

CAHIER

Vereenvoudiging van de verdeling algemene uitkering gemeentefonds

Raad voor de financiële verhoudingen
December 2010

Voorwoord

De kennis van de financiële verhoudingen is dun bezaaid. Slechts een handjevol mensen heeft een redelijk compleet inzicht in de werking van het systeem van de financiële verhoudingen. Het belang van de financiële verhoudingen kan echter moeilijk worden onderschat. De omvang van de provinciale en gemeentelijke financiën bedraagt ruim 60 mld euro.

De Raad wil vanuit zijn positie graag een bijdrage leveren aan het borgen en verspreiden van die kennis, door middel van het uitbrengen van cahiers. In deze cahiers zullen verschillende onderwerpen worden belicht. De aard van de cahiers kan verschillen. Het kan gaan om een achtergrondstudie voor een uit te brengen advies of het in kaart brengen van aanwezige kennis, een schets van de achtergronden, een geschiedenis enz.

In dit cahier wordt nader ingegaan op de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. In verschillende adviezen heeft de Raad gewezen op de gevaren van een verdergaande verfijning van de verdeling. In zijn werkprogramma voor 2010 heeft de Raad aangekondigd een nader onderzoek te starten naar de mogelijkheden de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds te vereenvoudigen. In dit cahier wordt in deel A 'Eenvoud als kenmerk van het ware' de achtergronden en motieven geschetst die hebben geleid tot de huidige zeer verfijnde verdeling van de algemene uitkering. In deel B 'Mogelijkheden tot vereenvoudiging van de verdeling van het gemeentefonds' wordt aangetoond dat de bestaande verdeling redelijk kan worden benaderd met aanzienlijk minder verdeelmaatstaven.

De heer mr. G.A. van Nijendaal (plv. secretaris Rob/Rfv) is verantwoordelijk voor deel A. De heer dr. M.A. Allers (Universitair Hoofddocent aan de Rijksuniversiteit Groningen, tevens Raadlid Rfv) heeft deel B voor zijn rekening genomen. De inhoud komt geheel voor rekening van de beide auteurs.

Dit cahier heeft gediend als achtergrondstudie bij de het Rfv-advies *Vereenvoudiging verdeling algemene uitkering gemeentefonds*, december 2010.

Den Haag, december 2010

Mr. M.A.P. van Haersma Buma

Inhoudsopgave

Deel A Eenvoud als kenmerk van het ware

1. Inleiding
2. Historisch perspectief 1960-1997
3. Ontwikkeling sinds 1997
4. Het verdeelonderzoek
5. De motieven voor differentiatie in de verdeling
6. Argumenten voor en tegen de differentiatie van de verdeling
7. Slotbeschouwing

Bijlage I

Aandeel verdeelmaatstaven in de totale verdeling (% van totaal)

Bijlage II

Inventarisatie van de nieuwe en gewijzigde verdeelmaatstaven sinds 1997

Bijlage III

Overzicht clusters 2010

Bijlage IV

Overzicht verfijningen gemeentefonds 1960- 1997

Deel B Mogelijkheden tot vereenvoudiging van de verdeling van het gemeentefonds

1. Inleiding
2. Het verdeelstelsel in vogelvlucht
3. Het belang van de bestaande verdeelmaatstaven
 - 3.1 Veel verdeelmaatstaven, met soms een kleine rol
 - 3.2 Verdeelmaatstaven hangen onderling sterk samen
4. Gevolgen van vermindering van het aantal verdeelmaatstaven
 - 4.1 Bepalen herverdeeeffecten
 - 4.2 Afweging eenvoud versus verdelende rechtvaardigheid
5. Illustratie: een verdeling met twintig verdeelmaatstaven
 - 5.1 Maatstaven en gewichten
 - 5.2 Herverdeeeffecten
 - 5.3 Uiteindelijke herverdeeeffecten iets kleiner door eigeninkomstenmaatstaf
 - 5.4 Herverdeeeffecten in euro per inwoner
 - 5.5 Aanpassen verdeelmaatstaven
6. Conclusie

Deel A

Eenvoud als kenmerk van het ware

Gerber van Nijendaal

November 2010

1.

Inleiding

Over het beginsel van de verdelende rechtvaardigheid zijn hele filosofische verhandelingen geschreven. Voor de gemeenten krijgt dit principe echter praktische betekenis bij de verdeling van de algemene uitkering. Met de algemene uitkering wordt in 2010 ruim 15,6 mld euro over 431 gemeenten verdeeld. Maar wat is in deze een rechtvaardige verdeling? Het algemene principe is dat bij de verdeling van de algemene uitkering rekening wordt gehouden met verschillen in draagkracht tussen gemeenten en met de verschillen in kosten die gemeenten moeten maken om voorzieningen aan te kunnen bieden. Het zoeken naar een rechtvaardige verdeling heeft ertoe geleid dat er in 2011 een verdeelstel met meer dan 60 verdeelmaatstaven is ontstaan. Is dit niet een beetje te veel van het goede? Bij het eerste ontwerp van het nieuwe verdeelstel van de Fvw werd gedacht aan een helder en transparant verdeelmodel met een beperkt aantal verdeelmaatstaven. Het verdeelstelsel begon in 1997 al met 41 verdeelmaatstaven. In 2003 waren er 48 en in 2010 zijn er welgeteld 60.¹ Met een groot aantal verdeelmaatstaven wordt een relatief gering deel van het totaal van de algemene uitkering verdeeld.² In dezelfde periode nam het aantal gemeenten af van 572 in 1997, tot 489 in 2003, tot 431 in 2010. Tussen 1995 en 2009 daalde het aantal gemeenten met minder dan tienduizend inwoners van 165 naar 52. Het aantal gemeenten met twintigduizend tot vijftigduizend ingezetenen is sterk gegroeid. Logischerwijs zou men mogen verwachten dat door de toegenomen schaalgrootte van gemeenten de verschillen tussen gemeenten zouden afnemen en daarmee de noodzaak tot differentiatie in de verdeelsystematiek. Met enige vorm van overdrijving lopen we de daarmee de kans dat we meer verdeelmaatstaven hebben dan gemeenten. Hoe heeft dat zo ver kunnen komen?

De Raad heeft zich in verschillende adviezen de afgelopen jaren kritisch uitgelaten over de steeds verdergaande verfijning van het verdeelstelsel.³ Als belangrijkste bezwaren tegen een vergaande detaillering van de verdeling heeft de Raad er op gewezen dat het gebrek aan globaliteit de autonome positie van de gemeenten aantast. Eén van de vier aanbevelingen van de Raad naar aanleiding van de evaluatie van de Financiële verhoudingswet (Fvw) is dat het verdeelstelsel van het gemeentefonds

¹ Over de wijze van het aantal maatstaven is verschil van mening mogelijk. In dit geval is gewoon het aantal maatstaven geteld zoals die in de bijlage van de junicirculaire 1997 zijn vermeld. Voor het verdere vervolg is het evenwel van belang nog eens kritisch te kijken naar het vaststellen van het aantal maatstaven. Ook is het van belang te beseffen dat er maatstaven in soorten en maten bestaan: enkelvoudig en samengesteld. (zie o.a. bijlage I)

² Zie bijlage I.

³ Enkele voorbeelden: Rfv, *Aanpassing leerlingenmaatstaf*, maart 1999; Rfv, *Aanpassing gemeentefondsmaatstaf stadsvernieuwing*, augustus 2001; Rfv, *Advies periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2011*, november 2010; Rfv, *Advies periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2008*, oktober 2007; Rfv, *Meerkosten slechte bodemgesteldheid*, januari 2006.

globaler moet worden: “De Raad denkt dat de huidige verdeling zeer goed benaderd kan worden met een drastisch verminderd aantal maatstaven en clusters. De Raad is voornemens hier onderzoek naar te doen. De Raad erkent dat er aan deze oefening haken en ogen zitten, zoals het risico van grote herverdelingen voor individuele gemeenten.”

In het werkprogramma voor 2010 heeft de Raad aangekondigd expliciet aan dit onderwerp aandacht te besteden. Met het oog op de aangekondigde verdeelonderzoeken in het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 krijgt het onderwerp een extra betekenis.

Probleemschets

De vraag die in deze bijdrage centraal staat is: welke factoren verklaren dat ondanks de wens tot globaliteit, transparantie en eenvoud de verdeling steeds ingewikkelder is geworden.

Afbakening

Via integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen kan het Rijk bijdragen verstrekken via het gemeentefonds zonder gebonden te zijn aan de verdeelsystematiek van de algemene uitkering. Integratie-uitkeringen zijn bedoeld om op termijn naar de algemene uitkering te worden overgeheveld. Bij decentralisatie-uitkeringen is dit niet aan de orde. Beide uitkeringen maken het mogelijk om voor specifieke taken of beleidsterreinen een gerichte verdeling van het budget aan bijvoorbeeld een specifieke groep gemeenten te creëren. De wens om met een afwijkende verdeelsleutel te werken, was voorheen vaak reden om voor financiering via een specifieke uitkering te kiezen. Decentralisatie-uitkeringen zijn formeel wel vrij besteedbaar maar dragen in veel opzichten nog het karakter van een specifieke uitkering.

Sinds 2008 is er een wettelijke basis voor decentralisatie-uitkeringen. Het aantal decentralisatie-uitkeringen heeft sindsdien een grote vlucht genomen. In 2010 zijn er 10 verschillende integratie-uitkeringen en 50 verschillende decentralisatie-uitkeringen. Met decentralisatie- en integratie-uitkeringen wordt bijna 10% van het gemeentefonds verdeeld. Hoewel decentralisatie-uitkeringen zijn te beschouwen als een verdere verbijzondering van de verdeling van het gemeentefonds vallen ze buiten het bestek van deze bijdrage. Deze bijdrage richt zich vooral op de detaillering van de verdeling van de algemene uitkering.

2.

Historisch perspectief 1960-1997

Het verdeelstelsel van de algemene uitkering zoals dat in 1960 werd ingevoerd was uiterst eenvoudig. Het bestond uit een vast bedrag per gemeente, een bedrag per hectare, een uitkering op basis van de opbrengst van de grondbelasting en een bedrag per inwoner. Bij deze laatste maatstaf werd een schaalsystematiek gehanteerd waarbij het bedrag opliep naarmate de gemeente in een hogere schaal viel. Deze wens tot eenvoud kwam voort uit de vrees dat het Rijk anders te veel zou willen sturen met de verdeling van middelen. Een eenvoudige verdeling waarborgde een grote mate van onafhankelijkheid en objectiviteit van het Rijk. Het gebrek aan deugdelijke statistische informatie op gemeentelijk niveau maakte een verfijnder verdeelstelsel overigens ook niet goed mogelijk.

Omdat duidelijk was dat dit eenvoudige verdeelstelsel niet tegemoet zou kunnen komen aan bijzondere situaties waarin sommige gemeenten verkeerden was voorzien in de

mogelijkheid om verfijningen te introduceren. Feitelijk werd er zelfs vanuit gegaan dat verdere verfijningen wenselijk waren om het systeem goed te kunnen laten werken.⁴ Voor groepen van gemeenten met een gemeenschappelijk kenmerk opende de Fvw'60 de mogelijkheid het bedrag per inwoner te verhogen. Het moest daarbij gaan om een gemeenschappelijk kenmerk dat leidt tot hogere uitgaven dan wel lagere inkomsten. Bij het vormgeven van de verfijning ging vervolgens veel aandacht uit naar het formuleren van eenduidige, objectieve en verifieerbare aanwijzingscriteria. Minder aandacht was er voor de relatie tussen het kenmerk en het kostenverhogende effect. Dit had tot gevolg dat vaak min of meer ad-hoc, subjectieve verfijningen in het leven werden geroepen. Deels werden ze ingegeven omdat daardoor potentiële artikel 12-aanvragen konden worden voorkomen. De drang naar het zoeken naar mogelijke verfijningen nam een grote vlucht. De Raad voor de gemeentefinanciën constateerde naar aanleiding van een onderzoek naar mogelijke verfijningen: "elk dorp en elke stad, allemaal hebben ze wat."⁵

In totaal zijn gedurende korte of langere tijd in totaal ruim twintig verfijningen van kracht geweest.⁶ Sommige hadden een structureel karakter, zoals slechte bodem of historische stadskern, andere waren beoogd voor het opvangen van een tijdelijke verstoring, bijvoorbeeld herindelingen en dalende bevolking. Een aantal verfijningen is in het huidige verdeelstelsel ook terug te vinden in reguliere maatstaven zoals de maatstaf historische kernen, de maatstaf bodemgesteldheid en de maatstaf gemeentelijke herindeling.

De Financiële verhoudingswet 1984

Bij de invoering van de Fvw 1984 is naast het streven naar een gerichte herverdeling van klein naar groot er op gericht het aantal verfijningen te beperken. Naast het inwonertal wordt het aantal woningen als schaalvariabele geïntroduceerd. Het gewicht van de maatstaf inwoners wordt verlaagd. Verder worden twee nieuwe maatstaven ingevoerd, de oppervlakte bebouwd en een maatstaf die rekening houdt met de gemiddelde hoogte van de bebouwing. Als gevolg van deze nieuwe verdeling kan een aantal verfijningen komen te vervallen zoals de verfijning dalende bevolking en wetenschappelijk onderwijs. Ook een aantal andere verfijningen komt te vervallen.

De verdeling van de algemene verdeling was in zijn oorsprong uiterst simpel van opzet. Dit om een sterke invloed van het rijk op de verdeling te voorkomen. In de loop der tijd is echter een wirwar aan veelal willekeurige verfijningsregelingen ontstaan om tegemoet te komen aan subjectieve wensen van het Rijk en specifieke groepen van gemeenten. Dit leidde vervolgens weer tot de behoefte om tot een meer objectieve vorm van verdeling te komen. Er lijkt hierbij sprake van een zekere parallel met de huidige ontwikkeling van het aantal maatstaven. Bij het zoeken naar een rechtvaardige verdeling is er blijkbaar een bijna onstuitbare drang naar het zoeken naar een steeds verfijndere verdeling, alle pleidooien voor eenvoud ten spijt.

⁴ Rgf, *Vijfendertig jaar Raad voor de gemeentefinanciën. Opmaat tot beleid*, 1996.

⁵ TK 1976-1977, 14.100-D nr.2.

⁶ Zie Bijlage IV.

3.

Ontwikkeling sinds 1997

Het verdeelstelsel zoals dat sinds 1997 voor het gemeentefonds geldt, is gebaseerd op de ervaringen met de verdeelsystematiek met de Financiële-verhoudingswet uit 1984 (Fvw 84). Deze verdeling bleek uiteindelijk onvoldoende rekening te houden met de (relatieve) middelenbehoefte van gemeenten. De toen bestaande verdeelsleutel gaf door middel van de maatstaf woningen een groot gewicht aan de omvang van gemeenten. Het besef drong door dat de middelenbehoefte in belangrijke mate ook door andere factoren werd bepaald, zoals de functie (met name de centrumfunctie) en de sociale structuur van gemeenten. Bovendien bleek de verdeelsystematiek niet flexibel genoeg om maatschappelijke veranderingen (en veranderingen in het gemeentelijke takenpakket) goed te kunnen volgen. Dit deed zich met name gelden bij de overheveling van specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds die in de jaren tachtig langzaam van de grond kwam. Het beperkte aantal maatstaven bleek daarmee in de praktijk een belangrijk struikelblok bij het honoreren van kostenverschillen.

Kostenoriëntatie

De ervaringen met het verdeelmodel van de Fvw '84 leidden tot de wens om te komen tot een meer kostengeoriënteerd verdeelmodel. Kostenoriëntatie van het verdeelsysteem houdt in dat de verdeling tegemoet moet komen aan de relatieve behoefte aan middelen. De hoogte van de gemeentelijke kosten hangt immers niet alleen samen met de schaal (aantal inwoners, aantal woningen, oppervlakte e.d.), maar ook met de sociale structuur van de gemeente (leeftijdsopbouw van de inwoners, omvang van minderheidsgroepen, aantal uitkeringsontvangers, aantal huishoudens met een laag inkomen, e.d.), de fysieke structuur (slechte bodem, dichtheid van de bebouwing, historische kern e.d.) en de regionale functie. Daarnaast dient het ook rekening te houden met de verschillen in *gemeentelijke belastingcapaciteit*. Anders zouden gemeenten met een grote belastingcapaciteit bij een gelijk tarief meer belastingopbrengst incasseren en dus een hoger voorzieningenniveau kunnen realiseren dan gemeenten met een geringe belastingcapaciteit. In theorie zou de kostenoriëntatie tot in de kleinste details kunnen worden uitgewerkt.

Globaliteit

Naast de eis van kostenoriëntatie is echter uitdrukkelijk ook de eis van *globaliteit* geformuleerd. De eis van globaliteit komt voort uit de gedachte dat de algemene uitkering uitdrukking moet geven aan de autonomie van gemeenten. Binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is, worden gemeenten geacht een grote mate van beleidsvrijheid te hebben bij de uitoefening van hun taken. Die beleidsvrijheid veronderstelt ook een grote mate van bestedingsvrijheid van de financiële middelen. De verdeling dient de beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid van de financiële middelen te waarborgen. *Globaliteit* is nodig om te voorkomen dat het gemeentefonds een optelsom wordt van specifieke uitkeringen. Het laatste zou het geval zijn als van elke individuele activiteit van een gemeente kan worden bepaald hoeveel geld daarvoor in het gemeentefonds is opgenomen. Het verdeelsysteem werkt in dat geval sterk normerend op de afweging van gemeenten. Het wekt al snel de suggestie dat de rijksoverheid zegt dat gemeenten voor een bepaalde taak een bepaald bedrag moeten uitgeven. Dit is in strijd met de autonomie van gemeenten. Maar ook intern, binnen de gemeente, bestaat het gevaar dat claims worden gelegd op gelden. De afwegingsfunctie van de begroting wordt zo belemmerd.

4.

Het verdeelonderzoek

Bij het zoeken naar de juiste verdeling is uitgebreid onderzoek gedaan om de kostenfactoren van gemeenten in kaart te brengen. Daarbij is gebruik gemaakt van de verschillenanalyse, een onderzoeksmethodiek die door Cebeon is ontwikkeld. Kenmerk van deze methode is dat het zich niet richt op de absolute niveaus van de gemeentelijke uitgaven, maar op de variatie in gemeentelijke uitgavenniveaus. Voorwaarde voor de onderzoeksaanpak was het voldoen aan de geformuleerde uitgangspunten van kostenoriëntatie en globaliteit.

Deze onderzoeksmethodiek is niet alleen gebruikt bij de totstandkoming van het verdeelmodel maar ook bij het onderhoud van het verdeelstelsel. Bij de ontwikkeling van het verdeelmodel is immers de afspraak gemaakt de kostenontwikkeling jaarlijks te vergelijken met de verdeling. Als de kosten zich op een taakveld zich anders zouden ontwikkelen dan het verdeelmodel veronderstelt kan dat aanleiding zijn om de verdeling aan te passen. Op deze wijze hoopt men grote schoksgewijze aanpassingen te voorkomen. In het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds (POR) wordt door middel van een Scan een vergelijking gemaakt tussen de verdeling en de kosten. Op basis van deze Scan zijn de afgelopen jaren een aantal verdeelonderzoeken opgestart. Deze verdeelonderzoeken zijn ook gebaseerd op de verschillenanalyse.

De belangrijkste fasen van deze onderzoeksmethode zijn de volgende:

1. *Clustering van gemeentelijke activiteiten*: gemeentelijke activiteiten zijn gegroepeerd in clusters, die enerzijds zo breed mogelijk zijn maar anderzijds wel een zekere (inhoudelijke) samenhang hebben in de zin van uitwisselbaarheid, wettelijke voorschriften en gelijke dominante structuurkenmerken die de hoogte van de uitgaven bepalen.
2. *Uitgavenanalyse*: voor een steekproef van gemeenten worden gegevens over de netto-uitgaven⁷ per cluster verzameld. Daarbij wordt zo goed mogelijk gecorrigeerd voor boekingsverschillen, verschillen in toerekening van apparaatskosten, en zo meer. Uitgaven waarvan men vindt dat deze niet bij een standaardvoorzieningenniveau horen worden buiten beschouwing gelaten.
3. *Verschillenanalyse*: per cluster worden de uitgaven uitgedrukt in een bedrag per inwoner (of een andere schaalvariabele). Voor de verschillen in bedragen per eenheid worden verklaringen gezocht in verschillen in gemeentelijke structuurkenmerken. Het gaat daarbij om verschillen in regiofunctie en in sociale en fysieke structuur.
4. *Constructie van ijkpunten*: per cluster wordt een ijkpunt geformuleerd. Een ijkpunt is een geobjectiverde indicatie of norm per gemeente voor het uitgavenniveau van met elkaar samenhangende taken. Het heeft de vorm van een formule voor de 'normuitgaven'. Als variabelen zijn daarin opgenomen verklarende structuurkenmerken (ook wel 'kostendrijvers' genoemd) die bij de verschillenanalyse zijn gevonden. Verschillen in gemeentelijk beleid worden niet gehonoreerd in een geobjectiveerd verdeelstelsel en zijn daarom niet in de ijkpunten meegenomen.
5. *Constructie van een verdeelmodel*: de combinatie van ijkpuntformules valt niet zonder meer te gebruiken als verdeelmodel. Verdeelmaatstaven dienen te voldoen aan een aantal bijkomende eisen, zoals: objectief en periodiek meetbaar, geen hoge administratieve lasten, beleidsneutraal, niet doelgebonden, dezelfde dynamiek als de

⁷ Netto-uitgavengegevens dat wil zeggen: uitgaven minus op de activiteiten betrekking hebbende specifieke inkomsten.

desbetreffende uitgaven.⁸ Bij de vertaling van ijkpuntformules naar een verdeelmodel wordt gestreefd naar zo gering mogelijke aansluitingsverschillen tussen de uitkomsten van de ijkpuntformule en die van het verdeelmodel.

In elke fase van het onderzoek worden afwegingen gemaakt die te maken hebben met de uitgangspunten van kostenoriëntatie en globaliteit. In fase 1 is dat de keuze over het aantal en de omvang van de clusters, bepalend voor de mate van globaliteit. Naarmate de clusters breder zijn, dus meer taken omvatten, werkt de toedeling van middelen uit dat cluster minder normerend voor afzonderlijke taken. Om die reden zijn zeer gedetailleerde onderzoeksvoorstellen die uitgingen van een verdeling op basis van een prijs per product afgewezen. Het aantal clusters was aanvankelijk beperkt tot een veertiental. Inmiddels zijn het er zestien. Daarbij zien we in de praktijk dat bij de verdeelonderzoeken steeds vaker gebruik gemaakt wordt van subclusters, met aparte ijkpunten. Uit analytisch oogpunt is dit zeer begrijpelijk maar door bij de verdeelonderzoeken op steeds meer subcluster niveau te ijken wordt ook de kans op een steeds verfijnder verdeelmodel groter.

In fase 2 gaat het om de vraag welke nauwkeurigheidsmarges moeten worden aangehouden voor de eenduidigheid van het cijfermateriaal. In de fasen 3 en 4 is de vraag aan de orde hoe ver het zoeken naar verklaringen voor uitgavenverschillen moet gaan. Het gaat in deze fasen om het vinden van de meest passende ijkpuntformule, waarbij steeds weer nieuwe verklarende variabelen kunnen worden toegevoegd om de verschillen tussen werkelijke uitgaven en de uitkomsten van de tot dan gevonden formule verder te beperken. Niet alle gevonden structuurkenmerken hoeven te worden meegenomen. Bijvoorbeeld: toeristengemeenten hebben in bepaalde clusters hogere uitgaven. Omdat de mening is dat die hogere uitgaven door de toeristen zelf moeten worden opgevangen (via heffing van toeristenbelasting bijvoorbeeld) is die factor niet meegenomen in de ijkpuntformule (die normatief is). Ook van belang hierbij in welke mate van beleidsvrijheid binnen een cluster voor gemeenten bestaat. Hoe meer beleidsvrijheid, hoe globaler de ijkpuntformule kan zijn. De beleidsvrijheid van gemeenten blijkt vaak een relatief begrip. De vrijheid van gemeenten wordt niet alleen beperkt door wet- en regelgeving, veelal geldt hierbij dat de gemeentelijke beleidsvrijheid in de praktijk vooral gericht is 'op de vrijheid om niets anders te zijn dan andere Nederlandse gemeenten.'⁹ Het is daarbij zeer verleidelijk om steeds verder te gaan zoeken naar mogelijkheden om verschillen in kosten te objectiveren.

In fase 5 ten slotte speelt de vraag hoe variabelen kunnen worden vervangen door aanvaardbare verdeelmaatstaven. Niet elke kostendrijver is immers geschikt als verdeelmaatstaf. De veronderstelling is dat de eisen die aan verdeelmaatstaven worden gesteld, leiden tot een beperking van het aantal maatstaven. In de praktijk blijkt dat door de toegenomen kwaliteit van statistische informatie deze belemmering veel minder vaak opgeld doet. Daarmee ligt de weg open tot het zoeken naar een nog optimalere verdeling.

⁸ TK 1995-1996, 24 552 nr.3.

⁹ Brasz, dr. H.A. Veranderingen in het Nederlandse Communalisme, Assen 1960, blz. 180.

5.

De motieven voor differentiatie in de verdeling

Als we naar de achtergronden kijken van waaruit de toegenomen differentiatie vorm heeft gekregen kunnen we verschillende omstandigheden onderscheiden. De genoemde achtergronden sluiten elkaar niet en in de praktijk zien we vaak dat verschillende motieven aan de orde kunnen zijn. In bijlage 2 zijn de belangrijkste wijzigingen in de maatstaven sinds 1997 geïnventariseerd.

Integrale verdeelonderzoeken

De belangrijkste oorzaken van de verdere verfijning van het verdeelstelsel zijn de integrale verdeelonderzoeken die sinds 1997 zijn uitgevoerd. Naast het ijkken van de nog niet geijkte clusters *Openbare orde en veiligheid*, *Fysiek milieu*, *Wegen en water*, *Bevolkingszaken* en *Bestuursorganen* in 2001 gaat het dan om de herijking van de clusters *Bijstand en zorg* in 2005 en *Openbare orde en veiligheid* in 2007.

Elke herijking lijkt een verdere verfijning van de verdeling in de hand te werken. Doordat binnen de bestaande verdeling van een cluster wordt gezocht naar de oorzaak van het niet aansluiten van de kosten bij de verdeling van dat cluster wordt het zicht op het geheel belemmerd. De neiging is immers om vooral te zoeken naar objectieve verklaringen die de kostenverschillen binnen dat specifieke cluster verkleinen. De globaliteit legt het daarbij af tegen de kostenoriëntatie.

Beleidsinhoudelijke motieven

Vanuit de rijksoverheid is het verleidelijk om via de verdeling van de algemene uitkering tegemoet te komen aan de extra kosten die een bepaalde omstandigheid met zich meebrengt. Het Rijk hoeft dan niet zelf met extra middelen over de brug te komen maar kan volstaan met het aanpassen van de verdeling. Gemeenten worden zo geacht te kunnen voldoen aan de door het Rijk beleidsmatig gewenste uitgaven. Het Rijk doet daarmee een normatieve uitspraak over de gewenste hoogte van de gemeentelijke uitgaven. Een voorbeeld is de herijking van de cluster *Openbare orde en veiligheid*, maar ook de recente voornemens om een maatstaf voor gemeenten met een krimpende bevolking in te voeren. Een ander voorbeeld is de tijdelijke maatstaf stemmachines in 2006 en 2007.

Symboliek speelt hierbij soms ook een rol. Een voorbeeld is de toevoeging van de maatstaf '75-85 jarigen'. Iedereen die tussen de 75 en 85 is ook ouder dan 65. Getalsmatig is het ook niet zo dat voor deze leeftijdscategorie sprake is van grootscheepse verhuizingen van de ene gemeente naar de andere gemeente. Natuurlijk zijn er gemeenten die relatief meer woonvoorzieningen voor ouderen hebben dan anderen, maar het effect is relatief beperkt. De nieuwe maatstaf differentieert dan ook nauwelijks ten opzichte van bestaande maatstaven en het effect kan ook met behulp van bestaande maatstaven worden benaderd, maar de maatstaf wordt toch opgenomen omdat hij appelleert aan een rechtvaardigheidsgevoel. Hetzelfde geldt voor de maatstaf 'lage inkomens met een drempel' naast de al bestaande maatstaf 'lage inkomens'.¹⁰ Door een dergelijke maatstaf op te nemen lijken de beheerders zich in te dekken tegen het verwijt dat men met een bepaalde factor geen rekening heeft gehouden. De inhoudelijke herkenbaarheid van de verdeling wordt daardoor groter.

¹⁰ Bij de verdeling van de WMO wordt daarnaast nog gebruik gemaakt van het 'gemiddeld gestandaardiseerde inkomen' als verdeelmaatstaf.

De maatstaf ‘gemeentelijke herindeling’ is gedurende de afgelopen 13 jaar tot tweemaal toe gewijzigd. De eerste wijziging beoogde een betere benadering van de kosten van herindeling te bewerkstelligen. De laatste wijziging lijkt vooral ingegeven door de wens om herindelende gemeenten een extraatje te geven als stimulans voor de herindeling. Het is niet gebaseerd op kostenonderzoek maar op de veronderstelling dat het onwenselijk is dat herindelingen geblokkeerd zouden worden door een ontoereikende tegemoetkoming.

Tegemoetkoming aan specifieke groep gemeenten

Een beperkte aanpassing kan van grote betekenis zijn voor een kleine groep van gemeenten, terwijl voor de meerderheid van de gemeenten de wijziging nauwelijks enig merkbaar effect heeft. De verleiding is dan groot om ten behoeve van een kleine groep van gemeenten een groot gebaar te maken waar de overige gemeenten weinig hinder van ondervinden. De verschillende wijzigingen in de leerlingenmaatstaven getuigen hiervan. Maar ook de door aanpassing van de maatstaf bodemgesteldheid. Het ultieme voorbeeld daarvan is het extra vaste bedrag voor de gemeente Baarle-Nassau.

Een recent voorbeeld betreft de invoering van de krimpmaatstaf. Uit verschillende onderzoeken is niet gebleken dat krimpgemeenten te maken hebben met extra kosten die niet al door het bestaande verdeelstelsel worden gehonoreerd. Zonder dat het verdeelstel daarvoor specifiek op is gebouwd honoreert het namelijk al de extra kosten die gepaard gaan met dalende inwonertallen. De mogelijke extra kosten lijken vooral te zitten in de (toekomstige) herstructureringsopgaven waarvoor deze gemeenten zich geplaatst zitten. Voor welk deel deze uiteindelijk ten laste van de gemeente komen valt nog te bezien. Met deze maatstaf is vooral politiek het signaal afgeven dat men de krimpproblematiek serieus neemt.

Het gevaar ontstaat daardoor dat de ene verfijning de andere als het ware uitlokt. Een goed voorbeeld vormt de steeds verdergaande detaillering van alle maatstaven die met bodemgesteldheid te maken hebben. De extra kosten die gemeenten hebben als gevolg van een slechte bodemgesteldheid heeft geleid tot een woud van maar liefst negen maatstaven die ieder slechts een beperkt aandeel in de totale verdeling hebben. Er zou al veel gewonnen zijn als de verschillende maatstaven geclusterd zouden worden tot een of twee maatstaven. Het is onmiskenbaar waar dat een slechte bodemgesteldheid leidt tot hogere kosten op het fysieke domein van gemeenten. In de huidige verdeling komt dit tot uiting in de verdeling van de cluster *Wegen en water* en bij de cluster *Riolering*. De vergaande verfijning van de maatstaf had wellicht achterwege kunnen blijven als ook het kostenverhogende aspect van de bodemgesteldheid bij de andere fysieke clusters in ogenschouw was genomen.

Beperken herverdeeleeffecten

Een ander motief tot differentiatie kan ook zijn het beperken van herverdeeleeffecten. De onderverdeling van de maatstaf historische kernen in klein, middelgroot en groot is daarvan een voorbeeld. Deze aanpassing kwam tot stand op aandringen van de Tweede Kamer, daartoe aangespoord door een groep belanghebbende gemeenten. Deze aanpassing was niet gebaseerd op kostenoriëntatie maar op beperking van negatieve herverdeeleeffecten van (een deel van) deze gemeenten. Ook de extra maatstaf bijstandsontvangers die per 2010 is ingevoerd is vooral bedoeld om herverdeeleeffecten op te vangen.

Verdeeltechnische redenen

Als gevolg van beleidsinhoudelijke veranderingen in doeluitkeringen die een sterke inhoudelijke relatie hebben met de verdeling van de algemene uitkering wordt ook nader gedifferentieerd. Een voorbeeld hiervan is de opsplitsing van de ISV-maatstaf in het gemeentefonds.

De inkomensmaatstaf 'OZB' is met ingang van 2006 als gevolg van de afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen gesplitst in een drietal inkomensmaatstaven te weten, 'OZB woning eigenaren', 'OZB niet-woningen eigenaren' en 'OZB niet-woningen gebruiker'. Deze aanpassingen zijn te beschouwen als een verdeeltechnische aangelegenheid.

Overheveling van specifieke uitkeringen

Met de recente overheveling van de zogenaamde bommenregeling werd ook de nieuwe maatstaf nieuwbouwwoningen geïntroduceerd. Dit om specifiek tegemoet te komen aan gemeenten die als gevolg van hun grote bouwopgaven hogere kosten maken voor het opsporen van explosieven.

6.

Argumenten voor en tegen de differentiatie van de verdeling

De Raad heeft in zijn adviezen vaak gewezen op de steeds verdergaande verfijning van de verdeling, maar heeft de trend niet kunnen keren. Overigens moet worden opgemerkt dat de Raad in een aantal gevallen ook zijn instemming heeft betuigd met maatregelen die tot een verdere detaillering van de verdeling hebben geleid. In zijn advies over de positie van de G4 in het gemeentefonds doet de Raad zelf ook een aantal voorstellen voor introductie van nieuwe maatstaven zoals de 'internationale centrumfunctie', een maatstaf voor 'cumulatie van persoonsgebonden problemen'.¹¹ In het POR-advies 2010 heeft de Raad ook gepleit voor een 'inkomensvermogensmaatstaf'.¹²

Er zijn weliswaar veel maatstaven, maar er gaat ook veel geld in het gemeentefonds om. Ruim 17 miljard euro verdelen met 60 maatstaven over 431 gemeenten lijkt daarom nog niet zo bezwaarlijk. Lang niet alle maatstaven zijn voor alle gemeenten relevant. Dat geldt in het bijzonder voor de vaste bedragen voor de G4, de wadde gemeenten, maar ook voor maatstaven als buitenwater of leerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs. Ook zijn de waarden en de bedragen van veel fysieke maatstaven zoals 'oppervlakte land' en 'binnenwater', 'kernen', 'historische kernen', 'historisch vaarwater' en dergelijke over de jaren stabiel. Ze vergen dan ook zowel bij de verdelers als bij de ontvangers weinig onderhoud. Het soms wel gehanteerde argument dat minder maatstaven ook minder onderhoud zouden vergen is dus betrekkelijk. Daarbij geldt dat het technisch voor gemeenten met de hen ter dienste staande programma's relatief eenvoudig is de uitkomst van de verdeling van het gemeentefonds van jaar op jaar uit te rekenen. De meeste gemeenten bekommeren zich in de dagelijkse praktijk vooral om de omvang van de eigen algemene uitkering en veel minder om de verdeling daarvan. Niet iedereen die zich beroepsmatig met de verdeling

¹¹ Rfv, *Naar een transparante financiële verhouding tussen het Rijk en de vier grote steden*, december 2009.

¹² Rfv, *Advies periodiek onderhoudsrapport 2010*, november 2009.

bezighoudt (bijvoorbeeld als verdeler of ontvanger van de middelen) is dan ook overtuigd van de nadelen van vergaande detaillering van het verdeelstelsel. De verdeling wordt in de praktijk in eerste aanleg als een gegeven beschouwd, pas bij wijzigingen in de verdeling krijgt deze betekenis.

Het probleem is dan ook niet de techniek maar eerder bestuurlijk van aard. Het is in dat verband aardig dat de huidige verdeling heel redelijk kan worden benaderd met veel beperkter aantal maatstaven, maar verdelen is meer dan techniek alleen. Het aantal verdeelmaatstaven is in veel opzichten ook niet het eigenlijke probleem. Het aantal maatstaven is eerder het symbool van een te ver doorgeschoten normeringsdrift van de rijksoverheid.

Een eerlijke verdeling is uiteindelijk een normatieve kwestie. In Nederland ligt daarbij van oudsher een zwaar accent op het streven naar gelijkheid. Bij het zoeken naar een rechtvaardige verdeling is er een bijna onstuitbare drang naar het zoeken naar een steeds verfijndere verdeling, alle pleidooien voor eenvoud ten spijt. De kern van elk verdeelvraagstuk is een normatieve bestuurlijke uitspraak over het kostenniveau dat de rijksoverheid wenst te honoreren en met welke factoren zij daarbij rekening wenst te houden. Met de omvangrijke verdeelonderzoeken wordt in zekere zin legitimiteit en draagvlak 'gekocht' voor de verdeling. Voor een deel levert dat overigens een schijnrechtvaardigheid op.

Nu er bij de verdeling met steeds meer kenmerken rekening wordt gehouden kan dat ook worden gezien als een symptoom van de beperking van de beleidsvrijheid van gemeenten. Hoe meer beleidsvrijheid, hoe globaler de ijkpuntformule immers kan zijn. Door de vergaande detaillering van de verdeling ontstaat ook het gevaar van een zekere schijnexactheid en willekeur. Daarbij doet een ingewikkelde verdeling afbreuk aan de gewenste transparantie. De verschillende aanpassingen in de verdeling leiden niet tot een werkelijke, aanzienlijke en uitlegbare verbetering van de verdeling. Daarmee ondergraaft het uiteindelijk ook het bestuurlijk draagvlak voor de verdeling. In eerste aanleg kan een verfijning in veel gevallen overigens juist tot meer bestuurlijk draagvlak van het verdeelmodel leiden, zeker bij de gemeenten die daardoor worden bevoorreed. Voor een individuele gemeente of een groep van gemeenten is het soms belangrijk dat door een maatstaf een erkenning van feiten en omstandigheden die door die gemeenten als kostenverhogend worden ervaren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de gemeenten die met een dalende bevolking hebben te maken. Al gaat het voornamelijk om een bescheiden bedrag, het is vooral de erkenning van de bijzondere omstandigheid die telt. Maar al snel roept dat de vraag op waarom ook niet met een andere kostenverhogende factor rekening gehouden zou moeten worden. Dit opent voor het Rijk de weg om vooral die factoren te honoreren die aansluiten bij het rijksbeleid. Het karakter van de algemene uitkering verandert sluipenderwijs in bekostigingsinstrument voor rijksbeleid. Het beperken van herverdeel-effecten bij het overhevelen van specifieke uitkeringen in naar het gemeentefonds verstrekt ongewild deze trend. Gemeenten zijn weliswaar vrij anders te beslissen over de besteding van de algemene uitkering maar er gaat ontegenzeggelijk een normerende werking uit van de verdeling.

7.

Slotbeschouwing

De huidige detailleringdrift is te ver doorgeschoten. Een oordeel over de eenvoud van de verdeling kan echter niet los worden gezien van de bestuurlijke verhoudingen en de daarbij passende financiële verhouding. Er ligt immers een relatie met taak en schaal

van de gemeenten, de (on)wenselijkheid van differentiatie in takenpakket van gemeenten en de wijze van bekostiging van taken. Naarmate de algemene middelen minder worden, wordt een precieze verdeling belangrijker. De relatie met de omvang van de belastingscapaciteit spreekt voor zich. Naarmate gemeenten een kleiner belastinggebied hebben, luistert de verdeling nauwer. Het belastinggebied dient er immers ook toe om verdeelstoornissen op te vangen.

Bijlage I

Aandeel verdeelmaatstaven in de totale verdeling (% van totaal)

Gemeentefonds	Omvang 2010 [€ mln]	Aandeel 2010 [%]
<i>Algemene uitkering</i>	15.526	86,05%
<i>Inkomstenmaatstaven</i>	-1.953	-10,82%
1a OZB woningen eigenaren	-1.267	-7,02%
1b OZB niet-woningen gebruikers	-306	-1,70%
1c OZB niet-woningen eigenaren	-380	-2,11%
<i>Sociale structuur</i>	8.418	46,66%
2 Inwoners	3.371	18,68%
3 Eenouderhuishoudens	108	0,60%
4 Inwoners < 20 jaar	1.361	7,54%
5 Inwoners > 64 jaar	317	1,76%
5a Inwoners 75 - 85 jaar	35	0,19%
6 Inwoners waddengemeenten	5	0,03%
7 Lage inkomens	297	1,65%
7a Lage inkomens (drempel)	797	4,42%
8 Bijstandsontvangers	643	3,56%
- IOAW	15	0,08%
- IOAZ	3	0,02%
- WWB	625	3,46%
9 Schaalnadeelfactor	30	0,17%
10 Schaalvoordeelfactor	606	3,36%
11 Uitkeringsontvangers	206	1,14%
- IOAW	1	0,01%
- IOAZ	0	0,00%
- mijnwerkers	0	0,00%
- militairen	2	0,01%
- Wajong	30	0,17%
- WAO	91	0,50%
- WAZ	6	0,03%
- WIA	10	0,06%
- WSW	21	0,12%
- WWB	46	0,25%
12 Minderheden	641	3,55%
<i>Centrumfunctiemaatstaven</i>	2.394	13,27%
13 Lokaal klantenpotentieel	1.317	7,30%
14 Regionaal klantenpotentieel	395	2,19%
15 Leerlingen vo	478	2,65%
15a Leerlingen (v)so	182	1,01%
- SO/VSO	94	0,52%
- SO/VSO duur	86	0,48%

- SO/VSO duur 2	0	0,00%
- SO/VSO duur 3	0	0,00%
- SO/VSO duur 6	1	0,01%
15c Extra groei jongeren	13	0,07%
15b Extra groei leerlingen VO	10	0,06%
<i>Fysieke structuur</i>	5.676	31,46%
16 Land	171	0,95%
17 Land btot	-1	-0,01%
18 Land bftot	155	0,86%
19 Binnenwater	11	0,06%
20 Oppervlakte buitenwater	12	0,07%
21 Oppervlakte bebouwing	73	0,40%
22 Opp bebouwing kom * bfk	404	2,24%
23 Opp bebouwing nietkom * bfnk	71	0,39%
24 Woonruimten	2.132	11,82%
- Cap. Bijzondere woongeb.	97	0,54%
- Recreatiewoningen	29	0,16%
- Woningen	1.974	10,94%
- Wooneenheden	32	0,18%
25 Woonruimten * bfk	367	2,03%
26 Woonruimten * btot	40	0,22%
27a Histk. basis ≤ 40 ha.	8	0,04%
27b Histk. basis 40 - 65 ha.	5	0,03%
27c Histk. basis > 65 ha.	33	0,18%
28 Hist. kernen met historisch water	13	0,07%
29 Bewoonde oorden 1930	62	0,34%
30 Bewoonde oorden 1930 en hist. kernen	126	0,70%
31a isv (a)	23	0,13%
31b isv (b)	14	0,08%
32 Omgevingsadressendichtheid	1.399	7,75%
33 Oad btot	1	0,01%
34 Oever bftot	11	0,06%
35 Oever dh bftot	68	0,38%
36 Kernen	44	0,24%
37 Kernen bfnk	78	0,43%
38 Bedrijfsvestigingen	158	0,88%
46a. Kernen (500)	48	0,27%
46b. OZB-waarde niet-woningen	150	0,83%
<i>Vaste bedragen</i>	839	4,65%
39 Vast bedrag	183	1,01%
40 Vast bedrag Amsterdam	294	1,63%
41 Vast bedrag Rotterdam	165	0,91%
52 Vast bedrag Den Haag	126	0,70%
43 Vast bedrag Utrecht	70	0,39%
44 Vast bedrag waddengemeenten	1	0,01%
45 Vast bedrag Baarle-Nassau	0	0,00%

Herindelingen	27	0,15%
<i>Overige maatstaven</i>	119	0,66%
47 Suppletiebedrag OZB	60	0,33%
48 Verf. Riolering	57	0,32%
49 Suppletie		0,00%
Correctiebedrag VhRoSv	0	0,00%
Bijstandsontvangers	2	0,01%
<i>Aanvullende uitkering Artikel 12</i>	19	0,11%
<i>Integratie- en decentralisatie-uitkeringen</i>	2.498	13,85%
Integratie-uitkeringen	1.626	9,01%
Decentralisatie-uitkeringen	872	4,83%
Totaal gemeentefonds	18.042	100,00%

Bijlage II

Inventarisatie van de nieuwe en gewijzigde verdeelmaatstaven sinds 1997

Aanpassing van de leerlingenmaatstaf

Om tegemoet te komen aan de gemeenten die belast zijn met de huisvesting van een aantal wel zeer specifieke schoolsoorten binnen het speciaal onderwijs is gekozen voor een differentiatie van 'minder dure' en 'dure leerlingen'. Aan de leerlingen van die scholen is een verschillend gewicht toegekend. In de praktijk bleek een aantal gemeenten een nadeel te ondervinden omdat de honorering van de kostenverschillen binnen het gemeentefonds onvoldoende aansluit bij de werkelijke kosten van scholen met een zeer beperkte groepsgrootte. Daarom is in 2000 kort na de overheveling van de middelen voor onderwijshuisvesting gekozen voor een nadere differentiatie binnen de categorie dure leerlingen. Leerlingen waarvoor een groepsgrootte van 2, 3 of 6 is voorgeschreven geldt een apart meegewogen. Een zevental gemeenten was met de invoering van deze maatregel gebaat.¹³

De herziening verdeling 2001

Bij de aanpassing van het verdeelstelsel per 2001 is ook een aantal nieuwe maatstaven toegevoegd. Zo is de maatsstaf land- en binnenwater opgesplitst in twee afzonderlijke maatstaven. Dit maakte een verschil in waardering mogelijk die beter aansloot op de kosten. Dit hing samen met de introductie van de maatstaf oeverlengte die een betere verklaring bood voor de kosten op de cluster *Wegen en water*.

De maatstaf kernen is geïntroduceerd als verklaring voor de verschillen in kosten die samenhangen met het onderhoud en beheer van de lengte van het lokale wegennet. Ook bij de cluster *Openbare en orde en veiligheid* bleek de maatstaf kernen de kostenverschillen die samenhangen met de uitgestrektheid van het gebied te verklaren. De maatstaf bedrijfsvestigingen is toegevoegd om de kostenverschillen op de clusters *Wegen en water*, *Fysiek milieu* en *Openbare orde en veiligheid* te verklaren.

- Bodemgesteldheid

De bestaande maatstaf 'bodemgesteldheid' is bij de herziening van 2001 vervangen door een geavanceerdere maatstaf die een gedifferentieerde verdeling op basis van grondsoort (veen, klei-veen en klei) alsmede met de ligging van de grond. Tegelijkertijd werden de bestaande vijf bodemmaatstaven uitgesplitst in een achttal nieuwe bodemmaatstaven.

- Historische kernen

Tijdens de kamerbehandeling van de aanpassing van het verdeelstelsel per 2001 is discussie ontstaan over de maatstaf 'historische kernen'. Op aandringen van de Tweede Kamer (daartoe aangespoord door een groep belanghebbende gemeenten) werd de groep historische kernen ≤ 65 hectare gesplitst in twee groepen, te weten kernen ≤ 40 hectare en kernen > 40 en ≤ 65 hectare. Tevens werden de gewichten van de groep kernen > 40 en ≤ 65 hectare en van de groep > 65 hectare vergroot. Deze aanpassing was niet gebaseerd op kostenoriëntatie maar op beperking van negatieve herverdeeleeffecten van (een deel van) de betrokken gemeenten.

¹³ Rfv, *Aanpassing leerlingenmaatstaf*, maart 1999.

Tussentijdse evaluatie decentralisatie onderwijshuisvesting

Als gevolg van de evaluatie decentralisatie onderwijshuisvesting in 2002 is een drietal specifieke maatstaven ingevoerd dat tegemoetkomt aan de extra kosten van bepaalde groepen van gemeenten. Gemeenten die te maken hadden met een snelle groei van het aantal leerlingen werden gecompenseerd voor de extra investeringskosten in de onderwijshuisvesting. Het betrof de maatstaf 'sterke groei jongeren' en de maatstaf 'sterke groei leerlingen voortgezet onderwijs'. Daarnaast werd een maatstaf toegevoegd als tegemoetkoming aan met name kleine gemeenten die voor streekscholen een zekere centrumfunctie vervullen. Het gaat om de maatstaf extra leerlingen streekscholen' (aantal leerlingen (V) SO en VO. De noodzaak van deze maatstaf is bij herijking van de cluster *Educatie* in 2006 komen te vervallen omdat gekozen werd voor een groter gewicht van de leerlingenmaatstaf. Feitelijk betekende dit op dat moment dus een vereenvoudiging van het verdeelstelsel.

Aanpassing ISV-maatstaf

Bij de stadvernieuwing worden gemeenten geacht ook uit eigen middelen bij te dragen. De maatstaf stadsvernieuwing binnen de algemene uitkering was bedoeld als tegemoetkoming in deze eigen bijdrage van gemeenten. Bij de invoering van het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) is de maatstaf gesplitst in a en een b variant. De a-variant slaat op de klassieke stadsvernieuwingsopgave terwijl de b-variant tegemoet komt aan de extra kosten in het kader van stedelijke vernieuwing. De maatstaf ISV is overigens een maatstaf die is gebaseerd op de verdeelsleutel ISV en dus feitelijk bestaat uit een samenstel van nagenoeg alle verdeelmaatstaven die bij de verdeling van het ISV-budget worden gebruikt.

Lage inkomens met een drempel

Bij de herijking van de cluster Zorg en bijstand in 2005 werd geconstateerd dat niet elk huishouden met een laag inkomen direct tot extra kosten voor gemeenten leidt. Het bleek dat er een zekere omvang nodig is voordat een gemeente bijvoorbeeld een minimabeleid gaat voeren dat tot aantoonbare extra kosten leidt. Daartoe is een aparte maatstaf huishoudens met een laag inkomen met een drempel ingevoerd. Pas indien het aantal lage inkomens meer dan 10% van het aantal woonruimten van hetzelfde jaar bedraagt, levert dit een gemeente extra algemene uitkering op. De gekozen uitwerking is echter zodanig dat de maatstaf qua verdeling zeer beperkte betekenis heeft.¹⁴

Inwoners 75-85 jaar

De maatstaf 'ouderen' bestaande uit inwoners van 65 jaar en ouder is in 2006 verder gedifferentieerd. Bij de ijking van de cluster *Maatschappelijke zorg* is namelijk de maatstaf 'ouderen 75-85' opgenomen. Dit om de gevolgen van de toenemende vergrijzing te vangen. De grens is gelegd bij 85 jaar omdat vooral de leeftijdscategorie 75-85 jarigen extra kosten voor de gemeente met zich brengt. Ouderen boven het 85^{ste} levensjaar worden relatief vaker in een verzorgingstehuis opgenomen. Deze maatstaf liep ook vooruit op de inwerkingtreding van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). Het budget dat via deze maatstaf verdeeld wordt is niet alleen beperkt maar ook de toegevoegde verklarende werking is gering.

¹⁴ Het gaat namelijk om het aantal huishoudens met een laag inkomen, voor zover dit aantal meer is dan 10% van het aantal woonruimten van hetzelfde jaar. Het blijkt echter dat elke gemeente boven de drempel uitkomt.

Eenouderhuishoudens

De maatstaf eenouderhuishoudens is in 2006 ingevoerd naar aanleiding van de herijking van de cluster *Bijstand en zorg*. Deze maatstaf is van belang omdat deze groep extra zorg en aandacht vraagt. De maatstaf biedt een aanvullende verklaring voor de uitgaven in de sfeer van maatschappelijke opvang/dienstverlening, gezinsondersteuning en opvoedkundige hulp. Het is een maatstaf die vooral tegemoet komt aan de gedifferentieerde bevolkingssamenstelling in stedelijke gemeenten. Bij de ijkpuntonderzoeken in 1997 is deze maatstaf ook al voorgesteld. De reden dat hij destijds niet is opgenomen in de verdeelmaatstaven was de gebrekkige kwaliteit van de relevante statistische gegevens. De kwaliteit van de cijfers van het CBS is sindsdien sterk verbeterd.

Schaal voor- en nadelen bijstandsuitvoering

Bij de het ijken van de uitgaven voor de uitvoeringskosten bijstand is gebleken dat bij gemeenten met een kleine omvang van de bijstandspopulatie een schaalnadeel bestaat en een schaalvoordeel bij een grote bijstandsgroep. Dit heeft geleid tot een splitsing van de schaalfactor uitvoeringskosten bijstand.

Maatstaf stemmachines

In 2006 en 2007 wordt ter compensatie van de kosten van gemeenten die als gevolg van onvoldoende betrouwbare stemmachines over moeten gaan op het stemmen met het rode potlood maar liefst drie nieuwe tijdelijke maatstaven ingevoerd.

Dubbel vast bedrag Baarle Nassau

De gemeente Baarle-Nassau heeft in 2006 een extra vast bedrag gekregen als compensatie voor de extra kosten die deze enclave gemeente heeft als gevolg van de vele grenzen met Belgische enclaves van Baarle Hertog.

Kernen met meer dan 500 adressen

Bij de herijking van de cluster *Openbare orde en veiligheid* per 2007 is naast de bestaande maatstaf 'kernen' een aparte maatstaf 'kernen met minimaal 500 adressen' ingevoerd. De reden hiervoor was dat deze maatstaf beter aansloot bij een zeker minimumomvang die een kern nodig heeft om een brandweerkazerne in stand te houden.

OZB-waarde niet woningen

De maatstaf 'OZB waarde niet woningen' is bij de herijking van de cluster *Openbare orde en veiligheid* ingevoerd als indicator voor de kosten die samenhangen met de bedrijvigheid in een gemeente. Met deze maatstaf wordt naast de maatstaf bedrijfsvestigingen tegemoet gekomen aan de kosten van bedrijvigheid.

Inkomens maatstaf OZB

De inkomensmaatstaf 'OZB' is per ingang 2006 als gevolg van de afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen gesplitst in een drietal maatstaven.

Bodemgesteldheid (2)

De Tweede Kamer heeft de beheerders van het gemeentefonds verzocht nader onderzoek te doen naar een mogelijke aanpassing van de gemeentefondsmaatstaf bodemgesteldheid die recht doet aan het aspect drooglegging. Deze motie werd mede ingegeven door aanhoudende klachten van gemeenten dat de nieuwe maatstaf nog steeds onvoldoende tegemoet kwam aan de kosten van gemeenten met een extreem slechte bodem. In 2007 is

naar aanleiding van dit onderzoek de verdeling verder aangepast. Niet alleen werden de gewichten van de bestaande maatstaven voor slechte bodemgesteldheid aangepast maar ook werd de maatstaf (met dichtheid en bodemfactor gewogen) oeverlengte ingevoerd.

Maatstaf bijstandontvangers

Per 2010 is ook een extra maatstaf bijstandontvangers toegevoegd, dit om herverdeeffecten te ondervangen die door een definitie wijziging van het aantal bijstandontvangers ontstaat.

Het aantal nieuwbouwwoningen

Voor de overheveling van de zogenaamde bommenregeling wordt in 2011 een nieuwe maatstaf “het aantal nieuwbouwwoningen” ingevoerd. Gemeenten die behoren tot de veelgebruikers krijgen per nieuw te bouwen woningen een extra bedrag.

Tijdelijke maatstaf krimpgemeenten

Per 2011 komen gemeenten uit de provincies Limburg, Groningen en Zeeland die gedurende een periode van 7 jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar met meer dan 1% bevolkingsdaling te maken hebben in aanmerking voor een extra bijdrage uit het gemeentefonds. Het gaat hierbij om een herverdeling van het gemeentefonds ten gunste van gemeenten die te maken hebben met een krimpende bevolking.

Bijlage III

Overzicht clusters 2010

Eigen inkomsten

- OZB woningen eigenaar
- OZB niet woningen gebruiker
- OZB niet woningen eigenaar
- Woonruimten

Werk en inkomen

- Huishoudens met laag inkomen
- Huishoudens met laag inkomen (drempel)
- Bijstandontvangers
- ABW- schaalvoordeel
- ABW- schaalnadeel
- Klantenpotentieel regionaal
- Uitkeringsontvangers

Maatschappelijke zorg

- Inwoners
- Jongeren
- Ouderen
- Ouderen 75-85
- Huishoudens met laag inkomen
- Huishoudens met laag inkomen (drempel)
- Bijstandontvangers
- Uitkeringsontvangers
- Minderheden
- Klantenpotentieel lokaal
- Klantenpotentieel regionaal
- Oppervlakte land
- Binnenwater
- Woonruimten
- Omgevingsadressendichtheid
- Eenouderhuishoudens
- Kernen
- Vast bedrag Amsterdam
- Vast bedrag Rotterdam
- Vast bedrag Den Haag
- Vast bedrag Utrecht
- Leerlingen Voortgezet Onderwijs
- Vast bedrag iedere gemeente

Educatie

- Inwoners
- Jongeren
- Huishoudens met laag inkomen (drempel)
- Leerlingen Voortgezet (Speciaal) Onderwijs
- Leerlingen Voortgezet Onderwijs

- Minderheden
- Extra groei leerlingen Voortgezet Onderwijs
- Extra groei jongeren
- Klantenpotentieel regionaal
- Oppervlakte land
- Binnenwater
- Omgevingsadressendichtheid
- Kernen

Kunst en ontspanning

- Inwoners
- Klantenpotentieel lokaal
- Klantenpotentieel regionaal
- Woonruimten

Groen

- Inwoners
- Woonruimten

Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing

- Huishoudens met laag inkomen
- Minderheden
- Oppervlakte land
- Binnenwater
- Woonruimten
- ISV (a)
- ISV (b)
- Omgevingsadressendichtheid
- Vast bedrag Amsterdam
- Vast bedrag Rotterdam
- Vast bedrag Den Haag
- Vast bedrag Utrecht
- Vast bedrag iedere gemeente

Oudheid

- Oppervlakte historische kernen <40 ha.
- Oppervlakte historische kernen 40-64 ha.
- Oppervlakte historische kernen > 64 ha.
- Bewoonde oorden 1930
- Historische woningen in bewoonde oorden
- Woonruimten

Riolering

- Oppervlakte land
- Oppervlakte land * % slechte bodem
- Woonruimten
- Woonruimten * % slechte bodem
- Omgevingsadressendichtheid
- Omgevingsadressendichtheid * % slechte bodem

Reiniging

- Inwoners
- Woonruimten

Wegen en water

- Inwoners
- Klantenpotentieel lokaal
- Oppervlakte land
- Oppervlakte land * bodemfactor gemeente
- Binnenwater
- Buitenwater
- Oppervlakte bebouwing kern * bodemfactor kern
- Oppervlakte bebouwing buitengebied * bodemfactor buitengebied
- Woonruimten
- Woonruimten* bodemfactor kern
- Oppervlakte historische kernen 40-64 ha.
- Oppervlakte historische kernen > 64 ha.
- Lengte historisch water
- Omgevingsadressendichtheid
- Oeverlengte * bodemfactor gemeente
- Oeverlengte * dichtheid */ bodemfactor gemeente
- Bedrijfsvestigingen
- Vast bedrag iedere gemeente

Openbare orde en veiligheid

- Inwoners
- Kernen met minmaal 500 adressen
- WOZ waarde niet woningen
- Nieuwbouwwoningen
- Huishoudens met laag inkomen (drempel)
- Minderheden
- Klantenpotentieel lokaal
- Klantenpotentieel regionaal
- Oppervlakte land
- Binnenwater
- Buitenwater
- Oppervlakte bebouwing totaal
- Woonruimten
- Omgevingsadressendichtheid
- Kernen
- Bedrijfsvestigingen
- Vast bedrag iedere gemeente
- Vast bedrag Amsterdam
- Vast bedrag Rotterdam
- Vast bedrag Den Haag
- Vast bedrag Utrecht

Fysiek milieu

- Inwoners
- Klantenpotentieel regionaal
- Oppervlakte land
- Binnenwater
- Oppervlakte bebouwing totaal
- Woonruimten
- Omgevingsadressendichtheid
- Bedrijfsvestigingen
- Vast bedrag voor iedere gemeente

Bevolkingszaken

- Inwoners
- Minderheden
- Vast bedrag voor iedere gemeente
- Vast bedrag gemeente Den Haag

Bestuursorganen

- Inwoners
- Klantenpotentieel lokaal
- Klantenpotentieel regionaal
- Woonruimten
- Omgevingsadressendichtheid
- Vast bedrag voor iedere gemeente
- Vast bedrag Amsterdam
- Vast bedrag Rotterdam
- Vast bedrag Den Haag
- Vast bedrag Utrecht

Algemene ondersteuning/Overig

- Inwoners
- Krimp
- Wadden t/m 2500 inwoners
- Wadden 2500 -7500 inwoners
- Waden > 7500 inwoners
- Woonruimten
- Oppervlakte land
- Bedrijfsvestigingen
- Vast bedrag voor iedere gemeente
- Vast bedrag Amsterdam
- Vast bedrag Rotterdam
- Vast bedrag Den Haag
- Vast bedrag Utrecht
- Vast bedrag Waddengemeenten
- Herindeling (per gemeente)
- Herindeling (per inwoner)

Bijlage IV

Overzicht verfijningen gemeentefonds 1960- 1997

- Verfijning mijngemeenten
- Probleem en ontwikkelingskernen
- Waddengemeenten
- Verfijning ongewoon bevolkingsverloop
- Verfijning Riolering
- Verfijning monumenten
- Wetenschappelijk onderwijs
- Verfijning klein stedelijke gebieden
- Verfijning historische kernen
- Verfijning bodemgesteldheid
- Verfijning mijngemeenten
- Verfijning breedvaarwater
- Verfijning gemeentelijke herindeling
- Verfijning sociale structuur
- Verfijning omvangrijke opgave woningbouw

Deel B

Mogelijkheden tot vereenvoudiging van de verdeling van het gemeentefonds

Maarten Allers
November 2010

1.

Inleiding

De grootste bron van vrij besteedbare middelen voor gemeenten is de algemene uitkering uit het gemeentefonds, die door de rijksoverheid wordt verstrekt. De verdeling van het voor de algemene uitkering beschikbare bedrag tussen de gemeenten is geregeld in de Financiële-verhoudingswet (Fvw). Bij die verdeling wordt rekening gehouden met de verschillende mate waarin gemeenten zelf belasting kunnen heffen, en met verschillen in de kosten die zij moeten maken om voorzieningen aan te kunnen bieden. Vooral aan dat laatste wordt veel aandacht besteed. Het gevolg is een vrij onoverzichtelijk verdeelstelsel, dat geleidelijk is uitgegroeid tot een geheel van circa 60 verdeelmaatstaven.

In 2007 heeft de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) de Fvw geëvalueerd. Een van de vier aanbevelingen van de Raad naar aanleiding van de evaluatie van de Fvw is dat het verdeelstelsel van het gemeentefonds globaler moet worden:

“De Raad denkt dat de huidige verdeling zeer goed benaderd kan worden met een drastisch verminderd aantal maatstaven en clusters. De Raad is voornemens hier onderzoek naar te doen. De Raad erkent dat er aan deze oefening haken en ogen zitten, zoals het risico van grote herverdelingen voor individuele gemeenten.”¹⁵

Het onderstaande laat zien dat de vooronderstelling van de Raad klopt. Een aantal verdeelmaatstaven blijkt een zeer kleine rol te spelen bij de verdeling. Ook hangen de bestaande verdeelmaatstaven in sterke mate samen, zodat de meerwaarde van afzonderlijke maatstaven voor de verdeling vaak beperkt is. De afruil van verdelende rechtvaardigheid aan de ene kant en beperking van het aantal verdeelmaatstaven aan de andere kant wordt (letterlijk) in beeld gebracht door voor elke mogelijke beperking te laten zien hoe groot de daaraan verbonden herverdeeleeffecten zijn. Verder wordt aan de hand van een voorbeeld getoond wat vermindering van het aantal verdeelmaatstaven concreet voor verdeling zou kunnen opleveren, en wat daarvan de herverdeeleeffecten zouden zijn. Alle gebruikte gegevens hebben betrekking op uitkeringsjaar 2009. Aangezien het verdeelstelsel vrijwel niet is aangepast gelden de conclusies echter ook voor 2010 en 2011.

2.

Het verdeelstelsel in vogelvlucht

Voor wie er niet bekend mee is volgt eerst een beknopt overzicht van het verdeelstelsel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dit verdeelstelsel bevat een deel met de eigeninkomstenmaatstaf en een deel met kostenfactoren. De eigeninkomstenmaatstaf is een indicator voor de mate waarin een gemeente zelf belastinginkomsten kan genereren, en is hoofdzakelijk gebaseerd op de waarde van binnen de gemeentegrenzen gelegen onroerende zaken.

¹⁵ Rfv (2007), *Tien jaar financiële verhoudingen. Een evaluatie van de Financiële-verhoudingswet 1997-2007*, Rfv, Den Haag, blz. 75.

Het deel met de kostenfactoren biedt gemeenten compensatie voor lokale omstandigheden die de gemeente zelf nauwelijks kan beïnvloeden, en die tot relatief hoge uitgaven leiden. Het bestaat uit een serie verdeelmaatstaven die elk een eigen gewicht hebben. De maatstaf eenouderhuishoudens heeft bijvoorbeeld als gewicht 142 euro. Dat wil zeggen dat een gemeente met duizend eenouderhuishoudens op grond van deze maatstaf een bedrag van 142.000 euro tegemoet kan zien. Door voor elke maatstaf het aantal eenheden (aantallen eenouderhuishoudens, hertaren grond, enzovoort) te vermenigvuldigen met het gewicht, en door deze bedragen op te tellen, ontstaat het totaalbedrag ‘in basis’ voor de desbetreffende gemeente. Het bedrag van de eigeninkomstenmaatstaf wordt hiervan afgetrokken. Het totale bedrag dat beschikbaar is voor de algemene uitkering wordt afzonderlijk bepaald. Dit bedrag zal in de praktijk niet gelijk zijn aan de som van de bedragen die de gemeenten op grond van de verdeelmaatstaven en hun gewichten zouden moeten ontvangen. Om beiden bedragen aan elkaar gelijk te maken is de zogeheten uitkeringsfactor in het leven geroepen. Die wordt vermenigvuldigd met het totaalbedrag “in basis” voor elke gemeente. Vervolgens wordt daar voor elke gemeente het bedrag van de eigeninkomstenmaatstaf van afgetrokken. Het resultaat is de algemene uitkering per gemeente. De uitkeringsfactor is zo gekozen dat de som van de uitkeringen voor alle gemeenten precies gelijk is aan het beschikbare bedrag. Tabel 1 verduidelijkt de berekening van de algemene uitkering uit het gemeentefonds met een sterk vereenvoudigd voorbeeld.

Tabel 1. Berekening algemene uitkering voor gemeente X (vereenvoudigd voorbeeld)

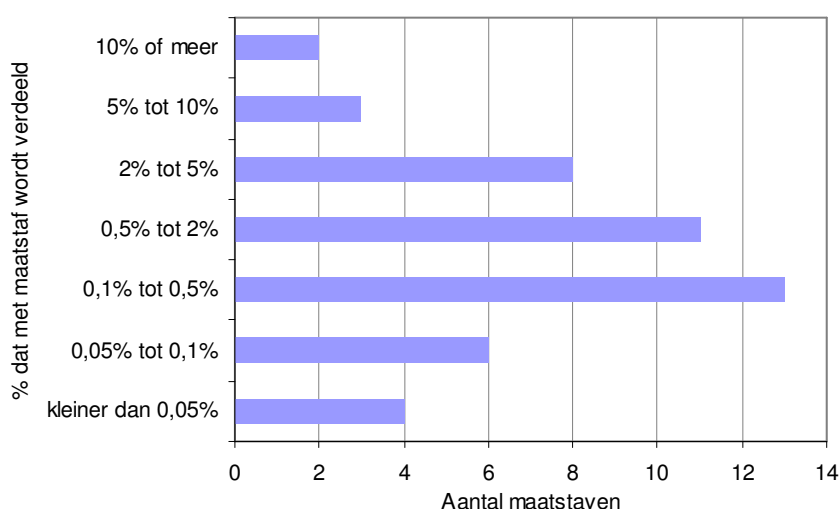
	Aantal eenheden	Gewicht	Eenheden × gewicht	Uitkering
<i>Eigeninkomstenmaatstaf</i>				
Waarde woningen eigenaar	643.438.914	-0,000884	-568.800	
Waarde niet woningen gebruiker	200.000.000	-0,000962	-192.400	
Waarde niet woningen eigenaar	200.000.000	-0,001194	-238.800	
Som				-1.000.000
<i>Kostenfactoren</i>				
Verdeelmaatstaf a	1000	242	242.000	
Verdeelmaatstaf z	10	1500	15.000	
Vast bedrag	1	1.000.000	1.000.000	
Totaalbedrag in basis			1.257.000	
Uitkeringsfactor			1,592	
Totaal in basis × uitkeringsfactor				2.001.144
Bedrag algemene uitkering				1.001.144

3. Het belang van de bestaande verdeelmaatstaven

3.1 Veel verdeelmaatstaven, met soms een kleine rol

Wanneer we de maatstaven die samenhangen met de eigeninkomstenmaatstaf buiten beschouwing laten,¹⁶ net als de vaste bedragen voor specifieke gemeenten,¹⁷ kent het verdeelsysteem 47 verdeelmaatstaven. De gemiddelde maatstaf verdeelt dus maar ruim twee procent van de algemene uitkering. Maar het belang van de ene maatstaf is veel groter dan dat van de andere. Figuur 1 laat zien dat veel verdeelmaatstaven een zeer gering belang hebben. Tien maatstaven verdelen elk minder dan één promille van de algemene uitkering (weergegeven door de onderste twee staven in de figuur). Twee maatstaven verdelen elk meer dan tien procent van de uitkering (bovenste staaf in de figuur).

Figuur 1. Kwantitatief belang verdeelmaatstaven¹⁸



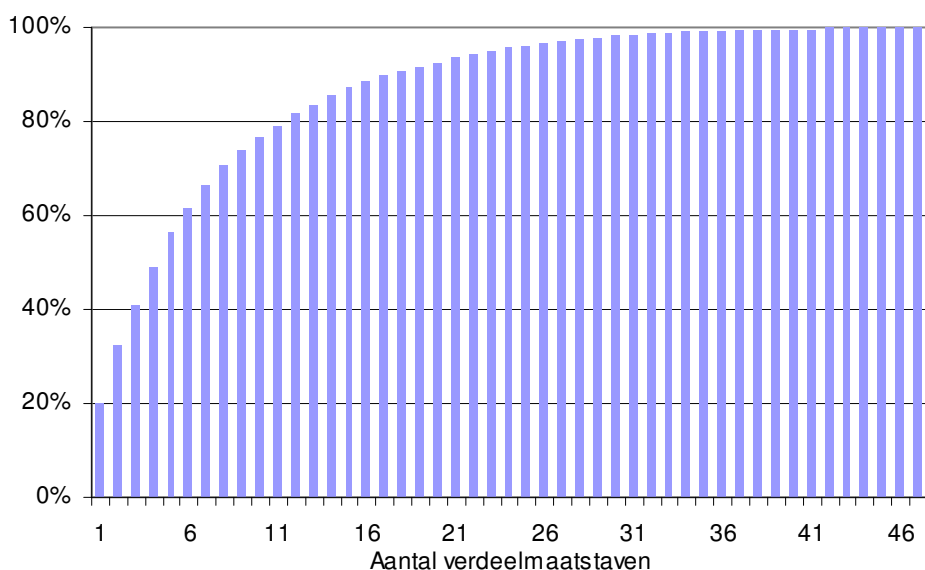
Twintig procent van het uitkeringsbedrag wordt verdeeld met de maatstaf inwoners. Dit wordt weergegeven door de meest linkse staaf in figuur 2. Met de maatstaf woonruimten erbij wordt 32 procent verdeeld (tweede staaf van links). De grootste tien maatstaven verdelen ruim drie kwart van de uitkering. De kleinste 13 maatstaven verdelen samen maar één procent van de uitkering. Dit suggereert dat het aantal maatstaven wellicht kleiner kan.

¹⁶ De eigeninkomstenmaatstaf vereent verschillen in belastingcapaciteit, en kent slechts enkele verdeelmaatstaven. Aantal woonruimten en de woz-waarde van niet woningen, die deel uitmaken van de eigeninkomstenmaatstaf, spelen ook aan de kostenkant een rol als verdeelmaatstaf, en worden daar wel meegenomen.

¹⁷ Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (samen de G4 genoemd) en Baarle-Nassau ontvangen elk een afzonderlijk vast bedrag per jaar, naast de bedragen waar zij op grond van de andere verdeelmaatstaven recht op hebben. Verder scharen we ook de maatstaven “vast bedrag waddengemeenten”, “inwoners waddengemeenten met meer dan 7500 inwoners”, “inwoners waddengemeenten met 2501 tot 7500 inwoners” en “inwoners waddengemeenten met minder dan 2500 inwoners” onder de vaste bedragen die hier buiten beschouwing blijven. Door gemeentespecifieke vaste bedragen aan te passen zijn de herverdeeleffecten voor de betrokken gemeenten eenvoudig op nul te krijgen. Om die reden is het weinig zinvol ze in de analyse mee te nemen.

¹⁸ Bron: eigen berekening op basis van gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Figuur 2. Aandeel van verdeelmaatstaven in totale verdeling (cumulatief)¹⁹



3.2

Verdeelmaatstaven hangen onderling sterk samen

Er is nog een reden om dat te denken. Veel maatstaven zijn onderling sterk gecorreleerd. Gemeenten met veel bijstandsontvangers hebben ook veel uitkeringsontvangers en veel lage inkomens. Het verdeelsysteem bevat bovendien niet alleen het aantal bijstandsontvangers, maar ook het aantal bijstandsontvangers gedeeld door de som van 350 en het aantal bijstandsontvangers (dit heet schaalnadeel uitvoering WWB) en het aantal bijstandsontvangers tot de macht 0,87 (schaalvoordeel uitvoering WWB). Het gevolg is dat weglating van een maatstaf die sterk met een andere maatstaf samenhangt voor een groot deel kan worden opgevangen door het bedrag per eenheid van die gerelateerde maatstaf aan te passen. Wanneer bijvoorbeeld de maatstaf “uitkeringsontvangers” wordt weggelaten, kan het herverdeeleffect dat daar het gevolg van is worden verkleind door de maatstaf “lage inkomens” een groter gewicht te geven.

¹⁹ Bron: eigen berekening op basis van gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

4. Gevolgen van vermindering van het aantal verdeelmaatstaven

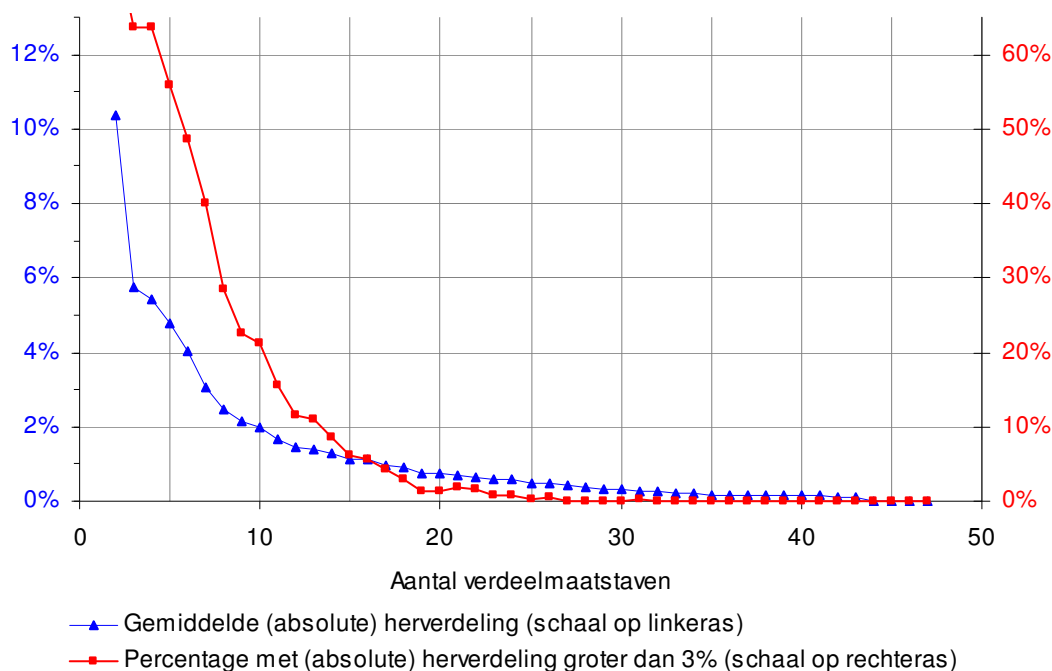
4.1 Bepalen herverdeeeffecten

Vermindering van het aantal verdeelmaatstaven leidt tot een andere verdeling van de algemene uitkering. Wanneer we er van uitgaan dat de bestaande verdeling perfect is,²⁰ zouden de herverdeeeffecten zo klein mogelijk moeten zijn. Het is daarom van belang na te gaan hoe groot die herverdeeeffecten zouden zijn. Dit kan worden berekend door de bestaande verdeling zo goed mogelijk na te bootsen met steeds één verdeelmaatstaf extra, uitgaande van één maatstaf, en de verdeling die daaruit volgt te vergelijken met de bestaande verdeling.

De herverdeeeffecten worden weergegeven in figuur 3. Op de horizontale as staat het aantal verdeelmaatstaven (naast het vaste bedrag). De herverdeeeffecten staan op de verticale assen. Op de linkerass staat de gemiddelde herverdeling (in procenten van de uitkering), op de rechteras het percentage van de gemeenten waarbij de herverdeling groter is dan drie procent van de uitkering.

Figuur 3 laat zien dat, in het extreme geval waarbij naast het voor elke gemeente geldende vaste bedrag nog maar één verdeelmaatstaf zou worden gebruikt (woonruimten), de gemiddelde (positieve of negatieve) afwijking van de bestaande uitkering²¹ 10,4 procent zou zijn (meest linkse punt op de lijn met de driehoekjes, schaal op linkerass).

Figuur 3. Herverdeeeffecten als functie van het aantal verdeelmaatstaven



De gemiddelde afwijking zegt niets over extreme gevallen. Een andere manier om het herverdeeeffect uit te drukken is het percentage gemeenten waarvoor de uitkering met

²⁰ Op de bestaande verdeling is wel iets op af te dingen, maar dat is al eerder beschreven (Allers, M.A. (2005), De verdeling van het gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief, Tijdschrift voor Openbare Financiën, nr. 4, blz. 158-189) en blijft hier buiten beschouwing.

²¹ We vergelijken hier het bedrag “in basis” conform de bestaande verdeling (exclusief de genoemde gemeentespecifieke vaste bedragen) met het bedrag in basis dat zou resulteren bij slechts één verdeelmaatstaf.

meer dan een bepaald drempelpercentage (bijvoorbeeld drie) zou veranderen. Met alleen de verdeelmaatstaf woonruimten zou voor 75 procent van de gemeenten het herverdeelbedrag groter zijn dan drie procent. Dit valt net buiten de figuur (de lijn met de blokjes, schaal op rechters).

Dit is berekend door de verdeelmaatstaf woonruimten het bedrag per eenheid te geven waarbij de som van de kwadraten van de herverdeeleeffecten zo klein mogelijk is. Grote herverdeeleeffecten worden op deze manier zwaarder gewogen dan kleine. We benaderen de uitkomsten van het bestaande verdeelsysteem (dat we immers niet ter discussie stellen) dus zo goed mogelijk met een kleiner aantal maatstaven. De tien gemeenten met specifieke vaste bedragen – dat zijn de G4, de waddingemeenten en Baarle-Nassau - blijven buiten beschouwing.

Door een verdeelmaatstaf toe te voegen worden de herverdeeleeffecten kleiner. Door alle mogelijke combinaties te vergelijken kan worden bepaald welke hiervan het dichtst bij de bestaande verdeling uitkomt. Hieruit blijkt dat het ‘beste’ verdeelmodel met (naast het uniforme vaste bedrag) twee maatstaven het aantal inwoners en het aantal bijstandsontvangers bevat. Hierbij heeft 64 procent een herverdeeleeffect van meer dan drie procent, maar het gemiddelde herverdeeleeffect is al bijna gehalveerd tot 5,7 procent. Zie figuur 3.

4.2 Afweging eenvoud versus verdelende rechtvaardigheid

Figuur 3 laat zien dat de herverdeeleeffecten snel afnemen naarmate het aantal maatstaven wordt uitgebreid. Deze afname van de herverdeeleeffecten bij uitbreiding van het verdeelmodel wordt echter wel steeds kleiner. De gemiddelde herverdeling bedraagt bij vijftien maatstaven 1,12 procent. Bij twintig maatstaven is dit nog maar 0,74 procent; daarbij heeft slechts 1,4 procent van de gemeenten een herverdeeleeffect dat de drie procent overstijgt. Het grootste herverdeeleeffect bedraagt daarbij 6 procent.

Met behulp van figuur 3 kan de afweging tussen verdelende rechtvaardigheid (uitgaande van de perfectie van de bestaande verdeling) en eenvoud worden geëxpliciteerd. Voor elke vermindering van het aantal verdeelmaatstaven is af te lezen welke prijs daarvoor maximaal betaald moet worden in termen van herverdeeleeffecten ten opzichte van de bestaande verdeling.

Dit is de *maximale* prijs, omdat wellicht nog betere prestaties haalbaar zijn dan figuur 3 aangeeft. Figuur 3 geeft aan wat minimaal mogelijk is. Wegens het bijzonder grote aantal mogelijke combinaties van verdeelmaatstaven konden niet alle mogelijkheden systematisch worden onderzocht.²² Bovendien is het ‘optimale’ model afhankelijk van de gekozen criteria wat betreft herverdeeleeffecten (willen we de grootste herverdeeleeffecten zo klein mogelijk hebben, of moeten bijvoorbeeld zo min mogelijk gemeenten worden geconfronteerd met een herverdeeleeffect groter dan x procent).

²² Om na te gaan welke verdeling met slechts één verdeelmaatstaf de bestaande verdeling het best benadert hoeven slechts 47 mogelijkheden te worden nagegaan (en zijn 47 verdeelmaatstaven buiten de vaste bedragen en de eigeninkomstenmaatstaf). Dit is gedaan met behulp van het statistische pakket Stata (commando `tryem`). Er zijn 47×46 mogelijke verdelingen met twee maatstaven. Ook dat is voor de computer nog geen probleem. Maar het aantal mogelijke verdelingen loopt snel op bij een toenemend aantal maatstaven. Bij meer dan acht maatstaven kost het te veel tijd om alle mogelijke combinaties te vergelijken. In die gevallen zijn alleen de meest veelbelovende combinaties vergeleken. Dit betekent dat er mogelijk betere combinaties over het hoofd zijn gezien.

5.

Illustratie: een verdeling met twintig verdeelmaatstaven

5.1 Maatstaven en gewichten

Ter illustratie werken we de mogelijke verdeling op basis van 20 verdeelmaatstaven (in plaats van de bestaande 47) wat verder uit. Zoals gezegd bedraagt de gemiddelde herverdeling dan 0,74 procent (zie ook figuur 3). Tabel 2 geeft een overzicht van de verdeelmaatstaven en de bijbehorende gewichten. Ter illustratie zijn de (in 2009) bestaande gewichten van die maatstaven ook weergegeven. Met 20 maatstaven is het bedrag dat wordt verdeeld aan de hand van het aantal inwoners kleiner. Het belang van de meeste andere resterende verdeelmaatstaven wordt groter.

Vereenvoudiging hoeft overigens niet alleen te worden gezocht in het *aantal* verdeelmaatstaven. In tabel 2 staan enkele gecompliceerde maatstaven, die wellicht zonder veel verlies aan verdelende rechtvaardigheid door eenvoudiger te begrijpen maatstaven kunnen worden vervangen. Daar gaan we niet verder op in.

Ook is het denkbaar verdeelmaatstaven samen te voegen. De herverdeeleffecten zouden kleiner worden wanneer niet, zoals in tabel 2, de maatstaf “historische kern groter of gelijk aan 65 hectare” wordt gekozen (en dus de maatstaven “historische kern kleiner of gelijk aan 40 hectare” en “historische kern groter dan 40 hectare maar kleiner dan 65 hectare” verdwijnen), maar door een maatstaf “historische kern” op te nemen. Daar gaan we hieronder nader op in.

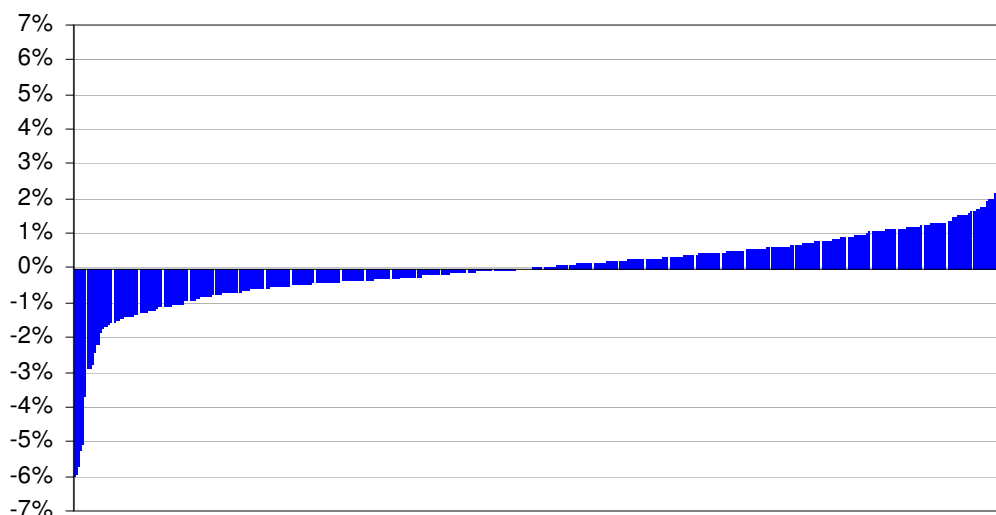
Tabel 2. Mogelijke verdeling met 20 verdeelmaatstaven (inclusief vast bedrag)

	Nieuw gewicht	Bestaand gewicht
Bijstandsontvangers	2.692,21	1.524,71
Schaalvoordeel WWB	1.012,45	3.718,45
Inwoners	88,17	129,82
Jongeren	270,62	220,44
Lage inkomens	571,81	87,35
Minderheden	309,02	300,73
Extra groei jongeren	202,39	169,94
Klantenpotentieel lokaal	71,56	51,21
Leerlingen VO	471,93	433,32
Leerlingen VSO	304,82	315,82
Bewoond oord historische kern	119,76	87,70
Historische kern groter dan 64 hectare	14.976,22	15.405,45
Kernen	22.795,34	8.929,95
Omgevingsadressendichtheid	58,43	62,60
Oeverlengte x factor bodem x dichtheidsfactor	4,82	3,47
Land x factor bodem	74,28	26,85
Oppervlakte bebouwde woonkern x bodemfactor	5.910,89	3.265,56
Woonruimten	234,58	171,39
Woz-waarde niet-woningen	391,73	312,00
Vast bedrag	293.316,10	246.832,62

5.2 Herverdeeeffecten

Figuur 4 zet alle herverdeeeffecten van het verdeelmodel met 20 maatstaven (tabel 2) op een rijtje. De gemeente met het meest negatieve herverdeeeffect staat links, de gemeente met het meest positieve herverdeeeffect rechts. De figuur laat duidelijk zien dat de herverdeling in veruit de meeste gevallen kleiner is dan 1 procent.

Figuur 4. Herverdeeeffect per gemeente bij 20 verdeelmaatstaven



Gemeenten geordend van negatief naar positief herverdeeeffect

De tien gemeenten met de meest positieve en negatieve herverdeeeffecten staan in tabel 3. Muiden en Enkhuizen zouden het grootste nadeel hebben van de herverdeling, Woensdrecht en Noord-Beveland het grootste voordeel. Vanzelfsprekend zijn deze herverdeeeffecten sterk afhankelijk van de keus van de verdeelmaatstaven.

Tabel 3. Herverdeeeffecten bij 20 verdeelmaatstaven (conform tabel 2)

	Grootste positieve herverdeeeffecten		Grootste negatieve herverdeeeffecten	
1	2,4%	Woensdrecht	-6,2%	Muiden
2	2,4%	Noord-Beveland	-6,0%	Enkhuizen
3	2,1%	Ermelo	-5,7%	Nijefurd
4	2,1%	Strijen	-5,1%	Waterland
5	2,1%	Oirschot	-5,1%	Harlingen
6	2,1%	Aa en Hunze	-3,9%	Wieringen
7	2,0%	Bladel	-3,0%	Medemblik
8	1,8%	Aalburg	-2,6%	Gaasterlân-Sleat
9	1,8%	Littenseradiel	-2,5%	Reiderland
10	1,7%	Ten Boer	-2,5%	Doesburg

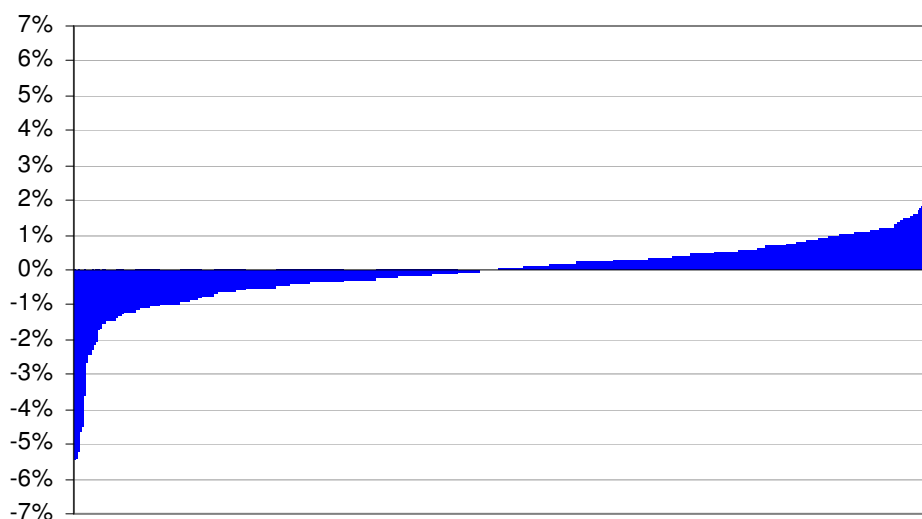
Er is geen poging gedaan de maatstaven zodanig te kiezen dat de maximale herverdeeeffecten worden geminimaliseerd (zoals gezegd is de som van de kwadraten van de absolute herverdeeeffecten geminimaliseerd). Vermoedelijk is het mogelijk door het gericht kiezen van maatstaven de uitersten in de verdeling van de herverdeeeffecten te verkleinen. Acht van de tien nadeelgemeenten in tabel 3 zouden bijvoorbeeld profiteren wanneer de maatstaf ‘historische waterwegen’ wordt meegenomen.

5.3

Uiteindelijke herverdeeeffecten iets kleiner door eigeninkomstenmaatstaf

Tot dusver zijn herverdeeeffecten gedefinieerd als verschillen tussen het bedrag “in basis” volgens de bestaande verdeling en volgens een hypothetische verdeling met minder verdeelmaatstaven. Dit om zo zuiver mogelijk te laten zien wat er gebeurt wanneer alleen het aantal maatstaven dat met kosten samenhangt wordt verminderd. De uiteindelijke verdeling hangt echter ook nog af van de eigeninkomstenmaatstaf, die we niet aanpassen. De feitelijke herverdeeeffecten worden daardoor wat kleiner. Dat is te zien in figuur 5 en tabel 4, die kunnen worden vergeleken met respectievelijk figuur 4 en tabel 3.

Figuur 5. Herverdeeeffect inclusief eigeninkomstenmaatstaf per gemeente bij 20 verdeelmaatstaven



Gemeenten geordend van negatief naar positief herverdeeeffect

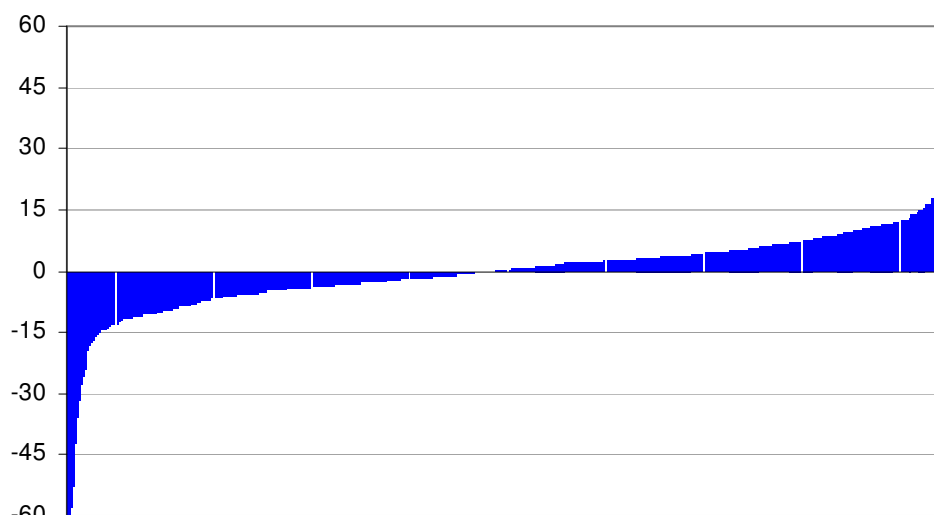
Tabel 4. Herverdeeeffecten inclusief eigeninkomstenmaatstaf bij 20 verdeelmaatstaven

	Grootste positieve herverdeeeffecten		Grootste negatieve herverdeeeffecten	
1	2,11%	Woensdrecht	-5,48%	Enkhuizen
2	2,11%	Noord-Beveland	-5,38%	Muiden
3	1,89%	Ermelo	-5,21%	Nijefurd
4	1,86%	Aa en Hunze	-4,65%	Harlingen
5	1,86%	Strijen	-4,50%	Waterland
6	1,76%	Oirschot	-3,59%	Wieringen
7	1,71%	Bladel	-2,66%	Medemblik
8	1,61%	Littenseradiel	-2,42%	Reiderland
9	1,61%	Ten Boer	-2,41%	Gaasterlân-Sleat
10	1,56%	Aalburg	-2,27%	Doesburg

5.4 Herverdeeeffecten in euro per inwoner

Herverdeeeffecten worden vaak weergegeven in euro's per inwoner. Dat geeft een beter beeld van de impact op de gemeentelijke financiën. Zie hiervoor figuur 6 en tabel 5.

Figuur 6. Herverdeeeffect inclusief eigeninkomstenmaatstaf per gemeente bij 20 verdeelmaatstaven; euro's per inwoner



Gemeenten geordend van negatief naar positief herverdeeeffect

Tabel 5. Herverdeeeffecten inclusief eigeninkomstenmaatstaf bij 20 verdeelmaatstaven, euro's per inwoner

	Grootste positieve herverdeeeffecten		Grootste negatieve herverdeeeffecten	
1	27,31	Noord-Beveland	-63,19	Enkhuizen
2	20,62	Woensdrecht	-62,14	Nijefurd
3	20,00	Ermelo	-57,98	Harlingen
4	19,04	Aa en Hunze	-52,56	Muiden
5	18,38	Oirschot	-42,51	Waterland
6	18,18	Strijen	-35,92	Wieringen
7	18,11	Rozendaal	-31,50	Reiderland
8	17,73	Bladel	-27,78	Gaasterlân-Sleat
9	16,50	Littenseradiel	-25,60	Medemblik
10	16,47	Westerveld	-24,43	Doesburg

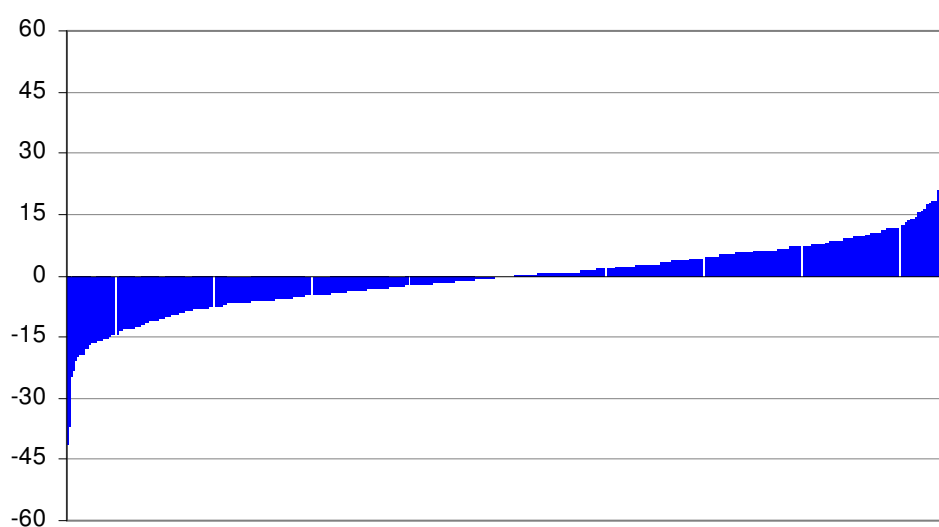
5.5 Aanpassen verdeelmaatstaven

Volgens tabel 5 zou een klein aantal gemeenten met wellicht onaanvaardbaar grote herverdeeeffecten worden geconfronteerd. Het is van belang er op te wijzen dat dit komt doordat de gevolgde exercitie alleen bestaande verdeelmaatstaven weghaalt. Met enig nader onderzoek is het mogelijk verdeelmaatstaven aan te passen of te combineren, en zo aanzienlijk kleinere herverdeeeffecten te bereiken. Merk op dat acht van de tien grootste nadeelgemeenten in tabel 5 beschikken over een historische kern kleiner dan 65 hectaren (Enkhuizen, Nijefurd, Harlingen, Muiden, Waterland, Gaasterlân-Sleat, Medemblik en Doesburg). Van de drie maatstaven samenhangend met historische kernen is nu alleen de maatstaf "historische kern groter of gelijk aan 65 hectare" opgenomen. Door die uit te

breiden met de kleinere historische kernen wordt het negatieve herverdeeeffect van deze gemeenten verkleind.

Dat blijkt uit een vergelijking van figuur 6 met figuur 7, en van tabel 5 met tabel 6. Van de tien gemeenten die nu het meeste zouden inleveren zijn slechts drie (Urk, Waterland en Zeevang) niet inmiddels heringedeeld (Reiderland) of betrokken bij een aankomende herindelingsoperatie (Wieringen, Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Nederlek, Reeuwijk en Lemsterland). Het grootste negatieve herverdeeeffect dat dan overblijft, is een kleine 25 euro per inwoner voor Urk. Slechts een handvol gemeenten zou er meer dan 15 euro per inwoner op achteruit gaan. Dit bedrag geldt als het maximale acceptabele jaarlijkse herverdeeeffect bij veranderingen in de verdeling van de algemene uitkering.

Figuur 7. Herverdeeeffecten bij samenvoegen van de drie bestaande verdeelmaatstaven historische kern (inclusief eigeninkomstenmaatstaf, 20 verdeelmaatstaven), euro's per inwoner



Gemeenten geordend van negatief naar positief herverdeeeffect

Tabel 6. Herverdeeeffecten bij samenvoegen van de drie bestaande verdeelmaatstaven historische kern (inclusief eigeninkomstenmaatstaf, 20 verdeelmaatstaven), euro's per inwoner

	Grootste positieve herverdeeeffecten		Grootste negatieve herverdeeeffecten	
1	23,80	Sluis	-41,61	Wieringen
2	23,58	Kessel	-36,91	Reiderland
3	23,09	Weesp	-24,71	Urk
4	23,01	Oirschot	-23,13	Gaasterlân-Sleat
5	20,58	Oudewater	-20,87	Waterland
6	18,56	Schoonhoven	-19,64	Nijefurd
7	18,28	Montfoort	-19,59	Nederlek
8	18,26	Zwartewaterland	-19,43	Reeuwijk
9	17,69	Aa en Hunze	-19,40	Zeevang
10	17,25	Bolsward	-17,81	Lemsterland

6.

Conclusie

Het is inderdaad zo dat “de huidige verdeling zeer goed benaderd kan worden met een drastisch verminderd aantal maatstaven”, zoals de Rfv eerder opperde. Het is bovendien mogelijk de afweging tussen het aantal maatstaven en herverdeeffecten expliciet in beeld te brengen. Dit maakt een zorgvuldige afweging mogelijk.

Omdat deze exercitie slechts tot doel heeft de mogelijkheden te verkennen, is voornamelijk gekeken naar de gevolgen van het afschaffen van bestaande verdeelmaatstaven. Hoe herverdeeffecten kunnen worden verkleind door aanpassing of samenvoeging van bestaande verdeelmaatstaven is niet systematisch onderzocht. Uit een cijfervoorbeeld blijkt echter dat hier grote mogelijkheden liggen. Dit zou een interessant onderwerp zijn voor nader onderzoek.

Bij eventueel verder onderzoek is het van belang goed na te denken over de manier waarop men de bestaande verdeling zou willen benaderen. Moeten de grootste herverdeeffecten zo klein mogelijk zijn, of moeten bijvoorbeeld zo min mogelijk gemeenten met een herverdeling boven een bepaalde drempel worden geconfronteerd? Dit is een politieke vraag.