

Vergaderjaar 1988–1989

20 430**Wijziging van de wachtgeldbepalingen in de
Wet algemene regelen gemeentelijke indeling****Nr. 6****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 14 november 1988

Voordat ik op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen inga, vraag ik aandacht voor de door mij aangehouden volgorde. Deze wijkt af van de volgorde waarin de vragen zijn opgenomen in het Voorlopig Verslag. De vragen die een enigszins gelijksoortig karakter hebben, zijn opnieuw gegroepeerd.

1. Algemeen

De leden van de fractie van het C.D.A. gaven te kennen nog de nodige reserves te hebben ten aanzien van het wetsvoorstel. Zij stelden tegen die achtergrond een aantal vragen. Die betroffen in de eerste plaats de redengeving van het onderhavige voorstel, te weten het streven naar mogelijk open-einderegelingen te beëindigen, dan wel te beperken met het oog op de beheersbaarheid van de rijksuitgaven. Zij verzochten de regering in te gaan op de vraag of de beheersbaarheid van de bestaande regeling voor de rijksoverheid in de afgelopen jaren een probleem is geweest. Zij refereerden daarbij aan de rekeningen van de voorbije jaren, waaruit niet valt op te maken dat zich problemen hebben voorgedaan. Zij vroegen de regering tevens uiteen te zetten welke criteria worden gehanteerd en ten grondslag liggen aan de meerjarenramingen van de begrotingspost «wachtgelden gemeentelijke herindeling».

De leden van de P.v.d.A.-fractie merkten op zich uit het oogpunt van het streven naar financiële decentralisatie met het wetsvoorstel te kunnen verenigen. Het argument van de beëindiging van een open-einderegeling sprak deze leden echter minder aan.

De leden van de fractie van de V.V.D. kunnen zich in het algemeen vinden in het streven open-einderegelingen op te heffen. Naar de mening van deze leden moet de wachtgeldregeling voor ambtenaren, die betrokken zijn bij een gemeentelijke herindeling echter naar haar aard (typisch) een open-einderegeling zijn. Het onderhavige wetsvoorstel kan naar hun mening dan ook geen ander effect hebben dan dat het «risico» van het Rijk bij de gemeenten wordt gelegd.

De leden van de fractie van de S.G.P. toonden zich op zichzelf genomen voorstander van het beëindigen dan wel beperken van open-einderegelingen. Zij vroegen zich echter af of dit argument – het zoveel mogelijk beperken van open-einderegelingen – op zichzelf een voldoende

motivering kon vormen voor het onderhavige wetsvoorstel, mede gelet op de omstandigheid dat het initiatief tot herindeling in het algemeen niet van de her in te delen gemeenten uitgaat.

De verlegging van het risico van de open-einderegeling naar de gemeenten gaf de leden van alle genoemde fracties aanleiding een nadere uiteenzetting van de zijde van de regering te vragen. Tevens werd vanuit alle genoemde fracties gevraagd naar de toereikendheid van de middelen, die naar verwachting kunnen worden overgeheveld naar het Gemeentefonds. Dit mede omdat de memorie van toelichting op dat punt onvoldoende duidelijkheid zou verschaffen.

Ik ga graag op de gestelde vragen in. Daartoe merk ik het volgende op. In de jaren 1982, 1983 en 1985 bleek dat de oorspronkelijk begrote bedragen niet toereikend waren, zodat de bezwaren, verbonden aan een open-einderegeling als de onderhavige, toen meer expliciet naar voren kwamen. De betreffende begrotingen zijn in verband met deze overschrijdingen aangepast en met de Minister van Financiën is in dit kader afgesproken dat het toekomstige tempo van de gemeentelijke herindelingsvoorstellen mede zou worden afgestemd op de in de begroting voor deze regeling beschikbaar gestelde bedragen. De toenmalige overschrijdingen en de toen (voorzien) snelle stijging van het benodigde budget hebben de directe aanleiding gevormd tot een herbezinning op deze open-einderegeling en tot de opstelling en de indiening van het thans voorliggende wetsvoorstel. De uitgaven die met betrekking tot wachtgeld in verband met gemeentelijke herindeling ten laste van de rijksbegroting zijn gedaan zijn de laatste jaren echter achtergebleven bij de daarvoor begrote bedragen. De oorzaak daarvan is dat als gevolg van de verwerping door de Staten-Generaal van een aantal voorstellen, na 1 januari 1986 geen gemeentelijke herindelingswetten tot stand zijn gekomen die tot nieuwe wachtgeldverplichtingen hebben geleid. De meest recente verplichtingen zijn ontstaan in verband met de Wet tot gemeentelijke herindeling van de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden (Stb. 1985, 483). Deze wet kende als datum van herindeling 1 januari 1986. Het aantal ambtenaren met wachtgeld, dat daaruit is voortgevloeid, is beperkt gebleven. Doordat de wachtgeldverplichtingen geleidelijk aflopen en nieuwe «aanwas» zich uitsluitend heeft voorgedaan vanwege de laatstgenoemde herindeling, zijn de werkelijke uitgaven na 1985 gedaald. De beheersbaarheid van de bestaande regeling – in de zin dat de uitgaven het daarvoor bestemde budget zouden overschrijden – heeft om deze reden de laatste jaren geen probleem gevormd.

De oorspronkelijke aanleiding is, gelet op het feit dat er op dit moment geen budgettaire problemen bestaan, thans minder actueel dan enige jaren geleden. Dit betekent overigens niet dat de problematiek van de open-einderegelingen in het algemeen thans minder actueel zou zijn. De open-einderegelingen hebben reeds langere tijd de bijzondere aandacht van het kabinet. Ik verwijs wat dat aangaat naar de Miljoenennota's van de laatste jaren. Ook in de Miljoenennota 1989 (Kamerstukken II 1988–1989, 20 800, nr. 1; zie met name de blz. 118 t/m 125) wordt wederom uitgebreid op deze problematiek ingegaan. De aandacht mag ook blijken uit de «Notitie Toetsingscriteria open-einderegelingen», die het parlement onlangs is voorgelegd (Kamerstukken II 1988–1989, 20 862).

De gedachte achter het onderhavige wetsvoorstel is dat de beheersbaarheid van de wachtgelduitgaven ermee is gediend, indien de overheidslaag die de omvang van de wachtgeldverplichtingen goeddeels bepaalt ook de desbetreffende uitgaven draagt. Omdat aan de betrokken gemeenten een verfijning wachtgeld wordt uitgekeerd die vrij besteedbaar is, ontstaat bij de gemeenten een prikkel om te trachten de wachtgeld te vermijden.

Ik acht het voorts een goede zaak dat met name in de beginfase de financiële flexibiliteit van een nieuwe gemeente ter zake wordt vergroot.

Dit belangrijke argument – de financiële decentralisatie – is toch wel enigszins onderbelicht gebleven in de memorie van toelichting.

De budgettaire risico's verbonden aan een open-einderegeling zijn voor de betalende overheid kleiner naarmate deze zelf meer invloed heeft op de beslissingen die tot de uitgaven leiden. In de voorgestelde nieuwe situatie draagt die overheid de financiële lasten, die de afweging maakt over de inpasbaarheid van de ambtenaren en die daarbij naast de uiterste maatregel van ontslag ook alternatieve beleidsmogelijkheden als bij voorbeeld herplaatsing, bijscholing, etc. Ik kom op deze beleidsruimte hierna nog terug.

Dat in het voorgestelde regime de risico's worden verplaatst naar de gemeenten, is naar mijn oordeel een wat te eenzijdige benadering die de indruk kan wekken dat de regering de risico's zonder meer verlegt. Er is per saldo alles afwegende zeker sprake van een verbetering.

Daarvoor heb ik drie overwegingen:

- a. de grotere financiële flexibiliteit;
- b. de omvang van de middelen die aan de gemeenten worden verstrekt;
- c. de zekerheid die vooraf voor de gemeenten bestaat omtrent de omvang van de middelen, die beschikbaar komen.

Ik benadruk dat de bedragen die gemoeid zijn met de verfijning wachtgeld van dien aard zijn, dat de gemeenten maar een zeer beperkt risico lopen. Ik kom op deze bedragen verderop in deze memorie nog terug.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de fractie van de S.G.P. dat het initiatief tot herindeling in het algemeen niet uitgaat van de her in te delen gemeenten en dat het daardoor de vraag is of het argument van het beëindigen van een open-einderegeling wel voldoende kracht heeft, merk ik het volgende op.

Feit is dat de gemeenten in het algemeen niet zelf het initiatief nemen tot een gemeentelijke herindeling, maar dat de herindeling op grond van uitspraken van de wetgever tot stand komt. De politieke eindverantwoordelijkheid voor een herindelingswet ligt op centraal niveau. Dat nu maakt het – zo begrijp ik de opmerking van deze leden – wellicht voor de hand liggend de wachtgeldten ten laste van de rijksbegroting te laten komen en niet ten laste van de betrokken gemeenten. Deze leden betwijfelen of het wetsvoorstel op dit punt consistent is. Zij gaven te kennen van oordeel te zijn dat de gemeenten slechts een zeer betrekkelijke vrijheid hebben om de hoogte van het totaal aan wachtgeldverplichtingen zelf te bepalen. De stelling van de regering, dat «de gemeenten de hoogte van de wachtgeldverplichtingen min of meer zelf bepalen» behoeft naar hun oordeel dan ook nadere toelichting.

Naar mijn mening is er geen sprake van inconsistentie.

Bij de gemeente, waarnaar de ambtenaren van opgeheven gemeenten voorlopig in dienst overgaan, wordt na de overgang een uitgebreide inpassingsprocedure doorlopen. De betrokken gemeente is daarbij vrij om afhankelijk van de plaatselijke situatie te bepalen, wie op welke plaats komt, uiteraard met dien verstande dat voor de betrokken ambtenaren een aantal rechtspositionele waarborgen geldt. De betrokken gemeente is, evenals iedere andere gemeente, verantwoordelijk voor de vaststelling van zijn personeelsformatie. Het is derhalve ook de gemeente zelf, die uiteindelijk na goed overleg beslist wie wel en wie niet binnen de vastgestelde formatie kan worden ingepast. Ik stel mij voor dat gemeenten bij hun beslissing over de inpasbaarheid van ambtenaren mede in overweging nemen dat wachtgeldlasten resulteren bij ontslag. Wellicht dat soms gekozen moet worden tussen het op wachtgeld plaatsen en inpassing op een voor de organisatie niet ideale plaats. Dat laatste brengt ook kosten met zich – de salarislasten lopen dan immers gewoon door – maar daar staat tegenover dat de produktiviteit van betrokkene nog dienstbaar wordt gemaakt voor de gemeentelijke organisatie. De verfijning wachtgeldten wordt, op basis van objectieve factoren

uit de verfijningsformule, bepaald. De omvang van de uitkering uit de verfijning wachtgeldten staat dus los van de vraag of en in welke omvang daadwerkelijk wachtgeldlasten ontstaan. Voorzover wachtgeldten door laatstgenoemde keuze worden vermeden blijft de verfijningsuitkering beschikbaar voor andere doeleinden. De afweging is pas een echte afweging indien de beslisser zich geconfronteerd weet met de lusten en de lasten van de te nemen beslissing.

Ik ben derhalve van mening dat afwegingsprocessen als geschetst het beste op één overheidsniveau kunnen plaatsvinden en wel het decentrale (gemeentelijke) niveau. Overigens wordt er mijns inziens via de algemene uitkering op passende wijze compensatie geboden en is er geen sprake van afwenteling.

Met betrekking tot de meerjarenraming van de begrotingspost «wachtgeldten gemeentelijke herindeling» en de daarbij gebruikte criteria merk ik het volgende op.

In het kader van de voorbereiding van de rijksbegroting voor 1986 is medio 1985 een (meerjaren)raming voor de begrotingspost «wachtgeldten gemeentelijke herindeling» opgesteld. De toen opgestelde reeks luidde als volgt (in mln. glds.):

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
24,5	26,7	28,6	28,6	28,6	28,6	28,6

De bovenstaande reeks is in verband met loon- en prijsbijstellingen in de periode na 1986 aangepast. Voor 1987 is het bedrag daardoor verlaagd met (afgerond) f 0,2 miljoen. Deze verlaging werkt structureel door naar 1988 en latere jaren. Voor 1988 wordt een verdere verlaging met (afgerond) f 0,4 miljoen voorzien. Deze laatste verlaging zal worden opgenomen in de 2e wijziging van de begroting van hoofdstuk VII voor het jaar 1988 (de wijziging naar aanleiding van de Najaarsnota). Deze verlaging met f 0,4 miljoen werkt eveneens structureel door naar latere jaren. In de begroting voor 1989 en de bijbehorende meerjarenraming is thans dan ook f 28,0 miljoen opgenomen. In de reeks is nog geen rekening gehouden met de voorziene overheveling naar het Gemeentefonds die vanzelfsprekend tot een vermindering van de betrokken begrotingspost zal leiden.

Bij deze in 1985 opgestelde raming is uitgegaan van een herindelings-tempo, dat in de praktijk niet is gerealiseerd. Zo zijn het voorstel tot gemeentelijke herindeling van de Bommelerwaard, het voorstel tot gemeentelijke herindeling van de gemeenten Huizen en Blaricum en het voorstel tot gemeentelijke herindeling van de Midden-Betuwe niet tot wet verheven. Daarnaast is het tempo mede vanwege ondermeer discussie over en wijzigingen in de hoofdlijnen van het herindelings-beleid, achtergebleven bij de toentertijd heersende verwachting. Bij de raming is uitgegaan van het aantal destijds in betaling zijnde wachtgelders (460). Er is voorts gebruik gemaakt van een aantal aan eerdere herindelingen ontleende globale vuistregels. Eén daarvan is dat iedere opgeheven gemeente gemiddeld ongeveer 7 wachtgelders met zich brengt. Ook is ten behoeve van de raming verondersteld dat de «oude» verplichtingen na verloop van tijd met 20% per jaar afnemen.

Uit de rekeningen van de laatste jaren is inmiddels gebleken dat de wachtgeldlasten met ca. 10% teruglopen. Ervan uitgaande dat die ontwikkeling zich in de komende jaren zal voortzetten – dat wil zeggen dat de «oude verplichtingen» van jaar op jaar met 10% afnemen – heb ik een actuele raming opgesteld van de omvang van de gelden die kunnen worden overgeheveld naar het Gemeentefonds.

Ik heb daarbij verondersteld dat de eerste overheveling nog vanuit de begroting 1988 zal plaatsvinden en dat het nieuwe wachtgeldregime ook

reeds van toepassing zal zijn voor de gemeentelijke herindeling van Utrecht-West (Stb. 1988, 426). Voorts dient het volgende in aanmerking te worden genomen. Onlangs is de 1e wijziging van de begroting van hoofdstuk VII (Binnenlandse Zaken) voor het jaar 1988 bij de Staten-Generaal ingediend (Kamerstukken II 1988–1989, 20 819). Daarin wordt voorgesteld het budget voor de post «wachtgelden gemeentelijke herindeling» te verlagen met f 1,3 miljoen. Dit bedrag betreft het proportionele eenmalige aandeel van Binnenlandse Zaken in de generale ombuigingsproblematiek van f 83,3 miljoen, zoals aangegeven in de Voorjaarsnota 1988. Het voornemen bestaat het budget daarenboven te verminderen met f 3,7 miljoen (inclusief de eerder genoemde loon- en prijsbijstelling 1988). De verdere verlaging zal worden opgenomen in de eerstvolgende wijziging van de begroting van hoofdstuk VII voor het jaar 1988 (wijziging naar aanleiding van Najaarsnota). Het voorstel is daarbij de in 1988 aan de post «wachtgelden gemeentelijke herindeling» te onttrekken middelen (tezamen, inclusief de loon- en prijsbijstellingen, afgerond f 5,0 miljoen) behalve voor loon- en prijsbijstelling ook in andere richtingen aan te wenden. De vermindering van het bedrag is naar mijn mening te verdedigen, omdat het voor 1988 oorspronkelijk begrote bedrag (f 28,4 miljoen) ruim toereikend is gebleken om aan de in 1988 ten laste van de rijksbegroting komende wachtgeldverplichtingen te voldoen. Bovendien betreft het hier een eenmalige vermindering. De in 1988 onttrokken middelen worden in 1989 alsnog in hun volle omvang aan het Gemeentefonds toegevoegd. Een en ander brengt met zich dat in 1988 op de onderhavige begrotingspost nog f 23,4 miljoen voor «wachtgelden gemeentelijke herindeling» beschikbaar is en voor 1989 en volgende jaren een bedrag van f 28,0 miljoen.

Rekening houdend met het bovenstaande, geef ik in overzicht 1 een raming van de voor 1988 en volgende jaren te verwachten overheveling naar het Gemeentefonds.

Overzicht 1

Raming van de naar het Gemeentefonds over te hevelen middelen.

Begrotingsjaar	Totaal, bedragen per jaar (in mln. glds.)	Totaal, cumulatief over de jaren (in mln. glds.)
1988	8,9	8,9
1989	6,0	14,9
1990	1,3	16,2
1991	1,1	17,3
1992	1,0	18,3
1993	0,9	19,2
1994	0,8	20,0
1995	0,7	20,7
(uiteindelijk)		(27,5)

De over te hevelen middelen zijn daarbij berekend als het verschil tussen wat bij continuering van het bestaande regime op de rijksbegroting op de post «wachtgelden gemeentelijke herindeling» naar verwachting beschikbaar is en wat nodig is ter voldoening aan de «oude verplichtingen», alsmede aan wachtgelden voor burgemeesters van opgeheven gemeenten. Deze laatste vallen, zoals bekend, buiten het onderhavige voorstel en worden geraamd op f 0,5 miljoen. In de eerstvolgende wijziging van de begroting van hoofdstuk VII en van de begroting van het Gemeentefonds voor 1988 (beide wijzigingen naar aanleiding van de Najaarsnota) zal de eerste overheveling van f 8,9 miljoen worden verwerkt.

Omdat de «oude verplichtingen» en de wachtgelden voor burgemeesters een raming betreffen, kan het in het jaar 1988 over te hevelen

bedrag vooralsnog eveneens niet anders dan een raming zijn. Indien de realisatiecijfers van de oude verplichtingen en van de wachtgelden voor burgemeesters verschillen van de ramingscijfers daarvoor, zullen de begroting van hoofdstuk VII en de begroting van het Gemeentefonds navenant worden aangepast. Dit gebeurt dan bij de laatste wijziging van beide genoemde begrotingen (de geïntegreerde slotwet/rekening). Ik merk in dit verband op dat het bedrag van f 8,9 miljoen nog uitsluitend vanwege de genoemde afwijking tussen ramings- en realisatiecijfers kan worden bijgesteld. Ook voor latere jaren geldt dat zich uitsluitend vanwege een afwijking van de ramings- en realisatiecijfers van de oude verplichtingen en de wachtgelden voor burgemeesters een bijstelling (bij slotwet) kan voordoen. Op de bedragen die na de overheveling naar het Gemeentefonds in de jaren 1989 en volgende op hoofdstuk VII op de post «wachtgelden gemeentelijke herindeling» resterend wordt derhalve ook geen loon- en prijsbijstelling aangebracht. Overige onttrekkingen aan deze post, zoals deze in 1988 zijn voorgesteld, liggen niet in dit voorstel besloten.

Uitgangspunt voor de overheveling naar het Gemeentefonds is derhalve voor alle jaren vanaf 1989 tot en met het laatste jaar van overheveling een bedrag op de meerjarenbegroting voor «wachtgelden gemeentelijke indeling» van f 28,0 miljoen. Dit bedrag daalt uiteraard naarmate er in die jaren structurele overhevelingen plaatsvinden.

De vraag naar de meerjarenprognose komt voort uit zorg over de toereikendheid van de over te hevelen middelen. Die zorg wordt mede ingegeven door mijn opmerking in de memorie van toelichting dat de over te hevelen middelen «nagenoeg voldoende zijn om de gemeentelijke lasten voor wachtgelden te compenseren». Bij die opmerking doelde ik vooral op het feit dat de aan het Gemeentefonds toe te voegen middelen niet voor ieder uitkeringsjaar afzonderlijk en niet voor iedere gemeente afzonderlijk geheel toereikend behoeven te zijn. Ik kom daarop verderop in deze memorie terug.

Met het oog op de vragen over de toereikendheid van middelen, heb ik een overzicht opgesteld, waarin een raming is opgenomen voor de verfijningsopbrengst voor een groot aantal thans bij de procedure tot gemeentelijke herindeling betrokken gemeenten.

Het totaal van de bedragen dat naar raming voor de betrokken herindelingsgebieden met de verfijning wachtgelden is gemoeid, is in overzicht 2 vermeld. Vanaf 1992 is sprake van een onderschatting, omdat eventuele herindelingen met een datum van herindeling op of na 1 januari 1992 buiten beschouwing zijn gelaten. In bijlage 1 bij deze memorie is een overzicht opgenomen dat een raming bevat voor elke betrokken gemeente afzonderlijk.

Overzicht 2

Raming van de uitkering van de verfijning wachtgelden voor een aantal herindelingsvoorstellen (bedragen in mln. glds.)

Herindelingswet/Herindelingsvoorstel ¹	totaal van de geraamde uitkering verfijning wachtgelden voor alle in de wet/het voorstel betrokken gemeenten voor de jaren 1989 t/m 1995							
	1988 ²	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1. Vorden/Warnsveld/ Zutphen ³	0	0	0	0	0	0		
2. Utrecht-West	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8		
3. Waterland		1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	
4. Kop van Noord-Holland		1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	
5. N.O. en Midden Zuid-Holland			2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	
6. Groningen		7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	
7. Midden-Limburg				3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Totaal (1 t/m 7)	0	4,8	18,0	21,6	21,6	21,6	16,8	3,6
					+ PM ⁴	+ PM	+ PM	+ PM

¹ De voorstellen, genoemd onder 1 en 2 zijn door de Staten-Generaal aanvaard; de voorstellen, genoemd onder 3, 4, 5 en 6 zijn bij de Tweede Kamer aanhangig; de provincie Limburg heeft onlangs het eindadvies uitgebracht met betrekking tot het voorstel genoemd onder 7; het desbetreffende wetsvoorstel wordt thans departementaal voorbereid.

² Er zijn geen herindelingswetten, waarvoor als datum van herindeling 1 januari 1988 geldt; de uitkering verfijning wachtgeldten over 1988 bedraagt derhalve 0.

³ In de wet tot gemeentelijke herindeling Vorden, Warnsveld, Zutphen (Stb. 1988, 424) is niet geregeld dat ambtenaren van Warnsveld voorlopig in dienst overgaan naar Zutphen of naar Vorden. Voor een dergelijke regeling was ook geen reden. De verfijning wachtgeldten is voor deze herindeling daardoor niet van toepassing.

⁴ Herindelingen met een datum van herindeling op of na 1 januari 1992 zijn buiten dit overzicht gebleven; de pm-post attendeert hierop.

Een confrontatie van de totaal-bedragen van dit overzicht voor de verschillende jaren met de bedragen, die naar raming binnen het Gemeentefonds beschikbaar komen (de laatste kolom van overzicht 1) leidt tot de in onderstaand overzicht 3 opgenomen bedragen.

Overzicht 3

Verskil tussen de in het Gemeentefonds beschikbare middelen en de voor de verfijning wachtgeldten benodigde middelen (raming; bedragen in mln. glds.)¹

1988	8,9
1989	10,1
1990	- 1,8
1991	- 4,3
1992	- 3,3 -/- P.M.
1993	- 2,4 -/- P.M.
1994	3,2 -/- P.M.
1995	17,1 -/- P.M.

Uit de bovenstaande bedragen blijkt dat in de eerste jaren een aanmerkelijk positief verschil tussen beschikbare en benodigde middelen wordt voorzien, terwijl dat verschil in de jaren 1990, 1991, 1992 en 1993 negatief wordt. Afgezien van de PM-post is met ingang van 1995 een aanzienlijk positief saldo voorzien. De wijze waarop het verschil zich na 1 januari 1992 ontwikkelt is afhankelijk van de totstandkoming van nieuwe herindelingswetten in de volgende kabinetsperiodes. De positieve en negatieve saldi in verschillende jaren leiden automatisch tot verschuivingen tussen uitkeringsjaren. Deze - beperkte - verschuivingen zijn van een aanvaardbare omvang.

De zorgen van de leden van de verschillende fracties over de toereikendheid van de middelen deel ik niet.

¹ Een negatief bedrag impliceert dat de aan het Gemeentefonds toegevoegde middelen in het betrokken jaar niet toereikend zijn om de uitkeringen uit hoofde van de verfijning wachtgeldten te bekostigen; bij een positief bedrag zijn de toegevoegde middelen wel toereikend.

Dat neemt niet weg dat de opbrengt aan «verfijning wachtgelden» voor een individuele gemeente zowel groter als kleiner kan zijn dan de lasten in verband met wachtgelden. Dat is inherent aan een verfijningsregeling, die globaal werkt, die niet geheel op iedere specifieke situatie kan zijn toegesneden en die bovendien geen rekening houdt met het eigen beleid van gemeenten.

De toereikendheid van middelen bij continuering van het bestaande regime, geeft naar mijn verwachting voor de komende jaren geen probleem. Dit is antwoord op een vraag terzake van de leden van de fractie van het C.D.A. Bij de opstelling van het meerjarig perspectief voor de onderhavige wachtgelduitkeringen is namelijk met de thans in voorbereiding zijnde voorstellen rekening gehouden.

In reactie op het verzoek van de leden van de fractie van de P.v.d.A. nader in te gaan op de voorstellen die de Raad voor de gemeentefinanciën in zijn advies van 21 januari 1987 (bijlage 3 bij de memorie van toelichting) heeft gedaan, verwijs ik naar het ontwerp-besluit verfijning wachtgelden en de bijbehorende nota van toelichting, die als bijlage 1 bij deze memorie zijn gevoegd. In paragraaf 2 van de nota van toelichting bij dit ontwerp-besluit is op het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën ingegaan. Het betreft hier het ontwerp-besluit en de ontwerp-nota van toelichting, zoals ter kennisneming gelijktijdig met het ontwerp-wetsvoorstel toegezonden aan de Raad van State.

Dit ontwerp zal uiteraard te zijner tijd worden geactualiseerd. Op de voorkeur van de Raad voor de gemeentefinanciën om niet tot in de 21e eeuw jaarlijks een steeds kleiner wordend bedrag naar het Gemeentefonds over te hevelen, is in de ontwerp-nota van toelichting nog niet ingegaan.

Met betrekking tot dat onderdeel van het advies van de Raad, merk ik, mede ten antwoord op een vraag dienaangaande van de leden van de fractie van het C.D.A., het volgende op.

Indien in de toekomst de bedragen die nog naar het Gemeentefonds moeten worden overgeheveld zeer klein zijn geworden, ligt het inderdaad voor de hand niet nog jaren door te gaan met jaarlijks zeer geringe overhevelingen maar in een keer een afdoende regeling, in de zin van bijvoorbeeld de beschikbaarstelling van een afkoopsom, te treffen. In die zin ben ik het met de Raad voor de gemeentefinanciën eens. Ik acht het in dit stadium echter niet goed doenlijk over een eventueel in de toekomst te treffen regeling terzake concrete uitspraken te doen. Tezijner tijd zal over een te treffen regeling advies worden gevraagd aan de Raad voor de gemeentefinanciën.

2. Artikelen

Artikel I

D

De leden van de fracties van het C.D.A. en de S.G.P. stonden stil bij de opmerking in de memorie van toelichting dat «bij nader inzien» niet is gekozen voor het schrappen van de algemene maatregel van bestuur. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat niet voor een andere mogelijkheid – de eigen gemeentelijke wachtgeldverordening – wordt gekozen, mede omdat een gemeentelijke herindeling op een wettelijke maatregel berust en niet op een eigen gemeentelijke beslissing. Zij verzochten om een nadere argumentatie bij de gemaakte keuze. De eerstgenoemde leden informeerden in dit verband naar de overeenkomsten en de verschillen tussen de gemeentelijke wachtgeldregelingen en de regeling in de algemene maatregel van bestuur, zodat blijkt in hoeverre beide op elkaar aansluiten.

Bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel heb ik onder ogen gezien of het gebruik van de eigen gemeentelijke wachtgeldverordening niet de voorkeur zou verdienen boven het voortgezet gebruik van de algemene maatregel van bestuur. Dit vanuit de gedachte dat bij het nieuwe decentrale regime wellicht geen centraal vastgestelde verordening past. Ik ben niettemin op basis van de volgende overwegingen tot mijn keuze voor het voortgezet gebruik van de algemene maatregel van bestuur gekomen.

Eerder in deze memorie is uitgebreid aan de orde geweest om welke redenen het onderhavige wetsvoorstel is ingediend. Op deze plaats zij benadrukt dat het voorstel geenszins de bedoeling heeft om de rechtspositie van de betrokken ambtenaren op enigerlei wijze te beïnvloeden.

Voor de ambtenaren die in verband met een gemeentelijke herindeling wachtgeld ontvangen dient het als het ware uitsluitend om een «loketverschuiving» te gaan. Zou de eigen gemeentelijke wachtgeldverordening van toepassing worden verklaard dan zou dat ten opzichte van de huidige situatie, waarin de algemene maatregel van bestuur wordt gehanteerd, kunnen impliceren dat de wachtgeldten voor de betrokkenen in negatieve dan wel positieve zin beïnvloed worden afhankelijk van de mate waarin de gemeentelijke wachtgeldverordening afwijkt van de algemene maatregel van bestuur. Een gedetailleerd inzicht in de mate waarin de bepalingen in de wachtgeldverordeningen van individuele gemeenten afwijken van de bepalingen in de algemene maatregel van bestuur ontbreekt. Het departement beschikt namelijk, uitzonderingen daargelaten, niet over de wachtgeldverordeningen van de individuele gemeenten. Een exact inzicht zou een betrekkelijk uitgebreid onderzoek vergen. Op basis van ervaringen opgedaan door medewerkers van mijn departement (met name het Directoraat-Generaal Management en Personeelsbeleid) mag evenwel worden aangenomen, dat er in het algemeen een grote mate van uniformiteit in de gemeentelijke verordeningen bestaat en dat de daarin opgenomen bepalingen in het algemeen weinig zullen afwijken van die in de algemene maatregel van bestuur.

Zo bezien, zou het gebruik van de eigen gemeentelijke wachtgeldverordening over het algemeen geen grote veranderingen voor de betrokkenen meebrengen. Ik noem echter een aantal complicerende factoren.

Het gebruik van de eigen gemeentelijke wachtgeldverordening kan ertoe leiden, dat een gemeente die in verband met een gemeentelijke herindeling wachtgeldlasten krijgt te dragen niet voor alle betrokken ambtenaren dezelfde wachtgeldverordening kan gebruiken. Indien namelijk een gemeentesecretaris of een gemeente-ontvanger van een opgeheven gemeente op wachtgeld komt, zou voor hen de wachtgeldverordening gelden van de gemeente in dienst waarvan zij vóór de datum van herindeling waren en niet de wachtgeldverordening van de gemeente die volgens het nieuwe regime de wachtgeldten dient te betalen. Voor de ambtenaren van opgeheven gemeenten die op de datum van herindeling voorlopig in dienst zijn overgegaan naar een (nieuwe) gemeente en na het doorlopen van de inpassingsprocedure ontslag krijgen, zou de wachtgeldverordening gelden van de (nieuwe) gemeente die de wachtgeldlasten betaalt. Ook zou zich bij gebruik van de eigen gemeentelijke verordening de volgende bijzondere situatie kunnen voordoen. Soms wordt in een herindelingswet geregeld dat een deel van de ambtenaren die voorheen in dienst waren van een opgeheven gemeente op de datum van herindeling voorlopig in dienst overgaat naar een bepaalde gemeente, terwijl een ander deel overgaat naar een andere gemeente. Na het doorlopen van de inpassingsprocedure kan ontslag voortvloeien en kunnen wachtgeldten ontstaan. Een deel van het personeel van de betrokken opgeheven gemeente zou dan te maken krijgen met de wachtgeldverordening van de ene gemeente, het andere deel met de verordening van de andere gemeente. Ik acht de toepassing van verschillende wachtgeldverordeningen op het personeel dat uit één gemeente

afkomstig is, uit een oogpunt van rechtsgelijkheid, een minder wenselijke situatie. Ik ben van oordeel dat dergelijke situaties vermeden dienen te worden.

F

De leden van de C.D.A.-fractie verzochten de regering te reageren op de opmerking in het advies van de provincie Gelderland dat een gemeente die geen wachtgeld aan ambtenaren, maar wel een uitkering aan wethouders moet voldoen, geen verfiyningsuitkering verkrijgt (zie bijlage 2 bij de memorie van toelichting).

De door de provincie Gelderland geschetste situatie zal zich in de praktijk niet voordoen. Het huidige artikel 36 van de Wet argi bepaalt dat de uitkeringen die aan wethouders van bij een herindelingswet opgeheven gemeenten verschuldigd zijn ten laste komen van de rijksbegroting, voorzover het aantal voormalige wethouderszetels dat van de gemeente, ten laste waarvan deze uitkeringen komen, te boven gaat. In de praktijk brengt deze bepaling met zich dat de gemeente ten laste waarvan de bedoelde uitkeringen komen de uitkeringen in eerste instantie zelf betaalt en vervolgens – voorzover het om boventallige wethouders gaat – de uitkeringslasten declareert bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. De betalende gemeente zal steeds de rechtsopvolger van de opgeheven gemeente zijn, dat wil zeggen de gemeente waarnaar krachtens het eerste lid van artikel 16 van de Wet argi «alle rechten en verplichtingen» van de opgeheven gemeente overgaan. Onder de verplichtingen vallen ook de uitkeringen aan wethouders van de opgeheven gemeente.

De rechtsopvolger van de opgeheven gemeente zal zonder uitzondering ook de gemeente zijn waarnaar ambtenaren van die opgeheven gemeente voorlopig in dienst overgaan. Die gemeente zal, omdat zij betrokken is bij een gemeentelijke herindeling en omdat zij op grond van de herindelingswet personeel voorlopig in dienst overneemt, uitgaande van de redactie van het ontwerp-besluit «verfiyning wachtgeld» altijd in aanmerking komen voor de betrokken verfiyningsuitkering (zie bijlage 1 bij deze memorie); in de uitkeringsnorm is impliciet met een bedrag voor voormalige wethouders rekening gehouden zoals nog nader wordt toege-licht.

De leden van de P.v.d.A.-fractie misten bij de toelichting op het vervallen van artikel 36 het mogelijke gemeentelijke aandeel in de bijdrage aan het IZA of een andere ziektekostenverzekering.

Zij merkten daarbij op dat met betrekking tot het mogelijke gemeentelijke aandeel ten aanzien van ambtenaren wel een regeling is getroffen, maar ten aanzien van de wethouders niet. Dit terwijl de gemeenten toch ook voor wethouders een gemeentelijk aandeel betalen.

In het huidige derde lid van artikel 37 van de Wet argi is geregeld dat het gemeentelijk aandeel in de bijdrage aan het IZA of een andere ziektekostenverzekering voorzover verschuldigd voor «boventallige wethouders» ten laste van de rijksbegroting komt.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt inderdaad voorgesteld dit derde lid te laten vervallen. Dit voorstel dient in samenhang te worden gezien met het voorstel artikel 36 te laten vervallen. Wanneer artikel 36 vervalt, komen de uitkeringen aan «boventallige» wethouders niet langer ten laste van de rijksbegroting, maar komen deze – evenals de uitkeringen aan «niet-boventallige» wethouders – voor rekening van de rechtsopvolger van de opgeheven gemeente. Het ligt in de reden dan ook het bovenbedoelde gemeentelijk aandeel niet langer ten laste van de rijksbegroting te laten komen. Voor de ambtenaren zijn in dit verband nog steeds bepalingen opgenomen, omdat anders niet in alle gevallen duidelijk zou zijn welke gemeente het gemeentelijk aandeel dient te

betalen. Immers de gemeente waarnaar ambtenaren overgaan, behoeft niet de rechtsopvolger te zijn van de gemeente waaruit de ambtenaren afkomstig zijn. Voor de wethouders is dat altijd duidelijk, want dat is onveranderlijk de «rechtsopvolger» van de opgeheven gemeente. Voorts verwijs ik naar onderstaande toelichting, waaruit blijkt dat het bedrag per eenheid van de «verfijning wachtgelden» niet alleen een «opslag voor wethouders» bevat maar ook een dergelijke «opslag in verband met het gemeentelijk aandeel in de IZA-premie voor zowel ambtenaren als wethouders».

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen de regering nader in te gaan op de vraag of het wel wenselijk is de mogelijkheid de uitkeringen van «boventallige» wethouders niet langer ten laste van de rijksbegroting te laten komen, gelet op het feit dat de argumentatie dat de gemeenten goeddeels zelf bepalen hoeveel wachtgelden zullen optreden voor deze wethouders niet opgaat. Ik ben het met deze leden eens dat de gemeente die de uitkeringslasten van gewezen wethouders krijgt te dragen de hoogte van die lasten niet kan beïnvloeden, voorzover het aantal wethouders van de nieuwe gemeente kleiner is dan de som van het aantal van de opgeheven gemeenten. De vermindering van het aantal wethouderszetels is voor de nieuwe gemeente immers onontkoombaar en valt objectief toe te schrijven aan de gemeentelijke herindeling. Zo bezien lijkt er iets voor te zeggen deze declaratiemogelijkheid te handhaven.

Er zijn evenwel factoren, die in dit verband in aanmerking genomen dienen te worden. Zo dient bedacht te worden dat gemeenten zeer vertrouwd zijn met wachtgelden voor wethouders. Deze laatste treden immers, los van herindeling, ook op, indien wethouders al dan niet tussentijds aftreden. Bovendien impliceert het verdwijnen van de declaratiemogelijkheid niet dat de betrokken gemeenten nu de lasten die eerder vanuit de rijksbegroting werden vergoed zelf dienen te dragen zonder dat daar enige vergoeding tegenover staat. Bij de vaststelling van het bedrag per eenheid, zoals opgenomen in het ontwerp-besluit «verfijning wachtgelden», van f 70 000 is impliciet rekening gehouden met de bij het Rijk gedeclareerde wethoudersuitkeringen, aangezien daarbij rekening is gehouden met het totale bedrag dat thans per betrokken ambtenaar aan wachtgelden aan ambtenaren en uitkeringen aan boventallige wethouders ten laste van de rijksbegroting wordt betaald. Met het gemeentelijk aandeel in de bijdrage IZA of een andere ziektekostenverzekering is evenzeer rekening gehouden. In het bedrag per ambtenaar is daardoor als het ware een «opslag voor wethouders» meegenomen. Een verfijningsuitkering uit het Gemeentefonds werkt vanzelfsprekend globaler dan een declaratiesysteem. Ik ben echter van mening dat de afschaffing van de declaratiemogelijkheid op een voor de desbetreffende gemeenten billijke wijze wordt ondervangen.

Daarnaast is aan het huidige regime het bezwaar verbonden dat door het declaratiesysteem dubbel werk wordt gedaan. De uitkeringen aan de gewezen wethouders van de opgeheven gemeenten worden eerst door de rechtsopvolger van de opgeheven gemeente berekend en uitbetaald. De betaalde uitkeringen worden vervolgens door de betrokken gemeente in totaal dan wel gedeeltelijk gedeclareerd bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het ministerie beziet de declaraties vervolgens op hun inhoud en vergoedt deze afhankelijk daarvan geheel of gedeeltelijk. Dit is een omslachtige procedure. Bedacht dient bovendien te worden dat met deze declaraties slechts betrekkelijk geringe bedragen zijn gemoeid. In totaal circa f 0,2 à f 0,3 miljoen per jaar. Mede tegen die achtergrond heeft het mijn voorkeur dat die werkzaamheden vermeden worden en dat de declaratiemogelijkheid verdwijnt.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen waarom in de memorie van toelichting de formulering «naar het mij voorkomt» wordt gebezigd in verband met de vraag of gemeenten met het beroep op artikel 54 van de Wet argi een geschil inzake een aanwijzing door Gedeputeerde Staten aan de Kroon zouden kunnen voorleggen.

De verklaring voor de gekozen formulering is gelegen in de omstandigheid dat de vraag of een concreet geschil ter beslechting aan de Kroon kan worden voorgelegd in laatste instantie ter beoordeling staat aan de Kroon en niet aan ondergetekende. Overigens merk ik terzake nog op dat – nu de Tijdelijke wet Kroongeschillen in werking is getreden – het antwoord op de vraag of de procedure van de laatstgenoemde wet van toepassing is, is voorbehouden aan de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State.

3. Slotopmerkingen/nota van wijziging

Tot slot van deze memorie breng ik het volgende onder de aandacht. In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel heb ik uiteengezet dat ik ernaar streef dat het wetsvoorstel in 1988 in werking treedt (kamerstukken II 1987/1988, 20 430, nr. 3, blz. 10).

Indien de datum van inwerkingtreding, zoals ten tijde van de indiening van het wetsvoorstel door mij voorzien, vóór 1 januari 1989 zou liggen, dan is het nieuwe wachtgeldregime uitgaande van de huidige redactie van artikel II en artikel III van het voorstel van toepassing voor gemeenten met een datum van herindeling van 1 januari 1989 of later. Daartoe behoren de nieuwe gemeenten die op grond van de «Herindelingswet Utrecht-West» per 1 januari 1989 worden gevormd. Dat ik voor Utrecht-West toepassing van het nieuwe regime voorsta, heb ik aangekondigd in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot gemeentelijke herindeling van Utrecht-West en in de memorie van antwoord bij genoemd voorstel (kamerstukken II 1987/1988, 20 318, nr. 3, blz. 16 resp. kamerstukken II 1987/1988, 20 318, nr.7, blz. 30 en blz. 32, tabel 2, kolom 11).

Eerder in deze memorie is uitgebreid aan de orde geweest dat aan het onderhavige wetsvoorstel gekoppeld is dat jaarlijks middelen vanuit de begroting van hoofdstuk VII (Binnenlandse Zaken) worden overgeheveld naar het Gemeentefonds. Ten tijde van de indiening van de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel stond mij voor ogen dat het voorstel in 1988 kracht van wet zou verkrijgen. Dat zou – zo heb ik in de memorie van toelichting bij dit voorstel uiteengezet – met zich brengen dat een eerste overheveling vanuit de begroting van Hoofdstuk VII voor het jaar 1988 kan plaatsvinden naar de begroting van het Gemeentefonds voor dat jaar.

Een eerste overheveling naar het Gemeentefonds in 1988 is naar mijn mening noodzakelijk, wanneer de overheveling in meerjarig perspectief wordt gezien. Ik wijs in dit verband op Overzicht 3 van deze memorie. Dit ondanks het feit dat de verfijning in 1988 – veronderstellend dat deze voor dat jaar van toepassing wordt verklaard – aan geen enkele gemeente zal behoeven te worden verstrekt. Er zijn immers geen gemeenten met een datum van herindeling van 1 januari 1988.

In het kader van de wijziging van het wachtgeldregime is er overigens ook steeds van uitgegaan dat een eerste overheveling in 1988 zal plaatsvinden (zie kamerstukken II 1987/1988, 20 200 hoofdstuk VII, nr.2,blz.65/66 en kamerstukken II 1988/1989, 20 800 hoofdstuk VII, nr.2, blz.80/81).

Inmiddels is het jaar 1988 reeds zover verstreken, dat de kans groot is dat dit wetsvoorstel niet voor 1 januari 1989 als wet in het Staatsblad

wordt geplaatst. Bij de huidige redactie van het voorstel zou inwerking-treding na 1 januari 1989 inhouden dat het regime niet van toepassing is op «Utrecht-West». Om de bij de gemeenten uit het herindelingsgebied «Utrecht-West» bestaande onzekerheid over het te verwachten «wacht-geldregime» zoveel mogelijk weg te nemen en om een formele basis te hebben om, gelet op het meerjarige perspectief, reeds in 1988 een begin te maken met de overheveling naar het Gemeentefonds, dien ik de bijgevoegde nota van wijziging in.

Deze strekt ertoe het wetsvoorstel terugwerkende kracht te geven tot 1 januari 1988. De terugwerkende kracht brengt met zich dat zeker gesteld wordt dat «Utrecht-West» (met een datum van herindeling van 1 januari 1989) onder het nieuwe regime valt en heeft overigens materieel geen gevolgen, aangezien er geen in dit verband relevante gemeentelijke herindelingen zijn geweest met een datum van herindeling van 1 januari 1988.

Eén dezer dagen zal ik een brief doen uitgaan naar de bij de «Herindelingswet Utrecht-West» betrokken gemeenten, waarin ik mededeel dat ik er nog steeds onveranderd vanuit ga dat het nieuwe regime voor hen van toepassing zal zijn.

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

Besluit van wijziging van het Besluit verijningen algemene uitkering 1984 (wijziging verijning wijziging gemeentelijke indeling; invoering onderdeel in verband met wachtgelden)

ONTWERP-BESLUIT¹

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

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, van
1987, nr. 487- ;

Gelet op de artikelen 11 en 59 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (stb. 1983, 650);

Gezien het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën van 21 januari 1987, nr. 837 RGF 178/172;

De Raad van State gehoord (advies van , nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Financiën, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, van , nr. ;

Hebben goedgevonden en verstaan:

¹ Het ontwerp-besluit is in deze vorm ter kennisneming voorgelegd.

ARTIKEL I

Het Besluit verfijningen algemene uitkering 1984 (Stb. 1984, 179)¹ wordt als volgt gewijzigd:

A

De artikelen 2.7.4, 2.7.5 en 2.7.6 worden vernummerd tot 2.7.5, 2.7.6 en 2.7.7;

B

Na artikel 2.7.3 wordt het volgende artikel ingevoegd:

Artikel 2.7.4

1. Aan elke gemeente waarvoor een wijziging van de gemeentelijke indeling van kracht is geworden en die na die wijziging blijft voortbestaan, dan wel wordt ingesteld, en die op grond van de wet die de wijziging van de indeling regelt personeel voorlopig in dienst overneemt, wordt gedurende vijf uitkeringsjaren een verfijningsuitkering gedaan waarvan het bedrag wordt verkregen door toepassing van de formule:

$$\{10 \times (0,95 - g/h) \times 0,0011 h + 2 \times i - 3\} \times J;$$

in welke formule voorstelt:

de letter g: het aantal woonruimten van het naar aantal woonruimten grootste samenstellende deel van de gemeente; onder samenstellend deel wordt verstaan: het grondgebied van een gemeente of gedeelte daarvan, dat na de datum van herindeling deel uitmaakt van de gemeente waarop dit artikel wordt toegepast;

de letter h: het aantal woonruimten van de gemeente op de datum van herindeling;

de letter i: het aantal gemeenten waarvan de gemeente op grond van de wet die de wijziging van de indeling regelt personeel voorlopig in dienst overneemt;

de letter J: een bedrag per eenheid.

2. Voor de toepassing van het eerste lid wordt de uitkomst van de termijn tussen haken gesteld op:

- a. 0,1, indien deze meer bedraagt dan 0,1;
- b. 0, indien deze minder bedraagt dan 0.

3. De uitkomst van de termijn tussen accoladen in het eerste lid wordt afgerond op twee decimalen en wordt op 1 gesteld, indien deze minder bedraagt dan 1.

C

In het eerste lid van het tot 2.7.5 vernummerde artikel en in het tweede en derde lid van het tot 2.7.6 vernummerde artikel wordt de aanduiding «2.7.1 en 2.7.3» vervangen door: 2.7.1, 2.7.3 en 2.7.4.

D

Aan het eerste lid van het tot 2.7.6 vernummerde artikel wordt de volgende volzin toegevoegd:

Artikel 2.7.4 heeft betrekking op wijzigingen van de gemeentelijke indeling waarbij de datum van herindeling op of na 1 januari 1988 valt.

¹ Laatstelijk gewijzigd bij besluit van Stb.)

E

In het eerste lid van het tot 2.7.7 vernummerde artikel wordt de aanduiding «artikel 2.7.1» vervangen door: de artikelen 2.7.1 en 2.7.4.

ARTIKEL II

Het bedrag per eenheid voorgesteld door de letter J in artikel 2.7.4 wordt voor het uitkeringsjaar 1988 vastgesteld op f 70 000.

ARTIKEL III

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweeëndertigste dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.
2. Het is voor de eerste maal van toepassing op het uitkeringsjaar 1988.

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

Gegeven

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,

De Staatssecretaris van Financiën,

NOTA VAN TOELICHTING**1. Algemeen**

Bij de wijziging van de Wet algemene regelen gemeentelijke indeling (argi) (kamerstukken II,) zijn de bepalingen aangepast die vergoeding ten laste van Hoofdstuk VII van de rijksbegroting regelen van wachtgeldverplichtingen, die voortvloeien uit wijziging van de gemeentelijke indeling. Deze verplichtingen zullen niet langer ten laste van Hoofdstuk VII komen maar ten laste van de bij de herindeling betrokken gemeenten. Het betreft wachtgeldverplichtingen in verband met ontslag van ambtenaren en wethouders. De vergoeding van wachtgeld van burgemeesters die ten gevolge van een herindeling worden ontslagen is niet in de Wet argi geregeld. De vergoeding van de laatstgenoemde wachtgeldten blijft onveranderd ten laste van hoofdstuk VII komen.

De aanpassing van de Wet argi berust op de wens zogenaamde open-einderegelingen zoveel mogelijk te beëindigen. Deze wens stoelt op argumenten die ondermeer zijn neergelegd in hoofdstuk 6 van de Miljoenennota 1986 (kamerstukken II, 1985/1986, 19 200, nr. 1) waarin uitgebreid is ingegaan op de problematiek van de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven. Open-einderegelingen zijn regelingen waarbij belanghebbenden recht hebben op een geldelijke bijdrage van de overheid, terwijl de overheid het beroep op die bijdrage niet in de hand heeft waardoor het budgettaire beslag belangrijk kan afwijken van de raming terzake. Het beëindigen van de open-einde regeling komt niet voort uit bezuinigingsoverwegingen maar is ingegeven door de wens de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven te vergroten. Omdat ontslagen in het kader van een herindelingsproces niet altijd zullen zijn te vermijden, dient de wijziging van de Wet argi gepaard te gaan met het instellen van een regeling die niet de gebreken van een open-einde regeling vertoont en budgettair neutraal uitwerkt. Dat betekent dat die regeling een grotere mate van beheersbaarheid dient te hebben en dat er een grotere mate van normering aan verbonden zal zijn.

Tegen deze achtergrond is besloten gemeenten die ten gevolge van een herindeling mogelijk voor wachtgeldlasten geplaatst zullen worden, een globale genormeerde tegemoetkoming te verschaffen in de vorm van een verfijningsuitkering uit het Gemeentefonds. Het gaat daarbij om in beginsel voor de gemeenten vrij besteedbare middelen, die grosso modo voldoende moeten zijn om aan de wachtgeldverplichtingen te voldoen zodat vanuit de algemene middelen van de betrokken gemeenten overigens voor dit doel geen middelen behoeven te worden aangesproken.

Aangezien het hier een genormeerde uitkering betreft kan zich in de praktijk het verschijnsel voordoen dat de omvang van de wachtgeldlasten van een bepaalde gemeente geringer is dan wat zij aan verfijning ontvangt, terwijl die van een andere gemeente groter is. Bovendien brengt een systeem van genormeerde uitkeringen met zich mee dat de gemeente een financieel belang krijgt bij de beslissing tot herplaatsing over te gaan.

Bij de keuze voor een verfijningsuitkering is overwogen dat er in de verdeelsleutel van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds reeds een verfijning in verband met wijzigingen van de gemeentelijke indeling is opgenomen. Deze bestaande verfijning wordt met dit besluit uitgebreid met een onderdeel in verband met wachtgeldten.

Daarbij is ernaar gestreefd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de vormgeving van de bestaande verfijning.

2. Advies van de Raad voor de gemeentefinanciën

De Raad voor de gemeentefinanciën heeft op 21 januari 1987 geadviseerd over de uitbreiding van de verfijning wijziging gemeentelijke indeling met een onderdeel ten behoeve van wachtgelden (nr. 837 RGF 178/172). De Raad kan zich vinden in de voorgestelde wijziging in de bekostiging, die past in het streven naar financiële decentralisatie.

De Raad stemt in met de uitbreiding van de verfijning met een derde onderdeel. Ook kan de Raad zich vinden in de afbakening van de gemeenten die voor dit nieuwe onderdeel in aanmerking komen. De Raad stemt in met het voorgestelde bedrag per eenheid en de betaling daarvan gedurende vijf jaar.

De Raad spreekt uit dat in plaats van het aantal inwoners het aantal woonruimten gekozen zou moeten worden als criterium voor de berekening van de verfijning. Naar aanleiding van deze opmerking is de formule in de verfijning aangepast en thans gebaseerd op het aantal woonruimten.

De Raad wijst erop dat de omschrijving van de letter i in het tweede lid van artikel 2.7.4 zodanig is geformuleerd, dat, afhankelijk van de wijze waarop een grenswijziging wordt geregeld, een verschillende waarde van i kan ontstaan. Dat terwijl volgens de Raad de personeelsproblematiek bij deze verschillende waarde van i identiek is en het dus voor de hand zou liggen dat de verfijningsuitkering eveneens identiek zou zijn.

Wij zijn met de Raad van mening dat voor identieke situaties een zelfde verfijningsuitkering gewenst is. De Raad schetst evenwel twee gevallen, die niet identiek zijn en die ook geen identieke personele consequenties hebben. In het eerste geval wordt een gemeente A opgeheven en toegevoegd aan een gemeente B, waarbij de gemeente B blijft bestaan. In een dergelijk geval zal het personeel van de gemeente A (afgezien van enkele uitzonderingen, zoals de gemeentesecretaris) voorlopig in dienst overgaan naar de gemeente B. Het personeel van gemeente B dat daar reeds voor de datum van herindeling in dienst was, blijft dan onveranderd in dienst van B. De ambtenaren van A, die voorlopig in dienst zijn overgegaan naar B, doorlopen een inpassingsprocedure. Die kan uiteindelijk uitmonden in ontslag en tot wachtgeldverplichtingen aanleiding geven. De herindeling kan in dit geval tot wachtgeld leiden voor de ambtenaren van A en niet voor die van B.

In het tweede geval worden zowel de gemeente A als de gemeente B opgeheven en wordt een nieuwe gemeente C gevormd. De ambtenaren van de gemeente A en van de gemeente B gaan voorlopig in dienst over naar de gemeente C en doorlopen daar de inpassingsprocedure die kan uitmonden in wachtgeld.

De herindeling kan in dit geval tot wachtgeld leiden voor de ambtenaren van A en voor die van B. De situaties zijn derhalve niet identiek en de formule houdt met het verschil rekening. De opmerking van de Raad heeft ons aanleiding gegeven om de omschrijving van de letter i in het eerste lid van artikel 2.7.4 enigszins aan te passen.

Daarin is thans in plaats van «personeel overneemt» opgenomen: personeel voorlopig in dienst overneemt.

Tenslotte heeft de Raad een voorstel gedaan voor gevallen waarbij de wijziging van de gemeentelijke indeling tot een gemeente leidt waarvan, voor wat betreft het aantal woonruimten, het grootste samenstellende deel meer dan 85% bedraagt van het totaal aantal van de betreffende gemeente.

Het voorstel van de Raad houdt in dat het gewicht van het aantal woonruimten in de formule geringer zal zijn naarmate het percentage dat het grootste samenstellende deel van het totaal uitmaakt, meer bedraagt dan 85%.

Dit voorstel van de Raad is, afgezien van een redactionele verbetering, overgenomen. De Raad acht een minimum van 1 voor de termijn tussen accoladen, acceptabel. Deze minimumbepaling is eveneens overgenomen.

3. Financiële gevolgen

In verband met de invoering van dit verfijningsonderdeel is een toevoeging aan het Gemeentefonds voorzien. Op hoofdstuk VII van de rijksbegroting is thans voor 1988 f 26,8 mln. en voor 1989 en volgende jaren f 28,4 miljoen geraamd ten behoeve van wachtgeld in verband met wijzigingen van de gemeentelijke indeling. Het bedrag voor 1988 is f 1,6 miljoen lager dan het bedrag waarvan ten tijde van de adviesaanvraag aan de Raad voor de gemeentefinanciën werd uitgegaan. Het bedrag dat jaarlijks resteert na aftrek van de bedragen die dienen voor de «oude» wachtgeldverplichtingen (inclusief de wachtgeldverplichtingen aan burgemeesters) wordt structureel aan het Gemeentefonds toegevoegd.

Jaarlijks zullen structurele toevoegingen plaatsvinden ten bedrage van de op hoofdstuk VII vrijvallende middelen in verband met het ten einde lopen van oude wachtgeldverplichtingen ten gevolge van gemeentelijke herindelingen. Uiteindelijk zal aan het Gemeentefonds een bedrag zijn toegevoegd dat het verschil is tussen f 28,4 miljoen en het bedrag dat op hoofdstuk VII beschikbaar moet blijven ten behoeve van de wachtgeldverplichtingen aan burgemeesters. Met deze laatste wachtgeld is thans een bedrag van ongeveer f 500 000 gemoeid.

De aan het Gemeentefonds toegevoegde middelen, zullen, naar onze verwachting, in het algemeen toereikend zijn om dit onderdeel van de verfijning te bekostigen.

4. Deregulering

Het besluit houdt een uitbreiding in van een bestaande verfijningsuitkering waaraan doorgaans een groot aantal berekeningen ten grondslag ligt. De berekeningen in verband met dit nieuwe onderdeel zullen eenvoudig zijn zodat er nauwelijks extra uitvoeringskosten zullen ontstaan. Op grond van deze overwegingen bestaan er vanuit het oogpunt van deregulering tegen deze maatregel geen bezwaren.

5. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2.7.4, eerste lid

De groep van gemeenten waarvoor de verfijning dient te gelden wordt uitdrukkelijk beperkt tot de gemeenten die geconfronteerd kunnen worden met wachtgeld die een gevolg zijn van een wijziging van de gemeentelijke indeling. Dit zijn in de eerste plaats gemeenten die gevormd worden uit twee of meer opgeheven gemeenten. Deze gemeenten krijgen immers te maken met de samenvoeging van twee of meer ambtelijke apparaten. In eerste instantie gaat het personeel van een opgeheven gemeente voorlopig in dienst over naar de nieuw ingestelde gemeente. Pas na verloop van tijd worden de aanstellingen al dan niet definitief gemaakt en komt vast te staan welke personen niet herplaatsbaar zijn. Zij kunnen op wachtgeld worden gesteld.

Wachtgeldverplichtingen kunnen eveneens ontstaan ten gevolge van grenswijzigingen die relatief omvangrijk zijn. Ook in deze gevallen kan aanpassing van de omvang van het ambtelijke apparaat noodzakelijk zijn. Wanneer de wetgever zulks voorziet regelt hij de overgang van een aantal ambtenaren, eveneens in voorlopige dienst, tussen de betrokken gemeenten.

Derhalve komen voor dit verfijningsonderdeel alleen de gemeenten in aanmerking die bij een herindeling personeel voorlopig in dienst overnemen.

Ten behoeve van de vaststelling van de verfijning is een formule ontwikkeld die een zo goed mogelijke aansluiting geeft bij wat zich tot nu toe in de herindelingspraktijk heeft voorgedaan.

Letters h en i

Gebleken is dat het aantal personen dat op wachtgeld gesteld wordt het beste kan worden afgeleid uit het aantal woonruimten (letter h) van de (nieuwe) gemeente en het aantal gemeenten waarvan de gemeente personeel voorlopig in dienst overneemt (letter i). De letter i heeft geen betrekking op gemeenschappelijke regelingen die worden opgeheven en waarvan personeel voorlopig in dienst overgaat naar een gemeente of op gemeenschappelijke regelingen die worden afgeslankt en waarvan personeel op wachtgeld komt ten laste van een gemeente.

De samenhang tussen het aantal personen dat op wachtgeld gesteld wordt en de letters h en i ligt ook voor de hand. Het aantal woonruimten van de nieuw te vormen gemeente is immers een goede maatstaf voor de personele omvang van de samen te voegen gemeentelijke dienstonderdelen en het aantal gemeenten is een goede maatstaf voor het aantal samen te voegen organisaties. Dit aantal samen te voegen organisaties en de personele omvang hiervan zijn nu eenmaal bepalend voor de omvang van de reorganisatie na herindeling en daarmee voor de kans dat er wachtgeldverplichtingen ontstaan. De waarde van i kan, zoals het eerste geval uit paragraaf 2 duidelijk maakt, ook 1 zijn.

Letter J

Bij de vaststelling van het bedrag per eenheid (letter J) is uitgegaan van de thans geconstateerde gemiddelde duur van een wachtgeldverplichting van acht jaar en van het gemiddeld bedrag van deze wachtgeldverplichtingen van f 45 000 per jaar.

Aldus is op grond van praktijkgegevens uitgegaan van een gemiddeld bedrag per wachtgeldplaats van f 360 000. Aangezien dit het totaalbedrag is voor de gehele duur van de wachtgeldverplichting, is het niet nodig dit bedrag in éénmaal aan de belanghebbende gemeente uit te keren. In aansluiting op de bestaande verfijning wordt deze verfijning in vijf gelijke delen of vijf jaren uitgekeerd zodat het bedrag per eenheid (afgerond) f 70 000 per jaar bedraagt.

Omdat het bedrag voor de verfijning desondanks sneller wordt uitgekeerd dan de gemeenten de wachtgeldverplichtingen afwickelen is het raadzaam dat de gemeente gedurende de eerste jaren het overschot reserveert voor betalingen na het vijfde jaar.

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat de verfijningsuitkering deel uitmaakt van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en in beginsel ter vrije besteding van de gemeente is.

Letter g en artikel 2.7.4, tweede lid

Hoewel bij het herindelingsbeleid het accent vooral wordt gelegd op de samenvoeging van kleine gemeenten is er soms sprake van herindelingen waar een relatief grote gemeente bij betrokken is. De formule zou in dergelijke gevallen kunnen leiden tot een verfijningsuitkering die correspondeert met een groter aantal wachtgeldplaatsen dan er ambtenaren werkzaam zijn in de aan die gemeente toe te voegen gemeente of gemeenten. Daarnaast geldt dat een gemeente die aanzienlijk groter is dan het deel dat eraan wordt toegevoegd relatief goede mogelijkheden heeft tot inpassing van de overgenomen ambtenaren. De verfijning werkt in dit soort gevallen minder goed. Daarom wordt voor gemeenten met

een relatief weinig ingrijpende wijziging van hun grenzen ter bepaling van de verfijningsuitkering een andere beperkte formule gehanteerd. Een grenswijziging is beperkt te noemen wanneer het aantal woonruimten van het grootste samenstellende deel van een gemeente meer dan 85% bedraagt van het totaal aantal van de desbetreffende gemeente. Door middel van het onderdeel 10x (0,95 - g/h) wordt bereikt dat, naarmate de wijziging van de indeling beperkter is, het gewicht van het aantal woonruimten in de formule eveneens beperkt wordt.

De werking van de verfijningsuitkering kan verduidelijkt worden met behulp van een fictief voorbeeld.

Stel dat vòòr wijziging van de gemeentelijke indeling de gemeente W 23 000, de gemeente X 6 000 en de gemeente Y 4 000 woonruimten tellen.

De gemeenten X en Y worden opgeheven en samengevoegd tot de nieuwe gemeente Z. Gelijkzeitig wordt een grenswijziging met de gemeente W gerealiseerd waardoor 2 000 woonruimten van de opgeheven gemeente Y naar de niet opgeheven gemeente W overgaan.

Indien er van de gemeente Y personeel voorlopig in dienst overgaat naar de gemeente W is dit onderdeel van de verfijning van toepassing voor de gemeente W.

De gemeente W telt na de wijziging $23\ 000 + 2\ 000 = 25\ 000$ woonruimten. De uitkomst van de formule (0,95 - g/h) bedraagt op grond hiervan $(0,95 - 23\ 000/25\ 000 = 0,03$.

De verfijningsuitkering bedraagt dan :

$$\{10 \times 0,03 \times 0,0011 \times 25\ 000 + 2 \times 1 - 3\} \times f\ 70\ 000 = 7,25 \times f\ 70\ 000 = f\ 507\ 500.$$

Het grootste samenstellende deel (6 000 woonruimten) van de nieuwe gemeente Z (8 000 woonruimten) is afkomstig van de opgeheven gemeente X. De uitkomst van de formule (0,95 - g/h) bedraagt 0,2 en wordt derhalve op 0,1 gesteld. De verfijningsuitkering bedraagt dan:

$$\{10 \times 0,1 \times 0,0011 \times 8\ 000 + 2 \times 2 - 3\} \times f\ 70\ 000 = 9,8 \times f\ 70\ 000 = f\ 686\ 000.$$

Artikel 2.7.5, eerste lid

Aangezien zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij de bestaande onderdelen van de verfijning zal artikel 2.7.4 eveneens deel uitmaken van het voorstel dat aan de betrokken gemeenten, gedeputeerde staten en de Raad voor de gemeentefinanciën wordt toegezonden.

Artikel 2.7.7, eerste lid

De verfijningsuitkering is bedoeld voor de wachtgeldverplichtingen die ten gevolge van de herindeling ontstaan. Indien het uitkeringspercentage op dit bedrag van toepassing zou zijn zou de verfijning beïnvloed worden door allerlei ontwikkelingen die voor het verloop van de wachtgeldverplichtingen niet relevant zijn.

ARTIKEL II

Omdat het uitkeringspercentage niet van toepassing is werken de salarisontwikkelingen niet door in de verfijningsuitkering. Dit bezwaar kan worden weggelaten door, wanneer de salarisontwikkelingen daartoe aanleiding geven, op grond van artikel 13 van de Financiële-Verhoudingswet 1984, het bedrag per eenheid aan te passen. Deze aanpassing geldt dan uiteraard voor alle gemeenten die de verfijningsuitkering ontvangen.

Behalve salarisontwikkelingen kunnen ook andere ontwikkelingen aanleiding geven het bedrag per eenheid voor dit verfijningsonderdeel te

herzien. Hierbij kan gedacht worden aan maatregelen met betrekking tot de sociale zekerheid van ambtenaren. Afhankelijk van de reikwijdte van dergelijke maatregelen kan een aanpassing van het bedrag per eenheid noodzakelijk zijn.

ARTIKEL III

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

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,

De Staatssecretaris van Financiën,

Raming van de verfijning wachtgelden voor de betrokken gemeenten en herindelingsgebieden (bedragen in glds.)*

1. Vorden/Warnsveld/Zutphen (datum van herindeling: 1 januari 1989)
n.v.t.**

2. Utrecht-West (datum van herindeling: 1 januari 1989)

	bedrag per jaar	bedrag in 5 jaar (1989 t/m 1993)
Breukelen (nieuw)	439.754	2.198.770
Loenen (nieuw)	307.776	1.538.880
Lopik (nieuw)	499.212	2.496.060
Montfoort (nieuw)	525.623	2.628.115
Oudewater (nieuw)	462.637	2.313.185
Woerden (nieuw)	1.110.900	5.554.500
De Ronde Venen	1.060.000	5.300.000
Reeuwijk (nieuw)	366.100	1.830.500
Totaal	4.772.002	23.860.010

3. Waterland (veronderstelde datum van herindeling: 1 januari 1990)

	bedrag per jaar	bedrag in 5 jaar (1990 t/m 1994)
Waterland	778.900	3.894.500
Ilperveld	337.200	1.686.000
Wormerland	553.700	2.768.500
Totaal	1.669.800	8.349.000

* de raming is gebaseerd op de formule opgenomen in het ontwerp-besluit verfijning wachtgelden, zoals de Raad van State tegelijk met het ontwerp-wetsvoorstel tot wijziging van de wachtgeldbepalingen in de wet argi ter kennisname is voorgelegd (zie bijlage 2 bij deze memorie); aan de raming kunnen geen rechten worden ontleend.

** de wet tot gemeentelijke herindeling Vorden, Warnsveld, Zutphen regelt niet dat ambtenaren van Warnsveld voorlopig in dienst overgaan naar Zutphen dan wel Vorden; de verfijning wachtgelden is dan ook niet van toepassing. U zie de redactie van de ontwerp-verfijning.

4. Kop van Noord-Holland (veronderstelde datum van herindeling: 1 januari 1990)

	bedrag per jaar	bedrag in 5 jaar (1990 t/m 1994)
Zijpe (nieuw)	358.400	1.792.000
Niedorp (nieuw)	386.540	1.932.700
Harenkarspel (nieuw)	500.500	2.502.500
Langedijk (nieuw)	522.900	2.614.500
Totaal	1.768.340	8.841.700

5. Noord-Oost en Midden Zuid-Holland (veronderstelde datum van herindeling: 1 januari 1990)

	bedrag per jaar	bedrag in 5 jaar (1990 t/m 1994)
Jacobswoude	487.900	2.439.500
Aarweijden	575.400	2.877.000
Moerhuizen	318.500	1.592.500
Rijneveld	702.800	3.514.000
Totaal	2.084.600	10.423.000

6. Groningen (veronderstelde datum van herindeling: 1 januari 1990)

	bedrag per jaar	bedrag in 5 jaar (1990 t/m 1994)
Grootegast (nieuw)	349.300	1.746.500
Zuidhorn (nieuw)	778.400	3.892.000
Winsum (nieuw)	692.300	3.461.500
De Marne	679.000	3.395.000
Hefshuizen (nieuw)	823.900	4.119.500
Loppersum (nieuw)	657.300	3.286.500
Delfzijl (nieuw)	1.171.100	5.855.500
Reiderland	863.100	4.315.500
Scheemda (nieuw)	595.000	2.975.000
Oosterbroek	542.500	2.712.500
Oude Pekela (nieuw)	460.600	2.303.000
Totaal	7.612.500	38.062.500

7. Midden-Limburg (veronderstelde datum van herindeling: 1 januari 1991)

	bedrag per jaar	bedrag in 5 jaar (1991 t/m 1995)
Haelen (nieuw)	338.600	1.693.000
Heel en Panheel (nieuw)	460.300	2.301.500
Heythuysen (nieuw)	529.100	2.645.500
Maasbracht (nieuw)	713.400	3.567.000
Melick en Herckenbosch (nieuw)	351.400	1.757.000
Posterholt (nieuw)	511.300	2.556.500
Roermond (nieuw)	471.400	2.357.000
Roggel (nieuw)	271.300	1.356.500
Totaal	3.646.800	18.234.000