

Afschrift

Vier

FO98/U63209

Rfv 14.30/001.006 1 maart 1999

(070)302

Ijkpunt Wegen en Water

Geachte heer Peper en heer Vermeend,

1. Inleiding

U heeft de Raad voor de financiële verhoudingen bij brief van 28 december 1998 om advies gevraagd over het door Cebeon BV, samen met VB Deloitte & Touche, ontwikkelde ijkpunt voor wegen en water. U heeft tevens gevraagd het advies uiterlijk half februari 1999 te ontvangen vanwege de geplande aanpassingen van de verdeelmaatstaven met ingang van 2000. Inmiddels heeft u besloten de wijzigingen niet in 2000 maar in 2001 te laten ingaan. Dit schept voor de afhandelingstermijn enige ruimte. Toch wenst de Raad de snelheid in het proces te houden. De gemeenten hebben er immers recht op zo snel mogelijk te weten, wat er boven hun hoofd hangt. De Raad hoopt dan ook dat alle nog te nemen stappen in het gehele proces van ijking van het huidige verzamelcluster in zes afzonderlijke clusters, namelijk het omzetten van ijkpunten in verdeelmaatstaven, het bepalen van de herverdeeleeffecten en de overgangstermijn, zorgvuldig en voortvarend worden voortgezet. De Raad zal binnen zijn mogelijkheden hieraan meewerken.

De Raad heeft als voorbereiding op dit advies een zestal bijeenkomsten in het land georganiseerd. Voor deze bijeenkomsten werden alle gemeenten en provincies uitgenodigd. De doelstelling was tweërlei: enerzijds gaf de Raad voorlichting aan de gemeenten en provincies over de stand van zaken rond de ijking van het huidige verzamelcluster in het gemeentefonds, anderzijds was de Raad benieuwd naar de reacties van met name de gemeenten. De opkomst stemde de Raad zeer tevreden, want ongeveer de helft van de gemeenten en het merendeel van de provincies was vertegenwoordigd. Bij het plannen van

deze bijeenkomsten was de verwachting dat (vrijwel) alle ijkpuntformules van de zes nog te ijken clusters beschikbaar zouden zijn. Helaas bleek er bij de onderzoekers enige vertraging te zijn opgetreden, zodat alleen het ijkpunt wegen en water gereed was. De aanwezigen hebben veel vragen gesteld en opmerkingen gemaakt, die de Raad in zijn advisering heeft meegewogen. Een overzicht van alle vragen en opmerkingen tezamen met de reactie van de Raad is in een bijlage bij dit advies opgenomen.

Daarnaast heeft de Raad in zijn Jaarrapport 1998 een eigen onderzoek opgenomen naar de kosten van de gemeentelijke infrastructuur. De uitkomsten van dit onderzoek worden vergeleken met de door Cebeon gevonden ijkpuntformule.

2.

Samenvatting

De beheerders hebben de Raad voor de financiële verhoudingen om advies gevraagd over het door Cebeon ontwikkelde ijkpunt voor wegen en water. De Raad heeft als voorbereiding op dit advies een zestal bijeenkomsten in het land georganiseerd. Voor deze bijeenkomsten werden alle gemeenten en provincies uitgenodigd. De doelstelling was tweemaal: enerzijds gaf de Raad voorlichting aan de gemeenten en provincies over de stand van zaken rond de ijking van het huidige verzamelcluster in het gemeentefonds, anderzijds was de Raad benieuwd naar de reacties van met name de gemeenten. Daarnaast heeft de Raad in zijn Jaarrapport 1998 een eigen onderzoek opgenomen naar de kosten van de gemeentelijke infrastructuur. De uitkomsten van dit onderzoek worden vergeleken met de door Cebeon gevonden ijkpuntformule.

De beheerders vragen de Raad naar zijn oordeel over de gevolgde onderzoeksmethode. De in dit onderzoek gevolgde methode is gelijk aan de methode die is gekozen voor het hoofdonderzoek dat heeft geleid tot de nieuwe Financiële verhoudingswet. De Raad concludeert dat de argumenten voor de keuze van de methode van verschillenanalyse nog onverkort gelden. Ruim vijf jaar na het eerste onderzoek en twee jaar na de invoering van de Financiële verhoudingswet '97 blijkt dat de methode tot acceptabele resultaten heeft geleid. Bovendien is gebleken dat met behulp van deze methode het verdeelstelsel kostengeoriënteerd kan blijven. Daar komt bij dat verandering van methode de uniformiteit van de aanpak zou doorbreken en in het vervolg van het proces tot extra aansluitproblemen zou kunnen leiden. De Raad is derhalve akkoord met de in het onderzoek gevolgde methode.

Het onderzoek van Cebeon heeft geleid tot een ijkpunt voor wegen en water. Een ijkpunt is daarbij op te vatten als een geobjectiveerde norm voor uitgaven, waarbij rekening wordt gehouden met externe, kostenverhogende of kostenverlagende factoren. In de ijkpuntformule zijn de volgende structuurkenmerken gehonoreerd:

- *aan structuurkenmerken gerelateerde verschillen in arealen van wegen en water, zoals, oppervlakte van de gemeenten, oppervlakte (historisch) binnenwater;*
- *aan structuurkenmerken gerelateerde verschillen in intensiteit van het gebruik, zoals verschillen bebouwingsdichtheid, het onderscheid tussen binnen en buiten de bebouwde kom en meerkernigheid;*
- *aan structuurkenmerken gerelateerde verschillen in de kosten per eenheid, zoals die vanwege bodemgesteldheid en historische kern.*

Niet gehonoreerd zijn:

- *verschillen als gevolg van eigen beleid, onder andere tot uitdrukking komende in verschillen in onderhoudsniveau, in niet door structuurkenmerken veroorzaakte verschillen in arealen en in verschillen in typen wegdek (gesloten of open);*
- *verschillen in de betekenis van andere wegbeheerders;*
- *de toeristische functie.*

De beoordeling van het resultaat van het onderzoek moet gedaan worden in het licht van de doelstellingen en uitgangspunten van de verdeling van de algemene uitkering. De doelstelling is alle gemeenten in een gelijkwaardige positie te brengen. De relevante uitgangspunten zijn objectief, kostengeoriënteerd en globaal. De beoordeling van de resultaten vindt plaats aan de hand van twee vragen.

- *Zijn alle relevante structuurkenmerken in het onderzoek betrokken en zijn die, voorzover dat technisch mogelijk is (beschikbaarheid van de gegevens), in de ijkpuntformule gehonoreerd?*
- *Komen de onderlinge verhoudingen tussen de gewichten die aan de gehonoreerde structuurkenmerken zijn toegekend, redelijk over?*

De Raad heeft de vijftien belangrijkste vragen op de door hem georganiseerde bijeenkomsten over de ijkpuntformule van een reactie voorzien. Deze vragen hebben de Raad op een enkel geval na niet geleid tot een advies aan de beheerders het ijkpunt opnieuw te bezien. De wens tot een globaal en niet te ingewikkeld verdeelstelsel verhoudt zich niet met het opnemen van allerlei nieuwe factoren. Ook de beschikbaarheid van objectieve gegevens is vaak een belemmering voor het honoreren van mogelijk relevante factoren. Alleen het niet honoreren in het ijkpunt van een geaccidenteerd terrein, is voor de Raad aanleiding de beheerders te adviseren een nader onderzoek te doen verrichten. Voor het overige is de conclusie van de Raad dat geen belangrijke structuurkenmerken in de ijkpuntformule wegen en water over het hoofd zijn gezien.

Het is voor de Raad niet mogelijk en ook niet nodig een oordeel te geven over de absolute hoogte van de gewichten. Het betreft namelijk een oordeel over de relatieve verdeling tussen de factoren. Komt de combinatie van factoren in voldoende mate tegemoet aan de structuurverschillen tussen de gemeenten, of met andere woorden zijn de verschillen in de uitkomsten niet te groot of te klein? De Raad concludeert dat de ijkpuntformule de relatieve verhoudingen tussen de (gewichten van de) gebruikte verklarende factoren goed weergeeft.

Na het vaststellen van het ijkpunt dient dit te worden omgezet in verdeelmaatstaven. Aangezien dit tezamen met de andere nog te ontwikkelen ijkpunten uit het verzamelcluster zal plaatsvinden, kan de Raad alleen enkele algemene opmerkingen maken. De meeste indicatoren in het ijkpunt kunnen zonder bezwaar worden omgezet in verdeelmaatstaven. De nieuwe maatstaf voor de oppervlakte bebouwing kent op dit moment nog een te groot verschil in waarnemingsjaar voor de diverse gemeenten (tussen 1991 en 1997). Dit moet worden teruggebracht tot een aanvaardbaar verschil, waarbij een indexeringsmethode, mits goed onderzocht, acceptabel is.

In de ijkpuntformule zijn twee factoren opgenomen, die met name de werkgelegenheid en bedrijvigheid, moeten benaderen. Dit zijn de OZB-waarde niet-woningen en het aantal werkzame personen. De Raad concludeert daarover het volgende.

- *De Raad is het eens met het opnemen in het ijkpunt voor wegen en water van factoren, die de werkgelegenheid en bedrijvigheid representeren.*

- *De Raad is van mening dat de conjunctuurgevoeligheid in het verdeelstelsel niet verder mag worden vergroot, dan nu reeds via de 30% van de OZB-waarde niet-woningen het geval is.*
- *De Raad beschouwt de nu gevonden verklaring als een argumentatie achteraf voor de reeds bij de invoering van de Fvw '97 opgenomen extra verlaging bij de OZB-waarde niet-woningen. Dit betekent dat het opnemen van de gevonden indicatoren voor werkgelegenheid en bedrijvigheid in het cluster wegen en water (en straks ook in het cluster openbare orde en veiligheid), aanleiding is de extra 10% verevening bij de OZB-waarde niet-woningen in het cluster eigen inkomsten terug te draaien. De uitruil met het aantal woonruimten kan dan eveneens worden teruggedraaid.*

Met de indicatoren voor werkgelegenheid en bedrijvigheid in het ijkpunt wegen en water tezamen met de verwachting over het ijkpunt openbare orde en veiligheid is een bedrag gemoeid van meer dan f 200 mln. Het terugdraaien van de extra 10% bij de OZB-waarde niet-woningen betreft ongeveer f 150 mln. Voor het verschil zal nog een oplossing gevonden moeten worden. Behoudens de uitspraak dat er geen correcties bij de reeds geijkte uitgavenclusters mag plaatsvinden, heeft de Raad zich hierover nog geen oordeel gevormd.

Aan de factor werkzame personen kleven diverse bezwaren. De belangrijkste zijn:

- *het betreft een steekproef;*
- *de indeling van werknemers zonder vaste werkplek;*
- *zelfstandigen, beroepsmilitairen en seizoenswerknemers tellen niet mee;*
- *conjunctuurgevoelig.*

De Raad is op de hoogte van het feit dat er een gesprek gaande is tussen vertegenwoordigers van uw beide departementen en het CBS over deze statistiek. Een definitief oordeel kan de Raad dan ook niet geven, maar hij heeft vooralsnog grote aarzelingen bij de acceptatie als verdeelmaatstaf.

Met betrekking tot een eventuele overgangsregeling na het bekend worden van alle herverdeeffecten heeft de Raad nog geen keuze gemaakt tussen zijn eigen voorstel van april 1998 betreffende de cumulatie van herverdeeffecten en een methode analoog aan de overgangsregeling bij de invoering van de Fvw '97. Zijn keuze zal afhangen van de omvang van de herverdeeffecten.

3.

Methode van onderzoek

3.1

Keuze methode bij invoering Fvw '97

U vraagt de Raad naar zijn oordeel over de gevolgde onderzoeksmethode. De in dit onderzoek gevolgde methode is gelijk aan de methode die is gekozen voor het hoofdonderzoek dat heeft geleid tot de nieuwe Financiële verhoudingswet. Die methode is door de toenmalige Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) gekozen uit drie verschillende opties.

- In de eerste methode zou met behulp van regressievergelijkingen op basis van het bestaande uitgavenpatroon van gemeenten gezocht worden naar verdeelmaatstaven, die het best bij dat patroon aansluiten. Het belangrijkste nadeel van deze methode is dat daarmee via een omweg in hoge mate de bestaande verdeling van de algemene uitkering wordt benaderd, terwijl juist

de vraag moet worden beantwoord of de bestaande verdeling niet moet worden aangepast. Gemeenten die een relatief hoge algemene uitkering ontvangen, zullen relatief meer uitgeven of lagere belastingen heffen. Daarnaast zullen gemeenten met relatief lage uitkeringen trachten hun uitgaven te beperken, met als gevolg een lager voorzieningsniveau, of over moeten gaan tot het heffen van hoge belastingen. Deze methode leidt tot het "kip-ei-probleem". Een ander nadeel is dat met deze methode wel de grootste gemene deler wordt gevonden, maar de rest als onverklaarbaar niet nader wordt onderzocht. Juist de verklaring van de op het eerste gezicht onverklaarbare verschillen kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van een verdeelstelsel.

- Een tweede methode is de (bedrijfseconomische) kostprijsmethode, waarbij per voorziening wordt aangegeven wat een gemeente, gelet op haar omstandigheden, voor financiële offers moet brengen om die voorziening tot stand te brengen. Het grote nadeel is dat, om de uitkomsten van alle gemeenten vergelijkbaar te maken, er een van de gemeenten onafhankelijke instantie moet zijn, die voor elke voorziening een norm moet stellen. Dat zou te veel indruisen tegen de autonomie van de gemeenten om zelf binnen wettelijke grenzen het niveau van uitvoering te bepalen. Ook zou het bestaan van dergelijke normen het Rijk ertoe kunnen verleiden om grote delen van het gemeentelijk takenpakket te gaan monitoren op een zeer gedetailleerd niveau. Een ander nadeel van deze methode is dat daarvoor een zeer intensief onderzoek nodig is.
- De derde methode gaat uit van het analyseren van bestaande verschillen in de uitgaven. Deze methode komt in belangrijke mate tegemoet aan de bezwaren van de twee vorige genoemde methoden. Er komen wel normen, maar op clusterniveau en niet op het niveau van afzonderlijke voorzieningen. Het "kip-ei-probleem" wordt voor een belangrijk deel omzeild door de analyses op clusterniveau toe te passen. Belangrijk daarbij is dat de clusters verschillen van hardheid kunnen vertonen, in die zin dat sommige uitgaven als gevolg van wetgeving of anderszins voor de gemeenten onvermijdbaar zijn. Als een gemeente in de omstandigheid verkeert dat zij weinig voor die voorziening hoeft uit te geven, kan zij meer uitgeven aan voorzieningen in een cluster waar geen of nauwelijks regels bestaan en die door burgers hogelijk worden gewaardeerd. Uit het eerdere onderzoek konden de uitgavenverschillen bij groenvoorzieningen in hoge mate verklaard worden uit de verschillen bij de clusters bijstand en zorg. De methode begint met het kiezen van een schaalvariabele, bijvoorbeeld het inwonertal of de oppervlakte. Vervolgens wordt gekeken of de grootste verschillen kunnen worden verklaard uit andere objectieve, dominante, verklarende variabelen. Dat proces wordt voortgezet tot voor het geheel en voor alle gemeenten een redelijke verklaring is gevonden. De stelregel is dat alleen wordt ingezoomd, als dat nodig is.

De Rgf heeft toen voor de derde methode gekozen en die keuze is door de beheerders geaccordeerd. Overwegingen daarbij waren:

- het leidt tot een verdeelsysteem dat kostengeoriënteerd is en daardoor het derde aspiratieniveau zo goed mogelijk benadert;
- het zorgt voor een globaal verdeelsysteem en maakt daardoor een geringe inbreuk op de bestedingsvrijheid van de gemeenten en beschermt de gemeentelijke autonomie;
- het maakt het mogelijk in de toekomst op redelijk eenvoudige wijze met het oog op het behoud van de kostenoriëntatie onderhoud te plegen;
- de onderzoekskosten blijven relatief beperkt.

De methode is toen zowel op rijks- als op gemeenteniveau breed geaccepteerd. De uitvoerige discussies met en tussen gemeenten gingen niet over de methode en zelfs niet over de ijkpunten,

maar over de herverdeeleffecten van de voorstellen. Alleen vanuit sommige wetenschappelijke hoeken kwam kritiek op de onderzoeksmethode, omdat de uitkomsten niet controleerbaar waren. Die kritiek was weliswaar juist, maar enigszins misplaatst. Met het onderzoek werd immers niet gepretendeerd wetenschap te bedrijven, maar een oplossing te zoeken voor een politiek en bestuurlijk vraagstuk. De onafhankelijkheid van de onderzoekers, Cebeon en VB, de samenstelling van de begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van het secretariaat van de Rgf en van de beheerders, de intensieve begeleiding door de Rgf zelf en in niet in de laatste plaats de open communicatie met de gemeenten en de VNG tijdens het onderzoek, vormden de garantie voor de objectiviteit van het onderzoek en van de resultaten daarvan.

3.2

Nu gevolgde methode

De gevolgde methode voor het ontwikkelen van een ijkpunt voor wegen water is gelijk aan de methode, die bij de Fvw'97 is toegepast. Er is in eerste instantie gewerkt met een steekproef van ongeveer 50 gemeenten. Deze steekproef is niet a-select, maar bij de keuze van de steekproefgemeenten is bijzondere aandacht besteed aan mogelijke structuurkenmerken waarvan vermoed wordt, dat bij een bepaald soort gemeente iets bijzonders aan de hand is. Zo zijn, naar aanleiding van de eerdere discussies over de Fvw'97 de Zuid-Limburgse gemeenten oververtegenwoordigd en is Haarlemmermeer ook in de steekproef opgenomen. Op basis van die steekproef is een conceptijkpunt gemaakt. Dit is min of meer via een "trial en error"-methode van globaal naar gedetailleerd tot stand gekomen op basis van een logisch verband tussen de bijzondere omstandigheid en het afwijkende kostenpatroon.

De conceptijkpuntformule is vervolgens toegepast op alle gemeenten, exclusief de vier grote gemeenten. Na vergelijking van de uitkomsten van de ijkpuntformule met de uitgaven van de afzonderlijke gemeenten, zijn die gemeenten geselecteerd, waarbij de verschillen het grootst waren. Die zijn nader bestudeerd. Dit heeft geleid tot een meer evenwichtige ijkpuntformule.

De analyse heeft, evenals bij het eerdere hoofdonderzoek ten behoeve van de Fvw'97, plaatsgevonden op basis van de netto-uitgaven. Dat betekent dat de uitgaven zijn gesaldeerd met de functiegebonden inkomsten, zoals specifieke uitkeringen en de functiegerelateerde eigen inkomsten. In het onderhavige onderzoek zijn bijvoorbeeld de parkeergelden afgetrokken. Eveneens zijn de stortingen in en onttrekkingen aan voorzieningen bij het bepalen van de netto-uitgaven betrokken.

De volgende stap in het proces tot aanpassing van het verdeelstelsel is het vertalen van de ijkpuntformule naar een verdeelmodel. Daarvoor is nodig dat eerst een oordeel wordt gegeven of alle factoren die in de ijkpuntformule zijn gebruikt, geschikt zijn als verdeelmaatstaf. In paragraaf 5 gaat de Raad hier nader op in.

De Raad concludeert dat de argumenten voor de keuze van de methode van verschillenanalyse nog onverkort gelden. Ruim vijf jaar na het eerste onderzoek en twee jaar na de invoering van de Financiële verhoudingswet'97 blijkt dat de methode tot acceptabele resultaten heeft geleid. Bovendien is gebleken dat met behulp van deze methode het verdeelstelsel kostengeoriënteerd kan blijven. Daar komt bij dat verandering van methode de uniformiteit van de aanpak zou doorbreken en in het vervolg van het proces tot extra aansluitproblemen zou kunnen leiden. De Raad is derhalve akkoord met de in het onderzoek gevolgde methode.

4.

IJKpunt wegen en water

4.1

Hoofdlijn ijkpunt

Het onderzoek van Cebeon heeft geleid tot een ijkpunt voor wegen en water. Een ijkpunt is daarbij op te vatten als een geobjectiveerde norm voor uitgaven, waarbij rekening wordt gehouden met externe, kostenverhogende of kostenverlagende factoren. In bijlage 2 is voor de volledigheid de ijkpuntformule voor wegen en water opgenomen. In de ijkpuntformule zijn de volgende structuurkenmerken gehonoreerd:

- aan structuurkenmerken gerelateerde verschillen in arealen van wegen en water, zoals, oppervlakte van de gemeenten, oppervlakte (historisch) binnenwater;
- aan structuurkenmerken gerelateerde verschillen in intensiteit van het gebruik, zoals verschillen bebouwingsdichtheid, het onderscheid tussen binnen en buiten de bebouwde kom en meerkernigheid;
- aan structuurkenmerken gerelateerde verschillen in de kosten per eenheid, zoals die vanwege bodemgesteldheid en historische kern.

Niet gehonoreerd zijn:

- verschillen als gevolg van eigen beleid, onder andere tot uitdrukking komende in verschillen in onderhoudsniveau, in niet door structuurkenmerken veroorzaakte verschillen in arealen en in verschillen in typen wegdek (gesloten of open);
- verschillen in de betekenis van andere wegbeheerders;
- de toeristische functie.

De Raad is het vanwege het streven naar een objectieve verdeling eens met het uitgangspunt dat de verschillen die het gevolg zijn van eigen beleid, niet worden gehonoreerd. Ook het niet rekening houden met de gevolgen van de aan- of afwezigheid van andere wegbeheerders is vanzelfsprekend. De verdeling mag namelijk zo min mogelijk beïnvloed worden door het beleid van individuele overheden, zoals het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Alleen de wettelijk voorgeschreven doorbetalingen van gemeenten aan waterschappen voor de wegen die tot het gemeentelijk wegennet behoren, maar in beheer zijn van waterschappen, zijn terecht meegenomen. Dit zijn immers voor de gemeente noodzakelijke kosten.

De toeristische functie is ook in het eerdere onderzoek ten behoeve van de Fvw'97 niet gehonoreerd. De overweging hierbij was dat de extra kosten die met het toerisme samenhangen, zoveel mogelijk moeten worden verhaald op de gebruikers (profijtbeginsel). In bijlage 1, punt 15, gaat de Raad nader in op de toeristenbelasting bij de bespreking van de tijdens de informatiebijeenkomsten gestelde vragen en opmerkingen. Ook het eigen beleid van de gemeenten speelt bij de uitgaven een niet onbelangrijke rol.

De beoordeling van het resultaat van het onderzoek moet gedaan worden in het licht van de doelstellingen en uitgangspunten van de verdeling van de algemene uitkering. De doelstelling is alle gemeenten in een gelijkwaardige positie te brengen. De relevante uitgangspunten zijn objectief, kostengeorieerd en globaal. De beoordeling van de resultaten vindt plaats aan de hand van twee vragen.

- Zijn alle relevante structuurkenmerken in het onderzoek betrokken en zijn die, voorzover dat technisch mogelijk is (beschikbaarheid van de gegevens), in de ijkpuntformule gehonoreerd?

- Komen de onderlinge verhoudingen tussen de gewichten die aan de gehonoreerde structuurkenmerken zijn toegekend, redelijk over?

In de volgende twee paragrafen worden deze vragen door de Raad beantwoord.

4.2

Alle structuurkenmerken in ijkpunt?

Voor het beantwoorden van de vraag of alle relevante structuurkenmerken in de ijkpuntformule zijn gehonoreerd betreft de Raad als eerste zijn eigen onderzoek naar de kosten van de gemeentelijke infrastructuur uit zijn Jaarrapport 1998 in zijn beschouwingen.¹ In genoemd onderzoek zijn zes bijzondere factoren naar voren gekomen die voor de verdeling relevant kunnen zijn, namelijk:

- a) het onderscheid tussen binnen en buiten de bebouwde kommen en het gebruik van de bodem buiten de bebouwde kommen.;
- b) de bodemgesteldheid;
- c) de aanwezigheid van historische kernen;
- d) de groeifase van de gemeente;
- e) de geografische ligging;
- f) de verkeersintensiteit, in relatie met de aanwezigheid van wegen van andere wegbeheerders.

Voor ieder van deze factoren worden de bevindingen van Cebeon nader bekeken.

- a) In de ijkpuntformule wordt het onderscheid tussen bebouwde en niet-bebouwde kom aangebracht. In de huidige verdeling wordt de bebouwing buiten de bebouwde kom volledig buiten beschouwing gelaten. In de voorgestelde ijkpuntformule wordt wel met die bebouwing rekening gehouden. Het gevolg is dat het onderscheid tussen wel of niet bebouwde kom minder scherp wordt, maar ook dat rekening wordt gehouden met de verschillen in intensiteit van het grondgebruik buiten de bebouwde kom. In natuurgebieden, bijvoorbeeld, zal doorgaans weinig bebouwing zijn en eveneens weinig gemeentelijke wegen.
- b) De bodemgesteldheid speelt een belangrijke rol in de ijkpuntformule. Bij de bodemfactor is een onderscheid gemaakt naar vier soorten bodem oplopend in "slechtheid": goede bodem/water, klei, kleiveen en veen, met voor iedere bodemsoort een eigen wegingsfactor. Bovendien is onderscheid gemaakt tussen naar de intensiteit van het bodemgebruik (onder andere door het onderscheid tussen binnen en buiten de bebouwde kommen).
- c) De historiciteit van de kernen is in de ijkpuntformule opgenomen.
- d) Snelle groei van gemeenten is niet in de ijkpuntformule meegenomen. De eventuele problemen blijken niet voor te komen op het moment dat de gemeente groeit, maar later als het (groot) onderhoud niet meer ten laste van de grondexploitatie kan worden gebracht. Deze kwestie is ook bij de voorbereiding van de Fvw'97 uitvoerig aan de orde geweest en toen is er geen aanleiding geweest voor (ex)groeikernen iets extra's te doen. Het is ook niet aannemelijk te maken dat er een blijvend verschil zou bestaan in de kosten van wegen al naar gelang de infrastructuur in een periode van 10 jaar, dan wel in een periode van 20 jaar is aangelegd. Het is meer een kwestie van ongelijkmatige spreiding in de tijd van de kosten en daaraan is tegemoet te komen door met behulp van het creëren van voorzieningen de kosten te egaliseren.

¹ Jaarrapport 1998: Trends in financiële verhoudingen; Deel 3, Infrastructuur: wegen, water, gewogen; Raad voor de financiële verhoudingen; juni 1998

- e) Met het begrip geografische ligging werd in het Jaarrapport 1998 bedoeld op de aanwezigheid van waterwegen, spoorwegen en grote rijkswegen. Waterwegen zijn in de ijkpuntformule gehonoreerd. De twee andere soorten van infrastructurele werken zijn niet herkenbaar in het ijkpunt begrepen, omdat de kostenrelevantie niet uit het onderzoek is gebleken. Voor het opnemen van een factor in het ijkpunt als een verklaring voor hogere kosten dient er een eenduidige relatie te bestaan tussen die factor en de extra kosten. De aanwezigheid van een rijks- of provinciale weg voldoet daar bijvoorbeeld niet aan. Afhankelijk van de aanwezige infrastructuur zal in de ene gemeente een rijksweg bijvoorbeeld extra verkeer aantrekken op de gemeentelijk wegen, maar in een andere gemeente de gemeentelijke wegen juist ontlasten. Daar kan nog aan worden toegevoegd, dat de aan- of afwezigheid van wegen van andere wegbeheerders een kwestie is van beleid van die andere overheden. Een uitgangspunt bij de herziening van de verdeling is, dat voor zover mogelijk geen rekening mag worden gehouden met het beleid van andere overheden. Voor een verdere toelichting op dit punt, zie bijlage 1, onderdeel 9.
- f) De verkeersintensiteit is, indirect door middel van de intensiteit van de bebouwing, in de ijkpuntformule gehonoreerd.

Tijdens de door de Raad georganiseerde bijeenkomsten zijn veel vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de ijkpuntformule van Cebeon. De Raad heeft deze vragen en opmerkingen herleid tot vijftien kernvragen. Deze zijn in bijlage 1 van een reactie voorzien. De Raad is de betrokkenen dankbaar voor hun vragen en opmerkingen. Het heeft, op een enkel geval na, echter niet geleid tot een advies aan u het ijkpunt opnieuw te bezien. De wens tot een globaal en niet te ingewikkeld verdeelstelsel verhoudt zich niet met het opnemen van allerlei nieuwe factoren. Ook de beschikbaarheid van objectieve gegevens is vaak een belemmering voor het honoreren van mogelijk relevante factoren. Alleen het niet honoreren in het ijkpunt van een geaccidenteerd terrein, heeft de Raad doen besluiten u te adviseren een nader onderzoek te doen verrichten.

Cebeon concludeert dat er geen aanwijzingen zijn, dat de kosten voor wegen als gevolg van een geaccidenteerdheid van het grondgebied hoger zullen zijn. De onderzoekers constateren, gemiddeld genomen en nadat rekening is gehouden met het toerisme, in de provincie Limburg een grotere onverklaarbare rest dan in de rest van Nederland. Cebeon kan daarvoor echter geen objectieve verklaring vinden. Cebeon beroept zich op uitspraken van aannemers dat zij in geaccidenteerd terrein geen hogere kosten per strekkende meter in rekening brengen dan in andere situaties. Het is natuurlijk waar dat er in een geaccidenteerd terrein een langere weg nodig is om van A naar B te gaan. Bij een gemiddeld hellingspercentage van 10% neemt de theoretische lengte van de weg met ongeveer 0,5% toe. Een dergelijke afwijking valt binnen de marges van een globaal verdeelsysteem. Een andere vraag is of in heuvelachtig gebied bij het aanleggen van wegen meer van de rechte lijn is afgeweken dan in andere situaties? De Raad durft deze vraag niet bevestigend of ontkennend te beantwoorden. Hij wijst wel op het feit dat ook in andere delen van het land, al dan niet als gevolg van de aanwezigheid van water, de wegen vaak kronkelen. Een derde vraag is of wegen in een geaccidenteerd terrein meer onderhoud vergen. Als voorbeeld is genoemd dat de schade na een stevige regenbui hoger zou zijn dan bij een vlakke weg. Het ontbreekt de Raad aan kennis om daarover een oordeel uit te spreken. De Raad adviseert u nader te onderzoeken of geaccidenteerdheid leidt tot hogere onderhoudsuitgaven.

Zoals uit de ijkpuntformule blijkt, worden er geen bijzondere factoren voorgesteld voor groepen van gemeenten die tot nu toe veel aandacht hebben opgeëist, zoals gemeenten met grootschalige procesindustrie (Geleen en Velsen), snel groeiende gemeenten, toeristengemeenten,

kassengemeenten, gemeente met een nationale luchthaven enz. De impliciete conclusie moet dan ook luiden, dat al die verschillende gemeenten met de voorstellen redelijk worden behandeld, of dat er geen aanvaardbare oplossing voorhanden is. Als voorbeeld van dit laatste wijst Cebeon op het feit, dat er geen objectief onderscheid kan worden gemaakt tussen situaties waarin dure beweegbare bruggen, dan wel goedkopere vaste bruggen nodig zijn.

Behoudens dus een nader onderzoek naar de onderhoudsuitgaven voor een geaccidenteerd terrein is de conclusie van de Raad dat op grond van het voorgaande en zijn ervaringen met bijvoorbeeld artikel 12 geen belangrijke structuurkenmerken in de ijkpuntformule wegen en water over het hoofd zijn gezien.

4.3

Onderlinge verhouding van de gewichten in de ijkpuntformule

De tweede vraag die beantwoord moet worden, is in hoeverre de onderlinge verhoudingen tussen de gewichten die aan de gehonoreerde structuurkenmerken zijn toegekend, redelijk overkomen. Het is voor de Raad niet mogelijk en ook niet nodig een oordeel te geven over de absolute hoogte van de gewichten. Het betreft namelijk een oordeel over de relatieve verdeling tussen de factoren. Komt de combinatie van factoren in voldoende mate tegemoet aan de structuurverschillen tussen de gemeenten, of met andere woorden zijn de verschillen in de uitkomsten niet te groot of te klein?

Om dat oordeel te vergemakkelijken zijn in hoofdstuk 8 van het rapport van Cebeon de uitkomsten op verschillende manieren gegroepeerd. Zo geeft tabel 8.3 van het rapport de aandelen van de onderscheiden indicatoren in het geheel weer, alsmede de spreiding van het belang van de onderscheiden indicatoren per gemeente. Deze tabel is als bijlage 3 bij dit advies gevoegd. Daaruit blijkt, dat voor bijna iedere indicator het verschil tussen de laagste en de hoogste score per individuele gemeente groot is. Dit betekent, dat de indicatoren een goed onderscheidend vermogen hebben tussen bijvoorbeeld een stedelijke en een plattelandsgemeente, gemeenten met veel of weinig (binnen)water en gemeenten met veel of weinig werkgelegenheid.

Verder blijkt uit tabel 8.4 van het rapport van Cebeon (zie bijlage 4 bij dit advies) dat gemeenten met een zeer slechte bodem (meer dan 90%) gemiddeld f 44 per inwoner meer krijgen, dan gemeenten met een goede bodem. Daarmee is ook het onderscheidend karakter van de mate van slechtheid van de bodem in de ijkpuntformule wegen en water aanvaardbaar tot uitdrukking gekomen.

De Raad concludeert dat de ijkpuntformule de relatieve verhoudingen tussen de (gewichten van de) gebruikte verklarende factoren goed weergeeft.

5. Omzetting van ijkpunt in verdeelmaatstaven

5.1 Eisen aan verdeelmaatstaven

Na de vaststelling van de ijkpunten dienen deze te worden omgezet in verdeelmaatstaven. Aan verdeelmaatstaven worden andere en scherpere eisen gesteld dan aan factoren in het ijkpunt. Verdeelmaatstaven moeten voldoen aan de volgende eisen:

- voor alle gemeenten periodiek gelijktijdig meetbaar;
- een globaal verband hebben met de kosten van de gemeenten (kostenoriëntatie);
- objectief en betrouwbaar te bepalen;
- niet gevoelig voor gemeentelijke herindeling;
- niet direct door de gemeenten zelf te beïnvloeden;
- niet te conjunctuurgevoelig zijn;
- wel dynamisch in de tijd, maar geen grote schokken.

In de praktijk kunnen niet alle eisen strikt worden gehanteerd, want dan zouden te weinig verdeelmaatstaven overblijven. Er zal steeds moeten worden bepaald of de “winst” van een betere verdeling hoger is dan het “verlies” als gevolg van een niet volledig kunnen voldoen aan genoemde eisen. Uit deze opsomming blijkt overigens ook dat resultaten van steekproefonderzoeken meestal niet geschikt zijn voor het gebruik als verdeelmaatstaf.

De Raad merkt op dat het verdeelstelsel hanteerbaar moet zijn en blijven. Dit betekent dat voor het inpassen van nieuwe verdeelmaatstaven enige terughoudendheid op zijn plaats is. Alleen als duidelijk is, dat zij een substantiële bijdrage leveren aan de verklaring van geconstateerde kostenverschillen en noodzakelijk zijn voor de dynamiek van het stelsel, mogen zij aan het stelsel worden toegevoegd. Vanuit de gemeenten komen veelvuldig opmerkingen dat het verdeelstelsel steeds ingewikkelder wordt en het voor de betrokken gemeentebestuurders en -ambtenaren niet meer uit te leggen of uit te rekenen is. Dit is een belangrijk signaal, want de acceptatiegraad mag van de Raad niet afnemen.

Overigens bereiken de Raad aan de andere kant ook regelmatig signalen dat gemeenten hun specifieke en unieke kenmerken graag in het stelsel zien gehonoreerd. Hoe logisch op zich ook, het staat uiteraard op gespannen voet met de vorige opmerking.

5.2 Verdeelmaatstaven voor wegen en water

5.2.1 Reeds bestaande verdeelmaatstaven

Een groot aantal factoren in de ijkpuntformule voor wegen en water is reeds als verdeelmaatstaf in het verdeelstelsel in gebruik. Deze zijn:

- woonruimten;
- inwoners;
- ongevingsadressendichtheid (OAD);
- OZB niet-woningen;
- historisch water;
- klantenpotentieel lokaal;
- oppervlakte historische kernen.

Al deze maatstaven zijn in de praktijk al beproefd en kunnen zondermeer ook voor de verdeling van het ijkpunt weg en water worden gebruikt.

Ook de gegevens, die het CBS al vanouds beschikbaar heeft, maar tot nu toe niet in het verdeelstelsel gebruikt worden, zoals de oppervlakten land en binnenwater afzonderlijk kunnen zonder bezwaar in het stelsel worden opgenomen. Het aantal kernen is af te leiden uit bestanden van het CBS of de TDN (Topografische Dienst Nederland) en is dus ook geen probleem.

5.2.2

Oppervlakte, bodem en bebouwing

Vervolgens is een aantal factoren gebruikt die ontleend worden uit het zogenoemde "TOP10Vector" systeem van de Topografische Dienst Nederland (TDN). Het betreft:

- oppervlakte van de bebouwing binnen kommen;
- oppervlakte bebouwing buiten de kommen;
- oeverlengte;
- de bodemfactoren.

De basisgegevens voor de bodemfactoren zijn geleverd door de voormalige RijksGeologische Dienst (thans een onderdeel van het TNO). De bodemgegevens van geheel Nederland zijn volgens een eensluidende definitie vastgelegd². De gegevens zijn in het TOP10Vector-systeem ingebracht en kunnen met andere gegevens, zoals gemeentegrens, bebouwingsdichtheid en kernen, worden gecombineerd. Met de nieuwe gegevens kan aan een lang bestaande behoefte tegemoet worden gekomen, namelijk differentiatie naar bodemkwaliteit (klei, klei/veen, veen en de als goede grond aangemerkte bodemsoorten zoals zand) en differentiatie naar bodemgebruik (onderscheid bebouwd en onbebouwd gebied).

De proeven die met al deze gegevens zijn genomen, tonen aan dat zij geschikt zijn voor het gebruik als verdeelmaatstaf. Ze zijn objectief vaststelbaar en meetbaar. Er kleeft echter een bezwaar aan de gegevens over de oppervlakte bebouwing. Deze worden (nu) niet op een en hetzelfde moment voor alle gemeenten waargenomen. Cebeon meldt in zijn rapport dat de gegevens die voor het onderzoek zijn gebruikt, stammen uit de periode 1990 - 1997. Dat betekent dat voor sommige gemeenten met de situatie van 1990 en voor andere gemeenten met de situatie van 1997 rekening is gehouden. Aangezien het gaat om gegevens die een sterke dynamiek vertonen, bijvoorbeeld de oppervlakte van de bebouwing, zullen de gemeenten, indien de gegevens zonder meer worden gebruikt, ongelijk worden behandeld. Dit is in strijd met de uitgangspunten van de Fvw.

² In werkelijkheid zijn de gebieden, waar geen klei en/of veen in betekenende mate aanwezig is, niet nader onderzocht.

De Raad heeft vernomen dat getracht wordt de intervallen tussen de waarnemingen te beperken. Vanwege het productieproces ter verkrijging en verwerking van de gegevens zal er altijd een verschil in waarnemingsjaar blijven bestaan. Geheel Nederland in één jaar in kaart te brengen zal alleen op termijn mogelijk zijn en tegen hoge kosten. Met behulp van indexering kunnen de bezwaren in belangrijke mate worden weggenomen. Ook in het huidige verdeelsysteem wordt met indexering gewerkt. De huidige bebouwingsgegevens worden om de drie jaar verzameld en komen met een vertraging van twee jaar beschikbaar. De gegevens over de oppervlakte van de bebouwing in de bebouwde kommen worden op basis van de ontwikkeling van het aantal woonruimten in het waarnemingsjaar en in het uitkeringsjaar geactualiseerd. Een dergelijke methode lijkt ook in de nieuwe situatie toepasbaar, maar dan moet de spreiding in waarnemingsjaren beperkter zijn dan thans het geval is. Zeker bij snelgroeiende gemeenten zal een indexering gedurende zeven jaar tot te grote afwijkingen leiden. Bovendien stelt de Raad dat eerst uit onderzoek moet blijken, dat de indexering tot acceptabele uitkomsten leidt.

5.2.3

OZB-waarde niet-woningen

In de ijkpuntformule zijn twee factoren opgenomen, die met name de werkgelegenheid en bedrijvigheid, moeten benaderen. Dit zijn de OZB-waarde niet-woningen en het aantal werkzame personen. Werkgelegenheid en bedrijvigheid leiden tot gemeentelijke kosten voor infrastructuur, maar ook bijvoorbeeld voor openbare orde en veiligheid. Tijdens de voorbereiding en de behandeling van de Fvw'97 werd veel aandacht geschonken aan het feit dat te weinig rekening dreigde te worden gehouden met de gevolgen van werkgelegenheid en bedrijvigheid voor de gemeentelijke lasten. De regering en de Tweede Kamer vonden met name dat gemeenten een belang moeten hebben bij het ontwikkelen van bouwactiviteiten en dan vooral van niet-woningen. De regering stelde in eerste instantie een verevening voor van 90% woningen en 80% niet-woningen. De extra 10% voor niet-woningen is onder meer gemotiveerd met een verwijzing naar een onderzoek van de (voormalige) Rgf over de kosten van het fysieke cluster (wegen en water, bedrijfsterreinen en industrievestigingen). Na het overnemen van een amendement van de Tweede Kamer is in de Fvw'97 de verevening van de OZB-waarde voor niet-woningen op 70% vastgesteld en voor woningen op 80%.

Cebeon constateert nu in zijn onderzoek naar het ijkpunt voor wegen en water dat werkgelegenheid en bedrijvigheid inderdaad kosten voor de gemeenten met zich meebrengen. Deze kosten worden in de ijkpuntformule al voor een deel gehonoreerd door factoren als de oppervlakte van de bebouwing, maar volgens de onderzoekers is dit onvoldoende. Zij hebben vervolgens als benadering van de werkgelegenheid en de bedrijvigheid het aantal werkzame personen en de OZB-waarde van niet-woningen in de ijkpuntformule opgenomen.

Dit leidt tot een tweetal vragen:

- Is er nu (achteraf) een argumentatie gevonden voor de reeds bij de invoering van de Fvw'97 opgenomen extra verlaging bij de OZB-waarde niet-woningen?
- Kunnen de indicatoren OZB-waarde niet-woningen en werkzame personen als verdeelmaatstaf in het cluster wegen en water worden opgenomen? Zo ja, heeft dat gevolgen voor de andere clusters, met name het cluster eigen inkomsten?

De Raad is geneigd de eerste vraag bevestigend te beantwoorden. Daarbij moet wel worden onderkend dat de extra verlaging van 10% bij niet-woningen in het cluster eigen inkomsten

ongeveer *f* 150 mln betreft. In de ijkpuntformule wegen en water betreft het saldo van de indicatoren OZB-waarde niet-woningen en werkzame personen ongeveer *f* 200 mln.³ Bovendien verwacht de Raad dat in het nog in onderzoek zijnde ijkpunt voor openbare orde en veiligheid werkgelegenheid en bedrijvigheid als een verklarende factor zal worden opgenomen. Daarmee zal het belang hoger uitvallen dan de reeds genoemde *f* 200 mln.

Indicatoren die een benadering geven van werkgelegenheid en bedrijvigheid, zijn naar hun aard conjunctuurgevoelig. Dit is voor opname in het verdeelstelsel minder gelukkig. Dit klemmt te meer als het clusters betreft, waarvan de gemeentelijke uitgaven redelijk statisch zijn, zoals wegen en water en openbare orde en veiligheid. In het huidige stelsel is, zoals gezegd, de verevening voor de OZB-waarde niet-woningen 70%. De resterende 30% is dus voor de gemeenten conjunctuurgevoelig. Dit is bij de invoering van de Fvw'97 geaccepteerd. Ook van de zijde van de gemeenten zijn hierover geen kritische geluiden gehoord, maar de maatstaf heeft tot nu toe alleen gewerkt in een periode van hoogconjunctuur. De conjunctuurgevoeligheid en andere gevoeligheden die bij de waardebeoordeling een rol kunnen spelen (waardeverlaging bij grote industriële complexen als gevolg van veranderingen in de internationale markt of van veranderingen in de techniek) kan vooral bij kleinere gemeenten, waar een belangrijk deel van de waarde wordt bepaald door één industrieel complex, grote financiële gevolgen hebben.

Het voorgaande is voor de Raad aanleiding de volgende conclusies te trekken.

- De Raad is het eens met het opnemen in het ijkpunt voor wegen en water van factoren, die de werkgelegenheid en bedrijvigheid representeren.
- De Raad is van mening dat de conjunctuurgevoeligheid in het verdeelstelsel niet verder mag worden vergroot, dan nu reeds via de 30% van de OZB-waarde niet-woningen het geval is.
- De Raad beschouwt de nu gevonden verklaring als een argumentatie achteraf voor de reeds bij de invoering van de Fvw'97 opgenomen extra verlaging bij de OZB-waarde niet-woningen. Dit betekent dat het opnemen van de gevonden indicatoren voor werkgelegenheid en bedrijvigheid in het cluster wegen en water (en straks ook in het cluster openbare orde en veiligheid), aanleiding is de extra 10% verevening bij de OZB-waarde niet-woningen in het cluster eigen inkomsten terug te draaien. De uitruil met het aantal woonruimten kan dan eveneens worden teruggedraaid.

Zoals reeds gesteld, is met de indicatoren voor werkgelegenheid en bedrijvigheid in het ijkpunt wegen en water tezamen met de verwachting over het ijkpunt openbare orde en veiligheid een bedrag gemoeid van meer dan *f* 200 mln. Het terugdraaien van de extra 10% bij de OZB-waarde niet-woningen betreft ongeveer *f* 150 mln. Voor het verschil zal dus nog een oplossing gevonden moeten worden. De Raad onderkent diverse mogelijkheden daarvoor.

³ In bijlage 3 van dit advies is een tabel uit het rapport van Cebeon opgenomen. De regels betreffende WP (werkzame personen) en OZBnwon (OZB-waarde niet-woningen) geven aan dat ongeveer 7% van het totaal bedrag, zijnde *f* 2,9 miljard, in de ijkpuntformule door deze indicatoren wordt verklaard. Dit is ongeveer *f* 200 mln.

- Het ijkpunt voor wegen en water en straks voor openbare orde en veiligheid wordt bij de omzetting naar verdeelmaatstaven voor deze factoren gerespecteerd. De verevening voor de OZB-waarde niet-woningen in het cluster eigen inkomsten wordt verder verhoogd tot boven de 80% ten einde voor het gehele verdeelstelsel toch op dit punt gelijk uit te komen. Vervolgens zal ook een correctie van de negatieve maatstaf aantal woonruimten moeten plaatsvinden om het cluster eigen inkomsten als geheel neutraal te houden.
- Idem, maar er vindt geen correctie plaats van de negatieve maatstaf aantal woonruimten in het cluster eigen inkomsten, maar van de uitkeringsfactor. Dit betekent een uitstraling naar alle reeds geijkte clusters. Dit is niet de bedoeling en derhalve kiest de Raad hier niet voor.
- Om geen verdere correcties in het cluster eigen inkomsten of elders in het stelsel te hoeven plegen wordt bij de omzetting van de ijkpunten van de clusters wegen en water en openbare orde en veiligheid binnen deze clusters naar een alternatief gezocht.

Behoudens de uitspraak dat er geen correcties bij de reeds geijkte uitgaven clusters mag plaatsvinden, heeft de Raad zich nog geen oordeel gevormd over de wenselijkheid van de andere twee mogelijkheden. De Raad zal in zijn vervolgadvis over de omzetting van de ijkpunten in verdeelmaatstaven en de dan te constateren herverdeeleffecten hier zo nodig nader op ingaan.

5.2.4

Werkzame personen

Aan de factor werkzame personen kleven diverse bezwaren. De belangrijkste zijn:

- De gegevens over het aantal werkzame personen zijn gebaseerd op een steekproefwaarneming bij werkgevers, waarbij gebruik wordt gemaakt van een gestratificeerde steekproef. De grootste 60.000 bedrijven worden geënquêteerd en vervolgens van de overige ongeveer 300.000 bedrijven worden 10.000 bedrijven ondervraagd. Ofschoon er een wettelijke verplichting tot invullen is, is er toch een zekere mate van non-respons. Daarna vindt er een bijschatting plaats voor de overige kleinere bedrijven. Met name in gemeenten met veel kleine bedrijven, zal de statistiek minder nauwkeurig uitpakken.
- Iedere werknemer wordt geacht werkzaam te zijn in de vestiging in de gemeente, waar hij het meest aanwezig is. Werknemers die naar hun aard geen vaste werkplek hebben, zoals het NS-personeel, worden geacht werkzaam te zijn in de gemeente met het rayonkantoor.
- Zelfstandigen tellen niet mee in deze statistiek.
- De gegevens worden verzameld per 31 december. Seizoenswerknemers in de agrarische sector, horeca of toerisme worden niet geregistreerd.
- Beroepsmilitairen tellen niet mee.
- Iemand met twee deeltijdbanen bij twee verschillende bedrijven telt twee keer mee.
- Iemand die 10 uur bij een bedrijf werkt, telt evenveel mee als iemand die 40 uur bij dat bedrijf werkt.
- Een conjunctuurgevoelige maatstaf is op zich al bezwaarlijk en dit geldt nog meer in een toch vrij statisch cluster als wegen en water.
- De statistiek is niet zo zeer bedoeld om een standgegeven per gemeente te bepalen, maar om ontwikkelingen in de tijd te meten.

Deze bezwaren lijken niet gemakkelijk te ondervangen. De Raad is op de hoogte van het feit dat er een gesprek gaande is tussen vertegenwoordigers van uw beide departementen en het CBS over deze statistiek. Een definitief oordeel kan de Raad dan ook niet geven, maar hij heeft vooralsnog grote aarzelingen bij de acceptatie als verdeelmaatstaf. Van belang is natuurlijk ook

dat ondanks deze bezwaren de gegevens uit de statistiek een verklaring blijken te geven voor de kostenverschillen tussen gemeenten.

6. Overgangsregeling

In uw adviesaanvraag geeft u te kennen vooralsnog te denken aan een regeling analoog aan de lopende overgangsregeling, die bij de inwerkingtreding van de Fvw'97 is gehanteerd. De Raad onderkent dat dit een te overwegen optie is. De Raad brengt u in herinnering dat hij in april 1998 een advies heeft uitgebracht over de cumulatie van herverdelingen.⁴ De Raad vindt het zeer voorstelbaar dat de in zijn advies voorgestelde methode zal worden toegepast. U heeft in uw reactie op het advies aangegeven dat u uw oordeel zult geven tot alle ijkpunten en maatstaven voor het huidige verzamelcluster zijn bepaald. Uw in de adviesaanvraag aangegeven denkrichting bevreedt de Raad dan ook.

Nu de gehele operatie met ingang van 2001 zal plaatsvinden, is te voorzien dat dit zal plaatsvinden tezamen met enkele andere operaties, zoals de herwaardering van de OZB, de mogelijke verandering in de bekostiging van de bijstand en de evaluaties van zowel de onderwijshuisvesting en de voorzieningen gehandicapten. Zodra er meer operaties tegelijk of nagenoeg gelijktijdig gaan plaatsvinden, neemt de zekerheid en voorspelbaarheid voor de gemeenten af en ontstaat het mogelijke probleem van cumulatie. Ook het bestaan van verschillende overgangsregelingen bevordert niet de inzichtelijkheid van het geheel. Het advies van de Raad is op die situatie toegesneden.

De Raad schort zijn oordeel over de keuze van de overgangsregeling op tot de herverdeeleffecten bekend zijn. Als deze groot zijn, hetgeen de Raad voor het leeuwendeel van de gemeenten overigens niet verwacht, valt een overgangsregeling die u blijkbaar voor ogen heeft, te overwegen.

7. Cluster riolering

Het cluster riolering is thans niet herijkt. De Raad wil hier toch enkele opmerkingen aan wijden. In de eerste plaats is er het feit dat het oude ijkpunt is geconstrueerd op basis van de toen bestaande inzichten omtrent de samenstelling van de bodem, in casu op basis van de maatstaven, waarvan al lang wordt beweerd, dat die niet goed aansluiten bij de kostenverschillen. Nu zijn betere gegevens beschikbaar en deze zijn ook gebruikt bij het ijkpunt wegen en water. Het is logisch de nieuwe gegevens nu ook te gaan gebruiken in het cluster riolering. Het past in het geheel van het onderzoek en de opzet van het verdeelsysteem dat bij de keuze van de verdeelmaatstaven en de daarbij behorende gewichten zo dicht mogelijk wordt aangesloten bij de uitkomsten van het ijkpunt. Indien het ijkpunt niet wordt aangepast, moeten de verdeelmaatstaven en de gewichten zodanig worden gekozen dat de uitkomsten van de verdeelmaatstaven zo dicht mogelijk aansluiten bij de uitkomsten van het

⁴ Advies Cumulatie herverdeeleffecten; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv 12.00/003.007 van 16 april 1998.

bestaande ijkpunt. Dat is op zich technische exercitie, maar belangrijker is de vraag of het ijkpunt niet moet worden herzien.

Het huidige ijkpunt is gebaseerd op kostenpatronen, zoals die in 1993 waren gevonden en op grond van het toen ingezette beleid binnen afzienbare tijd waren te verwachten. Dit had tot gevolg dat de nadruk werd gelegd op het gebied dat toen al op rioleringen was aangesloten. Er werd van uitgegaan dat het nieuwe beleid (beperking overstort en aansluitingen buitengebied) binnen een voorzienbare periode voor 50% zou worden gerealiseerd. Deze laatste veronderstelling is vanwege twee overwegingen ingevoerd. Enerzijds was de (realistische) veronderstelling dat uitvoering van het beleid enige tijd zou vergen. Anderzijds zou men, indien van een volledige realisatie was uitgegaan, in strijd zijn gekomen met het uitgangspunt dat niet meer geld verdeeld kan worden dan er op het moment van onderzoek in het cluster omgaat. Die veronderstellingen zijn politiek/bestuurlijk geaccordeerd

Thans zijn wij zes jaar verder en staan de riolen in het middelpunt van de belangstelling. Ook de Raad heeft zeer recent een ongevraagd advies daarover uitgebracht.⁵ De Raad bepleit een drie stappenplan te volgen. Eerst dient nagegaan te worden of de kosten kunnen worden teruggebracht. Vervolgens dient bepaald te worden hoe de dekking van de kosten vorm moet worden gegeven. Tenslotte kan, indien het gemeentefonds aan de orde zou komen, de verdeling in het cluster riolering eventueel worden aangepast. Zolang het kabinet over dat advies en over de motie met nagenoeg dezelfde inhoud⁶ nog geen standpunt heeft ingenomen, is het nog niet aan de orde u te adviseren tot ijking van het cluster riolering over te gaan. De Raad wacht een en ander met belangstelling af.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

w.g. ir. J.M. Leemhuis-Stout, voorzitter

w.g. drs. W.M.C. van Zaalen, secretaris

⁵ Advies Milieu en lokale lasten; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv 10.21/001.002 van 28 december 1998.

⁶ Motie Lokale lasten, Tweede Kamer 26213 nr.8; van het lid Noorman-den Uyl c.s.

Bijlage 1: Vragen en opmerkingen tijdens de door de Raad gehouden bijeenkomsten plus de reactie van de Raad

1.

Invloed van de grondwaterstand

In het algemeen is er een relatie tussen de hoogte van de grondwaterstand en de bodemgesteldheid. In het rapport van Cebeon is op die relatie gewezen en aangenomen mag worden de kostenverschillen voortvloeiende uit de verschillen in grondwaterstand in voldoende mate in het ijkpunt zijn verwerkt. Het klinkt aannemelijk dat sterke wisseling in de grondwaterstand tot extra kosten voor wegen of gebouwen kunnen leiden. Het ijkpunt aanpassen lijkt echter moeilijk. Overwegingen hiervoor zijn de waarneembaarheid van de gegevens, de mogelijke invloed van de uitvoering van beleid door andere overheden en de stabiliteit van de gegevens in relatie met de fluctuaties in de gemeentelijke kosten. Omdat ook hier wellicht een relatie ligt met de bodemgesteldheid, mag tevens worden aangenomen dat globaal genomen de eventuele extra kosten in het ijkpunt zijn betrokken.

Conclusie Raad: geen aanpassing van het ijkpunt.

2.

Asdruk

In het verdeelsysteem kan geen rekening worden gehouden met verschillen in de belasting per weg. Ook indien daarover objectieve gegevens bekend zouden zijn, zou het strijdig zijn met het streven naar een zekere globaliteit. Door de methode van onderzoek wordt wel globaal rekening gehouden met gevolgen van de belasting van de weg. Voor het agrarische verkeer zijn de kosten begrepen in de factoren die betrekking hebben op gebieden buiten de bebouwde kommen en voor het openbaar vervoer in de factoren die verstedelijking indiceren.

Conclusie Raad: geen aanpassing van het ijkpunt.

3.

Binnenhavens

Er zijn twee overwegingen om wel met binnenhavens en niet met zeehavens en jachthavens rekening te houden. In de eerste plaats worden zeehavens c.a. in allerlei classificaties, zoals die voor de Nationale rekeningen, tot de sector bedrijven gerekend. Zij kunnen door middel van prijsstelling tot een kostendekkende exploitatie komen. Binnenhavens worden niet tot de sector bedrijven gerekend. Daarnaast is er een meer praktisch probleem. Binnenhavens zijn dikwijls niet meer dan een loswal aan een vaarweg. De kosten van binnenhavens zijn daarom niet of nauwelijks te scheiden van de kosten van de vaarwegen of wegen.

Conclusie Raad: geen aanpassing van het ijkpunt.

4.

Relatie met de Wet herziening wegenbeheer

De relatie van de uitgaven en inkomsten voor wegen met de Wet herziening wegenbeheer - deze wet leidde tot de overheveling van WUW-uitkeringen naar het provincie- en gemeentefonds -, is tweemaal. In de eerste plaats is op grond van die wet de doorbetaling door de gemeenten aan de waterschappen geregeld, indien het beheer en het onderhoud van wegen aan de waterschappen is overgelaten. Wettelijk is bepaald hoe die doorbetaling moet worden

bepaald en hoe die doorbetaling jaarlijks vanwege de inflatie moet worden bijgesteld. De uitgaven van de gemeenten voor de doorbetaling zijn als onderdeel van de totale bruto gemeentelijke uitgaven in het onderzoek betrokken. Strikt genomen bestaat er geen relatie meer tussen de inkomsten van de gemeenten voor bepaalde wegen en de doorbetaling. Daarom kan de doorbetalingsregeling ongemoeid blijven. Het is nog lang niet zeker of er grote veranderingen in de algemene uitkering zullen gaan optreden. De Raad vindt het niet opportuun nu de doorbetalingsregeling aan de orde te stellen.

Een tweede relatie is de suppletie-uitkering in verband met de sanering van de specifieke uitkering WUW. Deze uitkering, die tot ver in het volgende millennium doorloopt, was gebaseerd op de kapitaallasten van met naam en toenaam beschreven wegen. Aan de kapitaallasten is door de ijkpunt niets veranderd, zodat er geen aanleiding is ook op die suppletie-uitkering terug te komen.

Conclusie Raad: geen aanpassing van het ijkpunt en geen andere actie nodig.

5.

Kleine historische kernen

In het ijkpunt wegen en water wordt een onderscheid gemaakt tussen kernen kleiner en groter dan 40 ha. In het huidige verdeelstelsel is de knip gemaakt bij 65 ha. De voormalige Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) adviseerde bij de voorbereiding van de Fvw'94 voor iedere hectare historische kern (vanaf 5 ha.) een gelijk bedrag te verstrekken. De beheerders hebben na overleg met de Tweede Kamer, vanwege de dreigende grote negatieve herverdelingen bij een aantal gemeenten met een grote historische kern, vervolgens besloten in afwachting van onderzoeksresultaten naar de kostenstructuur van infrastructuur de maatstaf zo in te richten, dat zou worden voorzien in een hogere uitkering voor gemeenten met een historische kern van meer dan 65 ha. Historische kernen met meer dan 65 ha krijgen nu tweemaal zoveel en de bedragen maken volledig onderdeel uit van het huidige nog te ijken verzamelcluster.

Het bedoelde onderzoek heeft nu plaatsgevonden. De onderzoekers constateren dat gemeenten met een historische kern tot en met 40 ha. reeds met de andere indicatoren in de ijkpuntformule voldoende worden bediend, zoals de oppervlakte bebouwd en Oad (omgevingsadressendichtheid als benadering voor dichte bebouwing). Zij stellen daarom voor de knip te gaan leggen bij 40 ha.

Het is overigens voorstelbaar dat in het nog niet afgeronde onderzoek naar het ijkpunt openbare orde en veiligheid de factor historische kern in enigerlei vorm ook zal voorkomen. Het is nu te vroeg om te concluderen, dat de kleine historische kernen er op achteruit zullen gaan.

Overigens is in het ijkpunt voor wegen en water de bijdrage van de factor historische kernen aanmerkelijk geringer dan in het huidige stelsel: het bedrag voor een klein kern gaat achteruit van f 18750 per ha. naar nul en voor een grotere van f 37.500 naar f 10.000 per ha. Het is dus zeker niet op voorhand te stellen dat de kleine historische kernen er per saldo slechter zullen uitkomen dan de grote.

Conclusie Raad: geen aanpassing van het ijkpunt.

6.

Waarom niet gerekend met werkelijke gegevens over lengte en/of arealen

Tegen het gebruik van de werkelijke gegevens pleiten de volgende overwegingen:

- gebrek aan uniforme meting;
- afhankelijkheid van gemeentelijk beleid enerzijds en het roept anderzijds mogelijk bemoeizucht op van andere overheden;
- areaal is niet doorslaggevend, belangrijker zijn de gebruiksiteit en ondergrond van de weg;
- past niet in een globaal stelsel.

Conclusie Raad: geen aanpassing van het ijkpunt.

7.

Kosten van veelkernigheid

Dat een gemeente met meerdere kernen extra wegen zal moeten hebben voor de ontsluiting is niet omstreden. De vraag is echter of dit materieel afwijkt van de kosten in een grote kern met verschillende wijken. De Raad merkt op dat de vorm van de formule ertoe leidt dat een gemeente met een kern van bijvoorbeeld 160.000 inwoners in de formule meetelt voor negen kernen. Globaal gesproken is er geen sprake van een overwaardering van de kosten van kleine gemeenten. De maatstaf maakt vooral een onderscheid tussen de mate van veelkernigheid bij de wat kleinere gemeenten.

Conclusie Raad: geen aanpassing van het ijkpunt.

8.

Stand van de techniek

In het algemeen wordt rekening gehouden met de huidige stand van de techniek en met de bestaande methodieken van begrotingsopzet. Bij het ontwikkelen van het ijkpunt is geen rekening gehouden met mogelijke veranderingen in de techniek, die de omvang van het cluster zouden kunnen beïnvloeden. Ook wordt zo veel mogelijk geabstraheerd van verschillen in de mate, waarin gemeenten van nieuwe technieken gebruik maken. Deze mogelijke verschillen hebben voor een belangrijk deel te maken met verschillen in de interne organisatie van de gemeenten en de verschillen in efficiency. Daarmee wordt geen rekening gehouden. Alle gemeenten worden geacht even efficiënt te zijn. De Raad onderschrijft deze veronderstelling in het onderzoek vanuit de gedachte van de gemeentelijke autonomie en het globaal en eenvoudig houden van het verdeelstelsel.

Conclusie Raad: geen aanpassing van het ijkpunt.

9.

Aanwezigheid en afwezigheid van rijks- en provinciale wegen, alsmede de relatie met het beleid van andere overheden

Voor het opnemen van een factor in het ijkpunt als een verklaring voor hogere kosten dient er een eenduidige relatie te bestaan tussen die factor en de extra kosten. De aanwezigheid van een rijks- of provinciale weg voldoet daar niet aan. Afhankelijk van de aanwezige infrastructuur zal in de ene gemeente een rijksweg bijvoorbeeld extra verkeer aantrekken op de gemeentelijke wegen, maar in een andere gemeente de gemeentelijke wegen juist ontlasten.

Daar kan nog aan worden toegevoegd, dat de aan- of afwezigheid van wegen van andere wegbeheerders een kwestie is van beleid van die andere overheden. Een uitgangspunt bij de herziening van de verdeling is, dat voor zover mogelijk geen rekening mag worden gehouden met het beleid van andere overheden. Hierbij spelen twee overwegingen een rol.

- In de eerste plaats past dat niet in het streven naar een objectief verdeelstelsel.
- Een tweede overweging om het beleid van andere overheden zoveel mogelijk buiten de verdeling te houden betreft het voorkomen van afwentelingsverschijnselen. Indien daar niet kritisch naar wordt gekeken, is de verleiding groot dat departementen en andere overheden hun budgettaire problemen afwentelen op de collectiviteit van de gemeenten.

Ten aanzien van het Rijk is voornoemd uitgangspunt niet direct te handhaven, omdat het Rijk de verdeling vaststelt. Bovendien bepaalt het Rijk op hoofdlijnen het beleid en hij beïnvloedt daarmee de verdeling van kosten over de gemeenten. Verlaging van de klassegrootte in het onderwijs leidt tot verandering van de kostenverhoudingen tussen gemeenten. Aangezien een dergelijke maatregel tot onvermijdbare offers (kosten) leidt, past het in een kostengeörienteerd stelsel dat met zo'n beleidswijziging van het rijk rekening wordt gehouden. Het moet echter worden voorkomen dat de beleidsuitvoering door vakdepartementen jegens een of enkele gemeenten invloed krijgt op de verdeling.

Een afzonderlijk punt is het doorgaande verkeer door kernen. Een kern liggend tussen twee grote kernen kan daar veel last van hebben en geconfronteerd worden met hogere kosten. De vraag is hoe daarmee rekening te houden? Objectieve gegevens met een goed onderscheidend vermogen zijn niet beschikbaar. Bovendien raakt dit probleem de taaktoedeling aan de onderscheiden overheidslagen. Het Rijk en de provincies hebben de taak te zorgen voor adequate verbindingen tussen grotere kernen. In het voorafgaande is al gesteld dat bij de verdeling geen rekening mag worden gehouden met de wijze waarop andere overheden hun taken uitvoeren.

Conclusie Raad: geen aanpassing van het ijkpunt.

10.

Aanwezigheid van NS-station

Net als bij punt 9 kan bij de aanwezigheid van een NS-station getwijfeld worden aan de eenduidigheid van de kostenrelatie. Het is zeer wel denkbaar dat de aanwezigheid van een station in de ene gemeente leidt tot minder autoverkeer over de gemeentelijke wegen, terwijl in een andere gemeente dit juist een aanzuigende werking heeft. De ligging van het station in de gemeente is bepalend, maar niet het hebben van een station. Ook het onderscheid tussen een Park&Ride-station en de overige stations is om dezelfde reden niet zinvol. Bovendien heeft het classificeren van een station tot een P&R-station (nauwelijks) geen gevolgen voor de kosten van een gemeente.

Conclusie Raad: geen aanpassing van het ijkpunt.

11.

Lokaal dan wel regionaal klantenpotentieel

Cebeon heeft in de ijkpuntformule alleen lokaal klantenpotentieel opgenomen en geen regionaal als indicator van de centrumfunctie van een gemeente. Het verschil tussen beide factoren is dat het onderscheidend vermogen bij regionaal klantenpotentieel veel sterker is dan bij lokaal, of wel dat de scores van alle gemeenten bij regionaal veel sterker uiteenlopen dan

bij lokaal. Het klantenpotentieel regionaal wordt thans alleen gebruikt om de kosten van grootschalige voorzieningen voor kunst, zorg en ontspanning te indiceren. Dit zijn kosten, die afhankelijk van omvang en ligging in de regio per gemeente ook sterk uiteenlopen. Dat de onderzoekers het klantenpotentieel lokaal voorstellen in plaats van regionaal volgt vermoedelijk uit de veronderstelling dat bij de wegen het kostenverloop minder steil verloopt en dat die veronderstelling door de het onderzoek wordt bevestigd. Binnen het gehele ijkpunt geeft lokaal een betere verklaring van de kostenverschillen dan regionaal. De Raad vindt deze keuze aannemelijk.

Conclusie Raad: geen aanpassing van het ijkpunt.

12.

Logistieke functie

Het hebben van een groot (internationaal) logistiek centrum zal ongetwijfeld meer verkeer aantrekken en afhankelijk van de ligging van bijvoorbeeld rijkswegen tot hogere gemeentelijke kosten kunnen leiden. Het probleem hierbij is dat er moeilijk een werkbare definitie is te vinden, die ook nog voldoende differentieert. Verder is het aannemelijk dat de eventuele extra kosten al voor een deel worden gecompenseerd door andere factoren uit de ijkpuntformule, zoals oppervlakte bebouwd, werkzame personen enz.

Conclusie Raad: geen aanpassing van het ijkpunt.

13.

Geaccidenteerd terrein

Cebeon concludeert dat er geen aanwijzingen zijn dat de kosten voor wegen als gevolg van een geaccidenteerdheid van het grondgebied, hoger zullen zijn. De onderzoekers constateren, gemiddeld genomen en nadat rekening is gehouden met het toerisme, in de provincie Limburg een grotere onverklaarbare rest dan in de rest van Nederland. Cebeon kan daarvoor echter geen objectieve verklaring vinden. Cebeon beroept zich op uitspraken van aannemers dat zij in geaccidenteerd terrein geen hogere kosten per strekkende meter in rekening brengen dan in andere situaties.

Het is natuurlijk waar dat er in een geaccidenteerd terrein een langere weg nodig is om van A naar B te gaan. Bij een gemiddeld hellingspercentage van 10% neemt de theoretische lengte van de weg met ongeveer 0,5% toe. Een dergelijke afwijking valt binnen de marges van een globaal verdeelsysteem. Een andere vraag is of in heuvelachtig gebied bij het aanleggen van wegen meer van de rechte lijn is afgeweken dan in andere situaties? De Raad durft deze vraag niet bevestigend of ontkennend te beantwoorden. Hij wijst wel op het feit dat de aanwezigheid van rivieren en kanalen vaak ook langere wegen tot gevolg heeft.

Een derde vraag is of wegen in een geaccidenteerd terrein meer onderhoud vergen. Als voorbeeld is genoemd dat de schade na een stevige regenbui hoger zou zijn dan bij een vlakke weg. Het ontbreekt de Raad aan kennis om daarover een oordeel uit te spreken.

Conclusie Raad: onderzoek of geaccidenteerdheid leidt tot hogere onderhoudsuitgaven.

14.

Kernen liggend aan een landsgrens

Het betreft hier de werking van de maatstaf omgevingsadressendichtheid (Oad). De maatstaf is zo geformuleerd dat per vierkant van 500 bij 500 meter een getal wordt bepaald, waarbij rekening wordt gehouden met het aantal adressen in 13 vierkanten, namelijk het

desbetreffende vierkant en de twaalf omliggende vierkanten. Gemeentegrenzen spelen daarbij geen rol. Gemeenten waarvan een kern ligt in de nabijheid van een landsgrens vrezen dat deze maatstaf voor hen nadelig uitpakt. Dit is echter niet het geval. Uit navraag bij het CBS blijkt dat voor een vijftal gemeenten, waarvan de kern wordt doorsneden door een landsgrens - het meest aansprekende voorbeeld is Kerkrade/Herzogenrath - de adressen in de relevante vierkanten over de grens worden bijgeraamd.

Conclusie Raad: geen aanpassing van het ijkpunt.

15.

Toeristen- en parkeerbelasting

Er is sprake van een grijs gebied tussen wat als taakgerelateerde inkomsten kan worden beschouwd en wat tot de algemene dekkingsmiddelen wordt gerekend. In het onderzoek naar het ijkpunt wegen en water, maar al eerder bij het reeds geijkte cluster kunst en ontspanning, zijn de inkomsten uit parkeer- en toeristenbelasting aan deze clusters toegerekend en derhalve gesaldeerd met de bruto uitgaven.

Bij de keuze tussen wel of niet expliciet toerekenen van bepaalde inkomsten kunnen twee verschillende overwegingen een rol spelen. In de eerste plaats is er een meer principiële overweging dat de kosten bij voorkeur moeten worden opgebracht door de veroorzakers van die kosten. Als dit politiek/bestuurlijke standpunt wordt ingenomen, is het salderen van de inkomsten uit toeristenbelasting en parkeren logisch.

De tweede overweging is meer uitvoeringstechnisch. Om een bepaald kenmerk in een ijkpuntformule te kunnen opnemen moet het verschijnsel in de eerste plaats meetbaar zijn en de gegevens op objectieve, uniforme wijze bepaald beschikbaar zijn. In concreto betekent dit bijvoorbeeld dat het aantal toeristen op een gelijke wijze moet kunnen worden geteld.

In de tweede plaats moet het kenmerk een eenduidige relatie hebben met de kosten (zie ook punten 9 en 10).

In de derde plaats moet de relatie tussen de resultaten van meting van de factoren en de kosten ook in de tijd gezien min of meer vast zijn. Incidentele pieken in bezoekersaantallen, zoals met name bij dagrecreatie aan de orde is, zullen niet gepaard gaan met gelijke mutaties in de gemeentelijke netto kosten.

Deze overwegingen kunnen een rol spelen bij de meer politiek/bestuurlijke afweging, waarbij nog een vierde politiek/bestuurlijke overweging kan worden betrokken, namelijk het streven om het verdeelsysteem niet ingewikkelder te maken dan vanuit kostenoverwegingen noodzakelijk is. Tijdens de bijeenkomsten is ook die wens enige malen geuit.

Bij de voorbereiding van de Fvw'97 hebben deze overwegingen geleid tot het standpunt dat in de verdeling geen rekening behoeft te worden gehouden met de kosten van toerisme. Er is wel een grens te stellen aan de mate waarin een bepaalde belasting aan bepaalde kosten kan worden toegerekend. Actueel is de discussie over de hoogte van de toeristenbelasting. Zodra op landelijk niveau wordt besloten, dat de hoogte van de toeristenbelasting aan banden zou moeten worden gelegd, komt de vraag aan de orde welke kosten aan de toeristen mogen worden doorberekend en welke kosten uit andere belastingen moeten worden bekostigd. In dat geval komt ook de vraag aan de orde hoe de kosten van toerisme in de verdeling moeten worden betrokken. In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat niet meer aan de toeristenbelasting

wordt toegerekend dan er thans macro wordt geïnd. Dit heeft tot gevolg dat in het nog te ontwikkelen ijkpunt openbare orde en veiligheid mogelijk wel rekening moet worden gehouden met de aanwezigheid van buitenwater (reddingsdienst). Anders zouden bij het toerekenen van die kosten aan de toeristenbelasting macro en ook micro de toegerekende kosten wel eens boven de opbrengst kunnen uitkomen.

De Raad ziet geen aanleiding de toeristenbelasting nu anders te behandelen dan bij de invoering van de Fvw'97 is afgesproken. Dit geldt mutatis mutandis ook voor de parkeerbelasting.

Bijlage 2: Ijkpuntformule wegen water volgens Cebeon

De ijkpuntformule wegen en water volgens Cebeon luidt (uitkomsten in guldens):

$$(8.500 \times \text{OPPBEBkom} \times \text{bfkom}) + (82 \times \text{WOONRUIM} \times \text{bfkom}) + \\ (4.000 \times \text{OPPBEBnk} \times \text{bfnk}) + (35.000 \times \text{KERNEN} \times \text{bfnk}) + (73 \times \text{LANDHA} \times \text{bftot}) + \\ (39 \times \text{WOONRUIM} \times \text{oad}) + (44 \times \text{INWO}) + (27,5 \times \text{WP}) + (0,17 \times \text{OZBnwon}) + (14 \times \text{KPLOK}) + \\ (10.000 \times \text{HISTKgroot}) + (1,3 \times \text{OEVER} \times \text{bftot} \times \text{dh}) + (73 \times \text{BIWA}) + (20 \times \text{HISTWA})$$

waarin:

OPPBEBkom=	oppervlakte van de bebouwing in hectaren in rastervierkanten met minimaal 25 adressen
OPPBEBnk=	oppervlakte van de bebouwing in hectaren in rastervierkanten met minder dan 25 adressen
bfkom=	bodemfactor in de kom (in rastervierkanten met minimaal 25 adressen)
bfnk=	bodemfactor buiten de kom (in rastervierkanten met minder dan 25 adressen)
bftot=	bodemfactor totale gemeente
WOONRUIM=	aantal woonruimten
INWO=	aantal inwoners
WP=	aantal werkzame personen
LANDHA=	oppervlakte land in hectaren
BIWA=	oppervlakte binnenwater in hectaren
oad=	omgevingsadressendichtheid
KERNEN=	aantal kernen o.b.v zijdelings aaneengesloten rastervierkanten met minimaal 25 adressen, waarbij elke kern is vermenigvuldigd met de factor $(1 + (\text{inwoners per kern} / 20.000))$ en de uitkomst van alle kernen is gesommeerd per gemeente
OZBnwon=	OZB-waarde niet woningen in duizenden guldens
HISTWA=	kadelengte historische water in meters
KPLOK=	aantal potentiële lokale klanten
HISTKgroot=	oppervlakte historische kern in hectaren indien kern > 40 hectaren
dh=	dichtheidsfactor oeverlengte: $(\text{inwo} + \text{wp}) / (\text{landha} + \text{biwa})$
OEVER=	totale lengte van de oevers in meters bij water breder dan 6 meter

Bijlage 3: Uitkomsten per ijkpuntindicator: gemiddeld, hoogste en laagste

Uitkomsten per ijkpuntindicator in guldens per inwoner en gemiddeld, hoogste en laagste aandeel indicatoren in procenten totaal ijkpunt Wegen en Water (excl. de vier grote steden)

Indicatoren	totaal ijkpuntscore in guldens per inwoner	gemiddeld aandeel indicator alle gemeenten in % totaal	hoogste aandeel indicator individuele gemeente in % totaal	laagste aandeel indicator individuele gemeente in % totaal
OPPBEBkom x bfkomp	36	17 %	27 %	7 %
WOONR x bfkomp	38	18 %	26 %	9 %
WOONR x oad	21	10 %	28 %	0 %
LANDHA x bftot	19	9 %	47 %	1 %
OPPBEBnk x bfnk	7	3 %	22 %	0 %
KERNEN x bfnk	10	5 %	29 %	1 %
INWO	44	21 %	30 %	7 %
WP	10	5 %	10 %	1 %
OZBnwon	5	2 %	8 %	0 %
KPLOK	14	6 %	9 %	2 %
HISTK _{groot}	1	0 %	12 %	0 %
OEVER x dh x bftot	6	3 %	24 %	0 %
BIWA	1	0 %	10 %	0 %
HISTWA	1	0 %	8 %	0 %
totaal Wegen en Water	212	100 %	n.v.t.	n.v.t.

Deze tabel is afkomstig uit “Financieel ijkpunt Wegen en Water, onderzoek in het aders van het Gemeentefonds” van Cebeon BV / VB Deloitte & Touche, tabel 8.3 op blz. 64.

Bijlage 4: Uitkomsten per ijkpuntindicator onderscheiden naar bodemkwaliteit

Uitkomsten per onderdeel ijkpuntformule Wegen en Water in guldens per inwoner onderscheiden naar bodemkwaliteit (excl. de vier grote steden)

	goede bodem (1)	slechte bodem (2) > 0 %	slechte bodem (3) > = 90 %	totaal gemiddeld
OPPBEbkom x bskom	34	37	41	36
WOONR x bskom	35	41	49	38
WOONR x oad	19	24	28	21
LANDHA x bftot	20	18	14	19
OPPBEbnk x bfnk	8	6	5	7
KERNEN x bfnk	10	11	13	10
INWO	44	44	44	44
WP	10	10	9	10
OZBnwon	4	5	4	5
KPLOK	14	13	12	14
HISTKgroot	0	1	1	1
OEVER x dh x bftot	3	9	24	6
BIWA	0	1	1	1
HISTWA	0	1	1	1
totaal Wegen en Water	201	222	245	212

(1) Het betreft hier gemeenten met een percentage slechte bodem (klei, kleiveen of veen) van 0 %

(2) Het betreft hier gemeenten met een percentage slechte bodem van meer dan 0 %

(3) Het betreft hier gemeenten met een percentage slechte bodem van 90 % of meer

Deze tabel is afkomstig uit “Financieel ijkpunt Wegen en Water, onderzoek in het ader van het Gemeentefonds” van Cebeon BV / VB Deloitte & Touche, tabel 8.4 op blz. 65.