312	31 653 360	4 232 952	13	143
DANTUMADEEL	21 545 650	19 051 620	2 494 030	13	127
OUDENBOSCH	12 011 245	10 626 006	1 385 239	13	108
WESTERVOORT	12 884 057	11 405 093	1 478 964	13	93
HELLEVOETSLUIS	34 088 745	30 283 547	3 805 198	13	104
WARNSVELD	7 226 063	6 421 119	804 944	13	88
SWALMEN	7 944 425	7 066 666	877 759	12	102
VUGHT	21 911 405	19 527 475	2 383 929	12	97
FRANEKERADEEL	24 968 357	22 408 887	2 559 469	11	125
DEN HELDER	65 367 284	58 678 344	6 688 940	11	110
GROENLO	8 385 029	7 529 267	855 761	11	95
KAMPEN	36 553 121	32 858 303	3 694 818	11	113
LEERDAM	20 028 007	18 009 460	2 018 547	11	98
WUNSERADIEL	13 496 210	12 149 522	1 346 688	11	117
MOORDRECHT	6 032 732	5 437 478	595 255	11	81
'S-GRAVENHAGE	914 528 722	824 649 012	89 879 710	11	203
LOPPERSUM	13 507 273	12 222 233	1 285 040	11	116
BRUINISSE	3 671 586	3 323 006	348 579	10	98