

De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer J.W. Remkes
De Minister van Financiën
De heer drs. G. Zalm

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Geen	2005-0000287420	Rfv2006050780	31 januari 2006
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
Mr. G.A van Nijendaal	55815A-026	070-4267234	
Onderwerp			
Meerkosten slechte bodemgesteldheid			

Geachte heren Remkes en Zalm,

1. Inleiding

Bij brief van 28 november 2005 vraagt u, mede namens de minister van Financiën, de Raad advies over het rapport “Meerkosten gemeenten met een slechte bodemgesteldheid” dat is uitgebracht door het onderzoeksbureau Cebeon, waarin een herijking wordt voorgesteld van het cluster Wegen en Water door middel van een nadere verfijning van de maatstaf slechte bodemgesteldheid in het Gemeentefonds. Hierbij ontvangt u het gevraagde advies van de Raad.

De Raad wordt gevraagd in te gaan op het nieuwe ijkpunt, de gebruikte verdeelmaatstaven en in hoeverre de voorgestelde wijzigingen passen binnen het uitgangspunt van globaliteit van het verdeelstelsel van het Gemeentefonds.

Aanleiding voor het onderzoek door Cebeon vormt de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Hoekema¹. In die motie wordt de regering verzocht zich op korte termijn, bij voorkeur voor medio 2002, te laten adviseren over een verfijning van de gemeentefondsmaatstaf bodemgesteldheid die recht doet aan het aspect drooglegging. Dit tegen de achtergrond van het gegeven dat de destijds vernieuwde maatstaf bodemgesteldheid onvoldoende recht deed aan de specifieke problematiek van de bodemgesteldheid van de gemeente Gouda.

Ook de Tweede Kamer heeft de Raad in 2005 om advies gevraagd over de werking van de maatstaf bodemgesteldheid. De Raad heeft in een brief aan de Tweede Kamer te kennen gegeven dat hij eerst de uitkomsten van het Cebeon-onderzoek wenste af te wachten.²

¹ Kamerstukken II, 2001/02, 28 000 B en C, nr. 12.

² Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal van 14 juni 2005, Rfv 20050582.

Opbouw advies

Hoofdstuk 3 bevat een korte weergave van de aard en strekking van het Cebeononderzoek. In hoofdstuk 4 plaatst de Raad kritische kanttekeningen bij de gekozen benadering van het onderzoek. In de hoofdstukken 5 en 6 stelt de Raad twee prealabele vragen aan de orde die een rol spelen bij de beoordeling van het onderzoek. In hoofdstuk 5 gaat de Raad in op de vraag in hoeverre het onderzoek en de uitkomsten passen binnen een globaal verdeelstelsel. In hoofdstuk 6 wordt de vraag aan de orde gesteld in hoeverre er sprake is van het belonen van bouwen op slechte bodem. De uitkomsten van het Cebeon-onderzoek worden besproken en van commentaar voorzien in hoofdstuk 7. Over de manier waarop de extra honorering voor de factor bodemgesteldheid kan worden gecompenseerd gaat hoofdstuk 8. In hoofdstuk 9 gaat de Raad nader in op de wenselijkheid van de herijking van het cluster Riolering. Hoofdstuk 10 vraagt aandacht voor de mogelijke consequenties van de wijziging van de maatstaf bodemgesteldheid bij specifieke uitkeringen.

2.

Samenvatting

Aanleiding voor het onderzoek door Cebeon vormt de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Hoekema waarin de regering wordt gevraagd zich te laten adviseren over een mogelijke aanpassing van de gemeentefondsmaatstaf bodemgesteldheid die recht doet aan het aspect drooglegging. Deze motie is in meerdere opzichten leidend geweest voor het verdere onderzoek.

De Raad constateert dat er in het onderzoek geen sprake is van een algehele herijking van de clusters Wegen en Water heeft plaatsgevonden. Het onderzoek heeft zich beperkt tot één maatstaf binnen één cluster ten behoeve van een beperkte groep van gemeenten. Een dergelijke aanpak staat op gespannen voet met de gewenste globaliteit van het verdeelstel. Het onderzoek leunt naast een gedegen kwantitatieve onderbouwing sterk op kwalitatieve interpretaties. Gelet op de relatief beperkte focus van dit onderzoek dreigt de objectiviteit van de verdeling in het gedrang te komen. Hiermee is niet gezegd dat de Raad het onderzoek als geheel in twijfel trekt, maar het maant wel tot enige terughoudendheid met al te verstrekkende conclusies.

De Raad is van mening dat alle gemeenten waarin gebieden zijn gelegen met een slechte bodemgesteldheid globaal gecompenseerd dienen te worden voor de extra kosten voor aanleg en onderhoud van wegen. De verdeling van het Gemeentefonds dient de kostenontwikkeling te volgen. Een bevriezing van de maatstaf bodemgesteldheid voor toekomstige uitbreidingen past daar niet bij. De verdeling van het Gemeentefonds is niet bedoeld en ook niet geschikt om ruimtelijk beleid mee te voeren. Naar de opvatting van de Raad dient wel gewaakt te worden voor financiële overcompensatie van kosten die verband houden met een slechte bodemgesteldheid.

De Raad meent dat de geconstateerde verschillen tussen de feitelijke uitgaven en het ijkpuntniveau een aanpassing van de verdeling zonder meer rechtvaardigen. De uitkomsten van het onderzoek sluiten in grote lijnen aan op eerder bevindingen en kennen een hoge mate van plausibiliteit.

De Raad heeft echter zwaarwegende bedenkingen tegen het extra verhogen van het ijkpuntniveau tot een wenselijk niveau. Dit vergt een degelijke onderbouwing. Zeker in die gevallen waarin het bestaande uitgavenniveau tot stand is gekomen op basis van vrij besteedbare inkomsten van gemeenten. De verdeling dient primair volgend te zijn en niet vooruit te lopen op wenselijke uitgavenniveaus. In dat geval wordt de suggestie gewekt dat hier naar een wenselijke uitkomst is toegerekend. De Raad adviseert daarom de aanpassing van de wegingsfactor voor veen te baseren op het feitelijke uitgavenniveau. Het beeld van de herverdeeleffecten zal hierdoor overigens niet wezenlijk veranderen. Het zwaardere gewicht van de maatstaf oeverlengte in de gebieden met kleiveen en veen komt naar de opvatting van de Raad tegemoet aan de extra kosten van drooglegging.

De Raad geeft verder in overweging om de extra honorering van de maatstaf bodemgesteldheid gedeeltelijk te laten bekostigen uit het verlagen van de maatstaf oppervlakte land en binnenwater. Uit de mesoscans in het kader van het POR blijkt immers dat vooral gemeenten met een grote oppervlakte buitengebied minder uitgeven aan wegen.

Bij de reeds voorziene aanpassing van de ijkpuntformule voor riolering dient ook de factor bodemgesteldheid te worden meegenomen. Daarbij dient ook de vraag aan de orde te komen in welke mate het gerechtvaardigd is dat inwoners in gebieden met een slechte bodemgesteldheid een hoger rioolrecht betalen.

De Raad geeft verder in overweging te bezien of er aanleiding is de maatstaf bodemgesteldheid binnen andere verdeelsystemen aan te passen.

3.

Inhoud Cebeon rapport

In het onderzoek is gekeken naar de meerkosten van gemeenten met een slechte bodemgesteldheid en naar de wijze waarop hiervoor vanuit het Gemeentefonds compensatie wordt geboden. In het onderzoek is extra aandacht besteed aan het aspect drooglegging. Het onderzoek beperkt zich tot het cluster Wegen en Water. Wel heeft er ook een eerste verkenning plaatsgevonden naar de betekenis van bodemgesteldheid voor de kosten van het cluster Riolering.

Als onderzoeksmethode is de verschillenanalyse gebruikt. Het gaat daarbij om het zoeken naar structurele factoren die de structurele (extra) kosten in verband met bodemgesteldheid kunnen verklaren. De aanpassing van de verdeling geschiedt binnen het cluster Wegen en Water. De aanpassing vindt plaats op basis van beschikbare gegevens.

Sinds 1970 wordt bij de verdeling van het Gemeentefonds al rekening gehouden met de extra kosten in verband met de slechte bodemgesteldheid van gemeenten. Bij de herziene verdeling van het Gemeentefonds in 2001 is de maatstaf bodemgesteldheid verder verfijnd. De maatstaf bodemgesteldheid kent aan de verschillende bodemsoorten een wegingsfactor toe: voor zand 1,0 voor klei 1,3, voor kleiveen 1,45 en voor veen 1,6. Tevens wordt rekening gehouden met de situering van de grond. Het aspect drooglegging is destijds niet expliciet meegenomen in de maatstaf. De voornoemde motie-Hoekema dateert overigens van vóór de invoering van de nieuwe maatstaf.

4.

Kanttekeningen bij de onderzoeksmethode

Het Cebeon onderzoek is gebaseerd op een verschillenanalyse. Deze methodiek ligt ook aan de basis van het huidige verdeelstelsel. Recentelijk is op deze methode kritiek geleverd.³ Ook in zijn advies over de herijking clusters Bijstand en Zorg heeft de Raad kritische kanttekeningen geplaatst bij met name de transparantie van de methode.⁴ Voor de Raad vormde dit mede een aanleiding om te bezien welke andere onderzoeksmethodes denkbaar zijn.

De Raad is zich ervan bewust dat bij elk onderzoek of methode van onderzoek kanttekeningen zijn te plaatsen. Dit is voor de Raad geen reden om opmerkingen over de onderzoeksmethode achterwege te laten. Het plaatsen van kanttekeningen kan behulpzaam zijn bij het interpreteren van de uitkomsten.

De kanttekeningen bij het nu voorliggende onderzoek betreffen vooral de gekozen benadering. Deze benadering is ingegeven door de aanleiding voor dit onderzoek. De aanleiding is namelijk neergelegd in de voornoemde motie van de Tweede Kamer, waarin de veronderstelling wordt geuit dat met het kostenverhogende aspect van drooglegging in de huidige verdeling van de algemene uitkering onvoldoende rekening wordt gehouden. De motie geeft daarbij indirect sturing aan het onderzoek. Zo is bij de keuze van de onderzoeksgemeenten een sterk accent gelegd op het aspect drooglegging. Het aantal gemeenten dat met drooglegging te maken heeft, is echter uiteindelijk relatief beperkt. Deze gemeenten zijn vervolgens ook zeer nauw bij het onderzoek betrokken.

Naast een kwantitatieve onderbouwing steunt het onderzoek op kwalitatieve interpretaties. Voor de interpretatie van de geconstateerde kwantitatieve verschillen is vooral gebruik gemaakt van aanvullende kwalitatieve informatie afkomstig van de betrokken gemeenten en van experts. Hoewel de afwegingen duidelijk worden weergegeven, leiden ze tot

³ M.A. Allers; *De verdeling van het gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor een alternatief*, Tijdschrift voor Openbare Financiën, 2005 nr. 4.

⁴ Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies hertijking clusters Bijstand en Zorg*, Den Haag, 25 februari 2005, Rfv2005053520.

conclusies die niet cijfermatig zijn onderbouwd. Mede gegeven het feit, dat het onderzoek louter is gericht op één maatstaf (bodemgesteldheid) binnen één cluster, wekt het rapport wellicht ongewild de indruk dat het louter de nadruk legt op kostenverhogende factoren.

De Raad stelt vast dat het onderzoek naast kwantitatieve onderbouwing sterk leunt op kwalitatieve interpretaties. Gelet op de relatief beperkte focus van dit onderzoek dreigt de objectiviteit van de verdeling in het gedrang te komen. Hiermee is niet gezegd dat de Raad het onderzoek als geheel in twijfel trekt, maar het maant wel tot enige terughoudendheid met al te verstrekkende conclusies.

5.

Globaliteit versus kostenoriëntatie

Er heeft geen algehele herijking van de clusters Wegen en Water plaatsgevonden; er is slechts sprake van de aanpassing van één maatstaf binnen één cluster ten behoeve van een beperkte groep van gemeenten. De Raad stelt vast dat in verdeeltechnische zin de mate van differentiatie die dit voorstel teweeg brengt, beperkt is. Het aantal maatstaven of de differentiatie binnen de bestaande maatstaven neemt nauwelijks toe. Wel is het zo, dat er een nadere differentiatie plaatsvindt voor de met dichtheid en bodemfactor gewogen maatstaf oeverlengte. Het aantal basiseenheden (de hoeveelheidcomponent) in deze factor wordt uitgebreid met een extra honorering (factor 2) van de oeverlengte in de gebieden met kleiveen en veen. Als gevolg van dit voorstel vervalt een maatstaf, namelijk de maatstaf 'inwoners gewogen met bodemfactor'. Deze factor heeft overigens op dit moment al een zeer beperkte betekenis. De wegingsfactor voor veen wordt weliswaar verhoogd, maar er wordt geen nieuw criterium voorgesteld.

De voorgestelde verdeling heeft positieve herverdeeleffecten voor een vrij grote groep van ruim 60 gemeenten die er meer dan € 5 per inwoner op vooruitgaan en blijft daarmee niet beperkt tot een enkele gemeente.

Door echter een beperkte groep gemeenten op een beperkt beleidsterrein centraal te stellen, zal er altijd wel een aanleiding gevonden kunnen worden voor een nadere verfijning van het verdeelstelsel. Een dergelijke aanpassing heeft vaak een groot effect voor een beperkte groep gemeenten en een praktisch te verwaarlozen effect voor de overgrote meerderheid van de gemeenten. De aanpassing lijkt daarmee al snel acceptabel en goed verdedigbaar. Als gevolg daarvan wordt echter het uitgangspunt van globaliteit van het verdeelstelsel bijna per definitie uit het oog wordt verloren. Gevaar daarbij is immers dat de ene verfijning de andere verfijning van het verdeelstel uitlokt, met het gevolg dat het verdeelstelsel dreigt te bezwijken aan zijn eigen complexiteit. Ook andere groepen van gemeenten zouden kunnen aantonen dat een specifieke maatstaf onvoldoende tegemoet komt aan specifieke kostenverhogende factoren.

De in de ogen van de Raad relevante vraag is of door in te zoomen op een specifieke groep gemeenten nog wel recht wordt gedaan aan het uitgangspunt van globaliteit van het verdeelstelsel. In antwoord op deze vraag meent de Raad dat de kritische grens hiermee is bereikt. Dit leidt ertoe dat de Raad terughoudend is bij het trekken van al te vergaande conclusies.

De Raad stelt vast dat er geen algehele herijking van de cluster Wegen en Water heeft plaatsgevonden. Het onderzoek heeft zich beperkt tot één maatstaf binnen één cluster ten behoeve van een beperkte groep van gemeenten. Een dergelijke aanpak staat op gespannen voet met de gewenste globaliteit van het verdeelstel, omdat op deze wijze er altijd voor specifieke groepen van gemeenten uitzonderingen verdedigbaar zijn. Dit tast het beginsel van globaliteit van het verdeelstelsel aan.

6.

Bouwen op slechte grond

Een andere prealabele vraag is in hoeverre er met de voorgestelde verdelingssystematiek sprake is van ‘belonen’ van bouwen op slechte grond en of dat al dan niet gewenst is. De Nota Ruimte gaat uit van het ontmoedigen van bouwen op slechte grond. Door nu nog explicieter rekening te houden met de extra kosten van bouwen op slechte grond zou mogelijk een financiële drempel vervallen of zelfs een positieve stimulans kunnen ontstaan.

Uitgangspunt van de financiële verhoudingen is dat de verdeling van de algemene uitkering enerzijds kostengeoriënteerd maar anderzijds ook globaal dient te zijn. Het besluit om ergens al dan niet te bouwen dient op grond van deugdelijke afwegingen in het kader van het vraagstuk van de ruimtelijke ordening plaats te vinden. Bij ruimtelijke ordening spelen veel meer factoren dan alleen de bodemgesteldheid en de compensatie daarvoor via het Gemeentefonds. Daarbij moet overigens ook worden bedacht dat de maatstaf bodemgesteldheid voor het overgrote deel betrekking heeft op de bestaande bebouwing en wegen, en maar voor een betrekkelijk klein gedeelte op uitbreidingslocaties. Wanneer het vanuit rijksbeleid onwenselijk wordt gevonden dat er op slappe bodem wordt gebouwd dan staan daartoe andere instrumenten ter beschikking. Uitbreidingslocaties dienen door de provincie te worden getoetst of zij passen binnen het nationale ruimtelijke beleid. Maar indien een gemeente op slappe bodem mag bouwen zijn daar ook meerkosten aan verbonden in het kader van onderhoud en beheer. Vanuit het uitgangspunt van kostenoriëntatie zal de verdeling van het Gemeentefonds daarop dienen aan te sluiten. De Raad stelt daarbij vast dat in het kader van het toekomstige ruimtelijke orderingsbeleid een groot deel van de bouwproductie gerealiseerd zal moeten worden in gebieden met een slechte bodemgesteldheid. Het bevrozen van de bodemmaatstaf of delen daarvan op een nader te bepalen tijdstip om op deze wijze het bouwen op slechte bodem in de toekomst te ontmoedigen, acht de Raad daarom ook geen reële optie. Het zou geen recht doen aan de meerkosten van gemeenten die op grond van gewenst ruimtelijk beleid voor hun

uitbreidingsplannen op een slechte bodemgesteldheid zijn aangewezen. De verdeling van het Gemeentefonds is niet bedoeld en ook niet geschikt om er ruimtelijk beleid mee te voeren. De Raad vreest daarbij precedentwerking op andere terreinen.

De Raad erkent wel dat indien de kosten van een slechte bodemgesteldheid binnen het Gemeentefonds overgecompenseerd zouden worden, daarvan een ongewenste stimulans zou kunnen uitgaan om daadwerkelijk te gaan bouwen op slechte bodem. Binnen het huidige verdeelstelsel worden echter alleen de extra kosten voor wegen op een globale wijze gecompenseerd. Dat houdt niet in dat alle extra kosten direct gecompenseerd worden. Ook mogelijke extra kosten op het terrein van groen, onderwijshuisvesting, riolering en dergelijke blijven geheel of gedeeltelijk buiten beschouwing. Het is in de optiek van de Raad op voorhand ook niet onredelijk dat gemeenten en hun inwoners gedeeltelijk met de extra kosten van een slechte bodemgesteldheid worden geconfronteerd; de mate waarin dat plaatsvindt, is een politiek-bestuurlijke afweging.

De Raad is van mening dat alle gemeenten waarin gebieden zijn gelegen met een slechte bodemgesteldheid globaal gecompenseerd dienen te worden voor de extra kosten voor aanleg en onderhoud van wegen. De verdeling van het Gemeentefonds dient de kostenontwikkeling te volgen. Een bevrozing van de maatstaf bodemgesteldheid voor toekomstige uitbreidingen past daar niet bij. De verdeling van het Gemeentefonds is niet bedoeld en ook niet geschikt om ruimtelijk beleid mee te voeren. Naar de opvatting van de Raad dient wel gewaakt te worden voor financiële overcompensatie van kosten die verband houden met een slechte bodemgesteldheid.

7.

Het nieuwe ijkpunt Wegen volgens Cebeon

Het nieuwe ijkpunt voor de uitgaven voor Wegen betekent een beperkte aanpassing van het huidige ijkpunt. De belangrijkste wijziging die wordt voorgesteld, betreft de verhoging van de wegingsfactor voor veen van 1,6 naar 2,1. Verder wordt het gewicht van de maatstaf oeverlengte in gebieden met kleiveen en veen verdubbeld.

Uitkomsten

Uit de uitgavenanalyse komt naar voren dat er een duidelijk verschil is in de feitelijke netto-uitgavenpatronen tussen de drie onderscheiden typen gemeenten. Er is sprake van een gemiddeld duidelijk hoger netto-uitgavenniveau per inwoner naarmate de bodemgesteldheid slechter wordt.

Tabel 1: Netto uitgaven vergeleken met de huidige ijkpuntscore en het effect van de voorgestelde wijzigingen op de uitkomsten van de ijkpuntformule Wegen en Water voor de drie onderscheiden groepen onderzoeksgemeenten (in euro's per inwoner)

<i>type ondergrond</i>	<i>feitelijke netto-uitgaven</i>	<i>ijkpuntscore</i>	<i>verschil: netto-uitgaven minus ijkpunt</i>	<i>effect wijziging verdeling</i>
<i>Zeer slechte bodem</i>	153	137	17	+ 24
<i>Matig slechte bodem</i>	129	127	2	+ 2
<i>Goede bodem</i>	109	111	-/- 2	-/- 2

Bron: Cebeon Meerkosten gemeenten met een slechte bodemgesteldheid

De aanpassing van het ijkpunt geeft het volgende beeld. De negatieve herverdeeffecten blijven beperkt tot € 2 per inwoner. Tot de voordedgemeenten behoren alle gemeenten die mede als gevolg van de slechte bodemgesteldheid aanspraak maken of in het verleden hebben gemaakt op aanvullende steun op grond van artikel 12 Fwv, zoals Gouda, Boskoop, Nieuwkoop, Ouderkerk en Schoonhoven. De uitkomsten van het rapport sluiten in grote lijnen aan bij eerdere bevindingen van de Raad zoals die in verschillende adviezen over het POR (Periodiek OnderhoudsRapport van het Gemeentefonds) en in adviezen over artikel 12-gemeenten zijn verwoord. De optredende herverdeeffecten als gevolg van de voorgestelde wijzigingen kennen daarmee een hoge mate van plausibiliteit.

De Raad meent dat de geconstateerde verschillen tussen de feitelijke uitgaven en het ijkpuntniveau een aanpassing van de verdeling zonder meer rechtvaardigen. De uitkomsten van het onderzoek sluiten in grote lijnen aan op eerder bevindingen en kennen daarmee een hoge mate van plausibiliteit.

Wegingsfactor voor veen

Als gevolg van de voorgestelde wijziging ontvangen gemeenten met een zeer slechte bodem € 24 per inwoner meer dan het huidige ijkpunt. De feitelijke uitgaven liggen echter op het niveau van € 17 per inwoner boven het huidige ijkpunt. De extra uitkering van € 7 euro per inwoner ten opzichte van het ijkpuntniveau wordt voornamelijk veroorzaakt door een extra verhoging van de wegingsfactor voor veen. De verhoging van de wegingsfactor voor veen gaat dus verder dan het feitelijke uitgavenniveau. Op basis van het werkelijke uitgavenniveau ligt een wegingsfactor voor veen van ongeveer 1,9 in de rede. De extra verhoging rechtvaardigt Cebeon op grond van het feit dat het kwaliteitsniveau in de gemeenten met de slechtste bodemgesteldheid over het algemeen achterblijft bij die van gemeenten met een goede bodemgesteldheid. Het effect is echter niet gekwantificeerd. De

voorgestelde verhoging wordt voor een deel gemotiveerd op basis van kwalitatieve argumenten.

De Raad is van mening dat als basis voor de ijkpunten de feitelijke uitgaven moeten worden gehanteerd. Met het verhogen van het ijkpuntniveau naar een kwalitatief wenselijk niveau voor een beperkte groep gemeenten dient men voorzichtig te zijn. Het normatief verhogen dient in elk geval deugdelijk te zijn onderbouwd, dit vooral wanneer de uitgaven reeds onderdeel uitmaken van de algemene uitkering die immers in beginsel vrij besteedbaar is voor gemeenten. Bij het bepalen van het gewenste kwaliteitsniveau hebben de gemeenten blijkbaar in de afweging tussen andere uitgaven en/of hogere inkomsten andere prioriteiten gesteld. De onderbouwing kan bijvoorbeeld wel gelegen zijn in extra kwaliteitseisen of nieuw rijksbeleid.

De Raad is daarbij van mening dat, afgezien van de vraag of deze extra verhoging van de wegingsfactor voor veen te rechtvaardigen valt, het zuiverder is wanneer deze verhoging expliciet als bestuurlijke keuze zou zijn voorgelegd. Nu wordt het gepresenteerd als een objectief gegeven, terwijl daar een kwalitatieve keuze aan vooraf is gegaan.

De Raad acht de onderbouwing voor de extra verhoging van het ijkpuntniveau voor gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid onvoldoende overtuigend. Er ligt aan het voorstel geen kwantitatieve onderbouwing ten grondslag die inzichtelijk maakt in welke mate het kwaliteitsniveau achterblijft en ten opzichte van welk kwaliteitsniveau. Bij artikel 12-rapporten van de IFLO wordt doorgaans wel een kwantitatief beeld gegeven van de gemeentelijke toestand van het onderhoud van wegen. Onduidelijk is ook of het lagere kwaliteitsniveau van structurele aard is en of dit niet ook het gevolg is van andere afwegingen. Bovendien gaat het in dit verband slechts om een beperkte groep van gemeenten.

Ook in de CROW-systematiek⁵, een systematiek voor het vaststellen van onderhouds- en beheerplannen voor de openbare ruimte, wordt rekening gehouden met extra kosten van gemeenten bij een slechte bodemgesteldheid⁶. Cebeon constateert in zijn rapport dat het opvallend is dat de wegingsfactoren voor bodemgesteldheid in het huidige verdeelstelsel van het Gemeentefonds voor klei en kleiveen hoger liggen dan bij het CROW, maar niet voor veen. De door Cebeon voorgestelde verhoging van de wegingsfactor voor veen is echter weer substantieel hoger dan waar de huidige CROW-systematiek van uitgaat. Wanneer in lijn met de huidige CROW-systematiek de factor veen wordt gewaardeerd, ligt een verhoging van de factor veen tot ongeveer 1,8 in de rede. Dat is iets lager dan op basis

⁵ CROW: Centrum van regeling en onderzoek in de grond-, water en wegenbouw.

⁶ In deze systematiek worden de onderhoudscycli en –maatregelen berekend, gegeven bepaalde omstandigheden (wegkenmerken, intensiteit maar ook ondergrond) en beleidsvoorkeuren (gewenst kwaliteitsniveau). Bij een slappere bodem wordt rekening gehouden met kortere onderhoudscycli en hogere kosten voor het onderhoud aan verhardingen van wegen. Voor de meest voorkomende typen weg (type 5; woonstraat/wijkstraat/woonerf) gaat het om de volgende wegingsfactoren bij het berekenen van de extra kosten per eenheid areaal: zand 1,0, klei 1,16, kleiveen 1,30, veen: 1,59.

van het feitelijke uitgavenniveau mag worden verwacht. Daarbij kan worden aangetekend dat in de huidige CROW-systematiek nog geen rekening is gehouden met versnelde tussentijdse ophoging van wegen. De Raad acht dit geen afdoend argument voor een extra verhoging van de factor veen.

De Raad heeft zwaarwegende bedenkingen tegen het verhogen van het ijkpuntniveau tot een wenselijk niveau. Dit vergt een degelijke onderbouwing. Zeker in die gevallen waarin het bestaande uitgavenniveau tot stand is gekomen op basis van vrij besteedbare inkomsten van gemeenten. In dat geval wordt al snel de suggestie gewekt dat hier naar de uitkomst is toegerekend. De Raad adviseert de aanpassing van de wegingsfactor voor veen te baseren op het feitelijke uitgavenniveau en niet vooruit te lopen op een wenselijk geacht niveau. Het beeld van de herverdeeleffecten zal daardoor niet wezenlijk veranderen.

De factor oeverlengte

De maatstaf oeverlengte wordt een zwaarder gewicht toegekend. Door de introductie van de maatstaf (met dichtheid en bodemfactor gewogen) oeverlengte wordt het aantal basiseenheden (de hoeveelheidcomponent) in deze factor uitgebreid met een extra honorering (factor 2) van de oeverlengte in de gebieden met kleiveen en veen.

De Raad acht deze aanpassing inhoudelijk een goed alternatief voor een ingewikkelde en kostbare operatie om de maatstaf kleiveen te differentiëren. Ook wordt op deze wijze recht gedaan aan het aspect van drooglegging. Drooglegging gaat immers gepaard met meer afwateringskanalen.

Het zwaardere gewicht van de maatstaf oeverlengte in de gebieden met kleiveen en veen komt naar de opvatting van de Raad tegemoet aan de extra kosten van drooglegging.

8.

Compensatie van de extra honorering voor bodemgesteldheid

De herijking vindt plaats binnen het cluster Wegen. Omdat er via de wijzigingen per saldo meer middelen worden verdeeld dan in de huidige situatie, zijn alle onderdelen in de ijkpuntformule iets (minder dan 1%) verlaagd om het totaal terug te dringen naar het oude volume. De Raad acht het redelijk dat de oplossing wordt gezocht binnen het cluster Wegen. Uit het POR blijkt steeds weer dat de feitelijke uitgaven van gemeenten op dit gebied achterblijven bij het ijkpuntniveau. Uit de mesoscans in het kader van het POR blijkt echter ook dat vooral gemeenten met een grote oppervlakte buitengebied minder uitgeven aan wegen. De Raad acht het daarom ook goed verdedigbaar om het gewicht van de maatstaf oppervlakte land en binnenwater neerwaarts bij te stellen.

De Raad geeft in overweging om de extra honorering van de maatstaf bodemgesteldheid gedeeltelijk te laten bekostigen uit het verlagen van de maatstaf oppervlakte land en binnenwater.

9.**Herijking cluster Riolering**

Naast het onderzoek naar het taakgebied Wegen en Water heeft ook een eerste verkennende inventarisatie plaatsgevonden naar de situatie voor het taakgebied Riolering. Belangrijkste vraag daarbij was of er op dit moment aanwijzingen zijn voor een vergelijkbare problematiek ten aanzien van de slechte bodemgesteldheid als bij het taakgebied Wegen en Water.

De indicatieve vergelijking van de feitelijke bruto uitgaven voor het taakgebied Riolering geeft aan dat er mogelijk net als bij het taakgebied Wegen en Water, een verdere nuancering van de ijkpuntformule nodig kan zijn wat betreft verschillen in bodemgesteldheid. Cebeon geeft aan dat dit wel een diepgaandere studie vraagt waarin nader ingegaan wordt op boekhoudkundige en uitgavenverschillen tussen gemeenten.

De Raad onderschrijft de opvatting van Cebeon dat het in de rede ligt om de aanpassing van de ijkpuntformule voor het aspect bodemgesteldheid te combineren met een meer algemene reguliere onderhoud van de vormgeving van de verdeling voor dit taakgebied in het Gemeentefonds. Voor een dergelijke onderhoudsslag kan worden verwezen naar de in het kader van het POR voorziene onderhoudsactie voor het hele taakgebied.

Bij een aanpassing van het ijkpunt Riolering dient ook het uitgangspunt van de in beginsel kostendekkende riooltarieven te worden meegenomen. Daarbij speelt ook de vraag in hoeverre het gerechtvaardigd is dat inwoners in gebieden met een slechte bodemgesteldheid een hoger rioolrecht betalen. In de huidige verdeling worden slechte bodemgemeenten gedeeltelijk gecompenseerd voor deze extra kosten. Daarbij merkt de Raad op dat er tal van verschillen bestaan waarvoor geen compensatie wordt geboden. Het is dan ook niet op voorhand onredelijk dat inwoners (gedeeltelijk) meebetalen aan de extra kosten van een slechte bodemgesteldheid. Met de verwachte introductie van de verbrede rioolheffing wordt het overigens mogelijk om meer kosten aan riolering toe te rekenen.⁷

Bij de reeds voorziene aanpassing van de ijkpuntformule voor riolering dient ook de factor bodemgesteldheid te worden meegenomen. Daarbij dient ook de vraag aan de orde te komen in welke mate het gerechtvaardigd is dat inwoners in gebieden met een slechte bodemgesteldheid een hoger rioolrecht betalen.

10.**Gevolgen wijziging maatstaf bodem voor specifieke uitkeringen**

De factor bodemgesteldheid speelt behalve in het Gemeentefonds ook een rol in verschillende specifieke uitkeringen. Voorbeelden zijn het Investeringsbudget Stedelijke

⁷ Raad voor de financiële verhoudingen, Advies Wetsvoorstel Verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken, Den Haag, 24 november 2005, Rfv 2005063310.

Vernieuwing (ISV) en de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer. Het verdient aanbeveling te bezien in hoeverre de wegingsfactor voor veen in dat verband ook aangepast dient te worden. Bedacht dient te worden dat de wegingsfactor in het Gemeentefonds vooral is aangepast met het oog op de kosten voor wegen. In de optiek van de Raad verdient het aanbeveling de consequenties van de bevindingen in het kader van de gewenste uniformiteit van de financiële verhoudingen ook door te vertalen naar andere verdeelstelsels waarbij de bodemgesteldheid een rol speelt. Dat is overigens vooral een technische exercitie, maar daarmee niet van belang ontbloom.

De Raad geeft in overweging ook te bezien of er aanleiding is de maatstaf bodemgesteldheid binnen andere verdeelsystemen aan te passen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter

Mr. G.A. van Nijendaal, wnd. secretaris