

De verdeling van het gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief

Dr. M.A. Allers¹

COELO EN RUG

Verschenen in: Tijdschrift voor Openbare Financiën, nr. 4, 2005, blz. 158-189.

De belangrijkste bron van vrij besteedbare middelen voor gemeenten is de algemene uitkering uit het gemeentefonds, waarmee jaarlijks zo'n 13 miljard euro is gemoeid. De algemene uitkering wordt tussen gemeenten verdeeld aan de hand van circa vijftig verdeelmaatstaven. Het is de bedoeling via die verdeelmaatstaven recht te doen aan objectieve verschillen in uitgavenbehoeften van gemeenten. Dit artikel bespreekt de problemen die komen kijken bij het bepalen van de uitgavenbehoeften van gemeenten en omschrijft de methode aan de hand waarvan het bestaande verdeelstelsel is ontwikkeld. Geconcludeerd wordt dat aan deze methode een aantal bezwaren kleven. Daarom wordt een alternatieve methode voorgesteld en uitgewerkt.

1. Inleiding

Het kost de ene gemeente meer geld om haar inwoners een bepaald voorzieningenniveau te kunnen bieden dan de andere gemeente.² Dat komt aan de ene kant doordat de ene gemeente bijvoorbeeld meer een centrumfunctie vervult dan de andere, waardoor meer mensen gebruik maken van voorzieningen als sportaccommodaties en theaters (behoefteverschillen). Aan de andere kant maken externe factoren het leveren van bepaalde diensten soms duurder (kostenverschillen). Gemeenten met een zwakke bodem moeten meer geld uitgeven om het wegensysteem in stand te houden. Verder kan de ene gemeente gemakkelijker eigen belastingmiddelen genereren dan de andere.

In landen met verschillende overheidslagen is het gebruikelijk dat verschillen in kosten, behoeften en belastingcapaciteit van decentrale overheden in zekere mate worden verevend. Zo ontstaat een vlakker speelveld, waarop lagere overheden vervolgens zelf kunnen bepalen hoe hoog het voorzieningenniveau wordt dat ze aanbieden, en hoe het voorzieningenpakket is samengesteld. Nederland kent een systeem dat hierin relatief ver gaat. Doel is een systeem dat gemeenten in staat stelt

¹ De auteur is grote dank verschuldigd aan de volgende personen, die de moeite hebben genomen om een eerdere versie van kritisch commentaar te voorzien: Hessel Boerboom, Fokke Gietema en Anne-Marie van der Tuin (ministerie van BZK), Rob Boogaard (Cebeon), Gerber van Nijendaal (Rfv), Jan Verhagen (gemeente Den Haag), Mattheus Wassenaar (CBS), Flip de Kam (RUG), Eduard Gerritsen, Corine Hoeben en Cees Sterks (COELO). Uiteraard kunnen de resterende onvolkomenheden de bovenstaande personen niet worden aangerekend, terwijl zij het evenmin eens hoeven zijn met de hier verkondigde opvattingen.

² Veel van wat in dit stuk over gemeenten wordt gezegd geldt ook voor provincies. Om de tekst leesbaar te houden wordt dit niet steeds vermeld.

bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan te bieden. Dit streven staat bekend als het derde aspiratieniveau van Goedhart (1989). Het aantal kostenfactoren³ waarmee rekening wordt gehouden is internationaal gezien groot en de verevening van belastingcapaciteit gaat ver. Ook dekt de algemene uitkering uit het gemeentefonds een relatief groot deel van de netto-uitgaven van gemeenten, en is de rol van het eigen belastinggebied dus beperkt.

Om de algemene uitkering zodanig tussen de gemeenten te verdelen dat zij in staat zijn bij een gelijk belastingniveau een gelijkwaardig voorzieningenniveau te bereiken is het nodig zowel de uitgavenbehoeften (wat kost het om een “standaard” voorzieningenniveau te bereiken) als de belastingcapaciteit (hoeveel middelen kan de gemeente zelf redelijkerwijs inzetten) van alle gemeenten te bepalen. Op de manier waarop dit in Nederland gebeurt is kritiek mogelijk. Over het bepalen van de belastingcapaciteit is al eerder geschreven (Allers 2003b). Dit artikel richt zich op het bepalen van de uitgavenbehoeften van gemeenten.

De stelling die hier wordt verdedigd is dat aan de methode met behulp waarvan het huidige verdeelsysteem is opgesteld enkele nadelen zijn verbonden. De bestaande methode is destijds gekozen op basis van de claim dat hiermee enkele bekende methodologische problemen worden omzeild. Deze claim lijkt niet te worden waargemaakt. Bovendien zijn de uitkomsten van deze methode niet reproduceerbaar en is het daaraan ten grondslag liggende onderzoeksproces intransparant. Onduidelijk is in hoeverre de uitkomsten kostenverschillen tussen gemeenten weerspiegelen en in hoeverre de gevonden uitkomsten het gevolg zijn van eerder gemaakte bestuurlijke keuzen. Het lijkt echter mogelijk de genoemde en nog enkele andere problemen op te lossen door voor een andere methode te opteren. Die mogelijkheid zal in onderdeel 4 van dit artikel worden uitgewerkt en toegepast.

De indeling van dit artikel is verder als volgt. Paragraaf 2 beschrijft hoe van oudsher de uitgavenbehoeften van decentrale overheden zijn afgeleid. Die methode had grote beperkingen, die ook in Nederland al geruime tijd worden onderkend. Paragraaf 3 laat zien hoe het sinds 1997 bestaande verdeelstelsel voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds is opgesteld, en wat de nadelen van de daarbij gehanteerde methode zijn. In paragraaf 4 wordt een alternatieve methode voorgesteld en uitgewerkt, die enkele belangrijke nadelen van de bestaande methodiek omzeilt. Paragraaf 5 laat aan de hand van een modelschatting zien dat het alternatieve model te schatten is, en dat de uitkomsten verschillen van die van een eenvoudiger model. Paragraaf 6 bespreekt de problemen die ook aan de hier voorgestelde alternatieve methode kleven, en die wellicht niet oplosbaar zijn. Paragraaf 7 bevat een slotbeschouwing.

³ Voor de eenvoud spreken we over kostenfactoren waar kosten- en behoeftenfactoren wordt bedoeld.

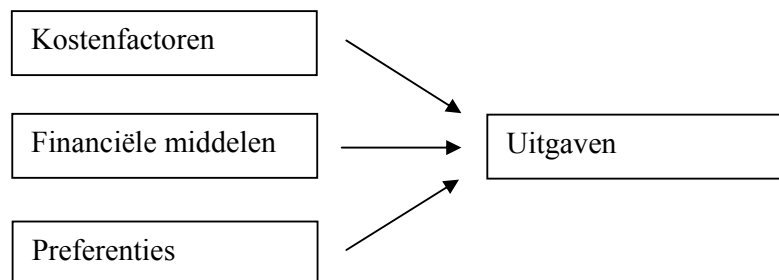
2. Traditionele methode om uitgavenbehoefte vast te stellen

2.1. Inleiding

Er zijn tal van manieren denkbaar om de uitgavenbehoefte van decentrale overheden vast te stellen. In de internationale literatuur worden vaak twee standaardbenaderingen genoemd (Ladd 1994). De eerste is de methode van de representatieve uitgaven. Hierbij wordt de volgende vraag gesteld: hoeveel zou de gemeente per inwoner moeten uitgeven om het bestaande voorzieningenniveau te bekostigen, gesteld dat de gemiddelde kosten per eenheid product op het landelijke gemiddelde niveau zouden liggen? Deze methode is alleen bruikbaar bij een beperkt aantal duidelijk omschreven producten die goed meetbaar zijn en waarvan de productiefunctie bekend is. Zo kan men bijvoorbeeld de standaardkosten van het onderhoud van een kilometer weg bepalen op basis van factoren als gebruiksintensiteit, breedte, materiaal en bodemgesteldheid. Voor Nederlandse gemeenten, die een scala aan moeilijk meetbare producten en diensten leveren waarvan de kostenstructuur niet bekend is, is de methode van de representatieve uitgaven moeilijk bruikbaar.⁴ Een ander nadeel is dat een dergelijke methode in de praktijk al snel dreigt te verworden tot een systeem van uitgavennormen. In de Nederlandse verhoudingen is dit niet aanvaardbaar, omdat dit de gemeentelijke autonomie zou aantasten.

De tweede standaardbenadering is een analyse van de feitelijk gedane uitgaven van de betrokken overheden, zoals dat in Nederland gebruikelijk is. Dit kan op allerlei manieren gebeuren. Hierop gaan we wat dieper in.

Figuur 1: Het traditionele verklingsmodel van de uitgaven van overheden



2.2. Uitgavenanalyse

In veel gevallen worden verschillen in kosten en behoeften afgeleid uit de uitgaven die de betrokken overheden feitelijk doen. De achterliggende gedachte daarbij is dat het uitgavenniveau afhankelijk is van de lokale kosten en behoeften. Hiernaast zijn de

⁴ De mogelijkheid om normkosten af te leiden voor de gemeentelijke diensten in Nederland is onderzocht door AEF (1991) en Hoogteijling et al. (1991). AEF kwam tot een positief oordeel, Hoogteijling oordeelde dat dit voor een deel van de gemeentelijke output mogelijk is. Overigens is deze methode wel gebruikt voor Amerikaanse decentrale overheden. Zie Ladd (1994, blz. 36).

beschikbare financiële middelen en de plaatselijke voorkeur voor overheidsdiensten van invloed op de hoogte van de uitgaven. Zie figuur 1.

In het traditionele verklaringsmodel worden de uitgaven geregresseerd op allerlei mogelijke kostenfactoren en enkele controlevariabelen die verschillen in inkomens en voorkeuren weergeven.⁵ Deze aanpak is in het verleden in Nederland ook gevolgd (zie bijvoorbeeld Giebels en Soons 1982; Bakker *et al.* 1983).⁶ Hierbij is het essentieel factoren die het duurder maken om een bepaald voorzieningenniveau te bereiken te onderscheiden van factoren die samenhangen met voorkeuren voor een bovengemiddeld voorzieningenniveau of met de beschikbaarheid van eigen inkomstenbronnen. Dit is vaak geprobeerd met behulp van regressieanalyse op basis van een variant op onderstaand model:

$$\text{Uitgaven} = f(\text{inkomstenbronnen, voorkeuren, exogene kostenfactoren}) \quad (1)$$

Zo'n analyse is mogelijk voor de totale uitgaven of voor de uitgaven op een bepaald beleidsterrein. De uitgaven kunnen worden beschouwd als een functie van de lokale inkomstenbronnen (algemene uitkering, particuliere inkomens, mogelijkheden voor belastingexport), van de voorkeur voor lokale voorzieningen en van (nog) niet volledig verevende kostenfactoren. Om de gegevens te standaardiseren worden de uitgaven doorgaans per capita beschouwd. Als indicatoren voor de voorkeur voor collectieve goederen kan gebruik worden gemaakt van variabelen als politieke kleur (van gekozen volksvertegenwoordigers) en gemiddeld huishoudensinkomen.

In een verdeelsysteem worden idealiter uitsluitend factoren opgenomen die niet door lokale bestuurders zijn te beïnvloeden. Politieke voorkeuren bijvoorbeeld moeten daar buiten blijven. Alleen exogene factoren die van invloed blijken op de uitgaven halen het uiteindelijke verdeelmodel. Om te voorkomen dat voorkeuren indirect doorwerken is het wel nodig ze in de regressie op te nemen. Anders bestaat het gevaar dat een aan de politieke voorkeur gecorreleerde exogene variabele – bijvoorbeeld sociale structuur – een te groot gewicht krijgt.

De uitkomsten van zulke regressieanalyses worden zelden direct vertaald in een verdeelsysteem. Uiteindelijk gaat het om een bestuurlijke en een politieke afweging. Ook in Nederland is dit uitdrukkelijk het geval (zie bijvoorbeeld Boerboom 1994; Steiner 1994).

2.3. Problemen met de traditionele uitgavenanalyse

In een aantal landen – Nederland, maar bijvoorbeeld ook Canada en het Verenigd Koninkrijk – is de hierboven beschreven traditionele methode om de uitgavenbehoeften van decentrale overheden te bepalen in diskrediet geraakt. De belangrijkste reden hiervoor is het bestaan van een zogeheten kip-ei probleem.

⁵ Een goede beschrijving van deze methode is te vinden in Ladd (1994). Voorbeelden van toepassing van de traditionele methode buiten Nederland zijn Bradbury *et al.* (1984) en Ladd en Yinger (1991).

⁶ Een originele poging om het verdeelprobleem vanuit welvaarts-economisch perspectief te benaderen (Linthorst 1981) leverde geen bruikbaar resultaat op.

In landen waar decentrale overheden slechts een klein deel van hun uitgaven bekostigen uit hun eigen belastingopbrengst is de ontvangen algemene uitkering de belangrijkste determinant van de gemeentelijke uitgaven.⁷ Hierdoor bestaat nauwelijks nog een verband tussen waargenomen uitgavenniveau en feitelijke uitgavenbehoefte. Gemeenten met hoge niet-verevende kosten hebben niet navenant hogere uitgaven, omdat daarvoor geen financiële dekking aanwezig is. Aan de andere kant kunnen gemeenten met lagere kosten dan het verdeelsysteem veronderstelt in de verleiding komen meer uit te geven dan op basis van hun kostenstructuur te verwachten is. De vraag is dus of hoge uitgaven samenhangen met hoge kosten, of met een hoge algemene uitkering die bedoeld is om die hoge kosten te compenseren (maar dat niet perfect doet).

Over dit kip-ei probleem is in de aanloop naar het huidige verdeelsysteem voor Nederlandse gemeenten altijd hoog opgegeven. Wanneer dit probleem zich voordoet leidt de hiervoor beschreven traditionele methode om uitgavenbehoefte te berekenen tot vertekende uitkomsten. Relevante maar op dat moment niet-verevende kostenfactoren lijken ten onrechte geen rol te spelen, doordat de regressie plaatsvindt op basis van feitelijke uitgaven, die door de beperkte beschikbaarheid van financiële middelen worden gedrukt. Onderzoek via een eenvoudige regressie van de uitgaven op kostenfactoren zal daardoor altijd in de buurt van de bestaande verdeling uitkomen (Van Zaaen 1989; Van der Dussen 1990). Bij het volledig ontbreken van een lokaal belastinggebied zou een regressie van de (totale) uitgaven op kostenfactoren een volledig tautologisch karakter krijgen en daarmee elke zin verliezen (Duncan en Smith 1996; Allers 2003a).

Naast het kip-ei probleem werden in de aanloop naar het bestaande verdeelsysteem nog twee problemen geïdentificeerd. Omdat gemeenten geld uitgeven op een groot aantal zeer diverse beleidsterreinen is het in de eerste plaats niet goed mogelijk alle relevante kostenfactoren te achterhalen aan de hand van een analyse van de totale uitgaven. Daarom worden vaak de uitgaven op afzonderlijke beleidsterreinen afzonderlijk bekeken.

Dit levert echter een nieuw probleem op. Gemeenten die bij een bepaalde verdeling worden onderbedeeld zullen hun uitgaven op niet-noodzakelijke terreinen beperken (verdringing, ook wel insnoeren genoemd). Gemeenten die ruim worden bedeeld zullen daarentegen meer uitgeven dan op basis van objectieve kostenfactoren mag

⁷ Naast de algemene uitkering en de eigen belastingopbrengst bestaan de algemene middelen van Nederlandse gemeenten nog uit de 'overige eigen middelen', een verzamelnaam voor inkomsten uit kredietverlening en beleggingen, verkoop van goederen en diensten enzovoort. Tegenover deze inkomsten staan echter vaak weer allerlei uitgaven, zodat slechts een deel vrij kan worden besteed (BZK 2003, blz. 53). Ook kunnen gemeenten de omvang van deze inkomsten niet naar believen vergroten of verkleinen, zoals bij de belastingen in beginsel het geval is.

worden verwacht (uitbuiken).⁸ De uitgaven aan de ene beleidscluster hangen dus samen met die aan andere beleidsclusters. Als hiermee geen rekening wordt gehouden bestaat het gevaar dat onevenwichtigheden in een bestaande verdeling in een nieuw systeem blijven voortbestaan.

Zou het op de een of andere manier toch lukken om per beleidscluster de relevante kostenfactoren en de bijbehorende gewichten te achterhalen, dan rijst het probleem hoe deze afzonderlijke uitgavencategorieën op één lijn zijn te krijgen. In Nederland is dit probleem “opgelost” door de (bestaande) relatieve omvang van de uitgavenclusters als gegeven te beschouwen.

2.4. Achtergrond kip-ei probleem

Hoewel er in Nederland het nodige over het kip-ei probleem is geschreven, is de reden dat dit fenomeen optreedt zelden belicht. Dat gemeenten met een “te hoge” algemene uitkering de te veel ontvangen middelen ten minste voor een deel zullen uitgeven en niet geheel aan hun inwoners restitueren via lagere lokale belastingen strookt met het zogeheten *flypaper effect*. Uit veel (buitenlands) onderzoek blijkt dat een hogere algemene uitkering plaatselijke bestuurders sterker prikkelt tot hogere lokale uitgaven dan hogere particuliere besteedbare inkomens. Uit het bedoelde onderzoek blijkt tegelijk dat een hogere uitkering doorgaans niet voor het volle pond tot hogere uitgaven leidt: ook de belastingdruk komt lager te liggen, al is het maar doordat de lastenstijging achterblijft bij die in andere gemeenten. Overheden zonder eigen belastinggebied kunnen niet anders dan de hun verstrekte uitkering uitgeven. Een kanaal om het geld terug te geven aan de burger ontbreekt immers.

Minder duidelijk is waarom gemeenten die een te lage algemene uitkering ontvangen niet gewoon hun belastingen zodanig verhogen dat het gewenste voorzieningenniveau alsnog wordt bereikt. In veel Amerikaanse staten en in het VK is sprake (geweest) van wettelijk vastgelegde belasting- of uitgavenplafonds. In dat geval is het duidelijk dat met insnoering rekening moet worden gehouden. In hoeverre dit in de Nederlandse situatie ook zo is valt te bezien. Vroeger kende de onroerendezaakbelastingen (OZB, toen nog OGB) een absolute limiet: de opbrengst van de gebruikersbelasting mocht niet hoger zijn dan 12 procent van de algemene uitkering en die van de eigenarenbelasting niet meer dan 15 procent. Deze absolute limiet is met ingang van 1990 vervangen door een relatieve limiet, die een grens stelt aan de verhouding tussen het tarief voor eigenaren en dat voor gebruikers, maar de hoogte van de opbrengst vrijlaat.⁹ In de tijd dat het (sinds 1997) bestaande verdeelsysteem werd voorbereid (hierbij werd gebruik gemaakt van gegevens voor 1990 en 1992) waren de verdringingseffecten van de absolute limiet vermoedelijk nog niet uitgewerkt, maar thans, meer dan een decennium later, lijkt dit toch iets van het verleden.

⁸ De termen “insnoeren” en “uitbuiken” zijn geïntroduceerd door Cebeon (2002). Zij worden vaak op één hoop gegooid met het begrip “kip-ei probleem”. Het lijkt nuttig om een onderscheid te maken tussen aan de ene kant het verschijnsel dat de hoogte van de algemene uitkering in hoge mate bepalend is voor de gemeentelijke uitgaven, waardoor een nieuwe verdeling op basis van de uitgaven in het verleden weinig zal afwijken van de oude verdeling (kip-ei probleem) en aan de andere kant het feit dat de uitgaven aan verschillende beleidsterreinen onderling afhankelijk zijn omdat het totale budget in hoge mate vaststaat (verdringing, insnoeren en uitbuiken).

⁹ *Staatsblad* 302, 3 juli 1989.

De vraag is dus waardoor gemeenten met hoge niet-verevende kosten zich zouden laten weerhouden om zoveel uit te geven als nodig is om toch een gelijkwaardig voorzieningenniveau te bereiken. In principe kunnen de OZB-tarieven onbeperkt worden verhoogd. Hoge tarieven kunnen de vestigingskeuze van huishoudens en bedrijven negatief beïnvloeden, maar in de praktijk lijkt dit mee te vallen (Pommerehne *et al.* 1996; Pen 2002). Uit ander onderzoek blijkt echter dat lokale bestuurders vrezen electoraal te worden afgerekend op belastingtarieven die negatief afsteken bij die van omliggende gemeenten. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat belastingtarieven in aanpalende jurisdicties van invloed zijn op de eigen belastingtarieven.¹⁰ Het voor Nederland gemeten effect is aanzienlijk (voor elke tien procent dat de belastingtarieven bij de burens gemiddeld hoger zijn is het lokale tarief drie à vier procent hoger). Met dit effect zou bij het bepalen van de uitgavenbehoeften van gemeenten eigenlijk rekening moeten worden gehouden.¹¹

3. De huidige manier waarop de uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten worden afgeleid

3.1. Inleiding

Het is niet eenvoudig om te weten te komen hoe de uitgavenbehoeften die de grondslag vormen voor het bestaande verdeelsysteem van de algemene uitkering uit het gemeentefonds precies zijn bepaald. Dat komt doordat deze methode nergens volledig is beschreven. Hieronder wordt deze vraag zo goed mogelijk beantwoord door gebruik te maken van de beschikbare publicaties op dit terrein en van informatie die is ingewonnen bij de direct betrokkenen. Vervolgens wordt aangegeven wat de nadelen van de bestaande methode zijn

3.2. Voorgeschiedenis

Met ingang van 1997 wordt de algemene uitkering uit het gemeentefonds verdeeld op basis van de Financiële-verhoudingswet 1997 (Fvw 1997).¹² Het systeem dat daarvoor werd gehanteerd stamde uit 1984. Het oude systeem was voornamelijk gebaseerd op de omvang van gemeenten en hield onvoldoende of geen rekening met verschillen in sociale structuur, fysieke omstandigheden en de mate waarin gemeenten zelf inkomsten kunnen verwerven. Het nieuwe verdeelsysteem is gebaseerd op onderzoek

¹⁰ Zie Allers (2004) en Allers en Elhorst (2005) en de daar aangehaalde buitenlandse literatuur.

¹¹ In de schattingsmethode moet dan wel worden verdisconteerd dat de belastingdruk in aangrenzende gemeenten endogeen is (deze hangt weer mede af van de eigen belastingdruk). Verder moet rekening worden gehouden met het mogelijke optreden van ruimtelijke autocorrelatie (waarbij niet de belastingtarieven zelf maar de residuen een ruimtelijk patroon vormen). De benodigde schattingsmethoden zijn echter beschikbaar (Anselin 1988).

¹² De eerste fase hiervan is ingevoerd in de jaren 1997-2000, de tweede fase in de jaren 2001-2004.

van Cebeon BV, dat werd gecoördineerd door de toenmalige Raad voor de gemeentefinanciën.¹³

Bij de keuze van de te gebruiken methode hebben de onderzoekers geprobeerd de problemen met de traditionele methode – het kip-ei probleem en het insnoeren/uitbuiken – te omzeilen. In 1991 werd een vooronderzoek gedaan om de gekozen methode te toetsen (Cebeon 1991). De conclusie was dat deze methode goed bruikbaar was. Om het verdeelsysteem snel aan te kunnen passen is gekozen voor twee onderzoeksfasen (Van Zaalen z.j., hoofdstuk vier). Het eerste deel vond plaats in 1992/1993 en mondde uit in de Fvw 1997. Het tweede deel van het onderzoek werd verricht in 1998/1999, en leidde tot aanpassing van de verdeelmaatstaven en de bijbehorende gewichten.

Het onderzoek had uitsluitend betrekking op de *verdeling* van de algemene uitkering. De omvang stond niet ter discussie. De vier grote gemeenten zijn buiten het onderzoek gehouden. Zij vervullen op sommige terreinen meer taken dan andere gemeenten. Ook zouden boekhoudkundige problemen bij de grote steden het onderzoek bemoeilijken (TK 1995, blz. 35). Voor de grote vier gelden naast de verdeelmaatstaven die op alle gemeenten van toepassing zijn afzonderlijke, eigen verdeelmaatstaven.

Het verdeelstelsel van de algemene uitkering moet voldoen aan twee basiskennmerken: het moet de bestuurlijke autonomie van de gemeenten ondersteunen, en het moet het alle gemeenten mogelijk maken om bij een zelfde belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau te handhaven (het derde aspiratieniveau). Dit betekent in de eerste plaats dat het verdeelstelsel *globaal* moet zijn, en dat het geen optelsom mag zijn van normvergoedingen per gemeentelijke voorziening. In dat geval zou de uitkering als een verzameling geormerkte middelen kunnen worden opgevat. Verder moet het stelsel *kostengeoriënteerd* zijn: verschillen in gemeentelijke kosten moeten grotendeels worden geëgaliseerd. Het onderzoek van Cebeon is er op gericht geweest te voldoen aan bovenstaande, enigszins conflicterende, uitgangspunten.

3.3. Onderzoeksfasen

Op basis van de desbetreffende onderzoeksrapporten is globaal te reconstrueren hoe de ontwerpers van het verdeelmodel te werk zijn gegaan.¹⁴ Het onderzoek bestond uit zes stappen.

¹³ Door twee andere onderzoeksbureaus voorgestelde methoden werden onvoldoende kansrijk geacht. AEF (1991) stelde voor normkosten te ontwikkelen voor de gemeentelijke producten. De Raad voor de gemeentefinanciën was echter beducht voor de hoge kosten van deze benadering, maar vooral voor het gevaar dat dergelijke normen door het Rijk zouden worden gebruikt om het handelen van gemeenten te monitoren en te sturen. Het IOO stond een methode voor waarbij uit de gemeentelijke uitgaven op afzonderlijke beleidsterreinen ijkpunten worden afgeleid door middel van regressieanalyse.

¹⁴ Voor de achtergrond zie bijvoorbeeld Rgf (1994), Van Zaalen (z.j., hoofdstuk vier) of Wassenaar en Verhagen (2002, hoofdstuk drie).

STAP 1: CLUSTERING

Allereerst zijn de netto-uitgaven¹⁵ gegroepeerd in vijftien beleidsclusters. Door met vrij brede clusters te werken wordt een te grote mate van detaillering vermeden en wordt tegemoet gekomen aan de eis van globaliteit. De gekozen clusters wijken enigszins af van de begrotingsfuncties die gemeenten zelf (verplicht zijn te) hanteren. Er is gekozen voor een afwijkende indeling, omdat zodoende uitgaven met gemeenschappelijke kostendrijvers gezamenlijk kunnen worden onderzocht. Ook de omvang, de uitwisselbaarheid en de “hardheid” (zie hieronder bij stap 4) van de uitgaven spelen een rol bij de clustering. In de eerste tranche van het onderzoek (1992/1993) werden acht clusters onderzocht, in de tweede tranche de overgebleven zeven clusters.

STAP 2: UITGAVENANALYSE¹⁶

Uitgaven van gemeenten zijn moeilijk vergelijkbaar. Gemeenten hebben een aanzienlijke vrijheid bij het boeken van inkomsten en uitgaven op begrotingsfuncties, en zij verschillen aanzienlijk wat betreft hun organisatiestructuur. Het probleem is niet alleen dat kosten op verschillende begrotingsfuncties worden geboekt, maar ook dat er grote verschillen zijn in de toerekening van overheadkosten aan gemeentelijke producten, en dat er soms simpelweg verkeerd wordt geboekt. Bovendien kunnen de uitgaven van een gemeente sterk in de tijd variëren in samenhang met afschrijvingsprocedures en de levensfase (ouderdom) van de lokale infrastructuur. De keus tussen het activeren en afschrijven van een aanschaf of het in één keer ten laste van de exploitatierekening brengen van die aanschaf kan een verschil uitmaken van een factor veertig (als veertig jaar de afschrijvingstermijn is).

De gekozen onderzoeksmethode stelt hogere eisen aan de vergelijkbaarheid van de gemeentelijke uitgaven dan de meer traditionele methoden waarbij met grote groepen gemeenten wordt gewerkt (Cebeon 1992, blz. 18). Daarom is besloten voor een steekproef van gemeenten (57 in de eerste tranche) de data op te schonen, en een bestand te creëren waarin uitgaven en inkomsten op uniforme wijze zijn gegroepeerd. Hierbij is gebruik gemaakt van rekeningcijfers voor 1990 en begrotingscijfers voor 1992.

STAP 3: VERSCHILLENANALYSE

De steekproef is zodanig samengesteld dat er zoveel mogelijk verschillende gemeentelijke kenmerken in zijn terug te vinden. De derde onderzoeksstap bestaat uit het analyseren van deze verschillen. De uitgaven worden uitgedrukt in een bedrag per inwoner of per woonruimte om ze vergelijkbaar te maken. Vervolgens wordt per cluster gezocht naar externe factoren die de uitgaven zouden kunnen verklaren.

¹⁵ De netto-uitgaven zijn de uitgaven na aftrek van taakgerelateerde inkomsten, voornamelijk specifieke uitkeringen en bestemmingsheffingen. De netto-uitgaven worden gefinancierd uit de algemene middelen (algemene uitkering, belastingen en overige eigen middelen).

¹⁶ Deze term is overgenomen uit de Cebeon-rapporten. Cebeon bedoelt hiermee: gegevens opschonen. In dit artikel wordt onder uitgavenanalyse iets anders verstaan, namelijk het analyseren van gemeentelijke uitgavenpatronen om uitgavenbehoeften vast te stellen.

Hierbij wordt per groottegroep gekeken naar de grootste verschillen tussen gemeenten. Externe factoren kunnen samenhangen met structuurkenmerken van gemeenten en met regelgeving van het Rijk. Eigen preferenties en de mate van doelmatigheid vallen hier niet onder, en worden niet meegenomen. Dit geldt ook voor verschillen die zijn toe te schrijven aan unieke omstandigheden. Er wordt uitdrukkelijk niet geprobeerd om alle verschillen te verklaren. Het doel is immers te komen tot een globaal verdeelstelsel, niet tot maatwerk.

Over de eerste drie stappen van het onderzoek is gerapporteerd in Cebeon (1992).

STAP 4: IJKPUNTEN

Op basis van de verschillenanalyse wordt per cluster een financieel ijkpunt ontwikkeld. Een ijkpunt is een formule die bestaat uit objectieve structuurkenmerken (kostendrijvers) en daaraan gekoppelde gewichten. Deze formule wordt afgeleid op basis van de opgeschoonde cijfers voor de steekproefgemeenten (zoals opgemerkt: de vier grote gemeenten worden buiten de exercitie gehouden). Hoe dit precies in zijn werk gaat staat in de Cebeon-rapporten (of elders) niet beschreven. Regressieanalyse wordt hierbij niet toegepast; Cebeon zet zich nadrukkelijk af tegen deze methode (ook wel “empirisch normatieve aanpak” genoemd) en tegen de toepassing van “statistisch-ekonometrische bewerkingen” (Cebeon 1992).

Om de gevolgen van verdringing en uitbuiking te corrigeren zijn de ijkpunten in volgorde van hardheid geanalyseerd (Cebeon/VB-groep 1993, blz. 30). De bijstandsverlening werd bijvoorbeeld als ‘hard’ taakgebied beschouwd, omdat men er van uit ging dat gemeenten vrijwel geen invloed hadden op deze uitgaven.¹⁷ Hoge uitgaven op harde gebieden kunnen leiden tot verdringing op ‘zachte’ gebieden als de groenvoorziening.

Niet alle kostenfactoren die in de verschillenanalyse zijn gevonden keren terug in de ijkpunten. Kenmerken die samenhangen met het eigen beleid van gemeenten worden niet gebruikt. Voor clusters waarbij gemeenten relatief weinig bestedingsvrijheid hebben (zoals Bijstand) zijn de ijkpunten gedetailleerder dan voor clusters waarbij gemeenten wel veel vrijheid hebben (zoals Groen). De gewichten die aan de structuurkenmerken in de ijkpunten zijn gekoppeld vloeien niet altijd rechtstreeks voort uit de uit de data afgeleide verbanden.

De ijkpunten die uit het steekproefonderzoek volgen worden op globale wijze getoetst aan een bestand met (niet-opgeschoonde) gegevens voor een groter aantal gemeenten (zeefprocedure). Gemeenten waar de uitgaven sterk afwijken van de ijkpunten worden nader onderzocht (waarbij de gegevens alsnog worden opgeschoond). Voor zover afwijkingen niet het gevolg zijn van boekingsverschillen of eigen beleid kan deze procedure leiden tot lichte aanpassingen van de ijkpunten. De ijkpunten van het

¹⁷ Inmiddels wordt hier anders over gedacht. Er bleek een aanzienlijke beleidsmatige component te zitten in de aantallen uitkeringen die gemeenten verstrekten, bijvoorbeeld doordat de mate van fraudebestrijding niet altijd optimaal was omdat een financiële prikkel daartoe ontbrak. De Wet werk en bijstand is in 2003 ingevoerd om gemeenten te prikkelen minder uit te geven aan de bijstand. Gemeenten hebben toen eveneens meer vrijheid gekregen bij de uitvoering van deze regeling, zodat de beleidscomponent vermoedelijk nog groter is geworden.

onderzoek naar de eerste serie clusters worden gerapporteerd in Cebeon/VB-groep (1993).

STAP 5: VERKLARINGSMODEL

Uit de ijkpunten wordt een verklaringsmodel afgeleid. Hiertoe worden overheadkosten aan clusters toegerekend en wordt de som van de ijkpunten gelijkgesteld aan het voor uitkering beschikbare bedrag. Om de ijkpunten voor de verschillende clusters samen te voegen tot één verklaringsmodel is een weging nodig. Het bedrag dat gemeenten in 1992 per cluster uitgaven is hierbij als uitgangspunt genomen.

STAP 6: VERDEELMODEL

Ten slotte worden uit de structuurkenmerken van de ijkpunten (de variabelen waarvan is gebleken dat zij van invloed zijn op de hoogte van de uitgaven) verdeelmaatstaven afgeleid. Structuurkenmerken zijn niet altijd geschikt om in een verdeelsysteem op te nemen, bijvoorbeeld omdat de benodigde gegevens soms niet (frequent genoeg) beschikbaar zijn, of omdat de gemeente er invloed op kan uitoefenen. Ook moeten verdeelmaatstaven bestand zijn tegen de dynamiek in de gemeentelijke uitgaven. Het verdeelsysteem moet immers een tijdje mee kunnen. Bij de keuze van verdeelmaatstaven spelen bestuurlijke overwegingen een grote rol. Uiteindelijk gaat het om politieke beslissingen.

3.4. Opstellen ijkpunten: theorie

Tot zo ver het beeld dat oprijst uit de Cebeon-rapporten. In grote lijnen is wel duidelijk wat er gebeurt. Clustering van uitgavencategorieën, opschonen van data, kostenfactoren identificeren, formules opstellen, maatstaven ontwikkelen. Dat volgt allemaal logisch op elkaar. De details zijn minder duidelijk. Dat geldt vooral voor de manier waarop de ijkpuntformules worden opgesteld. Nergens is beschreven hoe dit in zijn werk gaat.

Het rapport waarin dit zou moeten staan (Cebeon/VB-groep 1993) geeft wel enkele aanwijzingen. Zo zijn alleen die variabelen gehanteerd die de gemeente niet zelf kan beïnvloeden. Verder is het de bedoeling eigen beleid (preferenties of efficiencyverschillen) uit te filteren, net als verdringings- en uitbuik-effecten. Cebeon spreekt hier en daar van het al dan niet ‘honoreren’ van kostenverschillen. Maar hoe gaat dit dan precies in zijn werk? Daarover zwijgen de rapporteurs.

Meer in het algemeen is het niet duidelijk hoe Cebeon het kip-ei probleem omzeilt, dan wel rekening houdt met verdringing/uitbuiken. Een helder onderscheid tussen beide typen problemen wordt door Cebeon niet gemaakt. Aan deze problemen wordt in de onderzoeksrapporten van Cebeon wel regelmatig gerefereerd. De gehanteerde onderzoeksmethode is nadrukkelijk gekozen met het doel deze problemen te neutraliseren. Het relevante rapport bevat hierover de volgende passages:

1. “De ijkpunten moeten de invloeden van verdringing en uitbuiken corrigeren door zoveel mogelijk uitgavenverschillen te honoreren die samenhangen met voor gemeenten onbeïnvloedbare, externe factoren” (Cebeon/VB-groep 1993, blz. 12).
2. De gevolgen van verdringing en uitbuiking worden gecorrigeerd doordat “de financiële ijkpunten voor aanverwante beleidsterreinen in

samenhang zijn ontwikkeld”, en doordat “de financiële ijkpunten in volgorde van hardheid zijn geanalyseerd” (Cebeon/VB-groep 1993, blz. 29-30).

3. “De indicatoren die gebruikt zijn in de ijkpuntformule dienen wel maximaal de effecten van uitbuiken en verdringen te ondervangen” (Cebeon/VB-groep 1993, blz. 44).
4. “Waar bestaande uitgavenniveaus onder invloed staan van effecten van verdringing dienen deze te worden gecorrigeerd. Gesignaleerde uitbuikeffecten (...) worden niet in de formules gehonoreerd” (Cebeon/VB-groep 1993, blz. 44).

Wat dit in de praktijk betekent is niet duidelijk. Worden gemeentelijke uitgavencijfers aangepast als verdringing/uitbuiken is geconstateerd, zoals punt 4) suggereert? Hoe gaat dit dan in zijn werk? Of werkt de methode juist via de keuze van de indicatoren (punt 3)? Hoe dan precies? De ijkpunten zijn in volgorde van hardheid geanalyseerd (punt 2), maar hoe overschotten of tekorten op de ene uitgavencluster naar de andere clusters (welke?) worden doorvertaald blijft duister. Of gaat het er om zoveel mogelijk uitgavenverschillen te honoreren die samenhangen met externe factoren (punt 1)? Zo ja, wat heeft dit dan te maken met verdringing/uitbuiken?

3.5. Opstellen ijkpunten: de praktijk

Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat men in de praktijk ongeveer als volgt te werk gaat.¹⁸ De uitgaven aan een bepaalde cluster worden zo goed mogelijk verklaard aan de hand van kostenfactoren en daaraan gekoppelde gewichten. Begonnen wordt met het analyseren van de grootste verschillen tussen gemeenten uit de steekproef. Kenmerken die tot extra uitgaven leiden worden geïnventariseerd. Het gemeenschappelijke deel hiervan wordt geacht ook voor gemeenten met niet uitzonderlijke uitgaven relevant te zijn.

Deze analyses vinden plaats in een iteratief proces, waarbij steeds andere groepen gemeenten worden onderzocht. Bij gemeenten waarvan de uitgaven sterk afwijken van de volgens de formule berekende uitgaven wordt nagegaan of deze verschillen te wijten zijn aan boekhoudverschillen, eigen beleid of incidentele oorzaken. Zo ja, dan leiden deze verschillen niet tot aanpassing van de formule. Zo niet, dan wordt gepoogd de formule “passender” te maken. Uitgangspunt is dat alle grote afwijkingen moeten kunnen worden “uitgelegd”.

Factoren die tot hoge uitgaven leiden worden dus in twee categorieën verdeeld: door de gemeenten niet te beïnvloeden kostendrijvers en factoren die samenhangen met eigen beleid van gemeenten (de mate van doelmatigheid, de hoogte van het voorzieningenniveau). Over wat precies in welke categorie thuishoort wordt overleg gevoerd met een begeleidingscommissie. Alleen de eerste categorie wordt “gehonoreerd” in de ijkpuntformules. Hiertoe oordelen de onderzoekers of bijvoorbeeld de aanwezigheid van twee zwembaden in een kleine gemeente al dan niet het gevolg is van een lokale keuze. Naast de uitgavengegevens wordt hierbij

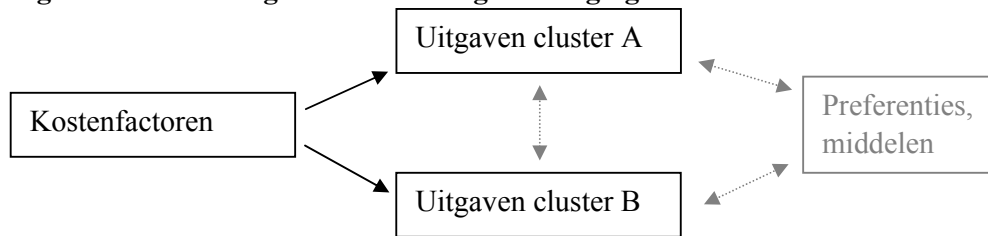
¹⁸ Er is onder meer gesproken met personen die werkzaam zijn bij het ministerie van BZK en bij Cebeon; ook hebben zij commentaar geleverd op een eerdere versie van dit artikel (zie voetnoot 1). Dit artikel weerspiegelt echter nadrukkelijk de interpretatie van de auteur.

gebruik gemaakt van aanvullende informatie. Uit gesprekken met gemeentebestuurders of ambtenaren en uit een vergelijking van de uitgaven van een bepaalde gemeente met de uitgaven van andere gemeenten wordt afgeleid in hoeverre de uitgaven op basis van lokale voorkeuren boven of onder een “standaard” voorzieningenniveau liggen. Zo nodig worden uitgaven van gemeenten hierop aangepast. Hetzelfde gebeurt wanneer de onderzoekers de indruk hebben dat een gemeente op een andere cluster geld moet toeleveren of juist overhoudt.

Zoals gezegd vinden de analyses plaats in een iteratief proces. Is eenmaal een bevredigende formule gevonden, dan wordt deze uitgetoetst op de uitgavengegevens van een grote groep gemeenten. Opnieuw worden uitbijters bekeken; als de oorzaak van de afwijking niet aan boekhoudkundige problemen of lokale beleidsvoorkeuren valt toe te schrijven, wordt geprobeerd de formule te verbeteren zodat deze passender wordt.

Figuur 2 geeft een schematisch overzicht van het verklaringsmodel voor de gemeentelijke uitgaven dat ten grondslag ligt aan de Cebeon-methode.

Figuur 2. Verklaringsmodel dat ten grondslag ligt aan de Cebeon-methode



Dit verklaringmodel verschilt op twee punten van het traditionele verklaringmodel (figuur 1). In de eerste plaats probeert Cebeon rekening te houden met het feit dat uitgaven aan de ene cluster samenhangen met uitgaven aan andere clusters. In de tweede plaats wordt de invloed van preferenties en financieringsmogelijkheden niet, zoals in het traditionele model, expliciet in de te schatten vergelijking opgenomen, maar op een indirecte manier. In de volgende paragraaf gaan we hier nader op in.

3.6. Cebeon-methode: methodologische kritiek

De manier waarop Cebeon het onderzoek naar het verdeelstelsel uitvoerde is destijds vanuit wetenschappelijke hoek onder vuur genomen (Boorsma *et al.* 1995 en Mol 1994). Deze kritiek heeft niet geleid tot aanpassing van de methode. De door Cebeon afgeleide ijkpunten hebben geleid tot het verdeelsysteem dat vanaf 1997 in bedrijf is. Een in opdracht van de VNG uitgevoerde *second opinion* door het Bureau voor Economische Argumentatie (BEA 1994) was weinig kritisch over de gevolgde methode.

Op de Cebeon-methode is methodologische en inhoudelijke kritiek mogelijk. In deze paragraaf bespreken we enkele methodologische problemen. De volgende paragraaf gaat in op de objectiviteit, de transparantie en de reproduceerbaarheid van de Cebeon-methode.

PARTIËLE ANALYSE

Een eerste methodologisch kritiekpunt is dat er geen sprake is van een structurele analyse, waarbij het geheel van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven wordt geanalyseerd. Een positief punt van de Cebeon-methode is dat een poging is gedaan om een relatie te leggen tussen de uitgaven aan verschillende clusters, om zo rekening te houden met insnoeren en uitbuiken. De uitgavenclusters zijn echter niet simultaan geanalyseerd, maar na elkaar. Op die manier is niet op objectieve wijze te achterhalen hoe overschotten of tekorten op de ene cluster doorwerken in de uitgaven aan andere clusters (zie ook Boorsma *et al.* 1995). Bovendien is de “hardheid” van clusters niet op objectieve wijze vastgesteld. Zelfs al zou dit “na elkaar” behandelen van de verschillende clusters op de een of andere manier hebben gewerkt, dan nog alleen tijdens het opstellen van het nieuwe verdeelsysteem eind vorige eeuw, toen alle clusters zijn geanalyseerd (zij het wel in twee tranches, met enkele jaren tussenruimte). De analyse schiet echter hoe dan ook te kort bij de later uitgevoerde herijkingsonderzoeken van afzonderlijke clusters.

Onderhoud verdeelmodel

Ook als wordt aangenomen dat een verdeelsysteem bij invoering vrijwel perfect werkt is het maar de vraag of dat na verloop van tijd nog steeds zo is. In een sterk veranderende wereld heeft een verdeelsysteem structureel onderhoud. Het ministerie van BZK publiceert jaarlijks een Periodiek Onderhoudsrapport (POR) waarin verslag wordt gedaan van dit onderhoud. Als er reden is om aan te nemen dat de kostenfactoren voor een bepaald uitgavencluster niet meer voldoen, dan wordt hiernaar nader onderzoek gedaan. Aanleiding hiervoor kan een kamervraag zijn, of een aanzienlijke verandering op een bepaald beleidsterrein (bijvoorbeeld Bijstand en Zorg). Afhankelijk van de uitkomsten van dergelijk onderzoek wordt besloten of de verdeelmaatstaven al dan niet moeten worden aangepast.

Een dergelijk onderzoek verloopt in grote lijnen volgens de stappen die bij de ontwikkeling van het nieuwe verdeelsysteem zijn gezet, zij het dat nu slechts één of enkele clusters worden onderzocht. Er wordt dus geen rekening gehouden met insnoeren of uitbuiken, ook niet als het gaat om een aanzienlijk deel van het gemeentefonds, zoals bij de herijking van de clusters Bijstand en Zorg (Cebeon 2004).

Het Periodiek onderhoudsrapport (POR) bevat een zogeheten *scan*. Dit is een analyse van de feitelijke ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven, waarmee getoetst moet worden of de verdeelsystematiek nog accuraat is. Met de scan moeten wijzigingen in de kostenstructuur worden gesignaleerd die mogelijk consequenties hebben voor de verdeling. Een dergelijk signaal (fase 1) kan – na een bestuurlijk oordeel hierover – tot nader onderzoek leiden (fase 2). Zo nodig worden hierna voorstellen ontwikkeld voor aanpassing van het verdeelsysteem (fase 3).

De scan gaat uit van de begrote netto-uitgaven aan de verschillende beleidsclusters. Van de uitgaven zijn de taakgebonden inkomsten (voornamelijk bestemmingsheffingen en specifieke uitkeringen) dus afgetrokken, zodat de uitgaven overblijven die gemeenten uit hun algemene middelen moeten bekostigen. Deze netto-uitgaven worden per cluster vergeleken met de algemene uitkering voor dat cluster. Dit gebeurt voor alle gemeenten samen. Zowel de uitgaven als de algemene uitkering worden voor alle gemeenten in de scan opgeteld. Het hart van de scan bestaat uit een figuur die voor vijf jaren afzonderlijk het verschil laat zien tussen de algemene uitkering en de netto-uitgaven per cluster. De figuur laat dus zien voor welke clusters meer of minder wordt uitgegeven dan het verdeelsysteem veronderstelt. Het gaat uitsluitend om de *verdeling* van de totalen over clusters: het totaal van netto-uitgaven wordt vooraf gelijkgesteld aan het totaal van de algemene middelen.

Als vuistregel wordt gehanteerd dat afwijkingen van minder dan vijf euro per inwoner onvoldoende aanleiding vormen voor nader onderzoek. Naast het niveau speelt ook de ontwikkeling van het verschil een rol: bij een toename is eerder reden tot onderzoek.

CLUSTEROMVANG

Ook het tweede kritiekpunt hangt samen met de partiële analyse van uitgavenclusters. Doordat clusters afzonderlijk worden onderzocht staat de relatieve omvang van de clusters niet ter discussie. Gemakshalve is de destijds bestaande situatie – die dus is

ontstaan tijdens een verdeelsysteem waarvan algemeen wordt erkend dat het verre van optimaal was – simpelweg gecontinueerd. Om de uitgavenbehoeften van gemeenten te bepalen is het nodig ook de omvang van de uitgavenclusters expliciet in de beschouwing te betrekken. Ook de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv 2003b) heeft zich in deze zin uitgelaten.

VOORKEUREN

Vervolgens worden alleen exogene structuurkenmerken expliciet in de analyse betrokken. Dit is een beperking ten opzichte van de traditionele methode, waarbij bijvoorbeeld ook variabelen worden betrokken die voorkeuren weerspiegelen. Laat men deze weg, dan wordt aan exogene factoren die statistisch samenhangen met voorkeuren een te groot gewicht toegekend. Zo is het denkbaar dat een groot aandeel huishoudens met een laag inkomen niet alleen tot hogere uitgaven leidt doordat een groter beroep wordt gedaan op onder meer de bijzondere bijstand, maar ook tot een gemeenteraad die wordt gedomineerd door partijen met een grote voorkeur voor collectieve voorzieningen.¹⁹ Niet-exogene uitgavendeterminanten moeten dus wel in de analyse worden betrokken om de invloed van exogene factoren zuiver te kunnen bepalen. Zij moeten alleen zelf niet in het verdeelstelsel worden opgenomen.

Cebeon geeft aan met dergelijke factoren wel rekening te houden. Dit gebeurt zoals gezegd door de uitgaven van gemeenten te vergelijken met die van andere gemeenten en door gesprekken te voeren met bestuurders of ambtenaren, om zo in te schatten welk deel van de uitgaven het gevolg is van eigen beleid en welk deel niet. Gemeentebestuurders of –ambtenaren vragen in hoeverre uitgaven voortkomen uit eigen beleid is een riskante onderzoeksmethode. Uit psychologisch onderzoek is al sinds het baanbrekende werk van Nisbett en Wilson (1977) bekend dat mensen hun eigen beweegredenen niet kennen. We weten niet waarom we iets doen, maar als iemand ons daarnaar vraagt zijn we wel in staat een plausibele reden te bedenken, waar we zelf ook in geloven.²⁰ Dit is echter een rationalisatie achteraf – en dat is iets heel anders. Waarom-vragen komen sindsdien in wetenschappelijk onderzoek niet meer voor. Wie wil weten welke keuzen worden gemaakt analyseert feitelijk gedrag. Dit kan met behulp van statistische onderzoeksmethoden, of door zelf normen aan te leggen van wat “standaard” voorzieningen zijn en wat extra is (bijvoorbeeld twee zwembaden in een kleine gemeente). Cebeon kiest voor de tweede mogelijkheid.

Doordat er zo veel effecten (kostenfactoren, beleid, verdringing tussen clusters en de wisselende beschikbaarheid van financiële middelen) door elkaar heen werken is het moeilijk voor te stellen dat dit goed kan worden gedaan zonder gebruik te maken van geschikte statistische technieken, iets waar Cebeon zich, zoals gemeld, tegen afzet. Als een gemeente bijvoorbeeld een groot theater heeft, van het soort dat bij vergelijkbare gemeenten niet te vinden is, dan zijn de kosten van dit theater nog wel toe te schrijven aan eigen beleid. Eigen beleid werkt echter ook door in minder of in het geheel niet zichtbare zaken, waaronder de mate van doelmatigheid.

¹⁹ De Rfv (2005) vermoedt dat politieke preferenties doorklinken in het door Cebeon ontwikkelde ijkpunt Werk en Inkomen.

²⁰ Voor een zeer leesbaar artikel hierover, zie De Bruin (2004).

Verder hangen uitgaven niet alleen af van kostenfactoren en voorkeuren, maar ook van de beschikbaarheid van financiële middelen (het kip-ei probleem). Gemeenten die gemakkelijker belastinggeld kunnen vergaren (bijvoorbeeld omdat zij omringd zijn door gemeenten met hoge tarieven) of die in het verleden een hoge uitkering uit het gemeentefonds ontvingen, zullen meer uitgeven. Als hiermee geen rekening wordt gehouden dan krijgen de kostenfactoren die bij dergelijke gemeenten een grote rol spelen een te zwaar gewicht.²¹ Belastingtarieven zijn echter niet exogeen, zij worden in samenhang met de uitgavenniveaus bepaald. Ook hiervan geeft Cebeon aan dat er wel rekening mee wordt gehouden, maar ook hier is het de vraag hoe men dit op een juiste manier kan inschatten.

3.7. Cebeon-methode: objectiviteit, reproduceerbaarheid en transparantie

Hoewel de door Cebeon geformuleerde ijkpunten alleen exogene kostenfactoren bevatten, wordt met zaken als eigen beleid, de beschikbaarheid van middelen en de onderlinge afhankelijkheid van uitgaven aan verschillende clusters wel rekening gehouden. Zoals gezegd is het de vraag in hoeverre dit mogelijk is zonder gebruik te maken van geschikte statistische technieken, hoe gedegen de kennis van de gemeentelijke praktijk ook is, en hoe capabel en onpartijdig de onderzoekers ook zijn. Uiteindelijk draait het om oordelen geveld door specialisten, in overleg met een begeleidingscommissie. Inschakeling van andere onderzoekers of een andere tijdgeest (zie de veranderde kijk op de “hardheid” van de bijstandsuitgaven, noot 17) zou tot andere uitkomsten kunnen leiden. De methode is in die zin niet objectief.

De uitkomsten van het ijkpuntenonderzoek volgens de Cebeon-methode zijn evenmin reproduceerbaar. Daarvoor zijn twee redenen. In de eerste plaats is zoals gezegd geen sprake van een objectieve methode die ook anderen kunnen toepassen. In de tweede plaats worden de gebruikte uitgavencijfers grondig bewerkt, op een manier die voor buitenstaanders niet duidelijk is. Het corrigeren van boekhoudkundige onvolkomenheden en het maken van beleidsmatige keuzen (het al dan niet “honoreren” van verschillen) lopen hierbij door elkaar. De bewerkte cijfers worden bovendien niet openbaar gemaakt. Het is voor buitenstaanders dus onmogelijk om de Cebeon-uitkomsten te toetsen. In antwoord op kritiek hierop van de Rfv heeft minister Remkes onlangs toegezegd te zullen onderzoeken hoe de inzichtelijkheid van de onderzoeksmethode voor derden kan worden vergroot.²²

De Cebeon-methode maakt verder geen helder onderscheid tussen feitenonderzoek (welke factoren bepalen de gemeentelijke uitgaven) en beleidsmatige keuzen (hoe willen we het gemeentefonds verdelen). Beide zaken lopen in alle onderzoeksfasen door elkaar heen. Gemaakte keuzen worden niet systematisch verantwoord.²³ Een

²¹ Het bestaande verdeelsysteem houdt wel rekening met verschillen in belastingcapaciteit. Dit is echter iets heel anders. Het gaat er hier om dat kosten- en behoefteverschillen niet goed zijn vast te stellen zonder rekening te houden met het feit dat hogere belastinginkomsten tot hogere uitgaven kunnen leiden.

²² TK (2005, blz. 3).

²³ Ook Boorsma *et al.* (1995) uiten deze kritiek.

grotere transparantie zou het voor bijvoorbeeld de Tweede Kamer beter mogelijk maken om een onafhankelijk oordeel te vellen over de voorgestelde verdeelmaatstaven en hun gewichten. De keuze voor een bepaald verdeelstelsel is immers bij uitstek een politieke keuze. Daarbij past geen zwarte doos.

3.8. Grote gemeenten

Een laatste punt van kritiek op het bestaande ijkpuntenonderzoek betreft de behandeling van de vier grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht). Zij vielen buiten het ijkpuntenonderzoek dat aan de basis ligt van het huidige verdeelstelsel. Destijds is alleen onderzocht of het totale bedrag dat de vier grote gemeenten uitgaven “aannemelijk kon worden gemaakt” (TK 1995, blz. 36). Dat bleek het geval te zijn. Het feitelijke uitgavenniveau van de grote gemeenten in 1992 is daarom als norm-uitgavenniveau vastgesteld. Op basis hiervan zijn de vaste bedragen voor de grote vier vastgesteld. Zij vullen het bedrag dat zou resulteren op basis van alleen de gebruikelijke verdeelmaatstaven aan tot deze norm.

Ook bij de herijkingen die thans regelmatig plaatsvinden (zie kader) wordt niet expliciet onderzoek verricht naar de grote gemeenten. Het uitgangspunt is dat verandering van de verdeelmaatstaven of hun gewichten niet mag leiden tot herverdeel-effecten voor deze gemeenten. Hieraan wordt uitvoering gegeven door zo nodig de aparte vaste bedragen van de vier grote gemeenten in het verdeelstelsel aan te passen (Cebeon, 2005, blz. 10). Het niet in het onderzoek meenemen van ruim één vijfde van de algemene uitkering beperkt de reikwijdte van het ijkpuntenonderzoek aanzienlijk.

3.9. Slot

Het bestaande verdeelstelsel van het gemeentefonds is ongetwijfeld een vooruitgang ten opzichte van het daarvoor bestaande systeem. Toch zijn er vraagtekens te zetten bij de manier waarop het nieuwe stelsel is afgeleid. De geschetste problemen hebben als gevolg dat het niet duidelijk is in hoeverre het uitgangspunt van de kosten-georiënteerdheid door de gevolgde methodiek wordt gewaarborgd. Het is niet bekend in hoeverre de methodologische tekortkomingen tot vertekende uitkomsten leiden, en in hoeverre op beleidsmatige gronden van de onderzoeksresultaten is afgeweken. De gekozen aanpak leidt bovendien tot diverse maatstaven met een zeer gering belang in de verdeling, zodat ook de globaliteit niet geheel gewaarborgd lijkt.²⁴

Het voordeel van de Cebeon-methode is dat vanaf het begin rekening wordt gehouden met beleidsmatige issues. Zo zijn bijvoorbeeld de uitgaven van de onderzochte gemeenten aangepast om te corrigeren voor uitgaven waarvan de onderzoekers of hun opdrachtgevers niet willen dat zij de verdeling beïnvloeden (bijvoorbeeld omdat zij van oordeel zijn dat bepaalde voorzieningen alleen in centrumgemeenten thuishoren). Door hierbij voortdurend in overleg te staan met belanghebbenden kan een brede consensus worden gecreëerd over de gehanteerde aanpak. Compromissen kunnen

²⁴ Zo zijn er 27 maatstaven die elk afzonderlijk een aandeel in de totale verdeling hebben van minder dan één procent. Drie van deze maatstaven verdelen ook voor de gemeente die er het hoogst op scoort minder dan één procent van de uitkering (Rfv 2003a). Bij de herijking van de clusters Bijstand en Zorg is een maatstaf 75-85 jarigen voorgesteld, terwijl rekenkundig duidelijk is dat een dergelijke maatstaf nauwelijks discriminerende betekenis heeft (Rfv 2005).

tussentijds worden ingebouwd. Een dergelijke methode kan nuttig zijn in gevallen waar de uiteindelijke acceptatie van de uitkomsten van uitzonderlijk groot belang is. De memorie van toelichting op de Financiële-verhoudingswet suggereert dat dit wel eens zwaarder zou kunnen wegen dan de accuratesse van de methode (TK 1995, blz. 3). Dat de handelwijze intransparant is en voor derden niet te controleren heeft bestuurlijk gezien natuurlijk ook voordelen. Critici worden zo op achterstand gezet, en gemeenten die door bepaalde bestuurlijke keuzen zijn benadeeld weten dit vaak niet. Niet voor niets citeert de memorie van toelichting Machiavelli, die uitlegt dat veranderingen moeilijk zijn door te voeren, omdat zij die er op achteruit gaan zich hevig verzetten, terwijl zij die er mogelijk voordeel van hebben er slechts lauwe voorstanders van zijn (TK 1995, blz. 3).

Hoe begrijpelijk dergelijke overwegingen ook zijn, bij wetenschappelijk onderzoek mogen zij geen rol spelen. De voorgenomen inkrimping van het lokale belastinggebied, gecombineerd met een begrenzing van de resterende OZB-tarieven, vergroot het belang van een goede verdeling van de algemene uitkering. Tegelijk maken deze voornemens het kip-ei probleem urgenter (zie paragraaf 2.3). Het is dan ook zinnig om te bezien of een andere methode beschikbaar is om de uitgavenbehoeften van gemeenten te bepalen, zodat de bestaande verdeling van de algemene uitkering kan worden getoetst.

4. Een alternatieve methode: structurele analyse van inkomsten en uitgaven

4.1. Inleiding

Als de uitgavenniveaus onvoldoende informatie geven over de uitgavenbehoeften van gemeenten (kip-ei probleem) kan, zoals Cebeon heeft geprobeerd, gebruik worden gemaakt van het feit dat een krappe beurs niet op alle beleidsterreinen tot relatief even omvangrijke bezuinigingen leidt. Uitgaven aan sommige beleidsterreinen liggen, bijvoorbeeld als gevolg van wettelijke regelingen, voor een groot deel vast. Op andere beleidsterreinen (zoals de groenvoorziening) is de beleidsvrijheid en zijn dus de bezuinigingsmogelijkheden doorgaans groter. Hieruit valt af te leiden of gemeenten krap of ruim bij kas zitten. De uitgavenbehoeften worden bij deze aanpak dus niet afgeleid uit de bestaande uitgavenniveaus maar uit de verdeling van het beschikbare budget over de onderscheiden beleidsclusters.

Insnoeren en uitbuiken vormen zodoende niet langer een probleem. Ze zijn juist een deel van de oplossing. Ook de inkomstenbronnen van gemeenten en de lokale voorkeuren voor overheidsdiensten worden in de analyse betrokken. Dit leidt tot een structureel model van gemeentelijke inkomsten en uitgaven, waarbij samenhangen tussen inkomsten en uitgaven en tussen uitgavencategorieën onderling expliciet worden meegenomen.

De hier voorgestelde methode is gebaseerd op de al bestaande uitgangspunten van kostenoriëntatie en globaliteit (zie paragraaf 3.2). Hiernaast zijn de in wetenschappelijk onderzoek gebruikelijke normen in acht genomen: de methode moet objectief zijn, de uitkomsten reproduceerbaar en er dient een transparant onderscheid te worden gemaakt tussen de onderzoeksresultaten enerzijds en (daarop gebaseerde) beleidsmatige keuzen anderzijds.

4.2. Op zoek naar een manier om gemeentelijke uitgaven te modelleren

Voor de manier waarop de uitgaven van gemeenten kunnen worden gemodelleerd gaan we te rade bij de micro-economische theorie. Economen hebben veel onderzoek gedaan naar de vraag naar goederen en diensten. Zo is voor allerlei landen geschat wat de bestedingen zijn aan verschillende categorieën goederen en diensten, gegeven de beschikbare middelen, de prijzen en het feit dat een euro maar één keer kan worden uitgegeven. Het meest eenvoudige model is het zogeheten Linear Expenditure Model, kortweg LES. Dit is een lineair model dat de bestedingen aan elke afzonderlijke uitgavencategorie relateert aan verklarende factoren, en aan de bestedingen aan andere uitgavencategorieën.²⁵ Dit laatste is nodig, omdat geld dat al ergens voor is uitgegeven niet opnieuw kan worden besteed. Het LES geeft weer hoe een beschikbaar budget wordt verdeeld over verschillende bestedingscategorieën.

Een LES is voor het eerst geschat door Stone (1954). Inman (1971) is de eerste toepassing op het gebied van de uitgaven van decentrale overheden. Johnson (1979) breidde het model uit door de belastingopbrengst als endogeen te beschouwen. Hierdoor wordt niet langer een vaststaand budget verdeeld over uitgavencategorieën, maar wordt ook de totale omvang van de uitgaven door het model verklaard.²⁶ Dit doet recht aan het feit dat beslissingen over inkomsten en over uitgaven niet los van elkaar staan. Langørgen en Aaberge (1999) en Aaberge en Langørgen (2003) maakten van een dergelijk model gebruik om de uitgaven van Noorse gemeenten aan diverse uitgavencategorieën te schatten. Wij kiezen voor een soortgelijke aanpak.

Een bekende beperking van het LES is dat dit model alleen zinvol kan worden toegepast op vrij brede uitgavencategorieën, en niet op uitgaven die elkaars substituten zijn. Voor ons doel is dit geen probleem. Omdat een verdeelsysteem voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds globaal moet zijn, worden – net als thans al gebruikelijk is – brede uitgavenclusters beschouwd.

Het model dat aan de traditionele uitgavenanalyse (en aan het Cebeon-model) ten grondslag ligt is te beschouwen als een herleide vorm van het LES (zie Langørgen en Aaberge 1999), waarbij samenhangen tussen uitgavencategorieën enerzijds en tussen inkomsten en bestedingen anderzijds worden verwaarloosd.

4.3. Een model van lokale inkomsten en uitgaven

Het model ziet er in formulevorm wellicht ingewikkeld uit, maar in feite is het idee heel simpel. We schatten de uitgaven aan alle beleidsclusters simultaan, waarbij overschotten of tekorten op de ene cluster doorwerken in de uitgaven aan andere clusters. Hierbij gaan we er van uit dat de uitgaven aan een bepaalde beleidscluster voor een deel worden bepaald door het feit dat regelgeving of maatschappelijke normen een bepaald minimum voorzieningenniveau gewenst maken, nog los van de

²⁵ Het LES is gebaseerd op de Stone-Geary nutsfunctie, de enige specificatie die voldoet aan alle voorwaarden uit de neoklassieke micro-economie en die toch een lineair uitgavenmodel oplevert. Zie verder Philips (1983). Voor de gemaakte vooronderstellingen wordt verwezen naar een standaardwerk op het terrein van de vraaganalyse (bijvoorbeeld Philips (1983) of Adrikopoulos en Brox (1997)).

²⁶ Hierdoor is strikt genomen niet langer sprake van een LES maar van een uitgebreide versie hiervan. Voor een overzicht van uitbreidingen op het LES zie Adrikopoulos en Brox (1997).

lokale voorkeuren. Zo zijn gemeenten wettelijk verplicht een bevolkingsadministratie bij te houden, en verwachten de inwoners dat bepaalde voorzieningen overal aanwezig zijn. Hoeveel aan een cluster wordt uitgegeven hangt er in de eerste plaats van af hoe duur het is om dit basis-voorzieningenpakket²⁷ te bekostigen. Dit wordt bepaald door exogene kostenfactoren (en door de doelmatigheid waarmee wordt gewerkt).

Het geld dat nog over is nadat deze minimale voorzieningenniveaus voor alle clusters zijn gefinancierd (het vrij-bestedbare budget) wordt over de clusters verdeeld op basis van de lokale voorkeuren. In formulevorm ziet dit er zo uit:

$$\text{Uitgaven cluster } i = \alpha_i + \beta_i (\text{algemene middelen} - \sum \alpha_i) \quad (2)$$

α_i staat voor de kosten van het minimale voorzieningenniveau van een bepaalde gemeente op cluster i . Het aandeel van α in de uitgaven aan een cluster is een maatstaf voor de “hardheid” van de betreffende cluster. β_i is de fractie van het vrij-bestedbare budget (= algemene middelen - $\sum \alpha_i$) dat aan cluster i wordt besteed. Doordat het vrij-bestedbare budget in zijn geheel over alle uitgavencategorieën wordt verdeeld, is de som van de beta's gelijk aan één.

Hoeveel het een gemeente kost om het basis-voorzieningenniveau op een bepaald beleidsterrein te bekostigen hangt af van de exogene kostenfactoren z (hierin zitten factoren als het aandeel lage inkomens en de bodemgesteldheid):

$$\alpha_i = \alpha_{i0} + \sum_j \alpha_{ij} z_j \quad (3)$$

Wanneer de som van de alfa's wordt afgetrokken van de beschikbare algemene middelen resteert het vrij-bestedbare budget. Welk deel van het vrij-bestedbare budget aan cluster i wordt gespendeerd hangt af van de lokale voorkeuren voor uitgaven op de diverse beleidsclusters. Deze voorkeuren worden geoperationaliseerd aan de hand van de smaakvariabelen t (politieke voorkeur, gemiddeld huishoudensinkomen, enzovoort):

$$\beta_i = \beta_{i0} + \sum_j \beta_{ij} t_j \quad (4)$$

β_i geeft aan hoeveel cent van elke extra euro aan cluster i wordt uitgegeven. Dit zal in het algemeen niet gelijk zijn aan het aandeel van i in de totale uitgaven, omdat β_i betrekking heeft op het geld dat nog over is als het basis-voorzieningenniveau eenmaal is gefinancierd. Als er geen beleidswijzigingen zijn (bijvoorbeeld taakoverdrachten van Rijk naar gemeenten en vice versa) ligt dit basisniveau op korte termijn vast.²⁸

²⁷ Voor alle duidelijkheid: het is niet de bedoeling om gemeenten een bepaald voorzieningenpakket voor te schrijven. We veronderstellen alleen dat sommige voorzieningen in alle gemeenten aanwezig moeten zijn. Welke dit zijn laten we in het midden.

²⁸ Hogere uitgaven gefinancierd uit vrij-bestedbare middelen kunnen op den duur wel tot een verschuiving leiden van het voorzieningenniveau dat als minimaal wordt beschouwd. Deze hogere uitgaven leiden dan uiteindelijk tot hogere alfa's.

We voldoen aan de genoemde optelrestrictie (het vrij-beschikbare budget wordt geheel verdeeld over de uitgavencategorieën) door de volgende beperkingen op te leggen:

$$\begin{aligned} \sum_i \beta_{i0} &= 1 \\ \sum_i \beta_{ij} &= 0 \end{aligned} \tag{5}$$

Omdat de gemeentebegrotingen moeten sluiten, worden beslissingen over uitgaven en belastingen gelijktijdig genomen. De belastingopbrengst wordt daarom ook als beleidscluster in het model opgenomen. Door de belastingopbrengst apart op te nemen wordt rekening gehouden met het mogelijk optreden van een flypaper-effect (Johnson 1979). In plaats van een minimaal voorzieningenniveau dient α_i hier te worden geïnterpreteerd als een maximaal aanvaardbare belastingopbrengst (conform Johnson, 1979), die bepaald wordt door wettelijke (maximering) of maatschappelijke normen. β kan in dit geval worden geïnterpreteerd als het deel van het vrij-bestedbare budget dat wordt ingezet om de maximaal haalbare belastingopbrengst niet volledig te heffen. Het vrij-bestedbare budget wordt dus gebruikt om uitgaven te doen bovenop de basisuitgaven en om minder belasting te heffen dan mogelijk is. De overige eigen middelen (OEM) kunnen op een soortgelijke manier worden behandeld.²⁹

Van belastingtarieven is aangetoond dat ze verband houden met de tarieven in aanpalende jurisdicties (Allers 2004, Allers en Elhorst 2005). Voor sommige uitgavencategorieën kan hetzelfde gelden. Het is gewenst en mogelijk om dergelijke interacties in het model op te nemen. Om de zaak niet nodeloos te compliceren gaan we daar op deze plaats niet verder op in.³⁰

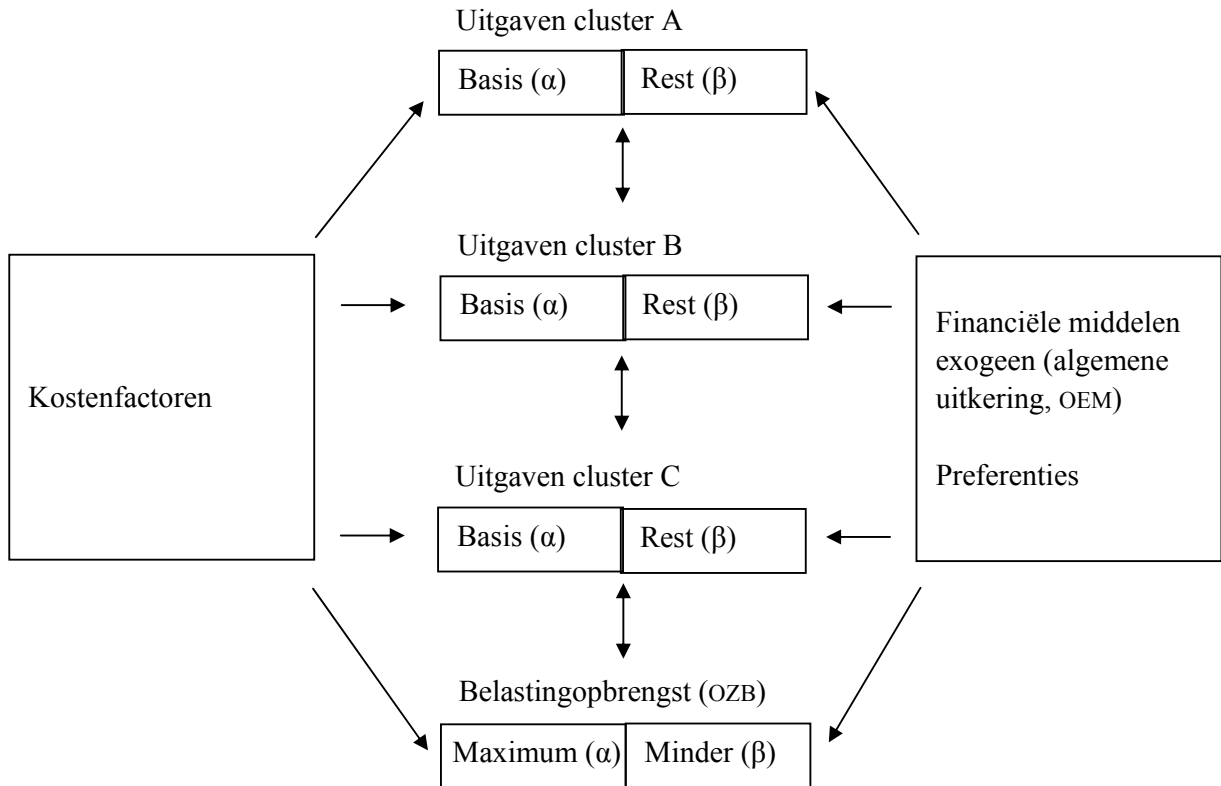
In enigszins vereenvoudigde vorm is het model in schema gebracht in figuur 3. De uitgaven aan de verschillende beleidsclusters bestaan uit twee delen. Het eerste deel heeft betrekking op het basis-voorzieningenniveau. Deze uitgaven hangen af van kosten- en behoeftefactoren. Bij het tweede deel van de uitgaven aan een cluster gaat het om uitgaven die worden gefinancierd uit het vrij-beschikbare budget. Deze uitgaven hangen af van de lokale voorkeuren, van de belastingopbrengst, die op haar beurt weer afhangt van de uitgaven aan de beleidsclusters, en de omvang van het vrij-bestedbare budget (en daardoor van de algemene middelen en de uitgaven aan alle andere clusters). Om de presentatie overzichtelijk te houden is het vrij-bestedbare budget niet apart ingetekend, maar is de invloed hiervan weergegeven in de vorm van

²⁹ Dit betekent niet dat het verdeelmodel dat uit dit model kan worden afgeleid automatisch rekening houdt met de capaciteit van gemeenten om overige eigen middelen te verwerven, zoals het bestaande systeem rekening houdt met de belastingcapaciteit van gemeenten. Het gaat er hier om dat het van belang is om de eigen belastingen en de OEM in het model op te nemen, omdat anders de uitgavenbehoeften worden vertekend door het feit dat sommige gemeenten relatief veel uitgeven omdat ze naar verhouding hoge inkomsten hebben, en niet omdat hun kosten of behoeften hoog zijn. Of de belastingcapaciteit al dan niet in het uiteindelijke verdeelmodel wordt opgenomen is een politieke vraag die hier los van staat.

³⁰ Voor een LES met soortgelijke interactie-effecten, zie Kapteyn et al. (1997).

pijlen tussen de uitgavenclusters. Ook zijn alleen de pijlen tussen naast elkaar liggende clusters ingetekend.

Figuur 3. Vereenvoudigde weergave model gemeentelijke inkomsten en uitgaven



Ten slotte hangen de uitgaven aan een bepaalde cluster soms af van de uitgaven aan die cluster in naburige gemeenten. Ook belastingtarieven van buurgemeenten beïnvloeden elkaar. Omdat deze beleidsinteractie in dit artikel buiten beschouwing blijft is dit verband niet ingetekend.

Als het model eenmaal is geschat kunnen de uitgavenbehoeften van gemeenten worden afgeleid uit de geschatte alfa's. Deze hangen af van exogene kostenfactoren. Beleidskeuzen komen tot uitdrukking in de beta's en werken niet door in de uitgavenbehoeften. Beleidskeuzen en de omvang van de belastingopbrengst zijn alleen in het model opgenomen om de invloed van de exogene kostenfactoren zuiver te kunnen schatten. Er worden geen verdeelmaatstaven op gebaseerd.

We hanteren dus een stelsel van vergelijkingen, één voor elke cluster (inclusief de cluster OZB), dat om twee redenen simultaan moet worden geschat. In de eerste plaats hangt het vrij-bestedbare budget af van de "harde" uitgaven aan alle clusters (de alfa's), en geldt een optelrestrictie voor de beta's. Er zijn dus parameters die in alle vergelijkingen voorkomen. In de tweede plaats zijn de residuen van de vergelijkingen gecorreleerd, omdat de uitgaven optellen tot het totaal van de inkomsten. Als alle residuen op één na vastliggen, ligt daarmee het laatste residu ook vast.

4.4. Toepassingsmogelijkheden

Het model dat in de vorige paragraaf is uitgewerkt kan worden gebruikt om ijkpunten af te leiden voor gemeentelijke uitgaven. Door het model te schatten met de variabelen waarvan men denkt dat zij bepalend zijn voor de gemeentelijke uitgaven kan worden nagegaan of dit inderdaad zo is, en zo ja, in welke mate (stap 3 en stap 4 uit de lijst met onderzoeksfasen uit paragraaf 3.3). Wel verdient het aanbeveling om niet zoals nu gebruikelijk is met een kleine steekproef te werken, maar zoveel mogelijk gemeenten in de analyse te betrekken.

Zijn de ijkpunten eenmaal opgesteld, dan kan het model worden gebruikt om de verdeelmaatstaven en hun gewichten af te leiden (stap 5). De variabelen uit het verklaringsmodel zijn niet altijd zonder meer geschikt om als verdeelmaatstaf te worden gebruikt. Verdeelmaatstaven moeten bijvoorbeeld frequent meetbaar zijn, en gemeenten mogen er (vrijwel) geen invloed op hebben. Ook wordt om beleidsmatige redenen wel afgeweken van de ijkpunten.³¹ Net als nu gebruikelijk is, is het met de hier voorgestelde methode mogelijk om bestuurlijke oordelen door te laten werken in de maatstaven. Het opstellen van verdeelmaatstaven kan nooit een mechanisch proces zijn. Uiteindelijk gaat het om politieke keuzen. Het gewicht van een verklarende variabele kan desgewenst worden veranderd, waarna de rest van het model opnieuw wordt geschat. Het geheel blijft hierdoor consistent.

4.5. Voordelen

Dit model komt tegemoet aan de bezwaren die in paragraaf 3.7 zijn genoemd. Insnoeren en uitbuiken zijn expliciet in het model ingebouwd, doordat alle uitgavenclusters simultaan worden geschat. Het kip-ei probleem wordt omzeild doordat niet alleen wordt uitgegaan van de feitelijke uitgaven, maar ook van de beschikbare financieringsmogelijkheden. De relatieve clusteromvang wordt niet gefixeerd op een bepaald historisch niveau, maar volgt uit het model. De “hardheid” van clusters wordt niet als vooronderstelling ingebracht, maar volgt eveneens uit het model. Ten slotte wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen exogene kostenvoorkeuren en lokale voorkeuren, en worden deze laatste ook in het model opgenomen.

4.6. Reproduceerbaarheid en transparantie

Het hier voorgestelde model komt bij sommigen wellicht wat ingewikkeld over. Uiteindelijk is de vormgeving van een verdeelmodel gebaseerd op een bestuurlijke afweging. Heeft het dan zin om in detail na te gaan welke factoren precies van invloed zijn op de lokale uitgaven, en in welke mate? Kan niet worden volstaan met een eenvoudige methode die een globaal beeld geeft van kostendrijvers?

Nee. Een afgewogen bestuurlijk oordeel is pas mogelijk als bekend is hoe scheef het gemeentelijke speelveld precies is (Steiner 1994). Vervolgens is het aan de politiek om te beslissen in hoeverre het speelveld – in dit geval via de verdeling de algemene uitkering uit het gemeentefonds – wordt geëgaliseerd. Door het feitenonderzoek (wat bepaalt de kostenverschillen tussen gemeenten) te scheiden van de bestuurlijke keuzen (hoe gaan wij, gegeven de onderzoeksuitkomsten, het gemeentefonds

³¹ Zie Rfv (2003, deel I, paragraaf 3).

verdelen) ontstaat een transparant proces, waarbij bestuurlijke keuzen expliciet worden en door belanghebbenden en volksvertegenwoordigers kunnen worden beoordeeld. Met behulp van de voorgestelde onderzoeksmethode kunnen de uitkomsten desgewenst door derden worden nagerekend. Idealiter wordt tijdens het onderzoek een logboek bijgehouden over de gebruikte variabelen, waarbij keuzes worden geëxpliciteerd en waarbij de gevolgen hiervan voor de uitkomsten worden aangegeven.

Bovendien is het model minder ingewikkeld dan het op het eerste gezicht lijkt, valt het in de praktijk goed te schatten en verschillen de uitkomsten van de resultaten die worden gevonden met een eenvoudiger model. Dat laten we zien in de volgende paragraaf.

5. Modelschatting

5.1. Inleiding

Om te laten zien dat het goed mogelijk is het voorgestelde model te schatten worden in deze paragraaf enkele resultaten gepresenteerd. Het gaat er om te laten zien dat het structurele model kan worden geschat. Het is niet de bedoeling om nieuwe ijkpunten af te leiden. Daarvoor is vanzelfsprekend een uitgebreider studie nodig naar de invloed van de diverse variabelen. Ook is hier nog geen rekening gehouden met beleidsinteractie tussen gemeenten (de samenhang tussen belastingtarieven en uitgaven in naburige gemeenten).

5.2. Data en variabelen

De netto-uitgaven³² van Nederlandse gemeenten per beleidscluster zijn berekend op basis van rekeningcijfers voor 2002.³³ Voor de eerste jaren na 2002 is de vergelijkbaarheid tussen gemeentelijke begrotings- of rekeningcijfers vermoedelijk kleiner, door de invoering van het BTW-compensatiefonds en het in werking treden van het Besluit begroting en verantwoording. De gebruikte rekeningcijfers zijn niet geschoond voor boekingsverschillen, verschillen in kostentoe rekening enzovoort. Dergelijke onvolkomenheden in de data leiden tot “ruis”, die de (absolute) waarde van de geschatte coëfficiënten en hun t-waarden verkleint. Significante verbanden zijn hierdoor moeilijker te vinden. Doordat we een structureel model schatten leidt dit echter in mindere mate tot systematisch vertekende uitkomsten, zoals het geval is bij onderzoek aan afzonderlijke clusters. Immers, wat ten onrechte niet geboekt is op cluster x, komt weer terecht bij cluster y.

³² De netto-uitgaven zijn de lasten minus de taakgebonden baten, zoals specifieke uitkeringen.

³³ Bron: CBS. De gegevens zijn omgezet van een indeling in begrotingshoofdstukken naar de clusterindeling die bij het verdeelstelsel van het gemeentefonds wordt gehanteerd. Op enkele punten kon deze vertaling niet worden gemaakt, omdat daarvoor gegevens met betrekking tot subfuncties nodig zijn. Die had het CBS niet beschikbaar. Daarom zijn woningexploitatie en woningbouw (functie 820), stads- en dorpsvernieuwing (functie 821) en overige volkshuisvesting (functie 822) geheel toegerekend aan het cluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing (VHROSV), en niet deels ook aan Zorg. Ook zijn de groene sportvelden (onderdeel van functie 530) toegerekend aan Kunst en ontspanning, en niet aan Groen.

Om de analyse overzichtelijk te houden zijn enkele beleidsclusters samengenomen.³⁴ Voor de gehanteerde kostenfactoren is een selectie gemaakt uit de bestaande verdeelmaatstaven per cluster.³⁵ Om de presentatie niet nodeloos ingewikkeld te maken zijn niet alle verdeelmaatstaven gebruikt. Evenmin is geprobeerd de verklaringswaarde van de modelspecificatie zo hoog mogelijk te krijgen door zelf variabelen aan clusters toe te wijzen. Het model is geschat op basis van de gegevens voor alle gemeenten. Wellicht kunnen betere resultaten worden verkregen door de vier grote steden of de waddengemeenten buiten de analyse te houden.

Het geschatte model is weergegeven in vergelijkingen (2) tot en met (5). De exogene kostenfactoren die onderdeel uitmaken van z (vergelijking 3) zijn te vinden in het bovenste gedeelte van tabel 1. Voor de cluster Kunst en ontspanning bijvoorbeeld zijn – naast een constante – de variabelen woonruimten, lokaal klantenpotentieel en regionaal klantenpotentieel opgenomen.³⁶

De smaakvariabelen t (vergelijking 4) zijn te vinden in het onderste deel van tabel 1. Voor elke cluster zijn hiervoor gebruikt: het aandeel rechtse partijen in de gemeenteraad, het gemiddelde besteedbare huishoudensinkomen en de belastingprijs.³⁷

Voor zover het niet om verhoudingsgetallen gaat zijn alle gegevens omgerekend naar per capita-cijfers.

5.3. Uitkomsten

De uitkomsten worden samengevat in tabel 1.³⁸ Elke kolom representeert een uitgavencluster, elke regel een verklarende variabele. De uitgaven aan Zorg,

³⁴ Het cluster Reiniging is niet apart opgenomen. De meeste gemeenten bekostigen de reiniging voor een groot deel uit een bestemmingsheffing. De resterende netto-uitgaven zijn in mindering gebracht op het cluster OZB.

³⁵ De maatstafgegevens per gemeente zijn afkomstig van het ministerie van BZK.

³⁶ De definitie van de verdeelmaatstaven is te vinden in de *Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds 1997 e.v. jaren*. Dit is beschikbaar op de website <http://www.minbzk.nl/contents/pages/8579/uitkeringenuithetgemeentefonds1997e.v.jaren.pdf>.

³⁷ Bron: (berekeningen op basis van) CBS. De belastingprijs is gedefinieerd als het aandeel van niet-recreatiewoningen in de OZB-grondslag. Hoe lager dit aandeel is, des te kleiner het aandeel van de OZB-opbrengst dat door de kiezer moet worden opgebracht en des te verleidelijker de keuze voor een uit de OZB gefinancierde uitbreiding van het voorzieningenniveau. Immers, eigenaren en gebruikers van niet-woningen hebben geen (extra) stemrecht. Recreatiewoningen worden veelal gebruikt door mensen van buiten de eigen gemeente.

³⁸ De modelparameters zijn geschat rekening houdend met heteroscedasticiteit en onderling afhankelijke fouttermen. Om het model te kunnen schatten moet een willekeurige vergelijking worden weggelaten. Het maakt in principe niet uit welke dit is. Hier is gekozen voor de vergelijking met een restcategorie bestaande uit de clusters Bevolkingszaken, Bestuursorganen, Algemene ondersteuning en Overige eigen middelen. Dit gecombineerde cluster werkt wel door in de resterende vergelijkingen, omdat het vrij-bestedbare inkomen immers afhangt van alle alfa's. Dat de vergelijking niet wordt opgenomen betekent alleen dat de betreffende beta-parameters niet zijn geschat. Daarom maakt het voor de uitkomsten in theorie niet uit welke vergelijking wordt weggelaten. Omdat de schattingsmethode gebruik maakt van een iteratief proces, veranderen de uitkomsten in de praktijk wel degelijk als een andere vergelijking wordt weggelaten. Dit effect is echter verwaarloosbaar klein.

bijvoorbeeld, blijken af te hangen van het aantal leerlingen, het regionale klantenpotentieel, het aantal uitkeringsontvangers en het aantal inwoners uit minderheidsgroepen. Daarnaast spelen de politieke kleur en het gemiddelde besteedbare huishoudensinkomen een rol.

Tabel 1. Schatting structureel model gemeentelijke inkomsten en uitgaven op basis van rekeningcijfers voor 2002

	Bijstand	Zorg	Kunst en ontspanning	Groen	VHROSV en Oudheid	Wegen en water en Riolering	Openbare orde en veiligheid	Fysiek milieu	Restcategorie **	OZB
Schatting alfa's										
Constante	22,3 (3,91)	156 (21,6)	62,7 (4,53)	16,6 (1,73)	-16,1 (0,91)	49,8 (2,67)	22,9 (7,66)	18,5 (4,37)	316 (6,52)	7,06 (0,51)
Bijstandsontvangers	1734 (3,74)									
Schaal sociale dienst	12,0 (1,69)									
Uitvoeringskosten sociale dienst	622 (1,81)									
Huishoudens met laag inkomen	-52,7 (0,78)									326 (3,98)
Leerlingen		329 (6,13)								
Lokaal klantenpotentieel			14,8 (1,33)							
Regionaal klantenpotentieel		16,5 (2,34)	30,2 (7,36)				-0,017 (0,01)	-0,94 (0,97)	12,5 (1,07)	
Uitkeringsontvangers		227 (2,15)								
Minderheden		632 (7,38)							26,1 (0,14)	
Woonruimten			1,69 (0,06)	117 (5,23)	125 (3,12)			-19,6 (2,14)	-463 (4,02)	
Land					12,6 (2,20)					
Stadsvernieuwing (x10 ⁸)					2,65 (3,27)					
Oppervlak historische kern					4759 (1,36)					
Oeverlengte x dichtheid x bodemfactor						34,2 (5,74)				
Land x bodemfactor						75,8 (2,66)				
Woonruimten x bodemfactor kom						23,5 (0,67)				

Vervolg tabel 1

	Bijstand	Zorg	Kunst en ontspanning	Groen	VHROSV en Oudheid	Wegen en water en Riolering	Openbare orde en veiligheid	Fysiek milieu	Restcategorie **	OZB
Oppervlak bebouwing						9307 (9,41)	3,73 (0,01)	1329 (5,84)		
Bedrijfsvestigingen							283 (4,71)	136 (3,00)		
Omgevingsadressen-dichtheid							11,4 (4,32)			
G4 (dummy voor grote stad)									-4,45 (0,09)	
OZB-grondslag										2,84 (11,6)
Schatting beta's										
Constante	0,10 (1,26)	1,06 (7,27)	0,22 (2,73)	0,25 (3,44)	0,092 (0,64)	0,37 (2,87)	0,09 (2,32)	0,07 (2,27)	*	-0,82 (5,52)
Aandeel rechtse partijen in raad	-0,08 (1,52)	-0,44 (4,67)	0,007 (0,13)	0,46 (9,20)	-0,088 (0,87)	-0,15 (1,78)	0,09 (3,43)	-0,03 (1,50)	*	-0,52 (5,14)
Gem. besteedbaar huishoudinkomen	-0,02 (0,07)	-28,9 (5,14)	8,20 (2,54)	-23,6 (7,61)	20,1 (3,69)	-13,6 (2,53)	5,12 (3,35)	5,06 (4,24)	*	10,8 (1,76)
Belastingprijs	-0,046 (0,50)	0,29 (1,81)	-0,53 (5,64)	0,14 (1,65)	-0,766 (4,98)	0,42 (2,74)	-0,38 (8,11)	-0,24 (6,87)	*	1,11 (5,95)
R ² (aangepast)	0,53	0,62	0,50	0,49	0,25	0,43	0,48	0,29	*	0,61

* Niet geschat, omdat deze vergelijking bij de schatting is weggelaten.

** Bevolkingszaken, bestuursorganen, algemene ondersteuning en overige eigen middelen.

Absolute t-waarden staan tussen haakjes. Een coëfficiënt wijkt met een waarschijnlijkheid van ten minste 95 procent af van nul (vet gedrukt) als de t-waarde ten minste 1,96 bedraagt.

De onderste rij laat zien in hoeverre het model de netto-uitgaven verklaart. De R² varieert van 0,25 voor de combinatie van Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing (VHROSV) en Oudheid tot 0,62 voor Zorg. Voor een niet-gecorrigeerd gegevensbestand en een vrij willekeurig samengestelde specificatie ligt de verklaaringskracht van het model hoog. De “ruis” die optreedt door boekingsverschillen, verschillen in kostentoekening enzovoort is dus beperkt.

Het valt op dat sommige verdeelmaatstaven in het geheel geen invloed lijken te hebben op de netto-uitgaven aan de clusters waarbij zij thans worden gebruikt. Zo wordt de cluster Kunst en ontspanning verdeeld aan de hand van de maatstaven lokaal

klantenpotentieel, regionaal klantenpotentieel en woonruimten.³⁹ In tabel 1 is te zien dat van deze drie alleen het regionale klantenpotentieel een significante invloed heeft. De t-waarde van de coëfficiënt voor woonruimten bedraagt 0,06, wat uitzonderlijk laag is. Bij de cluster Openbare orde en veiligheid is de coëfficiënt van het regionaal klantenpotentieel volstrekt insignificant.

De invloed van politieke voorkeuren is niet bij alle clusters te bespeuren. Rechtse gemeenteraden geven relatief weinig uit aan Zorg en veel aan Groen en Openbare orde en veiligheid, terwijl de OZB-opbrengst in “rechtse” gemeenten naar verhouding laag ligt.

5.4. Verschillende methoden, verschillende uitkomsten

Tabel 2 laat zien dat de uitkomsten van het in tabel 1 geschatte structurele model nogal kunnen afwijken van de uitkomsten op basis van de herleide vorm, waarbij clusters afzonderlijk worden geschat en smaakvariabelen (politieke kleur, inkomen en belastingprijs) niet worden opgenomen. Zoals gemeld (paragraaf 4.2) is de Cebeon-methode gebaseerd op de herleide vorm. Als voorbeeld zijn de uitgaven aan de cluster Kunst en Ontspanning volgens beide modellen geschat. Niet alleen is de verklaringskracht (R^2) van het structurele model aanzienlijk hoger, ook de geschatte coëfficiënten verschillen sterk. Zo heeft de variabele woonruimten in het structurele model geen enkele invloed op de uitgaven, terwijl schatting van de herleide vorm een zeer belangrijke invloed suggereert.

Tabel 2. Schatting uitgaven aan cluster Kunst en Ontspanning volgens structureel model en volgens herleide vorm

	Structureel model*	Herleide vorm**
Constante	62,7 (4,53)	-20,8 (-1,75)
Lokaal klantenpotentieel	14,8 (1,33)	20,3 (1,66)
Regionaal klantenpotentieel	30,2 (7,36)	26,8 (6,38)
Woonruimten	1,69 (0,06)	191,3 (9,40)
R^2 (aangepast)	0,50	0,41

* Het model van tabel 1. De waarden zijn overgenomen uit tabel 1.

** Model met alleen de in deze tabel genoemde afhankelijke variabelen.

5.5. Toekomst

Zoals gezegd moet aan de gepresenteerde schattingsresultaten nog niet al te veel waarde worden toegekend, omdat de specificatie van het model en de gebruikte gegevens nog voor verbetering vatbaar zijn. Daarom zien we op deze plaats af van een meer diepgaande bespreking van de uitkomsten, en van het gebruik hiervan om ijkpunten op te stellen.

³⁹ En inwoners, maar omdat we gebruik maken van per capita-cijfers blijft die variabele hier buiten beschouwing.

Duidelijk is echter dat het model kan worden geschat, en dat het plausibele resultaten op kan leveren. Het lijkt dan ook de moeite waard om het nader uit te werken. Daarbij ligt het volgende voor de hand:

- Beleidsinteracties (samenhang uitgaven en belastingtarieven tussen naburige gemeenten) in het model inbouwen;
- Onderzoeken welke kostenfactoren en smaakvariabelen het best kunnen worden opgenomen;
- Proberen de uitgavengegevens onderling meer vergelijkbaar te krijgen (zie ook paragraaf 6.3).

Vanzelfsprekend moeten de uitkomsten van een verder ontwikkeld model ook op hun robuustheid worden beoordeeld, en op de mate waarin zij veranderen als gegevens voor een ander jaar worden gebruikt.

6. Resterende problemen

6.1. Inleiding

Hoewel de voorgestelde methode om uitgavenbehoeften van decentrale overheden te bepalen op basis van een structurele analyse van inkomsten en uitgaven een aantal belangrijke problemen van de bestaande methoden ondervangt, blijven wel degelijk de nodige problemen bestaan. Hiervoor is voor zover mij bekend geen pasklare oplossing beschikbaar.

6.2. Vaste effecten

In de eerste plaats hangen de uitgaven in een bepaald jaar niet uitsluitend samen met de omstandigheden in datzelfde jaar, maar ook met bestedingen in het (soms verre) verleden. Investerings die eenmaal zijn gedaan leggen soms voor decennia uitgaven vast aan rente, afschrijving, onderhoud en exploitatie. Uitgaven aan de groenvoorziening hangen in hoge mate af van het enthousiasme waarmee in het verleden parken, plantsoenen en groenstroken zijn aangelegd. Uitgaven aan sportvoorzieningen zijn hoog in gemeenten die ooit een zwemparadijs met hoge exploitatiekosten hebben aangelegd.

Ook andere niet-waarneembare en in de tijd weinig veranderlijke lokale kenmerken, zoals bijvoorbeeld een cultuur van wel of niet doelmatig werken, kunnen hun stempel drukken op het uitgavenpatroon. De standaardmanier om dergelijke vaste effecten te neutraliseren is het analyseren van de invloed van *veranderingen* in kostenfactoren op *veranderingen* in uitgaven.⁴⁰ Het is echter niet goed mogelijk om de invloed die onveranderlijke kostenfactoren op de uitgaven hebben te scheiden van de invloed van andere, niet-waargenomen, lokale kenmerken (Mansky 1993). Niet-variërende kostenfactoren als bodemgesteldheid en oppervlakte, die in Nederland geen onbelangrijke rol spelen, vallen buiten de boot als alleen veranderingen worden onderzocht.

Een oplossing is mogelijk te vinden door de methode van de representatieve uitgaven (paragraaf 2.1) toe te passen voor de clusters waarbij dergelijke niet of nauwelijks

⁴⁰ Dit is voor Britse gemeenten gedaan door Emmerson *et al.* (1998).

veranderende kostenfactoren een rol spelen – met name wegen en water en riolering. Een bezwaar van die benadering is dat bij deze clusters dan geen rekening wordt gehouden met overschotten of tekorten op andere clusters, omdat ze buiten het structurele model worden geschat. Andersom kan echter wel rekening worden gehouden met de overschotten en tekorten op deze clusters, door de gevonden uitgavenvergelijkingen in het structurele model op te nemen wanneer de overige clusters worden geschat. De via de methode van de representatieve uitgaven gevonden coëfficiënten worden dan gefixeerd in het structurele model opgenomen.

6.3. Gebrekkige data

Een probleem waar elke benadering op zal stuiten is de gebrekkige kwaliteit van de beschikbare gegevens over gemeentelijke inkomsten en uitgaven. De geldende boekhoudvoorschriften laten gemeenten veel vrijheid om zelf te bepalen op welke post bepaalde baten of lasten worden geboekt. Bovendien wordt een bepaalde investering in de ene gemeente geactiveerd, zodat alleen de financieringskosten jaarlijks op de begroting terecht komen, terwijl de andere gemeente een soortgelijke investering in één keer ten laste van de begroting brengt. Dit levert een bepaalde hoeveelheid “ruis” op, die mogelijk voor een deel het zicht ontnemt op de determinanten van de lokale uitgaven.

Doordat alle clusters simultaan worden geschat, komt een ten onrechte niet op een bepaalde post geboekt bedrag elders weer boven water, waardoor de hier gepresenteerde methode minder gevoelig is voor verschillen in de plaats waarop bepaalde baten en lasten worden geboekt dan de thans gebruikte methode. Voor ruis als gevolg van verschillen in activeringsbeleid is de hier voorgestelde methode net zo gevoelig als bestaande methoden. Uit de vorige paragraaf blijkt dat de ruis niet te sterk is om significante verbanden te vinden. Wel verdient het aanbeveling om de direct beschikbare gegevens over gemeentelijke uitgaven, gebaseerd op begrotings- of rekeningcijfers, zoveel mogelijk op te schonen voordat ze worden gebruikt om verdeelmaatstaven uit af te leiden. Uitbijters door niet-geactiveerde investeringen kunnen bijvoorbeeld worden geëlimineerd door gegevens over enkele opvolgende jaren te gebruiken. Bij gemeenten die grote invloed blijken te hebben op de gevonden uitkomsten kan nader worden onderzocht of dataproblemen hiervan de oorzaak zijn.

6.4. Specifieke inkomsten

Ten slotte bestaat er een voor gemeenten belangrijke inkomstenbron waarover vrijwel geen gegevens beschikbaar zijn: de specifieke uitkeringen. Deze worden doorgaans buiten beschouwing gelaten door uit te gaan van de netto-uitgaven: de uitgaven na aftrek van taakgebonden inkomsten. Dat lost het probleem slechts ten dele op.⁴¹ De Rfv (2002, deel I, paragraaf 4) heeft er op gewezen dat specifieke uitkeringen (en andere vormen van co-financiering) weliswaar zijn geoormerkt, maar dat dit niet wegneemt dat er altijd enige ruimte is om uitgaven die een gemeente toch al zou doen uit deze bron te bekostigen.⁴² Door het groeiende belang van brede doeluitkeringen wordt dit probleem groter. Het is goed denkbaar dat gemeenten die bedreven zijn in

⁴¹ Ook Boorsma *et al.* (1995) signaleren dit probleem.

⁴² In de Angelsaksische literatuur staat dit verschijnsel bekend als *fungibility*.

het binnenhalen van specifieke uitkeringen meer financiële armslag hebben, hetgeen zich vervolgens vertaalt in hogere netto-uitgaven op andere beleidsclusters.

6.5. Slot

Het is goed te beseffen dat er grenzen zijn aan wat mogelijk is op dit gebied. Een verdeelsysteem dat volledig recht doet aan alle onbeïnvloedbare kosten- en behoeftenverschillen tussen decentrale overheden zal er nooit komen.

7. Samenvatting en conclusie

7.1. Problemen bij kosten- en behoeftenverevening

In landen met meer dan één overheidslaag is het gebruikelijk dat verschillen in financiële behoeften en verschillen in belastingcapaciteit van decentrale overheden in zekere mate worden verevend. De traditionele manier om de uitgavenbehoeften van decentrale overheden te schatten is het regresseren van de uitgaven op diverse kostenfactoren. Wanneer decentrale overheden zelf weinig belasting heffen wordt hun uitgavenniveau echter voornamelijk bepaald door de van de centrale overheid ontvangen uitkering. Er is dan nauwelijks een verband tussen werkelijke uitgaven en de uitgavenbehoefte die past bij een standaard voorzieningenniveau. De traditionele methode reproduceert dan in hoge mate het bestaande verdeelsysteem. Dit staat bekend als het kip-ei probleem. Verder is het zo dat uitgaven aan verschillende beleidsclusters met elkaar samenhangen. Immers, waar men voor de ene taak geld tekort komt, zal men op de andere taak moeten bezuinigen (insnoeren en uitbuiken).

De Cebeon-methode waarmee het sinds 1997 bestaande verdeelstelsel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds is ontwikkeld beoogt deze problemen te omzeilen. Bij nadere beschouwing blijkt dit niet helemaal te lukken. De Cebeon-methode kent aanzienlijke methodologische beperkingen, is niet objectief, niet reproduceerbaar en intransparant. Daarom wordt in dit artikel een andere benadering voorgesteld, gebaseerd op een structureel model van de gemeentelijke uitgaven en inkomsten.

7.2. Alternatieve methode

Gebleken is dat feitelijke uitgavenniveaus onvoldoende informatie geven over de uitgavenbehoeften van gemeenten. Er kan echter gebruik worden gemaakt van het feit dat een krappe beurs niet op alle beleidsterreinen tot evenveel bezuinigingen leidt. Uitgaven aan sommige beleidsterreinen liggen, bijvoorbeeld als gevolg van wettelijke regelingen, voor een groot deel vast. Op andere beleidsterreinen (zoals de groenvoorziening) is de beleidsvrijheid en zijn dus de bezuinigingsmogelijkheden groter. Hieruit valt af te leiden of gemeenten krap of ruim bij kas zitten. We maken dan juist gebruik van het optreden van insnoeren en uitbuiken, in plaats van dit als probleem te zien.

Dit kan door de uitgaven aan alle beleidsclusters simultaan te schatten, waarbij overschotten of tekorten op de ene cluster doorwerken in de uitgaven aan andere clusters. Hierbij gaan we er van uit dat de uitgaven aan een beleidscluster voor een deel “vast” liggen, doordat regelgeving of maatschappelijke normen een bepaald minimaal voorzieningenniveau voorschrijven. Het geldt dat nog over is nadat deze minimale voorzieningenniveaus voor alle clusters zijn gefinancierd wordt over de

clusters verdeeld op basis van de lokale voorkeuren. Op basis van de geschatte parameters van dit model kan de uitgavenbehoefte van elke gemeente worden bepaald, zonder dat van tevoren de relatieve omvang van de uitgavenclusters wordt gefixeerd, zoals bij de bestaande methode.

Nadat op deze manier is nagegaan welke kostenfactoren in welke mate van invloed zijn op de gemeentelijke uitgaven, kunnen verdeelmaatstaven en de bijbehorende gewichten worden vastgesteld. Pas in deze fase spelen beleidsmatige overwegingen een rol. Gemaakte beleidskeuzen worden zo expliciet, zodat er verantwoording over kan worden afgelegd. Bovendien zijn de onderzoeksresultaten reproduceerbaar.

7.3. Beperkingen

De voorgestelde methode van structurele analyse van inkomsten en uitgaven ondervangt enkele belangrijke nadelen van de thans gehanteerde werkwijze. Toch blijven nog enkele problemen liggen, waarvoor voor zover bekend geen oplossingen voorhanden zijn.

Het is goed om voor ogen te houden dat er altijd beperkingen zullen zijn aan de mogelijkheden om de uitgavenbehoeften van gemeenten objectief vast te stellen. Dat neemt niet weg dat de bestaande manier om dit te doen wellicht kan worden verbeterd met behulp van de hier voorgestelde methode. Gezien het grote bedrag dat jaarlijks via de algemene uitkering wordt verdeeld (thans 13 miljard euro) is het van belang dat het verdeelsysteem voldoende recht doet aan de verschillen tussen gemeenten. Als gemeenten binnenkort (een deel van) hun eigen belastinggebied verliezen wordt het belang van een adequate verdeling van de algemene uitkering nog groter, terwijl bovendien de bestaande manier om uitgavenbehoeften vast te stellen (nog) minder bruikbaar wordt (Allers 2003a).

7.4. Slot

Nederland is niet het enige land dat zich veel moeite getroost om decentrale overheden een gelijke financiële uitgangspositie te verschaffen. Het is opmerkelijk hoe weinig in ons land gebruik wordt gemaakt van elders opgedane ervaringen, en van het onderzoek dat op dit terrein is gedaan. Dat geldt niet alleen voor het verdeelsysteem van de algemene uitkering, maar bijvoorbeeld ook voor het verdeelmodel van het inkomensdeel van de Wet werk en bijstand.

In laatste instantie is de vormgeving van een verdeelmodel altijd gebaseerd op een bestuurlijke afweging. Dat neemt niet weg dat het van groot belang is om na te gaan welke kostenfactoren precies van invloed zijn op de lokale bestedingen, en in welke mate dat het geval is. Een afgewogen bestuurlijk oordeel is immers eerst mogelijk nadat bekend is hoe scheef het gemeentelijke speelveld precies is. Vervolgens is het aan de politiek om te beslissen in hoeverre dat speelveld via de verdeling wordt geëgaliseerd.

Literatuur

- Aaberge, R. en A. Langørgen (2003), Fiscal and Spending Behavior of Local Governments: Identification of Price Effects When Prices Are Not Observed, *Public Choice*, 117, 125-61.

- Adrikopoulos, A. en J.A. Brox (1997), *Demand Analysis: Theory and Practice*, North Waterloo Academic Press, Waterloo.
- AEF (1991), *De verdeling geijkt. Vooronderzoek evaluatie Financiële Verhoudingswet 1984*, Utrecht.
- Allers, M.A. (2003a), Lokale belasting blijft nodig, *ESB*, 88, 418-419.
- Allers, M.A. (2003b), Verevening van belastingcapaciteit tussen gemeenten kan beter, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35, 146-156
- Allers, M.A. (2004), Lokale fiscale beleidsinteractie: apen gemeenten hun burens na? *Kwartaalschrift economie*, 1, 26-45
- Allers, M.A. en J.P. Elhorst (2005), Tax mimicking and yardstick competition among local governments in the Netherlands, *International Tax and Public Finance*, te verschijnen.
- Anselin, L. (1988), *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Kluwer, Dordrecht.
- Bakker, G.J., R. Gerritse, J.D. Poelert en J.J.A. Teeuwisse (1983), *Verdeling onderbouwd. Hoofdlijnen van een vernieuwd verdeelstelsel voor de algemene uitkering van het Rijk aan gemeenten*, Staatsuitgeverij, Den Haag.
- BEA (1994), *De schaarste verdeeld. Een second opinion op de herverdeling van het Gemeentefonds*, Bureau voor Economische Argumentatie, Hoofddorp.
- Boerboom, H.S.K. (1994), De actualiteit van het derde aspiratieniveau: De bestuurlijke invalshoek, *Bestuurswetenschappen*, 48, 165-173.
- Boorsma, P.B., A.H.Q.M. Merckies, P. Rietveld en F.A.A.M. van Winden (1995), *Onderbouwing herziening Gemeentefonds: wetenschappelijk niet verantwoord*, ongepubliceerde notitie.
- Bradbury, K.L., H.F. Ladd, M. Perrault, A. Reschovsky en J. Yinger (1984), State Aid to Offset Fiscal Disparities Across Communities, *National Tax Journal* 37, 151-170.
- Bruin, E. de (2004), Wij weten niet waarom we iets doen, *NRC-Handelsblad*, 1 mei 2004, M, 86-94.
- BZK (2003), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2004*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 B, nr. 2.
- Cebeon (1991), *Uitwerking verschillenanalyse ten behoeve van herijking FVW'84*, *De case sociale structuur*, Amsterdam.
- Cebeon (1992), *Insnoeren en uitbuiken. Aanzetten tot herijking van de FVW'84*, Amsterdam.
- Cebeon/VB-groep (1993), *Structuur gerecht, IJking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW'84*, Amsterdam/Voorburg.
- Cebeon (2004), *Onderhoud gemeentefonds: herschikken en herijken taakgebieden Bijstand en Zorg. Nieuwe ijkpunten Educatie, Werk en Inkomen en Maatschappelijke Zorg*, Amsterdam.
- Cebeon (2005), *Uitnemen, onderbrengen en actualiseren nieuwe ijkpunten Bijstand en Zorg*, Amsterdam.
- Duncan, A. en P. Smith (1996), Modelling local government budgetary choices under expenditure limitation, *Fiscal Studies*, 16, 95-110.
- Dussen, J.W. van der (1990), *De financiële verhouding. Een inleiding*, VUGA, Den Haag.

- Emmerson, C., J.H. Hall en M. Ridge (1998), *The impact of expenditure limitations on local government spending: evidence from the United Kingdom*, Institute of Fiscal Studies, Working Paper no. W98/5, London.
- Giebels, R. en J.L.G.M. Soons (1982), *Verschillen in uitgaven tussen gemeenten. Een verklaringsmodel*, SEO, Amsterdam.
- Goedhart, C. (1989), Naar een algemene theorie van de financiële verhouding, in: W.J. Van Braband, N.H. Douben en E.N. Kertzman (red.), *Openbare financiën in drievoud*, Zutphen, 271-285.
- Hoogteijling, J.H., E.A. van Noort en R. Onverzaagt (1991), *Normering van gemeentelijke uitgaven – een haalbaarheidsonderzoek*, 100-reeks nr. 31, Den Haag.
- Inman, R.P. (1971), Towards an econometric model of local budgeting, *National Tax Association Papers and Proceedings*, 699-719.
- Johnson, M.B. (1979), Community income, intergovernmental grants, and local school district fiscal behavior, in: P. Mieszkowski and W.H. Oakland (red.), *Fiscal federalism and grants-in-aid*, The Urban Institute, Washington, D.C.
- Kapteyn, A., S. van de Geer, H. van de Stadt and T. Wansbeek (1997), Interdependent Preferences: An Econometric Analysis, *Journal of Applied Econometrics*, 12, 665-86.
- Ladd, H.F. (1994), Measuring disparities in the fiscal condition of local governments, in J.E. Anderson (red.), *Fiscal equalization for state and local government finance*, Greenwood, 21-54.
- Ladd, H.F. en J. Yinger (1991), *America's Ailing Cities*, Baltimore en London.
- Langørgen, A. en R. Aaberge (1999), *A structural approach for measuring fiscal disparities*, Statistics Norway, Discussion Paper no. 254.
- Linthorst, J.M. (1981), *Het welzijnsniveau van Nederlandse gemeenten*, proefschrift, Leiden.
- Mansky, C. (1993), Identification of Endogenous Social Effects: The Reflexion Problem, *Review of Economic Studies*, 60, 531-542.
- Mol, N.P. (1994), Verdelerende rechtvaardigheid in de financiële verhouding, *Bestuurskunde*, 3, 326-335.
- Nisbett, R.E. en T.D. Wilson (1977), Telling more than we can know: Verbal reports on mental processes. *Psychological Review*, 84, 231-259.
- Pen, C.J. (2002), *Wat beweegt bedrijven. Besluitvormingsprocessen bij verplaatste bedrijven*, Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap en Rijksuniversiteit Groningen, Utrecht/Groningen.
- Phlips, L. (1983), *Applied consumption analysis*, North-Holland, Amsterdam.
- Pommerehne, W.W., G. Kirchgässner en L.P. Feld (1996), Tax harmonisation and tax competition at state-local levels: lessons from Switzerland, in: G. Pola, G. France en R. Levaggi (red.), *Developments in Local Government Finance*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Rfv (2003a), *Trends in de financiële verhoudingen. Jaarrapport 2003*, Den Haag.
- Rfv (2003b), *Advies Periodiek Onderhoudsrapport (POR) 2004*, Den Haag.
- Rfv (2005), *Herijking cluster Bijstand en Zorg*, Den Haag.
- Rgf (1994), *Nieuwe verdeling gemeentefonds*, Den Haag.

- Steiner, B. (1994), Objectiviteit en subjectiviteit bij herverdeling gemeentefonds, *Bestuurskunde*, 3, 336-341.
- Stone, J.R.N. (1954), Linear expenditure systems and demand analysis: an application to the pattern of British demand, *Economic Journal*, 64, 511-527.
- TK (1995), *Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)*, *Memorie van Toelichting*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24552 nr. 3.
- TK (2005), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29800 B, nr. 17.
- Wassenaar, M.C. en A.J.W.M. Verhagen (2002), *De financiële verhouding in Nederland*, Sdu, Den Haag.
- Zaalen, W.M.C. van (1989), 'Op zoek naar de juiste verdeling: een eindeloze weg te gaan', in: G.IJ. Batelaan, A.H.M. van Helden en A.J. Waterbolk, *Het zakgeld van de gemeenten. 60 jaar Gemeentefonds*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.
- Zaalen, W.M.C. van (z.j.), *Financiële verhoudingen in Nederland*, Ministerie van Financiën en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag (verschenen in 2002).