

de Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties en aan
de Staatssecretaris van Financiën
te Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
1	FO99/U84575	Rfv/55815C-018	29 oktober 1999
Inlichtingen bij		Doorkiesnummer	
drs. S.P.M. Vroonhof		070-3027217	
Onderwerp			
aanpassing verdeelstelsel gemeentefonds			

Geachte heren Peper en Vermeend,

1. Inleiding

Bij bovenvermelde brief vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen advies over de aanpassing van het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Deze aanpassing is het gevolg van uw besluit over te gaan tot ijking van dat deel van de algemene uitkering dat bij de invoering van de huidige Financiële verhoudingswet in 1997 grotendeels buiten beschouwing is gelaten. Het gaat daarbij om de clusters “Wegen en water”, Fysiek milieu”, Openbare orde en veiligheid”, “Bevolkingszaken” en “Bestuursorganen”. In een tweetal eerdere adviezen^[1] heeft de Raad met de door u voorgestelde ijkpunten ingestemd. Wel verzocht hij u een nader onderzoek in te stellen naar de mogelijke relevantie van geaccidenteerd terrein voor de gemeentelijke kosten voor wegen^[2].

De thans voorliggende adviesaanvraag handelt over de omzetting van de ijkpunten in verdeelmaatstaven. Op uw verzoek heeft de Raad in de eerdergenoemde adviezen over deze vervolgstap reeds opmerkingen geplaatst. De Raad constateert met genoegen dat u zijn opmerkingen op een uitzondering na hebt overgenomen. De uitzondering betreft het

gewicht van de maatstaf waarde niet-woningen. In paragraaf 4.3 komt de Raad hierop terug.

De Raad heeft uw voorstellen beoordeeld, mede aan de hand van een toetsingskader, zoals dat beschreven wordt in hoofdstuk 3 van dit advies. In de daarop volgende hoofdstukken doet hij verslag van deze toetsing en doet hij voorstellen tot aanpassing van uw voorstellen.

Tijdens de voorbereiding van dit advies heeft de Raad van enige (groepen van) gemeenten reacties op de adviesaanvraag ontvangen. Bijlage 1 geeft een overzicht van de ontvangen brieven. In dit advies reageert de Raad op deze brieven.

2.

Samenvatting

U vraagt de Raad voor de Financiële verhoudingen advies over de voorstellen tot aanpassing van het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Deze voorstellen vloeien voort uit de ijking van die clusters die bij de invoering van de huidige Financiële verhoudingswet in 1997 nog niet aan een onderzoek waren onderworpen. Het betreft de clusters Wegen en water, Openbare orde en veiligheid, Fysiek milieu, Bevolkingszaken en Bestuursorganen. Over de ijking heeft de Raad begin dit jaar advies uitgebracht^[3]. Thans is de omzetting van de ijkpunten in verdeelmaatstaven aan de orde.

De Raad heeft uw voorstellen getoetst aan de eisen waaraan verdeelmaatstaven afzonderlijk en het verdeelstelsel in zijn geheel moeten voldoen (hoofdstuk 3). Deze eisen dienen mede te worden gesteld om de functie van algemene uitkering, te weten het ondersteunen van de beleidsvrijheid van de gemeenten ten aanzien van de taken die hen zijn opgedragen of die zij in vrijheid op zich hebben genomen, en de doelstellingen die met de verdeling van de algemene uitkering worden nagestreefd, namelijk het creëren van een voor alle gemeenten gelijke voorzieningencapaciteit, veilig te stellen.

Het resultaat van de toetsing is, dat de Raad met verreweg de meeste van uw voorstellen kan instemmen. Dat geldt in het bijzonder voor de hoogte van het vaste bedrag (paragraaf 4.1), de behandeling van de vier grote gemeenten (paragraaf 4.4.1), het direct invoeren van het ijkpunt “plus” van het cluster Openbare orde en veiligheid (paragraaf 4.4.2) en de aanpassing van de omvang van de clusters aan de realiteit (paragraaf 4.4.3).

De Raad constateert dat u rekening hebt gehouden met bijna alle opmerkingen die hij in de voorafgaande adviezen heeft gemaakt ten aanzien van de omzetting van ijkpunten in verdeelmaatstaven. De daaruit voortvloeiende aansluitverschillen liggen op een aanvaardbaar niveau. Zij blijven ruim binnen de grenzen die bij de invoering van de wet acceptabel werden geacht (hoofdstuk 5).

Bij een aantal van uw voorstellen plaatst de Raad kanttekeningen en adviseert u tot bijstelling van uw voorstellen. Het betreft de volgende onderdelen:

1. De Raad ziet geen aanleiding om het bedrag van de maatstaf “Oppervlakte buitenwater” op het huidige niveau te handhaven. Hij acht de argumentatie om achteraf het ijkpunt aan te passen onvoldoende (paragraaf 4.2).
2. De Raad wijst uw voorstel om over te gaan tot invoering van de uitgavenmaatstaf “Waarde niet-woningen” af. Naar zijn mening zijn uit de onderzoeken geen nieuwe feiten aan het licht gekomen die een gegronde reden kunnen vormen af te wijken van de uitkomst van parlementaire besluitvorming zoals die in 1996 ten aanzien van deze maatstaf heeft plaatsgevonden. Ook ziet de Raad het als een bezwaar dat de omvang van de algemene middelen te gevoelig wordt voor de per soort onroerende zaken of per gemeente zeer uiteenlopende waardeveranderingen van niet-woningen. Veel van deze waardeveranderingen hebben geen relatie hebben de gemeentelijke kosten (paragraaf 4.3).
3. De Raad wijst een nadere aanpassing van het bedrag van de maatstaf OAD af. De Raad laat hierbij het belang van een adequaat verdeelstelsel, dit gezien de bijdrage die een dergelijk verdeelstelsel kan leveren aan het goed functioneren van de decentrale overheden in de gedecentraliseerde eenheidsstaat, prevaleren boven een deelbelang van het Rijk (paragraaf 4.4.4).
4. Zonder dat in uw adviesaanvraag daaraan veel aandacht wordt besteed, vormt de integratie van het Fonds sociale vernieuwing een onderdeel van uw voorstellen. Op basis van informatie die de Raad van uw departementen heeft verkregen, heeft hij ook dit onderdeel van uw voorstellen beoordeeld. De Raad heeft geconstateerd dat in uw voorstellen een belangrijk deel van het toegevoegde bedrag wordt verdeeld met behulp van de maatstaf “bijstandsgerechtigden”. Gezien de dalende trend die bij het aantal bijstandsgerechtigden is te constateren en gelet op het rijksbeleid om het aantal nog verder te doen dalen is deze maatstaf minder geschikt om de kostenontwikkeling in de toekomst te indiceren. Aangezien het Fonds sociale vernieuwing vooral gericht is op achterstandssituaties, adviseert de Raad u een bedrag van f 74 mln te verdelen door de bedragen van de vier maatstaven die achterstand indiceren, te weten het aantal bijstandsgerechtigden, het aantal gezinnen met een laag inkomen, het aantal minderheden en aantal uitkeringsgerechtigden, met een gelijk percentage te verhogen. Met uw verdeling van de gelden die gemoeid zijn met de uitgaven voor sociale rechercheurs kan de Raad instemmen (hoofdstuk 6).
5. De verdeel-effecten die thans optreden komen voort uit de geconstrueerde ijkpunten waarmee de Raad al eerder heeft ingestemd. Hij komt tot de conclusie dat, behoudens enige punten waarop hij in dit advies ingaat, de omzetting van ijkpunten in verdeelmaatstaven zo goed mogelijk heeft plaatsgevonden. Hij ziet dan ook geen aanleiding vanwege de omvang en spreiding van de herverdeel-effecten tot andere voorstellen voor de structurele verdeling te komen.
Dat neemt niet weg dat aan de overgangsproblematiek grote aandacht moet worden geschonken. In uw adviesaanvraag gaat u nog niet in op de overgangsregeling. Ook de Raad onthoudt zich op dit moment van een oordeel. Wel wijst hij u op de samenloop met enige andere ontwikkelingen die in 2001 tot grote herverdeel-effecten kunnen leiden. De Raad acht een goede overgangsregeling van groot belang voor het goed

functioneren van de financiële verhouding. Over de samenloop van verschillende herverdeeleffecten heeft de Raad eerder een advies uitgebracht^[4]. De Raad zou het zeer op prijs stellen als hij over de overgangsregeling wordt gehoord (hoofdstuk 7).

3.

Het door de Raad gehanteerde toetsingskader

Het toetsingskader valt in twee onderdelen uiteen. In de eerste plaats heeft de Raad de door u voorgestelde verdeelmaatstaven getoetst aan de eisen die aan verdeelmaatstaven moeten worden gesteld. Het gaat daarbij niet alleen om de vraag of elk afzonderlijke maatstaf aan de eisen voldoet, maar ook om de vraag of de combinatie van verdeelmaatstaven in voldoende mate aansluit bij de ijkpunten en of de dynamiek van de combinatie aansluit bij de dynamiek van de kostenfactoren die bij de constructie van de ijkpunten zijn gebruikt. In de tweede plaats heeft de Raad zich een oordeel gevormd over de omvang en spreiding van de zogenaamde aansluitverschillen. In zijn eerder genoemde brief van 1 maart 1999 heeft de Raad ten aanzien van het omzetten van ijkpunten in verdeelmaatstaven het volgende opgemerkt.

“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”.

Deze criteria zijn algemeen aanvaard en behoeven nauwelijks toelichting. De Raad merkt wel op dat genoemde criteria niet in absolute zin kunnen worden toegepast. Toepassing van de afzonderlijke criteria kunnen tot uiteenlopende conclusies omtrent de geschiktheid van een factor als verdeelmaatstaf leiden. Zo kan de eis van objectiviteit en betrouwbaarheid bepaalde factoren uitsluiten die een goede kostenoriëntatie in zich hebben. In sommige gevallen is een politiek/bestuurlijke weging van de eisen noodzakelijk.

Eenzelfde weging dient plaats te vinden tussen enerzijds de eisen die aan verdeelmaatstaven moeten worden gesteld en anderzijds de omvang van de aansluitverschillen. Gelet op de actuele fase van besluitvorming merkt de Raad nog het volgende op. De eerder vastgestelde ijkpunten geven zo goed mogelijk de kostenverhoudingen weer. Eén van de eisen die aan het verdeelstelsel wordt gesteld, is kostenoriëntatie. Om dat te bereiken is het noodzakelijk dat de combinatie van de te gebruiken verdeelmaatstaven zo goed mogelijk aansluiten bij de geformuleerde ijkpunten. Met andere woorden de uitkomsten van de in te zetten verdeelmaatstaven dienen de uitkomsten van de ijkformules zo goed mogelijk te benaderen, of nog anders gesteld de aansluitverschillen dienen op het moment van omzetting zo beperkt mogelijk te zijn. Daar staat tegenover dat het verdeelstelsel toekomstgericht moet zijn. Dat betekent dat ook aandacht moet worden besteed aan de vraag of de dynamiek van de verdeelmaatstaven enigszins in de pas blijft lopen met de dynamiek van de kosten. Dat kan ertoe leiden dat omwille van de toekomstige werking van het verdeelstelsel op het moment van invoering grotere aansluitverschillen geaccepteerd dienen te worden. In het vervolg van dit advies komen enige van deze dilemma's aan de orde en trekt de Raad andere conclusies dan u in de adviesaanvraag hebt gedaan.

Aan het slot van dit hoofdstuk merkt de Raad nog het volgende op. Bij het ontwerpen van een verdeelstelsel dienen de functie van de algemene uitkering en de doelstellingen die met de verdeling worden nagestreefd niet uit oog te worden verloren. De functie is het bijdragen aan de zelfstandige plaats van de decentrale overheden in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De algemene uitkering dient namelijk de gemeenten te voorzien van voldoende algemene middelen waardoor zij in staat zijn binnen de wettelijke kaders naar eigen inzichten hun taken, zowel de bij wet opgedragen taken als de taken die zij in vrijheid op zich hebben genomen, uit te voeren.

Een belangrijke doelstelling die met de verdeling van de algemene uitkering wordt nagestreefd is het creëren van een gelijke voorzieningencapaciteit voor alle gemeenten. Uit het bovenstaande trekt de Raad de conclusie dat de verdeling van de algemene uitkering gebaseerd dient te zijn op de kostenverhoudingen die voortvloeien uit de taakopvatting en prioriteitsbepaling van de collectiviteit van de gemeenten. Andere beleidsdoelstellingen zijn naar de mening van de Raad hieraan ondergeschikt. Deze stellingname laat de Raad in het vervolg van dit advies zwaar meewegen.

4.

De beoordeling van de voorgestelde verdeelmaatstaven

De Raad heeft uw voorstellen getoetst. Zij voldoen alle aan de eisen ten aanzien van objectief, betrouwbaar en periodiek te bepalen en geringe beïnvloedbaarheid door de afzonderlijke gemeenten.

Wat betreft de gelijktijdigheid van de waarnemingen heeft de Raad in zijn eerdere adviezen aandacht gevraagd voor de maatstaf oppervlakte bebouwd. In paragraaf 7.2 gaat u hier nader op in en maakt u melding van een methode van indexering die voor een belangrijk deel aan de bezwaren tegemoet kan komen. De Raad kan zich met het voorstel verenigen en kan daarom instemmen met uw voorstel tot invoering van de vernieuwde maatstaf oppervlakte bebouwd.

Ook voldoen de meeste van de voorgestelde maatstaven in hoge mate aan de toetsingcriteria kostenoriëntatie, ongevoeligheid voor gemeentelijke herindeling, dynamiek en conjunctuurgevoeligheid. Bij enige maatstaven geven deze laatstgenoemde criteria de Raad aanleiding tot opmerkingen die voor een deel leiden tot een van uw voorstellen afwijkend standpunt.

4.1

Het vaste bedrag per gemeente

In uw voorstellen gaat het vaste bedrag per gemeente omhoog van bijna *f* 260.000 naar ruim *f* 630.000. Een dergelijke verhoging lijkt in strijd met de eis van ongevoeligheid voor gemeentelijke herindeling.

Uit het onderzoek naar de ijkpunten is naar voren gekomen dat in diverse clusters sprake is van vaste kosten. In het bijzonder is dat het geval bij de clusters bestuursorganen, bevolkingszaken en algemene ondersteuning. Het zijn uitgaven die voortvloeien uit wet- en regelgeving en die, ongeacht de omvang van de gemeente noodzakelijk zijn. Het gaat daarbij om uitgaven voor burgemeester, wethouders en raadsleden, maar ook om uitgaven voor het ambtelijk apparaat die minimaal nodig zijn om als gemeente te kunnen functioneren. Gelet op het uitgangspunt van kostenoriëntatie dienen deze uitgaven in het uitkeringsstelsel te worden gehonoreerd.

De Raad is van mening dat bij het beantwoorden van de vraag of het verdeelstelsel in zijn geheel of een afzonderlijke maatstaf gevoelig is voor gemeentelijke herindeling ook de uitgaven in de beschouwing moeten worden betrokken. Uit de onderzoeken die aan de vaststelling van de ijkpunten ten grondslag hebben gelegen kan de conclusie worden getrokken dat bij samenvoeging van twee of meer gemeenten een groot deel van de vaste uitgaven wegvallen. Immers, de ijkformules geven de kostenverhoudingen weer van alle gemeenten, ongeacht hun grootte. Structureel ontvangt elke gemeente globaal die algemene uitkering die passend is bij haar omvang en structuur.

De Raad trekt daaruit de conclusie dat het wegvallen van enerzijds het hoge vaste bedrag en anderzijds de vaste uitgaven per saldo in structurele zin geen effect zal hebben op de voorzieningencapaciteit van de bij gemeentelijke herindeling betrokken gemeenten en als

gevolg daarvan geen invloed behoeft te hebben op de beslissingen omtrent samenvoeging van gemeenten. Hij stemt derhalve met het door u voorgestelde bedrag in.

Dat laat onverlet dat bij gemeentelijke herindeling frictie-uitgaven zullen optreden. Over dat onderwerp heeft de Raad over een voorstel uwerzijds tot aanpassing van de uitkering bij gemeentelijke herindeling positief geadviseerd.^[5]

De Raad merkt op dat in de aan hem toegezonden motie van de gemeente Schouwen-Duiveland wordt gerefereerd aan het feit dat zij in 1997 is gevormd en daarom het moeilijker zal hebben de negatieve effecten van de thans aan de orde zijnde voorstellen op te vangen. De Raad is van mening dat de recente aanpassing van de maatstaf herindeling voldoende soelaas biedt voor gemeenten die vanaf 1998 betrokken zijn geweest bij een gemeentelijke herindeling. Voor gemeenten die meer in het verleden bij een herindeling betrokken zijn geweest, mag, in het kader van de verdeling van het gemeentefonds en met inachtneming van de daarbij gehanteerde uitgangspunten, objectief en globaal, worden aangenomen dat zij in 2001 niet te onderscheiden zijn van andere gemeenten.

4.2

De maatstaf oppervlakte buitenwater

In uw voorstellen blijft het bedrag van de maatstaf Oppervlakte buitenwater ongewijzigd. Op basis van de geconstrueerde ijkpunten, waarover de Raad reeds eerder adviseerde, lag het in de verwachting dat het bedrag globaal genomen zou worden gehalveerd. Alleen in de formule voor het ijkpunt Openbare orde en veiligheid werd die factor met een bedrag van

f 15 per hectare gehonoreerd.

Voorzover de Raad heeft kunnen nagaan is uw voorstel om het bedrag per eenheid te handhaven gebaseerd op de volgende passage uit het Cebeonrapport “Onderbrengen en uitnemen” ^[6]. “het belang vanuit enkele ijkpuntonderdelen (met name Orde en Veiligheid) van buitenwater komt uit op iets minder dan de helft van het oorspronkelijke gewicht van deze maatstaf. Vanwege het feit dat is gebleken dat bij de bepaling van de oeverlengte niet de oeverlengte van buitenwater wordt meegenomen, is besloten om het oorspronkelijke gewicht van buitenwater terug te plaatsen in het nieuwe verdeelstelsel (voor alle gemeenten tezamen betreft dit overigens een beperkt bedrag (gemiddeld minder dan een gulden per inwoner)”.

De Raad beschouwt die opmerking als een correctie achteraf op het ijkpunt Wegen en water. Omwille van de objectiviteit van het verdeelstelsel is de Raad van mening dat bij de opbouw en bij het onderhoud van het verdeelstelsel strikt vastgehouden dient te worden aan het daarvoor ontwikkelde stappenplan, namelijk eerst het formuleren van ijkpunten en vervolgens de keuze van de verdeelmaatstaven^[7]. Aan de aanpassing van een ijkpunt dient een grondig onderzoek ten grondslag te liggen waarin duidelijk de relatie tussen enerzijds de kosten en anderzijds de verklarende factoren wordt gelegd.

De Raad mist bij de correctie achteraf een goede onderbouwing van de veronderstelde relatie tussen enerzijds het buitenwater, dan wel de kust, en anderzijds de gemeentelijke uitgaven in het cluster Wegen en water. Uit het ijkrapport blijkt dat de aanwezigheid van

water relevant is voor openbare verlichting, verkeersmaatregelen, waterwegen, oevervoorzieningen, waterkering, afwatering en bruggen. Deze factoren lijken nauwelijks of niet relevant voor de aanwezigheid van buitenwater, anders dan in relatie met de toeristische functie, maar die is in het geheel niet in het verdeelstelsel gehonoreerd. Bruggen zijn er niet en de waterkering, onderhoud van waterwegen alsmede oevervoorzieningen komen meestal, zo niet altijd, ten laste van andere overheden.

Hoewel het in totaal om een gering bedrag gaat, adviseert de Raad, met het oog op de objectiviteit van het verdeelstelsel en het zuiver houden van de procedure bij aanpassing van het verdeelstelsel, uw voorstel tot handhaving van het bedrag van de maatstaf oppervlakte buitenwater in heroverweging te nemen.

4.3

Het gewicht van de maatstaf Waarde niet-woningen

Bij de behandeling van de nieuwe Financiële verhoudingswet is uitvoerig gediscussieerd over de mate waarin rekening gehouden moet worden met de eigen belastingcapaciteit. Uiteindelijk is in de wet vastgelegd dat de waarde van woningen voor 80% en de waarde van niet-woningen voor 70% bij de verdeling zou worden betrokken. Met de vaststelling van deze percentages is een politiek evenwicht gevonden tussen twee enigszins tegenstrijdige belangen. Enerzijds het bereiken van het derde aspiratieniveau waarbij een 100% egalisatie van de belastingcapaciteit past en anderzijds de wens om de gemeenten financieel betrokken te laten bij de ontwikkeling van de waarde van de onroerende zaken (prikkelwerking).

Uit het door Cebeon verrichte onderzoeken naar de ijking van het verzamelcluster en naar vertaling daarvan in verdeelmaatstaven is op te maken dat, teneinde een zo goed mogelijke aansluiting te krijgen met de kosten, naast andere maatstaven ook behoefte bestaat aan het gebruik van de maatstaf “waarde niet-woningen. Het bedrag dat daarmee gemoeid is komt overeen met f 2,90 per f 5000 waarde ofwel ruim 18% van het normtarief van f 15,63. Vervolgens is in het Cebeonrapport geredeneerd dat het eerder genoemde verschil van 10% tussen woningen en niet-woningen dat al in de wet is opgenomen, is toe te rekenen aan de onvoldoende compensatie van de andere verdeelmaatstaven Om die reden stelt u voor om , naast handhaving van de differentiatie van 10%, een maatstaf waarde niet-woningen in te voeren met een bedrag van f 1,34. Dat bedrag komt overeen met 8% van het normtarief van f 15,63.

Naar de mening van de Raad wordt in de hiervoor weergegeven redenering een onjuiste betekenis gehecht aan het aangebrachte verschil in de percentages, die nu respectievelijk gelden voor woningen en niet-woningen. Hij wijst erop dat op het moment waarop dat besluit tot differentiatie viel de toenmalige Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) een advies had uitgebracht waarin, hij op basis van een onderzoek tot de conclusie kwam dat gemeenten onvoldoende compensatie zouden ontvangen voor de uitgaven die

samenhangen met de aanwezigheid van niet-woningen. Deze uitgaven hebben uitsluitend betrekking op de toen niet geijkte clusters, met name de clusters Wegen en Openbare veiligheid. De ondercompensatie werd door de Rgf geschat op 15 a 20% van de maatstaf “Waarde van niet-woningen”[\[8\]](#). Het in het recente onderzoek naarvoren gekomen percentage van 18% valt binnen de bandbreedte die de Rgf toentertijd heeft aangegeven. Aangezien het advies van de Rgf ten tijde van de politieke besluitvorming reeds bekend was, is er thans geen sprake van een nieuw feit en derhalve ook geen aanleiding thans het procentuele belang van de maatstaf waarde onroerende zaken te veranderen.

Dat laatste dreigt bij de invoering van uw voorstellen wel te gebeuren, want in de voorstellen is begrepen dat, naast de aftrek van 30%, ook de waarde onroerende zaken van niet-woningen nog op een andere wijze in de verdeling wordt betrokken, namelijk als uitgavenmaatstaf met een tarief van f 1,34 per f 5000. Het gevolg is dat individuele gemeenten per saldo niet met 30% maar met ruim 38% van de gevolgen van waardeverminderingen zullen worden geconfronteerd.

De Raad acht een dergelijk percentage te hoog. De gemeentelijke kosten voor infrastructuur - dat is het cluster waar de uitgavenmaatstaf waarde onroerende zaken het meest dominant is - zullen bij een gegeven hoeveelheid infrastructuur, van jaar op jaar weinig fluctueren, terwijl de waarde van niet-woningen om velerlei reden in de tijd gezien wel sterk kan fluctueren. Niet alleen de conjuncturele ontwikkeling, waaraan u in paragraaf 9.1 refereert, speelt daarbij een rol, maar ook andere economische ontwikkelingen kunnen op de waarde van niet-woningen inwerken en die effecten kunnen zeer ongelijk in de afzonderlijke gemeenten neerslaan.

Zo kunnen veranderingen in de technische en bedrijfseconomische eisen die aan onroerende zaken worden gesteld de waarde van een onroerende zaak sterk in waarde doen dalen. Als voorbeeld kan gewezen worden op een sluiting van een energiecentrale of een industrieel complex. Ook wijzigingen in de marktverhoudingen kunnen gevolgen hebben voor de waarde van bedrijfsgebouwen. Zo is het niet uitgesloten, de eerste signalen bevestigen dat, dat door de problemen in de agrarische sector de waarde van die bedrijfsgebouwen daalt.

Het gevolg is dat de algemene uitkering van de gemeenten waar het aandeel van de waarde van de desbetreffende bedrijfsgebouwen aanmerkelijk is, geconfronteerd zullen worden met een daling van de algemene uitkering, terwijl de kosten niet of nauwelijks zullen dalen[\[9\]](#). Anders gezegd de dynamiek van de uitgaven kan (sterk) afwijkend zijn van de dynamiek van de verdeelmaatstaf waarde zaken niet-woningen. Het Cebeonrapport bevat eveneens waarschuwend opmerkingen in die richting.

Een ander bezwaar tegen het voorstel is dat het verdeelsysteem ingewikkelder wordt. De situatie is namelijk zo dat de uitkeringsfactor wel wordt toegepast op de uitgavenmaatstaven, maar niet over de inkomstenmaatstaf. Wordt deze systematiek gehandhaafd - bij de invoering van de nieuwe Financiële verhoudingswet is daar bewust voor gekozen - ontstaat de situatie dat of van een maatstaf een deel wel en een deel niet onder de uitkeringsfactor zal vallen, of dat er twee verschillende maatstaven met een en dezelfde naam zal worden gebruikt. Beide situaties komen de transparantie van het verdeelstelsel niet ten goede.

Tot slot sluit de Raad niet uit dat er als gevolg van de periodieke hertaxaties extra complicaties gaan optreden indien de waarde niet-woningen als uitgavenmaatstaf wordt ingevoerd.

De Raad adviseert u dan ook geen verandering aan te brengen in de maatstaven die gerelateerd zijn aan de waarde van de onroerende zaken. Dat heeft wel tot gevolg dat, wil het verdeelsysteem sluitend zijn, er elders in het verdeelstelsel een of meer gewichten van verdeelmaatstaven moeten worden aangepast. In uw voorstellen is dat, in de lijn met de correctie die bij de totstandkoming van de wet is aangebracht en conform de voorstellen van het Cebeonrapport al gedeeltelijk gedaan door het bedrag per woonruimte te verhogen. Het eenvoudigst is de aanpassing van het bedrag per woonruimte met f 18,65 verder te verhogen.

De Raad erkent dat met deze oplossing bij gemeenten waar de volumemutaties van de waarde van enerzijds de woningen en anderzijds van de waarde van niet-woningen sterk uiteenlopen, de aansluiting met de kostenontwikkeling kan verminderen. Gemeenten waar hoofdzakelijk de waarde van woonruimten stijgt zullen dan een zekere overcompensatie krijgen en gemeenten waar vooral de waarde van niet-woonruimten stijgt een zekere ondercompensatie. Of en zo ja hoe groot dat effect zal zijn, is de Raad niet bekend. Dit effect kan naar zijn mening nog worden beperkt door de extra correctie niet alleen aan te brengen bij het aantal woonruimten, maar bij andere verdeelmaatstaven die gerelateerd zijn aan de uitgaven voor infrastructuur. Hij denkt daarbij in de eerste plaats aan de maatstaven “totaal aantal vestigingen” en aan de maatstaf “oppervlakte bebouwing”.

4.4

Overige onderwerpen ten aanzien van de omzetting ijkpunten naar verdeelmaatstaven

4.4.1

Positie van de vier grote steden in het verdeelstelsel

In paragraaf 9.3 gaat u in op de bijzondere positie van de vier grote gemeenten in het verdeelstelsel. Deze positie heeft ertoe geleid dat ten behoeve van de voorbereiding van de huidige Financiële verhoudingswet een afzonderlijk onderzoek is gehouden naar de financiële positie van die vier gemeenten. Het onderzoek strekte zich uit over alle clusters, dus ook over de clusters die thans in behandeling zijn. De conclusie van dat onderzoek was dat het uitgavenniveau, inclusief de uitgaven voor de thans geijkte clusters van de vier gemeenten als collectief plausibel was. Een aanpassing van de algemene uitkering uit hoofde van de kostenstructuur werd daarom niet noodzakelijk geacht .

Gelet op het feit dat voornoemd integrale onderzoek van recente datum is en zich geen ontwikkelingen hebben voorgedaan die de kostenstructuur van de vier grote gemeenten in belangrijke mate zouden hebben kunnen wijzigen, ziet ook de Raad geen aanleiding voor een vernieuwd onderzoek.

De logische conclusie is dan dat als gevolg van het ijkken van de resterende clusters de algemene uitkering voor de vier gemeenten niet hoeft te veranderen. In uw voorstellen

wordt dat bereikt door de vaste bedragen zodanig aan te passen dat de effecten van de veranderingen in de andere maatstaven worden geneutraliseerd. De Raad kan zich met de wijze waarop de vier grote gemeenten zijn behandeld, verenigen. Dit geldt ook voor de toepassing van de bestaande beleidslijn dat de algemene uitkeringen van die gemeenten wel de normale dynamiek van het verdeelstelsel meemaken, zoals de integratie van het Fonds Sociale Vernieuwing.

4.4.2

De keuze van het ijkpunt voor het cluster Openbare Orde en Veiligheid

In zijn advies van 25 maart j.l.[10] heeft de Raad zich al, onder voorbehoud[11], voorstander getoond voor de directe invoering van het zogenaamde “IJKpunt plus”. Bij zijn advies heeft hij overwogen dat het verdeelstelsel toekomstgericht dient te zijn en verder dat de voorzienbare mutaties in de desbetreffende uitgaven voortkomen uit de hoge prioriteit die de gemeenten in het algemeen toekennen aan de verbetering van de kwaliteit van de brandweer.

In eerdere adviezen[12] heeft de Raad gesteld dat, gelet op het karakter van de algemene uitkering - namelijk een algemeen dekkingsmiddel ter dekking van kosten die uit de taakopvatting van de collectiviteit van de gemeenten voortvloeien - en het streven naar een gelijke voorzieningencapaciteit voor alle gemeenten, wijziging van de prioriteitsstelling door de collectiviteit van de gemeenten aanleiding is tot aanpassing van de verdeling. De Raad heeft van de gemeente Breda, mede namens 12 andere gemeenten, een brief ontvangen waarin zij pleit voor het afzien van de invoering van het “IJKpunt plus”. Daarbij wordt in de eerste plaats aangevoerd dat slechts enkele ontwikkelingen bij de constructie van het “IJKpunt plus” zijn meegenomen en in de tweede plaats dat de verdeling van het gemeentefonds niet verdeeld moet worden op basis van wensen van de brandweerregio's. De Raad ziet in deze brief geen aanleiding op zijn eerder ingenomen standpunt terug te komen. Naar de mening van de Raad gaat het niet zo zeer om wensen van brandweerregio's, maar is er sprake van een prioriteitsstelling van de (collectiviteit van de) gemeenten. Zoals hiervoor is aangegeven, kan dat aanleiding zijn de verdeling aan te passen. Teneinde de objectiviteit van de verdeling te waarborgen, dus het uitsluiten van de gevolgen van het beleid van het Rijk en van individuele gemeenten, dient alleen rekening te worden gehouden met beleidswijzigingen die een breed maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak hebben. Daarom is het naar de mening van de Raad juist om niet met alle toekomstige ontwikkelingen rekening te houden

Het is evident dat een verandering in de prioriteiten niet terstond in de uitgaven tot uitdrukking zal komen. Meestal is daarmee enige tijd gemoeid. Uit het desbetreffende rapport [13] blijkt dat de gemeenten in 1998 al een belangrijke stap in de richting van het adequaat geachte uitgavenniveau hebben gezet. Dat rechtvaardigt de veronderstelling dat op het moment van invoering van de thans aan de orde zijnde voorstellen in 2001, de mogelijke discrepantie tussen het ijkpunt en de gemeentelijke kosten grotendeels, zo niet geheel, is verdwenen. Dat vormt voor de Raad een extra argument om met het zogenaamde ijkpunt plus in te stemmen.

4.4.3

Aanpassing omvang clusters aan de realiteit

In paragraaf 8.1 constateert u dat er zich in de afgelopen jaren een verschuiving in de gemeentelijke uitgaven heeft voorgedaan van de reeds in 1997 geijkte clusters, naar de thans geijkte clusters. Die constatering komt overeen met de conclusies van de Commissie Schouten[14]. U stelt voor de omvang van de clusters in overeenstemming te brengen met de spreiding van de gemeentelijke uitgaven over de onderscheiden clusters en daarmee de verdeling te laten aansluiten bij de prioriteitsbepaling van de collectiviteit van de gemeenten.

In de vorige paragraaf heeft de Raad reeds aangegeven dat een dergelijke aanpassing past in zijn zienswijze op de verdeling van de algemene uitkering. Hij kan zich derhalve met dit onderdeel van uw voorstel verenigen.

4.4.4

Nadere aanpassing van de verdeelmaatstaf OAD

In paragraaf 9.2 van uw adviesaanvraag vraagt u de Raad zijn opvatting kenbaar te maken over een zekere verhoging van het belang van de Omgevingsadressendichtheid (OAD). De reden voor dit verzoek is dat door de ijking van het verzamelcluster het bedrag van deze maatstaf is verlaagd. Het gevolg is dat bouwen in grote dichtheden minder lucratief wordt dan tot nu toe. Het rijksbeleid is er juist opgericht om versnippering en verdunning van de bebouwing tegen te gaan.

De Raad merkt naar aanleiding van het verzoek het volgende op.

Het verdeelstelsel dient vooral kostengeoriënteerd te zijn. De basis waarop de kosten worden berekend, wordt enerzijds gevormd door wettelijke verplichtingen en anderzijds door de wijze waarop de collectiviteit van de gemeenten hun autonome taken vorm en inhoud hebben gegeven. De vastgestelde ijkpunten brengen beide aspecten tot uitdrukking. Vervolgens zijn de ijkpunten omgezet in verdeelmaatstaven. Wil het verdeelsysteem kostengeoriënteerd zijn dan moet zo goed mogelijk op de ijkpunten worden aangesloten. Dit betekent het zo beperkt mogelijk houden van de aansluitverschillen. Verder gelden andere eisen, zoals de eis dat ook in de toekomst een redelijke kostenoriëntatie verzekerd is, met andere woorden dat het geheel van de aan een cluster toegerekende verdeelmaatstaven globaal genomen eenzelfde dynamiek vertoont als de ijkformule. De Raad is van mening dat het gewicht van de maatstaf OAD op een juiste wijze is afgeleid van de geformuleerde ijkpunten waarmee de Raad heeft ingestemd. Hij ziet, gelet op de uitgangspunten en doelstellingen van het verdeelstelsel geen ruimte tot een opwaardering van het gewicht van de maatstaf OAD.

De Raad erkent dat bij de besluitvorming over het verdeelstelsel naast het belang van een goede verdeling ook andere overwegingen van het Rijk een rol kunnen spelen en dat er derhalve ruimte is voor een politieke afweging van de verschillende belangen. Eerder in dit advies[15] heeft de Raad aangegeven welke rol de (verdeling van de) algemene uitkering heeft in de staatkundige verhoudingen in Nederland, namelijk het ondersteunen van de

beleidsvrijheid ten aanzien van de taken die hen zijn opgedragen of die zij in vrijheid op zich hebben genomen.

Gezien het grote belang dat in het algemeen wordt gehecht aan het goed functioneren van de decentrale overheden in de gedecentraliseerde eenheidsstaat, is de Raad van mening dat bij hoge uitzondering deelbelangen van het Rijk mogen leiden tot een afwijking van een verdeling die gebaseerd is op versterking van de decentrale overheden en op het uitgangspunt van een gelijke behandeling van alle gemeenten. Dat betekent dat kostenoriëntatie zo veel mogelijk het uitgangspunt moet blijven. De Raad constateert dat in het huidige verdeelmodel al sprake is van twee majeure afwijkingen, namelijk de onvolledige egalisatie van de belastingcapaciteit en de wijze waarop de kosten voor bijstand in het model zijn verwerkt. Door wederom ten faveure van het rijksbeleid een afwijking te introduceren, wordt naar de mening van de Raad te veel getornd aan de plaats en taak van de algemene uitkering in de bestuurlijke verhoudingen. Ook vreest de Raad dat door wederom een afwijking toe te staan het vertrouwen van de gemeenten in het objectieve verdeelstelsel wordt geschaad.

5.

Beoordeling van de hoogte en spreiding van de aansluitverschillen.

Zoals reeds opgemerkt ontstaan aansluitverschillen als factoren uit de ijkformules niet geschikt worden geacht als verdeelmaatstaf en om die reden vervangen moeten worden door andere factoren. Gelet op de eis van kostenoriëntatie mogen de verschillen op het moment van omzetting niet te groot zijn. De Raad constateert dat er geen objectieve maat is voor de beoordeling van de aansluitverschillen. Hij heeft daarom als referentiekader genomen de aansluitverschillen die bij de invoering van de huidige Financiële verhouding zijn opgetreden en die politiek/ bestuurlijk als acceptabel zijn beschouwd.

De Raad heeft daarom de aansluitverschillen zoals die nu zich voordoen, vergeleken met die zoals die voorkwamen in het advies van de Rgf over de eerste ijking in 1994^[16]. De omvang van die aansluitverschillen is toen politiek en bestuurlijk acceptabel gebleken.

Allereerst de absolute hoogte van de verschillen per gemeente. In 1994 hadden 60 gemeenten een verschil van meer dan f20 per inwoner. Uit het Cebeonrapport blijkt dat er nu 14 gemeenten zijn met een verschil van meer dan f20. In percentages van het totaal aantal gemeenten, exclusief de vier grote, gaat het respectievelijk om 9% en 2%. Bij de beoordeling van die percentages moet wel worden bedacht dat in 1994 sprake was van een te verdelen bedrag dat globaal tweemaal zo groot is als nu.

Als toetsingsnorm kan ook genomen worden de relatieve hoogte van de aansluitverschillen, waarbij die worden uitgedrukt in een percentage van de algemene uitkering van de gemeenten. In 1994 had 52% van de gemeenten een aansluitverschil dat groter was dan 1% van de algemene uitkering, waarvan 19% met een verschil dat groter was dan 2%.

Thans heeft 15% van de gemeenten een aansluitverschil dat groter is dan 1%, waarvan 1% de grens van 2% overschrijdt.

In beide vergelijkingen blijven de huidige aansluitverschillen dus ver onder het niveau dat bij de herziening in 1997 acceptabel is gebleken.

Of de aansluitverschillen acceptabel zijn, hangt ook af van het antwoord op de vraag of er al dan niet sprake is van een systematische spreiding van die verschillen over (groepen van) gemeenten. Zijn die verschillen bij bepaalde groepen van gemeenten, waar een bepaald kenmerk dominant is, systematisch groter dan bij andere groepen van gemeenten, dan zou het mogelijk zijn door een andere keuze van de maatstaven of van de daarbij behorende gewichten een beter resultaat te verkrijgen. Ter toelichting het volgende voorbeeld. Indien de aansluitverschillen bij gemeenten met een grote historische kern significant groot zijn, dan kunnen verschillen worden verminderd door het gewicht van de maatstaf historische kernen te veranderen. Zijn echter de verschillen min of meer toevallig verdeeld, dan is het hoogst onwaarschijnlijk dat de omvang daarvan kan worden verlaagd.

De Raad heeft onderzoek gedaan naar een mogelijke systematische spreiding van de aansluitverschillen, in die zin dat de omvang van de aansluitverschillen van een bepaalde groep van gemeenten afwijkt van het normale patroon. Hij heeft daarbij gebruik gemaakt van het door uw departementen beschikbaar gestelde materiaal. Hij is tot de volgende bevindingen gekomen.

In de eerste plaats blijkt uit dat onderzoek dat per provincie de gemiddelde aansluitverschillen voor 9 van de 12 provincies variëren van plus f 1 tot min f 1. Voor de gemeenten in de provincies Groningen en Zeeland zijn de uitkomsten respectievelijk plus f 4 en plus f 8. De oorzaak ligt bij de kustgemeenten. In paragraaf 4.2 heeft de Raad reeds betoogt dat hier feitelijk geen sprake is van een aansluitverschil, maar van een niet onderbouwde correctie achteraf van het ijkpunt. Indien u het daar verwoorde standpunt van de Raad overneemt, zullen de aansluitverschillen van de gemeenten in die provincies gemiddeld ongeveer dezelfde waarden krijgen als die van de van de andere provincies. Voor het gemiddelde aansluitverschil voor de gemeenten in de provincie Overijssel van min f 3 is geen eenduidige verklaring te vinden. Het verschil blijft echter binnen redelijke grenzen.

In de tweede plaats blijkt dat ook de gemiddelde aansluitverschillen per groottegroep tot 200.000 inwoners niet sterk uiteenlopen, namelijk van plus f 1 tot min f 4 per inwoner.^[17] Bij de vier grote gemeenten lijkt sprake te zijn van een groot aansluitverschil, maar dat heeft alles te maken met de gekozen behandeling van die gemeenten, waarop de Raad reeds in paragraaf 4.4.1 is ingegaan.

Voorts heeft de Raad zijn aandacht gericht op groepen van gemeenten met een dominant gemeenschappelijk kenmerk. Onderzocht zijn goede en slechte bodem, geaccidenteerde gemeenten, Zuid Limburg, veel industrie, veel buitengebied, weinig buitengebied, en veel en weinig oeverlengte. De gemiddelde aansluitverschillen variëren van min f 3 voor de gemeenten met veel industrie tot plus f 3 (Zuid Limburg). Ook hier blijven de waarden binnen aanvaardbare grenzen.

Uit het onderzoek blijkt dat bij de groep historische kernen het ongewogen gemiddelde van de aansluitverschillen ruim f 3 per inwoner bedraagt. En zijn ongeveer tweemaal zoveel gemeenten die een positief verschil hebben dan een negatief verschil. Voor een deel is de

verklaring te vinden in andere eigenschappen van de desbetreffende gemeenten. Zo zijn veel positieve gemeenten tevens kustgemeenten of liggen aan het IJsselmeer. Ook blijkt dat er geen of nauwelijks verband bestaat tussen de omvang van de historische kern gemeten in oppervlakte historische kern, en omvang of het teken van de aansluitverschillen. Dit wijst erop dat de uiteenlopende aansluitverschillen door (een combinatie met) andere factoren worden veroorzaakt. Dat is ook verklaarbaar omdat de factor oppervlakte historische kern zondermeer in de maatstaf is vertaald. De enige omzetting heeft plaatsgevonden bij de maatstaf historisch water. Dat is gebeurd, omdat de oorspronkelijke wegingsfactor bij de maatstaf oeverlengte te herindelingsgevoelig was. Ook bij deze maatstaf is er geen duidelijke relatie te onderkennen tussen de omvang en het teken van de aansluitverschillen en de lengte van het historisch water. De Raad trekt uit dit alles de conclusie dat er geen sprake is van een systematisch patroon in de aansluitverschillen van historische kernen, die simpel en doeltreffend is te elimineren.

Tot slot heeft de Raad aandacht geschonken aan kassengemeenten. Als zodanig zijn aangemerkt de gemeenten waarvan het areaal “staand glas” groter is dan 100 ha. Er blijken in 1997 22 gemeenten aan dat criterium te voldoen, exclusief de grote vier. Op een na hebben alle gemeenten een negatief aansluitverschil, variërend van $f 0$ tot $f 18$. Het ongewogen gemiddelde van de gemeenten tot 20.000 inwoners bedraagt $f 9$ per inwoner. De oorzaak van het overwegend negatieve aansluitverschil zit in de vervanging van de ijkfactoren het aantal agrarische vestigingen en het aantal werkzame personen in die bedrijven. Uit nader onderzoek blijkt dat het verschijnsel niet direct te maken heeft met de aanwezigheid van staand glas, maar met intensief agrarisch grondgebruik. Ook gemeenten waar in de koude grond veel kleinschalige agrarische activiteiten plaatsvinden, zoals in de kop van Noord Holland, het Zuid Hollandse merengebied en minder geprononceerd in Noord Limburg, vertonen overwegend negatieve aansluitverschillen.

De Raad trekt uit het bovenstaande de conclusie dat de negatieve aansluitverschillen bij kassengemeenten niet specifiek is, maar een onderdeel is van een meer algemeen verschijnsel. Het algemene verschijnsel is het gevolg van een, ook door de Raad, noodzakelijk geachte vervanging van factoren die niet geschikt zijn als verdeelmaatstaven, te weten het aantal agrarische bedrijven en het aantal werkzame personen in die bedrijven. Technisch is het mogelijk voor de kassengemeenten compensatie te bieden door een maatstaf areaal staand glas in te voeren. Dat gegeven voldoet aan alle eisen die aan verdeelmaatstaven moeten worden gesteld (objectieve openbare en actuele gegevens). De Raad ziet twee redenen om dat niet te doen.

Ten eerste is er geen sterk verband tussen het areaal en de omvang van de aansluitverschillen. Ten tweede zou in dat geval sprake zijn van een ongelijke behandeling van twee in wezen gelijke groepen van gemeenten, te weten kassengemeenten aan de ene kant en de koude grond tuinbouwgemeenten aan de andere kant.

6.

De integratie van het Fonds Sociale vernieuwing

In paragraaf 6.4 van de adviesaanvraag deelt u mede dat in de uitkomsten van de gehele operatie ook de effecten van de integratie van het Fonds sociale vernieuwing zijn begrepen. De integratie van dit fonds in de algemene uitkering heeft een lange en bewogen geschiedenis van voornemens tot en vervolgens uitstel van de integratie. De oorzaak lag in de wat kromme verdeling van de huidige uitkering die niet zonder relatief grote herverdelingen in het verdeelstelsel was in te passen. Dat is dan ook de reden om deze integratie mee te nemen in een andere, grote, herverdeeloperatie, in de hoop dat er een zekere verevening van effecten zou gaan optreden. De Raad acht een dergelijke aanpak juist.

Omdat de Raad advies over het totale pakket wordt gevraagd, acht hij het noodzakelijk inzicht te hebben in de wijze hoe het bedrag van f 144 mln wordt verdeeld en hoe de effecten in de (her)verdeling doorwerken. Op verzoek van de Raad heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de achterliggende informatie verschaft. Daaruit blijkt dat u de huidige verdeling van de integratie-uitkering als ijkpunt beschouwt. De huidige verdeling is afgeleid van de verdeling van de specifieke uitkeringen zoals die ten tijde van de totstandkoming van het fonds bestond, dit met inbegrip van alle toevalligheden die in de toenmalige verdeling mogelijk waren begrepen. Het is de vraag of de historische verdeling anno 1999 nog enigszins kostengeoriënteerd is. Gelet op de ontstaansgeschiedenis en het tijdsverloop heeft de Raad de neiging die vraag ontkennend te beantwoorden. Dat wil niet zegen dat hij wil pleiten voor een ijkingsonderzoek naar de f 144 mln. Omdat de gemeenten bij de instelling van het fonds meer vrijheid hadden gekregen bij de besteding van de middelen uit het Fonds sociale vernieuwing, heeft een onderzoek naar de kostenverdeling van de oorspronkelijke verplichtingen die uit de specifieke uitkeringen voortvloeiden geen zin. Daar komt bij dat de toenmalige verdeling van het fonds sociale vernieuwing of de meeste van de daarin opgenomen specifieke uitkeringen wel in de ijkpunten zijn verdisconteerd. De ijkpunten zijn immers gebaseerd op de netto-uitgaven, hetgeen betekent dat de toen bestaande specifieke uitkeringen zijn afgetrokken van de bruto uitgaven.

Wil men een ijkingsonderzoek doen, dan zou het onderzoek zich moeten uitstrekken over alle relevante clusters. De meest voor de hand liggende clusters zijn Bijstand, vanwege de sociale rechercheurs, en het cluster Zorg. Er is op dit moment geen andere aanleiding om die clusters thans aan een onderzoek te onderwerpen. Het Por 2000 geeft geen aanleiding het cluster zorg te onderzoeken, maar de Raad sluit niet uit dat het cluster zorg binnen afzienbare tijd toch nader onderzocht moet worden, bijvoorbeeld in verband met de evaluatie-onderzoek van de WVG. Ook het cluster bijstand komt binnen enige tijd aan de orde in verband met de voornemens omtrent het Fonds Werk en Inkomen. In de wetenschap dat de meest betrokken clusters binnen afzienbare tijd vanuit andere hoofde zullen moeten worden herijkt, acht de Raad het niet in verhouding met het belang te liggen thans in verband met de integratie van het Fonds sociale vernieuwing aan te dringen op ijking van die clusters.

De Raad wil zeker niet pleiten voor uitstel van de integratie; daarvoor duurt het proces al te lang. Hij is voorstander van een partiële aanpassing van het ijkpunt en in het verlengde daarvan de verdeelmaatstaven. De bestaande verdeling kan daarbij als partieel ijkpunt beschouwd. De redenering daarbij is dat, indien het fonds reeds in 1992 tot de algemene uitkering had behoord, de ijkpunten ook een volledige verklaring van de verdeling van het fonds Sociale vernieuwing zouden hebben gegeven.

Uit de verkregen informatie blijkt dat u de middelen van het Fonds Sociale Vernieuwing als volgt wil verdelen:

vast bedrag	<i>f</i>	8599,00
inwoners		2,63
laag inkomen		0,94
abw'ers		224,12
uitkeringstrekkers	-	62,91
minderheden	-	23,65
klantenpotentieel. regionaal.		2,03
aantal abw'ers (bevroren) [18]		130,11

Dit model is langs twee wegen bepaald. In de eerste plaats is *f*70 verdeeld door middel van de maatstaf bevroren Abw'ers. De reden daarvoor is dat een dergelijk bedrag ooit ten behoeve van de sociale rechercheurs in het Fonds sociale vernieuwing is gestopt. Die uitgaven hebben te maken met de apparaatskosten van de sociale diensten. De maatstaf ABW'ers bevroren is daarvoor de meest voor de hand liggende maatstaf.

De rest is verdeeld met de maatstaven die in het cluster zorg voorkomen.

De Raad heeft het voorstel wederom getoetst aan de hand van het kader zoals dat in hoofdstuk 3 is beschreven.

Gezien vanuit het belang van de dynamiek heeft de Raad bedenkingen tegen uw voorstel.

Een niet onbelangrijk deel van het bedrag wordt verdeeld door middel van de maatstaf "ÄBW'ers", *f* 224,12 per eenheid. Als gevolg van de dalende trend in het aantal bijstandsgerechtigden en gelet op het beleid om het aantal nog verder te reduceren, zal er op het niveau van de afzonderlijke gemeenten een toenemende divergentie ontstaan tussen enerzijds de beschikbare middelen en anderzijds de kosten die de gemeenten daaruit dienen te dekken.

Deze divergentie is voor de Raad aanleiding u een alternatief voor te stellen. In dat alternatief conformeert de Raad zich aan dat deel van uw voorstel waar het gaat om de verdeling van de middelen die zeker in oorsprong bedoeld zijn voor de versterking van de sociale recherche. Dat deel, ongeveer *f* 70 mln, kan ook volgens de Raad het best verdeeld worden met behulp van de maatstaf "bevroren aantal ABW-ers".

Het andere deel van het Fonds Sociale Vernieuwing heeft vooral betrekking op achterstandssituaties. Het is realistisch te veronderstellen dat hier dezelfde kostendrijvers werkzaam zijn, als bij de activiteiten die uit hoofde van sociale achterstand uit de algemene middelen worden bekostigd. De Raad ziet in het cluster zorg vier maatstaven die achterstanden indiceren, namelijk laag inkomen, het aantal ABW-ers, het aantal

uitkeringsgerechtigden en minderheden. Zonder nader ijkingsonderzoek is het aannemelijk dat de vier relevante verdeelmaatstaven en de daarbij behorende gewichten een juiste indicatie geven van de kostenverhoudingen van het cluster zorg voorzover die met achterstanden te maken hebben. Op basis van die gedachten komt de Raad tot het voorstel de bedragen van de vier maatstaven, voorzover die aan het cluster zorg zijn toe te rekenen ieder met een gelijk percentage te verhogen. Globale berekeningen geven aan dat een verhoging met 4,6 % nodig is om het bedrag van f 74 mln te verdelen.

7.

Beoordeling van de herverdeeleffecten.

De bijlagen van de adviesaanvraag geven inzicht in de herverdeeleffecten van zowel de ijking van het verzamelcluster (fase 2 partieel) als van de gehele herziening. Paragraaf 8.2 van de adviesaanvraag geeft een globale beschrijving van het herverdeelbeeld.

Het is opvallend dat in grote lijnen de effecten van de eerste en van de tweede herziening tegengesteld zijn. De winnaars van de eerste ronde verliezen nu, maar minder en de verliezers van toen winnen nu iets. Het totaalbeeld geeft echter een verschuiving van rijk naar arm en van rand naar stad. De uitkomsten zijn onder andere het resultaat van een groot aantal wijzigingen van de bedragen per eenheid. Zo is het bedrag van de maatstaf oppervlakte land en binnenwater tot ongeveer een kwart gereduceerd en het bedrag van de OAD tot ongeveer driekwart. Ook het gewicht van de oppervlakte bebouwd is verlaagd. Daar staat tegenover dat het belang van de slechte bodem sterk is gegroeid en het bedrag per inwoner met circa 75% is gestegen. Al deze wijzigingen verklaren dat met name het verstedelijkt platteland van de randstad positief scoort. Het zijn doorgaans dichtbevolkte gemeenten met een slechte bodem. De rekening wordt betaald door gemeenten met goede grond en met een lage bevolkingsdichtheid.

Aangezien de bedragen van de maatstaven voor grote historische kernen zijn verlaagd, ondervinden gemeenten met een relatief grote historische kern daarvan nadeel.

Ook de nieuwe meting van de slechte bodem laat in de uitkomsten haar sporen achter. Zo is het opmerkelijke verschil tussen Haarlem ($f - 44$) en Den Helder ($f 66$) voor een belangrijk deel te verklaren uit het feit dat Haarlem thans niet meer in aanmerking komt voor die maatstaf, terwijl Den Helder meer slechte bodem heeft dan bij de oude meting.

Bijlage D bevat de opsomming van de grootste winnaars en de grootste verliezers. De grootste verliezers zijn vooral gemeenten met een geringe bevolkingsdichtheid, die last hebben van de sterke daling van de oppervlakte uitkering. De groep van de grootste winnaars wordt overheerst door in oppervlakte kleine gemeenten, veelal met veel slechte bodem.

Nadat de Raad in het voorjaar kennis heeft genomen van de ijkpunten, komen de algemene trends die herverdeling zijn te zien hem niet verrassend voor. De verschuivingen van goede naar slechte grond en van onbebouwd naar bebouwd zitten in het ijkpunt opgesloten.

Doordat thans sprake is van ijking van, qua kostendrijvers, zeer uiteenlopende clusters en een groot aantal verdeelmaatstaven bij de herziening betrokken zijn, kan er sprake zijn van elkaar versterkende of juist elkaar compenserende factoren. Dat leidt ertoe dat er sprake is van soms sterk van de gesignaleerde trends afwijkende uitkomsten. Die afwijkende uitkomsten kunnen ook het gevolg zijn van de werking van de bestaande, voor een deel nog stammend uit de Wet van 1984, verdeelmaatstaven.

Uit de vergelijking van de bijlagen C en D blijkt dat de zowel de positieve als de negatieve uitschieters op een niveau liggen dat grofweg de helft is van het niveau van de uitschieters van de eerste herziening. Deze verhouding komt overeen met de totaal bedragen die bij de eerste en tweede herziening waren betrokken. Ruwweg is tweederde van de algemene uitkering in 1997 herzien en thans is eenderde aan bod gekomen. Toch wekte de omvang van de huidige verdeling bij de Raad enige verbazing, omdat in 1994, op basis van cijfers 1992, van de thans geijkte clusters werd gesteld dat de verdeling van de algemene uitkering redelijk aansloot bij de verdeling van de uitgaven. Een minder dan evenredig groot herverdeeffect was te verwachten. De omvang van de herverdeeffecten van de tweede fase zijn naar de mening van de Raad evenwel verklaarbaar indien bedacht wordt dat al zeer lang het sterke vermoeden bestond dat gemeenten met een slechte bodem onderbedeeld werden. Bovendien kwam de toenmalige Raad voor de gemeentefinanciën in een advies van eind 1995 al tot de conclusie dat in de clusters wegen en water sprake was van een minder goede aansluiting, maar dat op dat moment de gegevens ontbraken om tot een snelle aanpassing over te gaan. Een andere verklaring van de relatief tegenvallende herverdeeffecten is te vinden in de dynamiek van de uitgaven. Met name in de clusters en Oov en fysiek milieu is sprake geweest van een sterke dynamiek in de uitgaven die niet in alle gemeenten gelijk is. Dit laatste onderstreept het belang van de jaarlijkse scan en van het periodieke onderhoud.

Alles overziende komt de Raad ten aanzien van de herverdeeffecten tot de conclusie dat zij door de ontwikkelde ijkpunten worden geïndiceerd. Over de voorgestelde ijkpunten heeft de Raad positief geadviseerd. Vervolgens heeft de Raad uw voorstellen in de adviesaanvraag die gaan over de omzetting van ijkpunten in verdeelmaatstaven aan een kritische beschouwing onderworpen. Hij heeft daaruit de conclusie getrokken dat, behoudens enige punten waaraan hij in dit advies al aandacht heeft besteed, de omzetting zo goed als mogelijk is, heeft plaatsgevonden ,

De Raad ziet dan ook in de omvang en spreiding van de herverdeeffecten geen aanleiding u tot andere gedachten te brengen. Dat neemt niet weg dat aan de overgangsproblematiek die met de herverdeling samenhangen grote aandacht moet worden geschonken. Ook in enige brieven die de Raad van gemeenten heeft ontvangen wordt aangedrongen op een goede overgangsregeling. In uw adviesaanvraag gaat u op de overgangsproblematiek nog niet in.

Ook de Raad onthoudt zich op dit moment van een oordeel over de vorm en duur van de overgangsregeling. Wel wijst hij op het volgende. Gelet op alle voornemens zullen in 2001 enige herverdelingen plaatsvinden. Behalve de ijking van het resterende clusters, zijn te

noemen de gevolgen van de herwaardering van de onroerende zaken, de invoering van het Fonds Werk en Inkomen, en de mogelijke gevolgen van de evaluaties van de huisvesting onderwijs en van de WVG.

Aan de wijze waarop met herverdeeffecten zou kunnen worden omgegaan heeft de Raad een afzonderlijk advies gewijd^[19]. Hoewel hij op dit moment geen enkel inzicht heeft in de totale omvang van de afzonderlijke herverdeeffecten van de afzonderlijke operaties en nog minder in de mate waarin sprake is van cumulatie, dan wel mitigering van de effecten, acht hij de gedachten die de Raad in dat advies heeft verwoord nog steeds de moeite van het overwegen waard.

Verder acht hij een goede overgangsregeling van groot belang voor het functioneren van de financiële verhouding in de komende jaren. Tegen die achtergrond zou de Raad het zeer op prijs stellen hem bij de uitwerking van de overgangsregeling te betrekken.

A.G.M. van de Vondervoort, vice voorzitter

M.P.H. van Haeften, secretaris

[1] Advies d.d. 1 maart 1999, nr. Rfv 14.30/001.006 betreffende het ijkpunt Wegen en Water en het advies van 25 maart 1999, nr. Rfv 14.30/006.002 betreffende de overige ijkpunten verzamelcluster.

[2] Uit paragraaf 5.1.3 van uw adviesaanvraag blijkt dat het nadere onderzoek heeft plaatsgevonden. De resultaten van dat onderzoek geven de Raad aanleiding dit punt verder te laten rusten.

[3] Zie voetnoot 1

[4] Advies van 16 april 1998, nr. Rfv 12.00/003.007 inzake cumulatie herverdeeffecten

[5] Advies d.d. 14 september 1999, nr. Rfv 12.10/005.006 betreffende nieuwe maatstaf herindeling

[6] Cebeon, "Onderbrengen en uitnemen" dd. 16 september 1999, blz. 21 en 22.

[7] Uit zijn advies van 25 maart 1999 zou de conclusie kunnen worden getrokken dat de Raad niet alle gevallen een scherpe scheiding tussen de onderscheiden stappen zou willen handhaven; in paragraaf 5.4.3 gaat u daarop in. Het tegendeel is echter waar. De schijntegenstelling is helaas ontstaan door een minder zorgvuldige verwoording van het standpunt van de Raad in genoemd advies

[8] Advies d.d. 20 februari 1996, nr. Rgf 14.50/082.003 betreffende rapport "Wegen, Water en Bodem".

[9] In enige van de door de Raad ontvangen brieven wordt zelfs gesteld dat vanwege de gewenste vitalisering van het platteland de gemeentelijke uitgaven zullen stijgen.

[10] Zie voetnoot 1

- [11] Het voorbehoud betrof de wijze van bekostiging. De Raad adviseerde u daarover in overleg te treden met de VNG.
- [12] Zie onder andere het advies van 15 september 1998, nr. Rfv 13.10/001.004 betreffende kaders financiële verhoudingen in het licht van het Regeerakkoord en het advies van 16 februari 1999, nr. Rfv 14.40/006.002 inzake monitoring van de algemene uitkering
- [13] Cebeon, Financiële ijkpunten gemeentelijke uitgaven Orde en Veiligheid, dd. 18 februari 1999, blz 74.
- [14] Rapport van 14 februari 1998 "Financiële positie van de gemeenten verkend".
- [15] Zie hoofdstuk 3
- [16] In dat advies werden de aansluitverschillen nog aangeduid als "frictie".
- [17] Bij de vier grote gemeenten lijkt sprake te zijn van een groot aansluitverschil, maar dat heeft alles te maken met de gekozen behandeling van die gemeenten, waarop de Raad reeds in paragraaf 4.4.1 is ingegaan
- [18] Het betreft het gewogen gemiddelde van het aantal bijstandsgerechtigden van de ultimo standen 1995, 1996 en 1997.
- [19] Advies van 16 april 1998, nr. Rfv 12.00/003.007 inzake cumulatie herverdeeleeffecten