

de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van
Financiën

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
1	FO99/U56259	Rfv 14.30/006.002	25 maart 1999
Inlichtingen bij		Doorkiesnummer	
S. Vroonhof		(070)3027217	
Onderwerp			
Overige ijkpunten verzamelcluster			

Geachte heer Peper en heer Vermeend,

1.

Inleiding

U heeft de Raad voor de financiële verhoudingen bij brief van 26 februari 1999 om advies gevraagd over de door Cebeon BV, samen met VB Deloitte & Touche, en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkelde ijkpunten voor openbare orde en veiligheid, fysiek milieu, bevolkingszaken en bestuursorganen.[\[1\]](#) U heeft tevens gevraagd het advies in de eerste helft van maart 1999 te ontvangen. U stelt terecht dat, ondanks dat het ingangsjaar van de wijzigingen 2001 is, de gemeenten recht hebben op spoedige duidelijkheid over de effecten.

Dit advies is een vervolg op het advies van de Raad over het ijkpunt wegen en water.[\[2\]](#) Voor zover van belang zal naar voornoemd advies worden verwezen.

De Raad heeft als voorbereiding op het advies over wegen en water en dit advies over de overige ijkpunten van het verzamelcluster 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 de ijkpunten, die in dit advies worden besproken, nog niet gereed waren. De Raad beschikte alleen over indicaties van de ijkpunten. De aanwezigen hebben desondanks 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.

2.

Samenvatting

De beheerders hebben de Raad voor de financiële verhoudingen om advies gevraagd over de door Cebeon BV, samen met VB Deloitte & Touche, en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkelde ijkpunten voor orde en veiligheid, fysiek milieu, bevolkingszaken en bestuursorganen.

De eerste vraag betreft de gevolgde onderzoeksmethode. De in deze onderzoeken gevolgde methode is gelijk aan de methode die is gekozen voor het hoofdonderzoek dat heeft geleid tot de nieuwe Financiële verhoudingswet en het onderzoek naar het ijkpunt wegen en water van december 1998. In zijn advies over genoemd ijkpunt heeft de Raad aangegeven met de gevolgde methode akkoord te zijn gegaan. Dit geldt dus ook voor de onderzoeken naar de overige ijkpunten in het verzamelcluster.

De Raad heeft nagegaan of alle relevante structuurkenmerken, die noodzakelijk zijn om op globale wijze de kostenverhoudingen te indiceren, in het onderzoek zijn betrokken en, voorzover dat technisch mogelijk is (beschikbaarheid van de gegevens), in de ijkpuntformule zijn gehonoreerd. Tijdens de door de Raad in januari jl. georganiseerde bijeenkomsten voor gemeenten over de ijkpunten zijn vele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. De Raad heeft deze in zijn afwegingen betrokken. Hij adviseert voor het deeliijkpunt brandweezorg en rampenbestrijding de beheerders nader te bezien in hoeverre voor de grootschalige risicobronnen een oplossing via de brandweerregio's kan worden gevonden. Voor het overige concludeert de Raad dat hij geen belangrijke structuurkenmerken mist in de ijkpunten voor openbare orde en veiligheid, fysiek milieu, bevolkingszaken en bestuursorganen.

De Raad heeft vervolgens de onderlinge verhoudingen tussen de gewichten die aan de gehonoreerde structuurkenmerken zijn toegekend, beoordeeld. 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 en in hoeverre de combinatie van factoren in voldoende mate tegemoet komt aan de structuurverschillen tussen de gemeenten. Alle ijkpunten overziend, kan de Raad zich vinden in de relatieve verdeling tussen de factoren.

De volgende stap betreft het omzetten van ijkpunten naar verdeelmaatstaven. De Raad heeft alle afzonderlijke indicatoren in de vier ijkpunten beoordeeld op hun geschiktheid als verdeelmaatstaf. Dit heeft geleid tot diverse kanttekeningen.

- *De indicator 'werkzame personen' is niet zonder meer te gebruiken als verdeelmaatstaf. In het uitgebrachte advies over het ijkpunt wegen en water is de Raad daarop reeds ingegaan. In de ijkpuntformule voor fysiek milieu is daarnaast de indicator 'werkzame personen in de industrie' opgenomen. Dit ligt nog lastiger dan het totaal van de werkzame personen. Immers, hoe gedetailleerder een statistiek, des te groter is de foutmarge.*
- *Twee indicatoren in het ijkpunt openbare orde en veiligheid, die volgens de Raad niet als verdeelmaatstaf kunnen worden gebruikt, zijn de "woningen van voor 1945" en de "meergezinswoningen van voor 1931". Deze oude woningen zijn enkele decennia geleden geteld en deze tellingen zijn door sloop, renovatie, samenvoeging enz. niet meer actueel.*
- *In het ijkpunt fysiek milieu zijn twee nieuwe indicatoren opgenomen, namelijk het aantal vestigingen in de landbouw cs. en in de industrie. Het zijn gegevens uit een bestaande statistiek van het CBS, waarbij de aantallen op vijftallen worden afgerond. De wegingsfactor is voor beide indicatoren gelijk. Het bevreedt de Raad dat dan toch gekozen is voor twee afzonderlijke indicatoren. De enig denkbare reden is de veronderstelling dat het zo goed als*

zeker is dat de kosten per eenheid van de twee onderscheiden categorieën sterk uiteen zullen gaan lopen. Het rapport geeft daar geen aanwijzingen voor. De Raad adviseert bij de omzetting naar verdeelmaatstaven beide indicatoren samen te nemen. Dit beperkt immers het aantal verdeelmaatstaven, hetgeen naast de andere criteria voor het verdeelstelsel zoals globaliteit en kostenoriëntatie eveneens gewenst is.

- In het huidige verdeelstelsel bestaat er reeds een maatstaf minderheden. Dit betreft inwoners die geboren zijn in Suriname, de Nederlandse Antillen, Aruba, Turkije en Marokko, of waarvan een van de ouders in een van die landen is geboren. In het ijkpunt bevolkingszaken betreft de indicator allochtonen inwoners uit veel meer (arme) landen. Aangezien de wetgever bij de invoering van de Fvw'97 bewust gekozen heeft voor een beperkte definitie, adviseert de Raad de beheerders bij de omzetting naar verdeelmaatstaven de bestaande maatstaf minderheden te gebruiken.*
- De Raad vindt dat bij het opstellen van het ijkpunt bestuursorganen te weinig is gekeken naar de volgende stap, namelijk de omzetting naar verdeelmaatstaven. Diverse factoren uit de ijkpuntformule, zoals de wettelijke vergoedingen en bezoldigingen, horen in een globaal verdeelstelsel niet thuis. De Raad adviseert bij de omzetting naar verdeelmaatstaven na te gaan of een eenvoudiger systeem, vooral gebaseerd op het aantal inwoners, mogelijk en zinvol is.*

Cebeon heeft voor het cluster openbare orde en veiligheid in afwijking van het gebruikelijke diverse deelpunten opgesteld. Voor de brandweezorg en rampenbestrijding is er zowel een ijkpunt op basis van de uitgaven voor 1997 en een ijkpunt "1997 plus" opgesteld. In 1997 bestonden er namelijk achterstanden ten opzichte van de politiek breed gedragen wensen over de kwaliteit van de brandweer. In grote lijnen zijn deze achterstanden bij kleinere, niet verstedelijkte gemeenten groter dan bij de grote, meer verstedelijkte gemeenten. Per saldo betreft het ijkpunt "1997 plus" een extra bedrag van bijna f 80 mln landelijk. Het sommeren van beide ijkpuntformules geeft de verwachte kostenverhoudingen tussen de gemeenten weer, die over enkele jaren zouden kunnen bestaan. De Raad merkt op dat hoewel het ijkpunt is geconstrueerd op basis van de omstandigheden zoals die in het onderzoeksjaar gelden, het ijkpunt wel de voor de toekomst voorzienbare structurele kostenverhoudingen moet weergeven. Het ijkpunt moet derhalve toekomstgericht zijn. Gelet op de breed bestaande wens om in het gehele land een aanvaardbare kwaliteit te waarborgen en gezien de ontwikkelingen die zich al van 1997 op 1998 hebben voorgedaan, verwacht de Raad dat op het moment van invoering van de nieuwe verdeling van het gemeentefonds in 2001 het ijkpunt "1997 plus" beter op de dan bestaande kostenverhoudingen zal aansluiten dan het "gewone" ijkpunt 1997. De Raad adviseert de beheerders direct het ijkpunt "1997 plus" te hanteren. Dit kan leiden tot een budgettaire discussie. De omvang van het gehele ijkpunt is waarschijnlijk groter dan het bedrag dat nu in het cluster beschikbaar is. Als dit inderdaad tot een probleem leidt, zijn er diverse mogelijkheden ter regeling hiervan. De Raad heeft deze geïnventariseerd, maar hierover (nog) geen standpunt ingenomen. De Raad vindt dit primair een onderwerp voor overleg tussen het kabinet en de VNG.

3.

Methode van onderzoek

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 en het onderzoek naar het ijkpunt wegen en water van december 1998. In zijn advies over genoemd ijkpunt heeft de Raad aangegeven met

de gevolgde methode akkoord te zijn gegaan. Dit geldt dus ook voor de onderzoeken naar de overige ijkpunten in het verzamelcluster.

Voor het cluster openbare orde en veiligheid heeft Cebeon drie deelpunten opgesteld, hetgeen nog niet eerder is voorgekomen. Met name het deelpunt voor brandweezorg en rampenbestrijding voor “1997 plus” vraagt een afzonderlijke bespreking. Aangezien de Raad de bijzondere situatie voor dit cluster onderkent, heeft hij geen probleem met het in deze bijzondere situatie opstellen van meerdere ijkpunten. Het is derhalve niet nodig de methodische bespreking van deze (deel)ijkpunten voor openbare orde en veiligheid los te koppelen van de inhoud; zie hoofdstuk 4.

De volgende stap in het proces tot aanpassing van het verdeelstelsel is het omzetten van alle ijkpuntformules in verdeelmaatstaven. Daarvoor is nodig dat een oordeel wordt gegeven of alle factoren die in de ijkpuntformules zijn gebruikt, geschikt zijn als verdeelmaatstaf. De algemene eisen, die aan verdeelmaatstaven moeten worden gesteld, zijn in het advies van de Raad over wegen en water opgenomen.^[3] In dit advies over de overige ijkpunten gaat de Raad daar bij elk afzonderlijk ijkpunt nader op in. De Raad beoordeelt daarbij, naast de eisen aan verdeelmaatstaven op zich ook, of op basis van het zoveel mogelijk beperken van nieuwe maatstaven en de gewenste globaliteit van het stelsel enerzijds en de evenzeer gewenste kostenoriëntatie anderzijds, een nieuwe verdeelmaatstaf überhaupt moet worden opgenomen.

4. Ijkpunt openbare orde en veiligheid

4.1 Ijkpunten in een breder kader

Zowel de procedure als het resultaat van het onderzoek naar het ijkpunt orde en veiligheid wijkt af van de andere ijkingsonderzoeken.

In de eerste plaats is dit het gevolg van de relatie die, zowel inhoudelijk als procedureel, bestaat tussen het cluster-onderdeel brandweer en rampenbestrijding en andere ontwikkelingen op dat gebied. De aanleiding voor het onderzoek lag dan ook niet bij het gemeentefonds, maar bij het “Project versterking brandweer” (PVB). Het doel van dit project is per brandweerregio te komen tot een brandweerorganisatie, die ten tijde van grootschalige incidenten en rampen optreedt als één slagvaardige organisatie met een eenduidige bestuurlijke en operationele aansturing. Daarna is pas de relatie gelegd met de ijking van het gemeentefonds.

Het gehele onderzoek is erop gericht om de volgende doelstellingen te bereiken:

- het ontwikkelen van een kostenmodel dat tegemoet komt aan de behoefte aan een heldere verantwoording en sturing van processen en de informatie daarover;
- het ontwerpen van een regionale statistiek ter ondersteuning van de eerste doelstelling;
- het formuleren van een ijkpunt voor het gemeentefonds;
- het formuleren van een grondslag voor de (langdurig) tijdelijke specifieke uitkering ten behoeve van de (regionale) rampenbestrijdingsorganisatie.

Het rapport van Cebeon handelt alleen over het formuleren van het ijkpunt voor het gemeentefonds.^[4] De rapportage over de andere onderdelen van het onderzoek volgt later.

Toch bestaat er een relatie tussen dit onderdeel van het onderzoek en de nog te verschijnen onderdelen. In paragraaf 4.3 gaat de Raad hier nader op in.

Een tweede verschil ten opzichte van de overige ijkpunten die nu of in het recente verleden zijn geconstrueerd, is het feit dat er voor het clusteronderdeel brandweezorg en rampenbestrijding drie ijkpunten zijn geformuleerd. De eerste is gebaseerd op de huidige stand van zaken, in casu de uitgaven in 1997, de tweede op een voor de nabije toekomst gewenste situatie, het ijkpunt “1997 plus” en de derde is de sommatie van de eerste twee. In de adviesaanvraag gaat u ook nader in op het ongewone karakter van het bestaan van twee ijkpunten. De Raad heeft zich gebogen over de vraag hoe hiermee in het verdere verloop van het proces richting aanpassing van het verdeelstelsel zou moeten worden omgegaan. Na de bespreking van deze ijkpunten komt de Raad daarop terug.

Een derde punt waarom de politieke en bestuurlijke discussie over het ijkpunt openbare orde en veiligheid afwijkt van de andere, is de relatie die gelegd kan worden met de discussie over de dekking van de extra kosten. Tussen het kabinet, het parlement, de VNG en de brandweerorganisaties woedt een discussie over hoe het bedrag van f 110 mln, dat nodig is voor versterking van de brandweer- en rampenbestrijdingsorganisatie, gedekt moet worden. In het rapport van Cebeon is die discussie terecht buiten haken geplaatst. Die vraag dient namelijk op politiek niveau te worden beantwoord. De verschillende mogelijkheden worden in dit advies aangegeven.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen eerst de deeliijkpunten brandweezorg en rampenbestrijding worden besproken (paragrafen 4.2 - 4.4) en daarna kort het deeliijkpunt overige openbare orde en veiligheid.

4.2

Hoofdpijn (deel)ijkpunten brandweezorg en rampenbestrijding

De omvang van het taakgebied brandweezorg en rampenbestrijding bedraagt nu (situatie 1999) ongeveer f 700 mln.[\[5\]](#)

Het onderzoek van Cebeon heeft in eerste instantie geleid tot een ijkpunt voor brandweezorg en rampenbestrijding op basis van de uitgaven in 1997. In bijlage 1 is voor de volledigheid de ijkpuntformule opgenomen. In het ijkpunt zijn de volgende structuurkenmerken gehonoreerd:

- vast bedrag om kleine gemeenten in staat te stellen een (minimale) taakvervulling te kunnen uitvoeren;
- verschillen in organisatievorm tussen kleine, weinig verstedelijkte gemeenten (voornamelijk vrijwilligersorganisaties) en grotere meer verstedelijkte gemeenten (voornamelijk beroepsorganisaties);
- uitgestrektheid van gemeenten (in combinatie met meerkernigheid);
- omvang van de woningvoorraad;
- omvang van niet-woonbebouwing;
- centrumfunctie;
- dichtheid en ouderdom bebouwing.

Niet gehonoreerd zijn:

- specifieke (grootschalige) risicofactoren;
- eigen keuze voor de organisatie in afwijking van het gemiddelde voor vergelijkbare gemeenten;

- snelle groei.

De beoordeling van het ijkpunt vindt plaats aan de hand van de volgende twee vragen:

- Zijn alle relevante structuurkenmerken, die noodzakelijk zijn om op globale wijze de kostenverhoudingen te indiceren, 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.

4.3

Alle structuurkenmerken in ijkpunt?

Tijdens de door de Raad georganiseerde bijeenkomsten zijn enkele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de ijkpuntformule brandweezorg en rampenbestrijding.

a. Kosten bosbrandweer bij uitgestrekte bosgebieden

Uit het rapport blijkt dat de onderzoekers bijzondere aandacht hebben geschonken aan de aanwezigheid van grote boscomplexen. De conclusie is, nadat rekening is gehouden met de andere factoren in de ijkpuntformule, dat de bosgemeenten geen afwijkend uitgavenpatroon hebben. Met name de factor oppervlakte speelt daarbij een rol. De Raad heeft geen harde aanwijzingen dat het areaal bos ten onrechte buiten het ijkpunt is gelaten.

Conclusie Raad: geen aanpassing ijkpunt.

b. Dagrecreatie levert geen toeristenbelasting op, maar betekent wel extra brandweerinzet. Het omgaan met (het vermogen tot) het heffen van toeristenbelasting heeft de Raad reeds besproken in zijn advies over het ijkpunt wegen en water. De Raad kan zich vinden in de benadering dat de eventuele extra uitgaven mogen worden gesaldeerd met de inkomsten van de toeristen- en ook de parkeerbelasting. De toerekening mag echter niet groter zijn dan de opbrengst van die belastingen. Uit het rapport blijkt dat de onderzoekers zich daaraan hebben gehouden. Dit heeft ertoe geleid dat alleen voor de kustgemeenten rekening is gehouden met de extra kosten voor reddingsbrigades enz.

Dat de onderzoekers wel rekening houden met de bezoekers van centrumvoorzieningen en niet met dagrecreatie is naar de mening van de Raad afdoende beargumenteerd met de hogere risico's bij hogere concentraties van bezoekers. Bovendien is er naar de mening van de Raad geen objectieve maatstaf voor het meten van dagrecreatie in relatie tot de kosten van gemeenten te vinden. Dit staat nog los van de eis dat het bij een nieuwe maatstaf om een substantieel bedrag moet gaan en voor een behoorlijk aantal gemeenten relevant moet zijn.

Conclusie Raad: geen aanpassing ijkpunt.

c. Streekziekenhuis en verpleeghuizen

De aanwezigheid van een streekziekenhuis en verpleeghuis is niet in de ijkpuntformule opgenomen. De Raad ziet ook niet in waarom de aanwezigheid van een ziekenhuis of verpleeghuis tot extra gemeentelijke kosten voor de brandweer zal leiden.

Conclusie Raad: geen aanpassing ijkpunt.

d. Kamerverhuur

Kamerverhuur was ten tijde van de bijeenkomsten in januari jl. actueel als gevolg van de brand in Utrecht. Het is niet uit te sluiten dat de controle op kamerverhuur extra zorg voor de

gemeenten met zich mee brengt, maar of dat leidt tot grote verschillen in uitgaven die niet door andere factoren worden gehonoreerd (woonruimte, oppervlakte bebouwing) valt te betwijfelen. De vraag is overigens of er wel objectieve gegevens beschikbaar zijn over de omvang van de kamerverhuur. De Raad twijfelt daaraan, mede gezien het probleem van de illegale kamerverhuurbedrijven.

Conclusie Raad: geen aanpassing ijkpunt.

e. Objecten met een verhoogd risico

Tijdens de bijeenkomsten is veelvuldig gewezen op de extra kosten als gevolg van de aanwezigheid van objecten met een verhoogd risico, zoals gevaarlijke industrie, gevaarlijk vervoer en verkeersknooppunten. Zo bestaat er bijvoorbeeld de “post-Seviso richtlijn” betreffende gevaarlijke industrieën. Ook de onderzoekers erkennen dat, maar hebben voorsnog geen oplossing daarvoor gevonden. Niet alleen speelt daarbij de afbakening van het risicogebied een rol, maar ook dat de risicozones zich niet storen aan gemeentegrenzen. De onderzoekers merken op dat zij dit probleem zullen betrekken bij hun onderzoek naar de grondslagen van de specifieke uitkering voor de brandweerregio's. Voor gevaarlijke vaarwegen zijn er al oplossingen gevonden door het beschikbaar stellen van blusboten aan brandweerregio's waar veel gevaarlijke stoffen over water worden vervoerd. De Raad is van mening dat voor de grootschalige risicobronnen een oplossing moet komen en acht de weg via de brandweerregio's voorsnog de meest begaanbare. Er bestaat immers een registratie van gebieden met een verhoogd risico. Uit de adviesaanvraag blijkt dat u de aanbeveling van de onderzoekers om de aanwezigheid van grootschalige risico's in de uitkering aan de regionale brandweerorganisaties mee te nemen, wilt opvolgen. De Raad tekent daarbij aan dat, indien er voor de grootschalige risicobronnen geen oplossing via de brandweerregio's mogelijk is, alsnog moet worden nagegaan of honorering via het gemeentefonds kan plaatsvinden.

Conclusie Raad: voorsnog geen aanpassing ijkpunt, in afwachting van een regeling via de brandweerregio's.

Met inachtneming van de kanttekening dat nog onderzocht wordt in hoeverre voor de grootschalige risicobronnen een oplossing via de brandweerregio's kan worden gevonden, concludeert de Raad dat hij geen belangrijke structuurkenmerken mist in het ijkpunt brandweezorg en rampenbestrijding op basis van de uitgaven 1997.

4.4

Onderlinge verhouding van de gewichten in de ijkpuntformule

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?

Uit het onderzoek is niet gebleken dat er een of meer dominant verklarende factoren in de ijkpuntformule voor brandweezorg en rampenbestrijding aanwezig is.^[6] De indicator woonruimten gecombineerd met de dichtheid van de bebouwing biedt met 35% nog de hoogste verklaring. Verder valt op dat in kleine gemeenten (althans qua inwoneraantal) de oppervlakte tezamen met het aantal kernen belangrijke indicatoren zijn. Deze uitkomsten komen de Raad logisch voor. Hij kan zich daarom vinden in de relatieve verdeling tussen de factoren.

4.5

Ijkpunt brandweezorg en rampenbestrijding “1997 plus”

Zoals reeds gememoreerd heeft Cebeon naast een ijkpunt op basis van de uitgaven voor 1997 ook een ijkpunt “1997 plus” opgesteld. Dit ijkpunt is in bijlage 1 opgenomen. In 1997 bestonden er namelijk achterstanden ten opzichte van de politiek breed gedragen wensen over de kwaliteit van de brandweer. Tevens blijkt dat er ook per groep van gemeenten verschillen bestaan tussen wens en werkelijkheid. In grote lijnen zijn deze verschillen bij kleinere, niet verstedelijkte gemeenten groter dan bij de grote, meer verstedelijkte gemeenten. Het is de bedoeling van bestuurlijk Nederland dat die ongelijkheid binnen enkele jaren zal verdwijnen. Cebeon heeft geconstateerd dat in 1998 al een deel van de achterstanden van de kleinere gemeenten is ingelopen.

Het aanvullende ijkpunt betreft de extra gemeentelijke uitgaven ten behoeve van het wegwerken van de verschillen tussen wens en werkelijkheid. Per saldo gaat het om een extra bedrag van bijna f 80 mln landelijk. Daarbij ligt het zwaartepunt bij de kleinere gemeenten, want bij hen is het verschil tussen wens en werkelijkheid groter. Het sommeren van beide ijkpuntformules geeft de verwachte kostenverhoudingen weer, die over enkele jaren zouden kunnen bestaan.

De Raad merkt op dat hoewel het ijkpunt is geconstrueerd op basis van de omstandigheden zoals die in het onderzoeksjaar gelden, het ijkpunt wel de voor de toekomst voorzienbare structurele kostenverhoudingen moet weergeven. Het ijkpunt moet derhalve toekomstgericht zijn. Gelet op de breed bestaande wens om in het gehele land een aanvaardbare kwaliteit te waarborgen en gezien de ontwikkelingen die zich al van 1997 op 1998 hebben voorgedaan, verwacht de Raad dat op het moment van invoering van de nieuwe verdeling van het gemeentefonds in 2001 het ijkpunt “1997 plus” beter op de dan bestaande kostenverhoudingen zal aansluiten dan het “gewone” ijkpunt 1997.

De Raad adviseert u dan ook direct het ijkpunt “1997 plus” te hanteren. Een bijkomend argument is dat het stelsel overzichtelijk blijft en onnodige mutaties worden voorkomen. Het standpunt van de Raad komt dus overeen met de voorkeur die u in de adviesaanvraag heeft uitgesproken.

Een en ander leidt vervolgens wel tot een budgettaire discussie. De omvang van het gehele ijkpunt is waarschijnlijk groter dan het bedrag dat nu in het cluster beschikbaar is. In hoeverre dit feitelijk een probleem zal zijn, hangt af van de inpassing van alle clusters tezamen, die in 2001 herschikt worden. Anders gezegd: hoeveel zou er volgens de nieuwe ijkpunten in totaal moeten worden verdeeld en hoeveel is er feitelijk nu in het gemeentefonds daarvoor beschikbaar? Dit is nog niet bekend, maar is een van de aspecten die straks bij de omzetting van ijkpunten naar verdeelmaatstaven meegenomen moet worden.

De Raad veroorlooft zich alvast een aantal opties voor het regelen van een verschil tussen ijkpunt en beschikbare middelen op een rij te zetten. Er zijn in principe drie mogelijkheden:

- terugtrimmen binnen het cluster. Dit betekent dat alle factoren uit het ijkpunt zodanig worden verlaagd dat het totaal van de voor dit cluster relevante verdeelmaatstaven gelijk is aan de omvang van de uitgaven op het moment van invoering van de nieuwe verdeling. Er kan dan gesproken worden over het feit dat de relatieve armoede binnen het cluster in evenredigheid over alle gemeenten wordt verdeeld.

- het verschuiven van bedragen van andere clusters naar het cluster openbare orde en veiligheid. Het kan gaan om een of meer uitgavenclusters of om het inkomstencluster. In het geval van de uitgavenclusters komt een dergelijke handelwijze erop neer dat het Rijk de uitspraak doet dat andere voorzieningen met wat minder toekunnen. Er staan dan twee wegen open, namelijk verlaging van de maatstaven die bij een of meer clusters behoren of wijziging van de uitkeringsfactor, waarmee alle uitgavenclusters evenredig worden aangepast. De Raad heeft in zijn advies over het Regeerakkoord een dergelijke oplossing niet van de hand gewezen, maar heeft daarbij wel als voorwaarde gesteld dat daarover overeenstemming zou moeten bestaan met de gemeenten, in casu de VNG.^[7] Als ook naar het inkomstencluster wordt gekeken, stelt het Rijk impliciet dat de lokale belastingen wel wat omhoog kunnen.
- het toevoegen van geld aan het gemeentefonds. Daarmee wordt het terrein van de verdeling verlaten. Het is dan een onderwerp betreffende de normering of van toepassing van artikel 2. Indien een beroep op dat artikel wordt gedaan, moet er sprake zijn van een wijziging van het rijksbeleid. Of dat zo is of dat er sprake is van autonome ontwikkelingen die voortvloeien uit maatschappelijke ontwikkelingen, is voor de Raad thans moeilijk te beoordelen.

Uit de adviesaanvraag blijkt dat u, indien nodig, de voorkeur geeft aan het terugtrimmen binnen het cluster. De Raad heeft hierover (nog) geen standpunt ingenomen. De Raad vindt dit primair een onderwerp voor overleg tussen het kabinet en de VNG en het behoort niet direct tot de taak van de Raad hierover te adviseren. Uiteindelijk zal eerst in 2001 duidelijk worden of en zo ja, hoe groot het probleem werkelijk zal zijn op het moment van invoering. Het is niet uit te sluiten dat de gemeenten autonoom beslissen tot een dusdanige verhoging van de uitgaven voor brandweer, dat bij invoering in 2001 geen verschil meer bestaat tussen de omvang van het ijkpunt en de omvang van de werkelijke uitgaven.

4.6 (Deel)ijkpunt overige openbare orde en veiligheid

Het taakgebied overige openbare orde en veiligheid betreft de gemeentelijke uitgaven voor zaken als criminaliteitsbestrijding, HALT, integraal veiligheidsbeleid, dierenasielen, stadswachten en het reddingswezen. De omvang van dit deelcluster bedraagt ruim f 100 mln. De ijkpuntformule is in bijlage 1 opgenomen. De totale uitkomst wordt vrijwel geheel bepaald door het aantal woonruimten gecombineerd met de bebouwingsdichtheid. Ten behoeve van het onderdeel reddingswezen is er voor de kustgemeenten een extra indicator opgenomen. Gemiddeld gesproken levert het ijkpunt voor de grotere gemeenten iets meer op dan voor kleinere. De Raad kan zich in het ijkpunt vinden.

4.7 Omzetting naar verdeelmaatstaven

Ofschoon de Raad zich in het algemeen dus kan vinden in de ijkpunten voor openbare orde en veiligheid, ziet hij wel enkele problemen opdoemen bij het omzetten naar verdeelmaatstaven.

De indicator ‘werkzame personen’ is niet zonder meer te gebruiken als verdeelmaatstaf. In het uitgebrachte advies over het ijkpunt wegen en water is de Raad daarop reeds ingegaan.^[8] De daarin opgenomen argumenten behoeven dan ook niet te worden herhaald en gelden nog steeds.

Twee indicatoren die volgens de Raad niet als verdeelmaatstaf kunnen worden gebruikt, zijn de “woningen van voor 1945” en de “meergezinswoningen van voor 1931”. Deze oude woningen zijn enkele decennia geleden geteld. Sindsdien zijn er ongetwijfeld vele van gesloopt, bijvoorbeeld in het kader van stadsvernieuwing. Bovendien zijn er ook die door renovatie weer in een goede staat verkeren en niet meer als een extra brandrisico gelden. De vervuiling van de in het ijkpunt opgenomen gegevens voor oude woningen is waarschijnlijk dermate groot, dat zij niet geschikt zijn als verdeelmaatstaf. Bovendien kunnen deze gegevens niet meer veranderen, terwijl sloop, renovatie enz. gewoon doorgaan. De verklarende waarde in het ijkpunt is overigens zeer gering, namelijk 2%, zijnde ongeveer f 15 mln, terwijl er geen verschil is in de bijdrage naar grootteklassen. De maximale bijdrage voor een individuele gemeente is 9%. De Raad verwacht dat de “ruis” bij de omzetting van het ijkpunt naar verdeelmaatstaven door het niet gebruiken van de gegevens over de oude woningen beperkt zal zijn.

In de ijkpuntformule zijn met de indicator beroepsgroefactor en daarmee indirect via het aantal woonruimten schalen ingebouwd in het vaste bedrag. Bij het vormgeven van het huidige stelsel is juist geprobeerd geen schalen in te bouwen. De Raad onderkent dat juist bij de organisatie van de brandweer in gemeenten er een onderscheid gemaakt dient te worden tussen de vrijwillige brandweer en de beroepsbrandweer. Dit veronachtzamen zal de kostenoriëntatie te veel geweld aandoen. De Raad gaat dan ook akkoord met deze schalen. Hij stelt daar echter wel bij dat juist dit aspect de komende jaren met extra aandacht dient te worden gevolgd om te bezien of de diverse schalen nog nodig zijn.

5. Ijkpunt fysiek milieu

5.1 Hoofdlijn ijkpunt

Het taakgebied fysiek milieu omvat de uitgaven en inkomsten voor:

- (wettelijke) regelgeving en voorschriften op het gebied van milieu, zoals vergunningverlening, verwerken van meldingen en handhaving en controle;
- bodemsanering;
- overige milieutaken met enige beleidsvrijheid voor gemeenten.

De omvang van dit cluster bedraagt ongeveer f 800 mln. Dit is opgebouwd uit drie delen:

- de uitgaven in 1997 van ruim f 600 mln;
- het afschaffen van de milieuleges vanaf 1998 resulterend in 2001 in een storting in het gemeentefonds ad f 85 mln;
- de overheveling in 1998 van de VOGM-middelen (Vervolgbijdrageregeling ontwikkeling gemeentelijk milieubeleid) ad f 84 mln.

Laatstgenoemde is niet in het ijkpunt betrokken. Deze middelen zijn reeds via de maatstaf inwoners over de gemeenten verdeeld. Hier wordt niet op teruggekomen.

De afschaffing van de milieuleges heeft geleid tot een storting in het gemeentefonds en een compensatie aan de gemeenten van gederfde inkomsten via een integratie-uitkering. De Raad heeft in zijn advies over het afschaffen van de milieuleges^[9] aangegeven akkoord te gaan met een integratie-uitkering en tevens gepleit voor het ijkken van het gehele cluster fysiek milieu. Dit heeft nu plaatsgevonden.

Het ijkken van de uitgaven 1997 en de compensatie van het afschaffen van de milieuleges vond in eerste instantie afzonderlijk plaats. In de afrondende fase zijn de onderzoeksresultaten in elkaar geschoven. Er is derhalve één ijkpunt fysiek milieu.

Het onderzoek van Cebeon heeft geleid tot een ijkpunt voor fysiek milieu [10]. In bijlage 1 is voor de volledigheid de ijkpuntformule opgenomen. In het ijkpunt zijn de volgende structuurkenmerken gehonoreerd:

- vast bedrag om kleine gemeenten in staat te stellen een (minimale) taakvervulling te kunnen uitvoeren;
- algemene volume-aspecten, zoals inwoners, woonruimten en bedrijvigheid;
- mate van stedelijkheid en bebouwingsdichtheid;
- omvang buitengebied;
- aanwezigheid milieubelastende bedrijvigheid.

Niet gehonoreerd zijn:

- verschillen als gevolg van eigen beleid op het gebied van inrichten van de organisatie en de kostendeckendheid van leges;
- verschillen in bodemsanering;
- rol van de provincies, want het verdeelstelsel dient onafhankelijk te zijn van het beleid van andere overheden.

De beoordeling van het ijkpunt vindt plaats aan de hand van de volgende twee vragen:

- Zijn alle relevante structuurkenmerken, die noodzakelijk zijn om op globale wijze de kostenverhoudingen te indiceren, 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.

5.2

Alle structuurkenmerken in ijkpunt?

Tijdens de door de Raad georganiseerde bijeenkomsten zijn enkele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de ijkpuntformule fysiek milieu.

a. Schaalnadelen en samenwerking

Het verdeelstelsel honoreert de gemiddelde organisatievorm en efficiency. De samenwerking tussen gemeenten loopt van geen tot intensief, afhankelijk van de beleidskeuzen van de gemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat door samenwerking de schaalnadelen voor kleinere gemeenten niet geheel zijn te vermijden. Daarom is het terecht dat een bescheiden vast bedrag in het ijkpunt is opgenomen.

Conclusie Raad: geen aanpassing ijkpunt.

b. Differentiatie naar bodemgebruik

Dat iedere vorm van bodemgebruik voor de gemeente zijn eigen milieuwerkzaamheden met zich mee brengt, ligt voor de hand. Of dit tot gevolg moet hebben, dat het aantal indicatoren moet worden uitgebreid, is echter de vraag. De globaliteit van het stelsel noopt tot terughoudendheid. Daarnaast is de verklarende bijdrage van de factor oppervlakte land gering,

namelijk ongeveer 3% voor geheel Nederland en maximaal 16% voor een individuele gemeente.

Conclusie Raad: geen aanpassing ijkpunt.

c. Riolering buitengebied

Riolering en milieu zijn aan elkaar gerelateerd. In het verdeelstelsel zijn het echter twee afzonderlijke clusters. In het cluster riolering wordt nu nauwelijks rekening gehouden met de riolering in het buitengebied. Dit speelde bij de ijking enkele jaren geleden namelijk nog niet echt. De bestuurlijke aandacht is er nu wel, mede door de Wet Milieubeheer. De Raad heeft in zijn advies over Milieu en lokale lasten hier het nodige over gezegd.[\[11\]](#) Afhankelijk van de reactie van het kabinet en het parlement, kan dit ertoe leiden dat het cluster riolering opnieuw geijkt gaat worden. In ieder geval is riolering voor het ijkpunt voor fysiek milieu niet van belang.

Conclusie Raad: geen aanpassing ijkpunt.

d. Milieudienst Rijnmond

De provincie Zuid-Holland neemt tezamen met de gemeenten in Rijnmond deel aan de Milieudienst Rijnmond. De onderzoekers hebben geen aanwijzingen dat de deelnemende gemeenten in de Milieudienst Rijnmond meer kosten hebben dan vergelijkbare gemeenten elders.

Conclusie Raad: geen aanpassing ijkpunt.

De Raad concludeert dat hij geen belangrijke structuurkenmerken mist in het ijkpunt fysiek milieu.

5.3

Onderlinge verhouding van de gewichten in de ijkpuntformule

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?

Het vaste bedrag en het aantal woonruimten en inwoners bepalen tezamen ongeveer de helft van de verklaring.[\[12\]](#) Het aantal vestigingen en het aantal werkzame personen verklaren tezamen voor het grootste deel de andere helft. Het toevoegen van werkzame personen is te beschouwen als een weging van de omvang van het aantal bedrijven. Het klinkt aannemelijk dat een groot bedrijf gemiddeld meer milieuwerkzaamheden voor een gemeente betekent dan een klein bedrijf. Bij kleine bedrijven is immers veelal geen vergunning meer nodig, maar vindt er door de gemeente een toetsing plaats op basis van de relevante AMVB (Algemene Maatregel van Bestuur). De provincie is voor zeer grote bedrijven overigens de aangewezen instantie voor vergunningverlening.

De verhouding tussen de algemene en specifieke indicatoren komt de Raad logisch voor. Gemeenten hebben zowel algemene milieutaken te verrichten als speciaal op individuele bedrijven en instellingen gerichte werkzaamheden.

De uitgaven voor bodemsanering verschillen tussen gemeenten in een jaar behoorlijk. Daarnaast valt te constateren dat de uitgaven voor bodemsanering ook voor een gemeente

over de jaren heen bepaald niet constant zijn. Bodemsanering vindt namelijk projectmatig plaats. Het is lastig te bepalen wat het structurele niveau voor de uitgaven voor bodemsanering is. In het onderzoek is dit opgelost door de uitgaven van alle gemeenten tezamen te beschouwen als het jaarlijkse gemiddelde en dus het structurele niveau.

De Raad kan zich vinden in de relatieve verdeling tussen de factoren. Hij plaatst wel een kanttekening bij de ijkpuntformule. Deze heeft te maken met het omzetten naar verdeelmaatstaven.

5.4

Omzetting naar verdeelmaatstaven

Zoals reeds is gemeld in hoofdstuk 4 bij het ijkpunt openbare orde en veiligheid, is de indicator 'werkzame personen' niet zonder meer te gebruiken als verdeelmaatstaf. In de ijkpuntformule voor fysiek milieu is daarnaast de indicator 'werkzame personen in de industrie' opgenomen. Dit ligt nog lastiger dan het totaal van de werkzame personen. Immers, hoe gedetailleerder een statistiek, des te groter is de foutmarge.

In het ijkpunt zijn twee nieuwe indicatoren opgenomen, namelijk het aantal vestigingen in de landbouw cs. en in de industrie. Het zijn gegevens uit een bestaande statistiek van het CBS, waarbij de aantallen op vijftallen worden afgerond. De wegingsfactor is voor beide indicatoren gelijk. Het bevreemdt de Raad dat dan toch gekozen is voor twee afzonderlijke indicatoren. De enig denkbare reden is de veronderstelling dat het zo goed als zeker is dat de kosten per eenheid van de twee onderscheiden categorieën sterk uiteen zullen gaan lopen. Het rapport geeft daar geen aanwijzingen voor. De Raad adviseert bij de omzetting naar verdeelmaatstaven beide indicatoren samen te nemen. Dit beperkt immers het aantal verdeelmaatstaven, hetgeen naast de andere criteria voor het verdeelstelsel zoals globaliteit en kostenoriëntatie eveneens gewenst is.

6.

Ijkpunt bevolkingszaken

6.1

Hoofdlijn ijkpunt

Het taakgebied bevolkingszaken omvat de uitgaven en inkomsten voor:

- de burgerlijke stand;
- het bevolkingsregister;
- de afgifte van reisdocumenten, rijbewijzen en verklaringen;
- verkiezingen;
- huisnummering en straatnaamgeving;
- (afwikkeling van) dienstplichtaangelegenheden.

De omvang van dit cluster bedraagt bijna f 300 mln.

Het onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft geleid tot een ijkpunt voor bevolkingszaken.[\[13\]](#) In bijlage 1 is voor de volledigheid de ijkpuntformule opgenomen. In het ijkpunt zijn de volgende structuurkenmerken gehonoreerd:

- vast bedrag om kleine gemeenten in staat te stellen een (minimale) taakvervulling te kunnen uitvoeren;
- inwoners als doelgroep;
- extra werkzaamheden cq. kosten voor de dienstverlening aan bepaalde groepen allochtonen.

Niet gehonoreerd zijn:

- verschillen als gevolg van eigen beleid, zoals het wel of niet op meerdere locaties een servicepunt in te richten;
- dienstverlening aan burgers van buiten de eigen gemeente, zoals aangiften van geboorte of overlijden in een ziekenhuis (zie ook bijlage 1).

De beoordeling van het ijkpunt vindt plaats aan de hand van de volgende twee vragen:

- Zijn alle relevante structuurkenmerken, die noodzakelijk zijn om op globale wijze de kostenverhoudingen te indiceren, 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.

6.2

Alle structuurkenmerken in ijkpunt?

Tijdens de door de Raad georganiseerde bijeenkomsten zijn enkele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de ijkpuntformule bevolkingszaken.

a. Overheidsloket 2000

In het onderzoek is geen rekening gehouden met de ontwikkeling naar Overheidsloket 2000. De gemiddelde efficiency bij de gemeenten is de basis van het ijkpunt. Indien gemeenten uit eigen middelen de dienstverlening willen verhogen, is dit een vorm van eigen beleid en wordt niet gehonoreerd in het verdeelstelsel. De vraag is overigens of Overheidsloket 2000 voor de gemeenten per saldo extra kosten met zich mee zal brengen. Het is enerzijds meer een andere manier van organiseren en werken en anderzijds zijn bij hogere uitgaven ook hogere legesinkomsten mogelijk.

Conclusie Raad: geen aanpassing ijkpunt.

b. Alle buitenlanders meenemen

In het ijkpunt zijn niet alleen de “erkende” minderheden, maar alle buitenlanders afkomstig uit armere landen opgenomen. De onderzoekers geven aan dat daarmee een goede benadering van het taal- en cultuurprobleem met veel buitenlanders is gevonden.

Conclusie Raad: geen aanpassing ijkpunt.

c. Streekziekenhuis en verpleeghuis

Dat gemeenten met een ziekenhuis meer aangiften van geboorten en overlijden moeten verwerken dan gemeenten zonder een ziekenhuis klinkt aannemelijk. Deze aangiften moeten namelijk plaatsvinden in de gemeente waar de betrokkenen zijn geboren cq. gestorven. Dit geldt voor de aangiften van overlijden ook voor gemeenten met een meer dan gemiddelde capaciteit in verpleeghuizen. Het zal binnen het geheel van bevolkingszaken niet om substantiële aantallen en hoeveelheid werk gaan. De onderzoekers stellen dat zij geen

waarneembaar effect hebben waargenomen. Bovendien zal het opnemen van een indicator voor het aantal ziekenhuizen in de gemeenten het stelsel verder uitbreiden ten behoeve van een marginale bijdrage. Dit verhoudt zich niet met de gewenste eenvoud en globaliteit van het stelsel.

Conclusie Raad: geen aanpassing ijkpunt.

d. Ambassadepersoneel

Voor zover ambassadepersoneel geen diplomatieke status heeft, zijn de betrokkenen opgenomen in het bevolkingsregister en daarmee in de indicator inwoners. Als zij bovendien afkomstig zijn uit de armere landen, zijn zij ook opgenomen in de indicator allochtonen in het ijkpunt. Ambassademedewerkers met een diplomatieke status zijn niet als inwoners in Nederland geregistreerd. Zonder registratie, is opnemen in het ijkpunt niet mogelijk. Daarbij betreft het een gering aantal personen en gemeenten, zodat het ook niet past in een globaal stelsel.

Conclusie Raad: geen aanpassing ijkpunt.

De Raad concludeert dat hij geen belangrijke structuurkenmerken mist in het ijkpunt bevolkingszaken.

6.3

Onderlinge verhouding van de gewichten in de ijkpuntformule

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?

Het vaste bedrag bepaalt 12% van het ijkpunt voor alle gemeenten tezamen, waarbij het aandeel voor een gemeente uiteraard afneemt, naarmate de gemeente groter is.[\[14\]](#) Dat het aantal inwoners de hoofdmoot van de ijkpuntformule uitmaakt (namelijk 84%), is geen verrassing. Bevolkingszaken is bij uitstek sterk gerelateerd aan de individuele dienstverlening.

Het derde onderdeel van de ijkpuntformule betreft het aantal allochtone inwoners. In dit onderzoek zijn deze gedefinieerd als inwoners van de eerste en tweede generatie afkomstig uit het buitenland, behoudens de landen van de Europese Unie, de Europese Vrijhandelsalliantie en de OESO. Alleen allochtonen uit in het algemeen armere landen tellen dus mee. Vanwege de moeilijkheden met de taal en cultuur vergt de dienstverlening aan deze allochtonen volgens de onderzoekers gemiddeld meer tijd dan de dienstverlening aan autochtone Nederlanders of aan buitenlanders uit rijkere landen. Laatstgenoemde spreken vaak Engels. Het opnemen van allochtonen in het ijkpunt geeft (slechts) een verklaring van 5% van het totaal, zijnde ongeveer f 14 mln. De spreiding over de groottegroepen loopt geleidelijk omhoog van 30 cent per inwoner voor de kleinste gemeenten naar 170 cent voor de grootste gemeenten. De hoogste bijdrage voor een gemeente is 12%.

De Raad kan zich vinden in de relatieve verdeling tussen de factoren. In de volgende paragraaf gaat de Raad in op de omzetting naar verdeelmaatstaven.

6.4

Omzetting naar verdeelmaatstaven

In het huidige stelsel is er reeds een maatstaf minderheden. Dit betreft inwoners die geboren zijn in Suriname, de Nederlandse Antillen, Aruba, Turkije en Marokko, of waarvan een van de ouders in een van die landen is geboren. De wetgever heeft bij de invoering van de Fvw'97 bewust voor deze definitie gekozen, ofschoon de voormalige Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) een ruimere definitie had voorgesteld. In het ijkpunt bevolkingszaken is die ruimere definitie van allochtonen conform het oude voorstel van de Rgf terug te vinden. De Raad voor de financiële verhoudingen vindt het niet verstandig twee soorten definities allochtonen in het verdeelstelsel op te nemen. Het verdeelstelsel wordt anders nodeloos ingewikkeld. Bovendien zal de aanvullende verklaring van de inwoners uit de niet genoemde landen voor de meeste gemeenten zeer beperkt zijn. Aangezien de wetgever enkele jaren geleden gekozen heeft voor een beperktere definitie, adviseert de Raad u bij de omzetting naar verdeelmaatstaven de bestaande maatstaf minderheden te gebruiken.

In de voorgaande paragraaf is reeds aangegeven dat het belang van de indicator allochtonen in het ijkpunt bevolkingszaken beperkt is. Aangezien er echter reeds een maatstaf minderheden in drie clusters in het verdeelstelsel is opgenomen, wordt het stelsel niet ingewikkelder door opneming in het nieuwe cluster bevolkingszaken. Daarom is dit vanuit de gewenste kostenoriëntatie ook geen probleem en geen aantasting van de eveneens gewenste globaliteit van het stelsel.

7.

IJKpunt bestuursorganen

7.1

Hoofdlijn ijkpunt

Het taakgebied bestuursorganen omvat de uitgaven en inkomsten voor:

- bezoldigingen, vergoedingen en tegemoetkomingen voor de burgemeester, de wethouders, de raadsleden en commissieleden;
- uitkeringen aan voormalige collegeleden of hun nabestaanden;
- representatie en overige uitgaven.

De omvang van dit cluster bedraagt ruim *f* 600 mln.

Het onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft geleid tot een ijkpunt voor bevolkingszaken.[\[15\]](#) In bijlage 1 is voor de volledigheid de ijkpuntformule opgenomen. De in het ijkpunt gehonoreerde structuurkenmerken komen overeen met voornoemde onderdelen in het taakgebied. Deze nauwe aansluiting is het gevolg van een hoge mate van gedetailleerdheid. De Raad komt daar in het vervolg van dit hoofdstuk op terug.

Niet gehonoreerd zijn:

- verschillen als gevolg van het zitting hebben in commissies van niet-raadsleden;
- verschillen als gevolg van wachtgelden voor raadsleden;
- verschillen als gevolg van extra vergoedingen.

De beoordeling van het ijkpunt vindt plaats aan de hand van de volgende twee vragen:

- Zijn alle relevante structuurkenmerken, die noodzakelijk zijn om op globale wijze de kostenverhoudingen te indiceren, 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.

7.2

Alle structuurkenmerken in ijkpunt?

Tijdens de door de Raad georganiseerde bijeenkomsten zijn enkele vragen gesteld over de ijkpuntformule bestuursorganen.

a. Regionale samenwerking

In dit ijkpunt is geen rekening gehouden met regionale samenwerking. De uitgaven en inkomsten daarvan zijn niet direct toe te rekenen aan het taakgebied bestuursorganen. Daarnaast is van belang dat de organisatorische keuzes van de gemeenten en de daarmee samenhangende efficiency als gemiddelde wordt meegenomen, maar niet expliciet zichtbaar is. De kosten van regionale samenwerking worden meegenomen in de laatste stap van het gehele ijkingsproces, namelijk de algemene ondersteuning.

Conclusie Raad: geen aanpassing ijkpunt.

b. Commissies voor advies en bijstand

De uitgaven ten behoeve van de commissies voor advies en bijstand zijn meegenomen in dit ijkpunt op basis van gemiddelde kosten.

Conclusie Raad: geen aanpassing ijkpunt.

De Raad concludeert dat hij geen belangrijke structuurkenmerken mist in het ijkpunt bevolkingszaken.

7.3

Onderlinge verhouding van de gewichten in de ijkpuntformule

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 indicatoren voor bezoldigingen en vergoedingen verklaren 63%, voor de wachtgelden 20% en voor de representatie en overige uitgaven 17%.^[16] Door de hoge mate van gedetailleerdheid en de gekozen indicatoren in het ijkpunt bestuursorganen ligt het voor de hand, dat er een goede aansluiting is met de feitelijke gemeentelijk uitgaven. Dit impliceert dat de Raad geen problemen heeft met de relatieve verdeling tussen de factoren.

7.4

Omzetting naar verdeelmaatstaven

De Raad vindt dat bij het opstellen van dit ijkpunt te weinig is gekeken naar de volgende stap, namelijk de omzetting naar verdeelmaatstaven. Natuurlijk is het ijkpunt een zelfstandig element in het gehele proces. Het is echter zinvol al enige rekenschap te geven over de (on)mogelijkheden bij de omzetting naar verdeelmaatstaven. Het nut van het eerst opstellen van dit ijkpunt bestuursorganen is op zijn minst twijfelachtig.

Diverse factoren uit de ijkpuntformule, zoals de wettelijke vergoedingen en bezoldigingen, horen in een globaal verdeelstelsel niet thuis. In de ijkpuntformule zijn ook drie schalen ingebouwd. Afhankelijk van het aantal inwoners is een gemeente ingedeeld in een wethoudersklasse met vervolgens een bijbehorende bijdrage in het ijkpunt. Zoals reeds is gememoreerd in hoofdstuk 4 bij het ijkpunt voor openbare orde en veiligheid is bij het vormgeven van het huidige stelsel juist geprobeerd geen schalen in te bouwen. Daar staat overigens tegenover dat dit deel van het ijkpunt weliswaar gedetailleerd, maar wel objectief en eenvoudig in te passen is.

De Raad adviseert bij de omzetting naar verdeelmaatstaven na te gaan of een eenvoudiger systeem, vooral gebaseerd op het aantal inwoners, mogelijk en zinvol is.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

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

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

Bijlage 1: Overige ijkpuntformules verzamelcluster volgens Cebeon cq. het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

A. Ijkpuntformule voor orde en veiligheid (uitkomsten in guldens):

1^e deel: Brandweezorg en Rampenbestrijding (uitgaven 1997)

Beroepsingroefactor x 20000 + 15000 x KERNEN + 8 X OPPTOT +

$$23,5 \times \text{WOONRUIM} + 600 \times \text{OPPBEB} + 14,5 \times \text{WP} +$$

$$7 \times \text{KPLOK} + 4 \times \text{KPREG} + 16 \times \text{OAD} \times \text{WOONRUIM} +$$

$$15 \times (\text{WON45-MGW31}) + 30 \times \text{MGW31} + 5000 \times \text{HISTKRN}$$

beroepsgroefactor= samengestelde factor, bestaande uit:
 extra vast bedrag (125.000) indien WOONRUIM > 20.000
 extra vast bedrag (125.000) indien WOONRUIM > 25.000
 extra vast bedrag (125.000) indien WOONRUIM > 30.000
 48 x (WOONRUIM - 15.000) indien WOONRUIM > 15.000

KERNEN= aantal kernen o.b.v. zijdelings aaneengesloten rastervierkanten met minimaal 25 adressen

OPPTOT= totale oppervlakte van een gemeente land en binnenwater in hectaren plus oppervlakte buitenwater (BUIWA) in hectaren (met een maximum van 10.000 hectaren)

WOONRUIM= aantal woonruimten

OPPBEB= oppervlakte van de bebouwing in hectaren

WP= aantal werkzame personen

KPLOK= lokaal klantenpotentieel

KPREG= regionaal klantenpotentieel

OAD= omgevingsadressendichtheid

WON45= woningen van voor 1945

MGW31= meergezinswoningen van voor 1931

HISTKRN= oppervlakte historische kern in hectaren

2° deel: Brandweezorg en Rampenbestrijding (aanvulling 1997 plus)

$$\text{correctie beroepsingroefactor} + 20000 + 1000 \times \text{KERNEN} + 12 \times \text{WOONRUIM}$$

correctie beroepsingroefactor= samengestelde factor, bestaande uit:

extra vast bedrag (-/- 30.000) indien WOONRUIM > 20.000

extra vast bedrag (-/- 30.000) indien WOONRUIM > 25.000

extra vast bedrag (-/- 30.000) indien WOONRUIM > 30.000

-/- 6 x (WOONRUIM - 15.000) indien WOONRUIM > 15.000

3° deel: Brandweezorg en Rampenbestrijding (1 en 2 gecombineerd)

$$\text{Beroepsingroefactor} + 40000 + 16000 \times \text{KERNEN} + 8 \times \text{OPPTOT} +$$

$$35,5 \times \text{WOONRUIM} + 600 \times \text{OPPBEB} + 14,5 \times \text{WP} +$$

$$7 \times \text{KPLOK} + 4 \times \text{KPREG} + 16 \times \text{OAD} \times \text{WOONRUIM} +$$

$$15 \times (\text{WON45-MGW31}) + 30 \times \text{MGW31} + 5000 \times \text{HISTKRN}$$

beroepsgroefactor= samengestelde factor, bestaande uit:

extra vast bedrag (95.000) indien WOONRUIM > 20.000
extra vast bedrag (95.000) indien WOONRUIM > 25.000
extra vast bedrag (95.000) indien WOONRUIM > 30.000
42 x (WOONRUIM - 15.000) indien WOONRUIM > 15.000

4^e deel: Overige (openbare) orde en veiligheid

$3 \times \text{OAD} \times \text{WOONRUIM} + 15 \times \text{BUIWA} + 23,5 \times \text{WOONRUIM}$

B. IJkpuntformule voor fysiek milieu (uitkomsten in guldens):

$50000 + 30 \times \text{WR} + 5 \times \text{INW} + 12 \times \text{Wptot} + 4 \times \text{OAD} \times \text{WR} + 5 \times \text{LANDHA} +$
 $700 \times \text{VESTagr} + 700 \times \text{VESTind} + 11 \times \text{Wpind}.$

WR= woonruimten
INW= inwoners
Wptot= werkzame personen totaal
OAD= omgevingsadressendichtheid
LANDHA= oppervlakte land
VESTagr= aantal vestigingen in de landbouw, jacht, bosbouw en visserij
VESTind= aantal vestigingen in de delfstoffenwinning, industrie, openbare voorzieningsbedrijven, bouwnijverheid, vervoer, opslag en communicatie
Wpind= werkzame personen in de industriële bedrijven onder VESTind.

C. IJkpuntformule voor bevolkingszaken (uitkomsten in guldens):

$60000 + 18 \times \text{inwoners} + 15 \times \text{allochtonen}.$

Allochtonen zijn gedefinieerd als inwoners van de eerste en tweede generatie afkomstig uit het buitenland, behoudens de landen van de Europese Unie, de Europese Vrijhandelsalliantie en de OESO.

D. IJkpuntformule voor bestuursorganen (uitkomsten in guldens):

aantal raadsleden x wettelijke maximumvergoeding en tegemoetkoming per raadslid
+
gemiddeld werkelijk aantal wethouders naar klasse x (wettelijke bezoldigingen en vergoedingen per wethouder minus wettelijke raadsvergoeding/tegemoetkomingen)
+
wettelijke bezoldiging en vergoedingen burgemeester naar klasse berekend over het middelste periodiek
+
(13 +/- wethoudersklasse) x inwoners
+
25000 x wethoudersklasse

+
voor wethoudersklasse 4 en hoger: 20000 x (wethoudersklasse -/- 3)
+
voor wethoudersklasse 7 en hoger: 60000 x (wethoudersklasse -/- 5)
+
voor wethoudersklasse 10 en hoger: 4 x inwoners.

Met wethoudersklasse wordt bedoeld: een aan inwoners gerelateerde indeling in 11 groepen, waaraan de bezoldigingen van burgemeester en wethouders gekoppeld zijn.

- [1] Adviesaanvraag gemeentefonds, ijkpunten openbare orde en veiligheid, fysiek milieu, bestuursorganen en bevolkingszaken, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, FO99/U56259 van 26 februari 1999.
- [2] Advies IJkpunt wegen en water; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv 14.30/006.001 van 1 maart 1999.
- [3] Advies IJkpunt wegen en water, hoofdstuk 5; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv 14.30/006.001 van 1 maart 1999.
- [4] Financiële ijkpunten gemeentelijke uitgaven Orde en Veiligheid; Cebeon bv, 18 februari 1999, Amsterdam.
- [5] Overall waar in het vervolg van dit advies over het totaal van gemeentelijke uitgaven wordt gesproken, worden alle gemeenten, exclusief de grote vier, bedoeld. De grote vier zijn namelijk niet in de diverse onderzoeken betrokken geweest.
- [6] Financiële ijkpunten gemeentelijke uitgaven Orde en Veiligheid, hoofdstuk 5.6; Cebeon bv, 18 februari 1999, Amsterdam.
- [7] Advies Kaders financiële verhoudingen in het licht van het Regeerakkoord; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv 13.10/001.004 van 15 september 1999.
- [8] Advies IJkpunt wegen en water, paragraaf 5.2.4; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv 14.30/006.001 van 1 maart 1999.
- [9] Advies Milieuleges; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv 16.13/001.014 van 9 juni 1998.
- [10] Financieel ijkpunt Fysiek Milieu; Cebeon bv, 25 februari 1999, Amsterdam.
- [11] Advies Milieu en lokale lasten; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv 10.21/001.002 van 28 december 1998.
- [12] Financieel ijkpunt Fysiek Milieu, tabel 6.1 op blz. 58; Cebeon bv, 25 februari 1999, Amsterdam.
- [13] Financieel ijkpunt Bevolkingszaken; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 25 februari 1999.
- [14] Financieel ijkpunt Bevolkingszaken; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 25 februari 1999. De in hoofdstuk 5 van voornoemd rapport gepresenteerde gegevens zijn niet geheel duidelijk. Nader overleg met de ambtelijke vertegenwoordigers van het ministerie van BZK heeft methodisch gezien logischere gegevens opgeleverd, waarbij overigens het onderliggende materiaal hetzelfde is. Deze nieuwe gegevens zijn in dit advies opgenomen.
- [15] Financieel ijkpunt Bestuursorganen; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 25 februari 1999.
- [16] Financieel ijkpunt Bestuursorganen, hoofdstuk 5; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 25 februari 1999.