

Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen

Drs. A.J.W.M. Verhagen

Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen

Drs. A.J.W.M. Verhagen

Oktober 1997
Rapport 97-4

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen
www.eco.rug.nl/coelo

Inhoudsopgave

Voorwoord	blz. 1
1. Inleiding	blz. 2
2. Motieven voor specifieke uitkeringen	blz. 4
3. Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen	blz. 7
3.1 Inleiding	blz. 7
3.2 Criteria in relatie tot de distributieve functie	blz. 10
3.3 Criteria in relatie tot de allocatieve functie	blz. 22
3.4 Criteria in relatie tot de beïnvloedbaarheid	blz. 26
3.5 Criteria in relatie tot de bestuurlijke acceptatie	blz. 33
3.6 Conclusie criteria verdeelmaatstaven specifieke uitkeringen	blz. 45
4. Toets op de specifieke uitkeringen voor algemene bijstand en sociale werkvoorziening	blz. 47
4.1 Algemene bijstandswet artikel 134 lid 1	blz. 48
4.2 Algemene bijstandswet artikel 134 lid 2	blz. 53
4.3 Algemene bijstandswet artikel 137 lid 1	blz. 55
4.4 Wet Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Ioaw) artikel 57	blz. 57
4.5 Wet Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Ioaz) artikel 57	blz. 58
4.6 Wet Sociale Werkvoorziening artikel 42 lid 1	blz. 59
4.7 Wet Sociale Werkvoorziening artikel 41 lid 5	blz. 64
4.8 Incentive uitstroom Wet Sociale Werkvoorziening	blz. 66
5. Samenvatting en conclusies	blz. 68

Voorwoord

Dit onderzoek moet de basis vormen voor een uitgebreide vergelijking van de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen.

Ik dank prof. dr. C.G.M. Sterks voor zijn waardevol commentaar en de gemeente Den Haag voor de beschikbaar gestelde tijd en materialen.

De inhoud van dit rapport komt geheel voor verantwoordelijkheid van de auteur.

1. Inleiding

Onderwerp van dit onderzoek zijn de criteria die gelden voor de verdeelmaatstaven van de specifieke uitkeringen.

Het aandeel van individuele lagere overheden van een specifieke uitkering hangt af van de verdeelmaatstaven van die specifieke uitkering, net zoals het aandeel van individuele lagere overheden van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en Provinciefonds afhangt van de verdeelmaatstaven van de Fondsen.

Een beoordeling van de verdeling van de specifieke uitkeringen moet gebaseerd zijn op de criteria die aan verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen te stellen zijn.

De specifieke uitkeringen vormen daarbij een deel van de financiële verhouding. Een beoordeling van afzonderlijke specifieke uitkeringen behoort, waar nodig, andere elementen uit de financiële verhouding mee te nemen¹. Evenzo is bij het onderzoek naar de nieuwe verdeling van het Gemeentefonds rekening gehouden met de verdeling van de specifieke uitkeringen². De vraag achter dit onderzoek is of bij de parlementaire behandeling van de nieuwe Financiële-verhoudingswet in 1996 voldoende rekening is gehouden is met de verdeling van de specifieke uitkeringen. Wanneer de verdeling van de specifieke uitkeringen blijkt te voldoen aan de criteria die daaraan te stellen zijn, dan kan achteraf gesteld worden dat dit voldoende is. Wanneer de verdeling van de specifieke uitkeringen echter niet blijkt te voldoen aan de criteria die daaraan te stellen zijn, dan kan achteraf gesteld worden dat dit niet voldoende is.

Een onderzoek naar de criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen kan niet zonder een beschouwing van de criteria aan de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. De criteria aan de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering zullen nuttig vergelijkingsmateriaal bieden.

Dit onderzoek

- (1) ordent de mogelijke criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen;
- (2) becommentarieert de mogelijke criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen;
- (3) toetst de criteria op enkele specifieke uitkeringen.

Voor een goed begrip van dit onderzoek is het nodig enkele definities te geven.

¹ J.W. van der Dussen, *De financiële verhouding. Een inleiding*, 1990, blz. 94; Werkgroep cumulatie financiële problematiek, *Rapport van de werkgroep cumulatie financiële problematiek*, juni 1997.

² Cebeon, *Structuur gerecht, ijking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW'84*, september 1993, blz. 31.

- Algemene uitkering: Uitkering van het Rijk aan gemeenten en/of provincies op basis van de Rijksbegroting, hoofdstuk Gemeentefonds of Provinciefonds³.
- Specifieke uitkering: Uitkering van een hogere overheid aan een lagere overheid voor de bestrijding van in de regeling van de uitkering aangeduide kosten van lagere overheden⁴, niet zijnde een algemene uitkering.
- Brede doeluitkering: Specifieke uitkering die meer dan één soort voorziening bekostigt.
- Verdeelmaatstaf: Grootheid die bepaalt hoeveel geld een lagere overheid krijgt uit een specifieke uitkering of een algemene uitkering.
- Verdeelmodel: Alle verdeelmaatstaven van een algemene of een specifieke uitkering tezamen.
- Ijkpunt: Grootheid die beschrijft hoeveel geld de hogere overheid aan een lagere overheid zou willen geven uit een specifieke uitkering of een algemene uitkering als de hogere overheid geen rekening hoefde te houden met de criteria aan verdeelmaatstaven.
- Criterium aan een verdeelmaatstaf: Voorwaarde waaraan een grootheid moet voldoen om in aanmerking te komen als verdeelmaatstaf.

Omwille van de leesbaarheid gebruikt dit onderzoek de term 'gemeente' in plaats van lagere overheid. Het gestelde over gemeenten geldt echter evenzeer voor provincies, gemeenschappelijke regelingen en andere lagere overheden. Evenzo gebruikt dit onderzoek omwille van de leesbaarheid de term 'Rijk' in plaats van hogere overheid. Het gestelde over het Rijk geldt echter evenzeer voor provincies die specifieke uitkeringen verstrekken aan gemeenten en over andere financiële verhoudingen tussen hogere en lagere overheden.

Voor het opstellen van de criteria die te stellen zijn aan specifieke uitkeringen, is het zinvol eerst de motieven voor het instellen en in stand houden van specifieke uitkeringen te beschouwen. Het motief voor de specifieke uitkering bepaalt namelijk de criteria die te stellen zijn aan de verdeelmaatstaven. Hoofdstuk 2 gaat in op die motieven.

Vervolgens geeft hoofdstuk 3 de criteria die te stellen zijn aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen.

Hoofdstuk 4 geeft ter illustratie een toets op de vijf specifieke uitkeringen van de algemene bijstand en de drie van de sociale werkvoorziening.

Hoofdstuk 5 geeft een samenvatting en de conclusies.

³ Als bedoeld in artikel 6 van de Financiële-verhoudingswet (Stb 1996, 576).

⁴ Gebaseerd op artikel 16, lid 1, van de Financiële-verhoudingswet (Stb 1996, 576).

2. Motieven voor specifieke uitkeringen

De literatuur noemt vele motieven voor het instellen en in stand houden van specifieke uitkeringen. Bij veel specifieke uitkeringen spelen meerdere motieven, elk in een eigen mate. In feite komen alle motieven neer op een van de volgende drie hoofdmotieven:

Hoofdmotief 1: Sturing van de distributie.

Hoofdmotief 2: Sturing van de allocatie.

Hoofdmotief 3: Efficiënt innen van belastingen, rechten en heffingen.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de motieven en deelt die in naar hoofdmotief⁵.

Hoofdmotief 1: Sturing van de distributie.

Het Rijk beoogt met een specifieke uitkering de plaats te sturen van voorzieningen die zonder overheidsingrijpen niet tot stand zouden komen.

(1) Ongelijke verdeling van kosten over plaats

Het Rijk vindt de verschillen in kosten tussen gemeenten te groot. Bepaalde gemeenten zullen dan een bepaalde voorziening niet meer kunnen hebben of in mindere mate. Het Rijk vindt dat ongewenst.

Er hoeft geen relatie te zijn met bepaalde kenmerken van gemeenten zoals schaal.

Een voorbeeld is de specifieke uitkering voor stadsvernieuwing. Zonder deze specifieke uitkering zouden de verschillen tussen gemeenten in geschikte woningvoorraad te groot zijn.

(2) Schommelingen van de kosten in tijd

Het Rijk vindt de verschillen in kosten van gemeenten tussen de jaren te groot. Bepaalde gemeenten zullen dan in bepaalde jaren een bepaalde voorziening niet meer kunnen hebben. Het Rijk vindt dat ongewenst.

Een voorbeeld is de specifieke uitkering die de verliezen uit garanties van leningen voor het bouwen en verwerven van eigen woningen gedeeltelijk compenseert.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1980 - 1981, *Decentralisatie van rijkstaken*, 16.492, nr. 1, blz. 14 - 15, 31 - 33; F. Venema, *Naar betere verhoudingen in de financiële verhouding*, mei 1981, in: N.C.M. van Niekerk (red.), *Macht en middelen in de verhouding Rijk - lagere overheden*, publicatierreeks Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, nr. 3, februari 1982, blz. 65 - 70; Raad voor de gemeentefinanciën, *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen?*, november 1981, blz. 10 - 13; R. Boadway en D. Wildasin, *Public Sector Economics*, 1984, blz. 497 - 532; R.A. Musgrave en P.B. Musgrave, *Public Finance in theory and practice*, vijfde editie, 1989, blz. 443 - 472; J.W. van der Dussen, *De financiële verhouding. Een inleiding*, 1990, blz. 61 - 65.

- (3) Knelpunten
Het Rijk vindt niet zozeer de verschillen in bepaalde voorzieningen tussen gemeenten te groot maar accepteert de gevolgen daarvan niet. Grote verschillen in bepaalde voorzieningen tussen gemeenten kunnen leiden tot voor het Rijk ongewenste vestigingspatronen en vervoersstromen van mensen en bedrijven. Het Rijk verstrekt dan specifieke uitkeringen aan gemeenten met minder voorzieningen.
Een voorbeeld is de specifieke uitkering die alleen de provincie Zeeland krijgt voor cultuur.
- (4) Synergie
Sommige voorzieningen leveren meer nut of efficiëntie op als ze nabij andere voorzieningen zijn. Het Rijk kan dan de combinatie van voorzieningen stimuleren.
Een voorbeeld is de (nog in te stellen) specifieke uitkering voor de bijstand aan daklozen die alleen wordt verstrekt aan gemeenten met (een specifieke uitkering voor) dak- en thuislozenopvang.
- (5) Spreiding
Sommige voorzieningen leveren meer nut op als ze ver van andere voorzieningen verwijderd zijn. Het Rijk kan dan een voorziening stimuleren onder de voorwaarde dat bepaalde andere voorzieningen in de gemeente of regio niet aanwezig zijn.
Een voorbeeld is de specifieke uitkering voor agrarische structuurversterking in Oost-Groningen en de Gronings-Drentse veenkoloniën in het kader van het Integraal Structuurplan Noorden des lands. Bij ruimere aanwezigheid van werkgelegenheid of werkgelegenheidsprojecten daar zou deze specifieke uitkering wellicht overbodig zijn.

Hoofdmotief 2: Sturing van de allocatie.

Het Rijk beoogt met een specifieke uitkering de totstandkoming van voorzieningen te sturen.

- (1) Medebewind
Het Rijk legt bepaalde taken op aan bepaalde gemeenten en geeft daar de bekostiging bij.
Een voorbeeld is de specifieke uitkering voor de algemene bijstand.
- (2) Draagkracht
Het Rijk draagt bij aan projecten die de financiële draagkracht van een gemeente overstijgen. Het doel daarvan is het realiseren van een voorziening die anders niet tot stand kwam.
Een voorbeeld is de specifieke uitkering voor restauratie van monumenten, en dan met name de zogenaamde kanjerregeling voor dure restauraties.

- (3) **Ontwikkeling**
Het Rijk wil met bepaalde voorzieningen eerst experimenten uitvoeren in een beperkt aantal gemeenten.
Een voorbeeld is de specifieke uitkering voor het experiment onderwijsvoorziening voor gehandicapte leerlingen in Almere.
- (4) **Paternalisme**
Het Rijk stemt niet in met alle mogelijke uitkomsten van de besluitvorming van de gemeenten en besluit daarom met een specifieke uitkering de gemeenten tot een bepaald beleid aan te zetten.
Een voorbeeld is de specifieke uitkering voor ontwikkeling gemeentelijk milieubeleid, waar gemeenten 25% bonus krijgen als ze samenwerken.
- (5) **Externe effecten**
Een gemeente neemt een besluit tot het al dan niet leveren van een voorziening op basis van de kosten en baten voor (de inwoners en bedrijven uit) die gemeente. De baten voor andere gemeenten, dat zijn de externe effecten, spelen evenwel geen rol bij de beslissing. Dit zal leiden tot minder voorzieningen dan economisch optimaal is. Met een specifieke uitkering kan het Rijk een gemeente compenseren voor de kosten die ze maakt ten gunste van andere gemeenten.
Een voorbeeld is de specifieke uitkering voor onderwijs. Ook voor leerlingen uit andere gemeenten krijgen scholen een vergoeding.
- (6) **Schaalvoordelen**
Bepaalde voorzieningen zijn alleen maar te realiseren bij een bepaalde omvang. Gemeenten bereiken die schaal zelf veelal niet. Het Rijk maakt met de specifieke uitkeringen mogelijk zo'n voorziening te realiseren.
Voorbeelden zijn de specifieke uitkeringen voor festivals zoals het Holland Festival en het Filmfestival Rotterdam.

Hoofdmotief 3: Efficiënt innen van belastingen, rechten en heffingen:

Om de inningskosten van belastingen, rechten en heffingen te minimaliseren, kan het mogelijk zijn het Rijk ook de belastingen, rechten en heffingen van de gemeenten te laten innen en die vervolgens door te laten geven. Dat doorgeven kan zowel met een algemene uitkering als met specifieke uitkeringen. De keus daarvan hangt af van eventuele aanvullende motieven van het Rijk, vooral die ter sturing van de distributie.

3. Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen

3.1 Inleiding

De keus een bepaalde factor al dan niet als verdeelmaatstaf te accepteren, betekent niet dat de grootte aan álle criteria voldoet. De keus wat betreft maatstaven is echter beperkt. Voor het uiteindelijke verdeelmodel kan het dus noodzakelijk blijken een zekere (bestuurlijke) afweging te maken tussen de verschillende mogelijke verdeelmaatstaven en de mate waarin die voldoen aan de criteria die te stellen zijn. De vereiste kwaliteit van het verdeelmodel impliceert wel dat de verdeelmaatstaven in redelijke mate moeten voldoen aan de criteria⁶.

Wel stel ik voor te accepteren dat een bepaald percentage van het totaal te verdelen bedrag van de specifieke uitkering wordt verdeeld met verdeelmaatstaven die níet aan de criteria voldoen. Ik kies daarbij voor het maximum van 5%.

De literatuur geeft vele criteria aan de verdeelmaatstaven van algemene en/of specifieke uitkeringen. De criteria aan de verdeelmaatstaven zijn in te delen in verschillende categorieën. De indeling sluit aan op twee van de hoofdmotieven voor specifieke uitkeringen, te weten:

de distributie (paragraaf 3.2) en

de allocatie (paragraaf 3.3).

Daarnaast stel ik criteria aan:

de beïnvloedbaarheid (paragraaf 3.4) en

de bestuurlijke acceptatie (paragraaf 3.5).

Tabel 3.1 geeft een uitwerking van de inhoud van hoofdstuk 3. Elke paragraaf uit hoofdstuk 3 begint met een tabel die een deel is van tabel 3.1.

Het zal blijken dat niet alle criteria die in de literatuur worden genoemd, te handhaven zijn. Als conclusie van dit hoofdstuk geeft paragraaf 3.6 daarom een overzicht van de criteria die te stellen zijn aan de verdeelmaatstaven voor de specifieke uitkeringen.

⁶ Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Verdeling onderbouwd. Hoofdlijnen van een nieuw verdeelstelsel voor de algemene uitkering van het Rijk aan gemeenten*, 1983, blz. 102; Raad voor de gemeentefinanciën, *Nota algemene eisen aan verdeelmaatstaven*, kenmerk Rgf 14.50/004.001, maart 1993, blz. 1; Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, *Wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten en regels inzake de invoering van deze wijziging in verband met een herziening van het verdeelstelsel voor het Provinciefonds*, Memorie van toelichting, 25.185, nr. 3, blz. 17.

3.2			Criteria in relatie tot de distributieve functie	blz. 10
	(a)		gelijkheid van voorzieningencapaciteit	blz. 10
	(b)		dynamiek	blz. 17
	(c)		redelijk voorspelbaar	blz. 19
		(i)	maatstaven redelijk voorspelbaar	blz. 20
		(ii)	uitkomsten redelijk voorspelbaar	blz. 20
	(d)		minimale herverdelingseffecten	blz. 21
3.3			Criteria in relatie tot de allocatieve functie	blz. 22
	(a)		geen strijd met andere doelen van rijksbeleid	blz. 22
	(b)		positieve prikkels	blz. 22
	(c)		in gelijke mate prikkelend voor alle gemeenten	blz. 24
3.4			Criteria in relatie tot de beïnvloedbaarheid	blz. 26
	(a)		beïnvloedbaarheid door het Rijk	blz. 26
	(b)		beïnvloedbaarheid door tussenliggende overheden	blz. 28
		(i)	onbeïnvloedbaar door tussenliggende overheden	blz. 28
		(ii)	getrapte verdeling	blz. 29
	(c)		beïnvloedbaarheid door Europa	blz. 29
		(i)	Europese regelgeving	blz. 29
		(ii)	Europese Fondsen	blz. 30
	(d)		onafhankelijk van eigen gemeentelijk beleid tenzij het te bereiken doel in hogere mate wordt bereikt	blz. 30
	(e)		onbeïnvloedbaar door andere gemeenten	blz. 31
	(f)		onafhankelijk van gemeentelijke / regionale / provinciale indeling	blz. 32

Tabel 3.1 Overzicht van de criteria die de literatuur stelt aan de verdeelmaatstaven voor algemene en specifieke uitkeringen.

3.5	(a)		Criteria in relatie tot de bestuurlijke acceptatie	blz. 33
			Criteria in relatie tot de waarneembaarheid	blz. 34
		(i)	gelijktijdig waarneembaar	blz. 34
		(ii)	periodiek waarneembaar	blz. 34
		(iii)	objectief waarneembaar	blz. 35
		(iv)	meetfouten minimaal	blz. 35
		(v)	controleerbaar door gemeenten	blz. 35
		(vi)	controleerbaar door het Rijk	blz. 36
	(b)	(vii)	beperking van de bureaucratiekosten	blz. 36
		(viii)	algemeen voorkomen	blz. 37
			Criteria in relatie tot de onderbouwing	blz. 37
		(i)	passen bij plaats van gemeenten in staatsbestel	blz. 38
		(ii)	inhoudelijk verband met kostendragers	blz. 38
		(iii)	objectief onderbouwd	blz. 38
		(iv)	logisch teken	blz. 39
		(v)	nader in te delen	blz. 39
		(vi)	maatwerk mogelijk	blz. 40
		(vii)	mag privacy niet aantasten	blz. 40
		(viii)	administratief helder	blz. 40
		(c)	(ix)	in geld uitgedrukt
(x)	globaliteit		blz. 41	
(xi)	eenvoud		blz. 42	
(xii)	algemeen karakter		blz. 42	
	Criteria in relatie tot het bestaansrecht		blz. 42	
(i)	minimum bedrag		blz. 42	
(ii)	voldoende onderscheidend vermogen tussen de gemeenten		blz. 43	
(iii)	voldoende onderscheidend vermogen tussen de maatstaven		blz. 43	
(iv)	voldoende onderscheidend vermogen tussen de specifieke uitkeringen	blz. 44		

Tabel 3.1 (vervolg) Overzicht van de criteria die de literatuur stelt aan de verdeelmaatstaven voor algemene en specifieke uitkeringen.

3.2 Criteria in relatie tot de distributieve functie

3.2			Criteria in relatie tot de distributieve functie
	(a)		gelijkheid van voorzieningencapaciteit
	(b)		dynamiek
	(c)		redelijk voorspelbaar
		(i)	maatstaven redelijk voorspelbaar
		(ii)	uitkomsten redelijk voorspelbaar
	(d)		minimale herverdelingseffecten

Tabel 3.2 Overzicht van de criteria in relatie tot de distributieve functie die de literatuur stelt aan de verdeelmaatstaven voor algemene en specifieke uitkeringen.

(a) Gelijkheid van voorzieningencapaciteit.

Goedhart⁷ beschrijft vijf aspiratieniveaus voor het verminderen van de ongelijkheid in lokale voorzieningencapaciteit:

- i nul-niveau: in geen enkele mate vereffening van de voorzieningencapaciteit;
- ii eerste aspiratieniveau: compensatie voor verschillen in belastingcapaciteit;
- iii tweede aspiratieniveau: compensatie voor verschillen in behoefte aan voorzieningen en voor verschillen in belastingcapaciteit;
- iv derde aspiratieniveau: gelijkheid van voorzieningencapaciteit;
- v vierde aspiratieniveau: gelijke voorzieningen in elke gemeente.

Een toelichting.

- i Nul-niveau: in geen enkele mate vereffening van de voorzieningencapaciteit.
Elke gemeente zorgt zelf voor de eigen inkomsten. Volgens Goedhart is zo'n situatie maatschappelijk niet meer houdbaar zo gauw men zich bewust wordt van de verschillen in voorzieningencapaciteit of zo gauw personen of bedrijven in een andere gemeente zich kunnen gaan vestigen. Er ontstaat dan een verhuisstroom naar gemeenten met een hoger voorzieningenniveau, met name van mensen en bedrijven met een hoge belastingcapaciteit.
- ii Eerste aspiratieniveau: compensatie voor verschillen in belastingcapaciteit.
Gemeenten met een hoge belastingcapaciteit, dat wil zeggen met veel mogelijkheden tot het verwerven van inkomsten, krijgen minder overdracht van het Rijk dan gemeenten met een lage belastingcapaciteit. Het

⁷ C. Goedhart, *Theorie der openbare Financiën*, derde druk, 1975, blz. 427 - 442; C. Goedhart, *Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden*, mei 1981, in: N.C.M. van Niekerk (red.), *Macht en middelen in de verhouding Rijk - lagere overheden*, publicatierreeks Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, nr. 3, februari 1982, blz. 19 - 36; C. Goedhart, *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*, maart 1989, blz. 271 - 285.

is mogelijk dat gemeenten met een hoge belastingcapaciteit moeten betalen aan het Rijk en dat gemeenten met een lage belastingcapaciteit geld ontvangen van het Rijk.

Dit aspiratieniveau leidt tot een vermindering van de verschillen in voorzieningenniveau.

- iii Tweede aspiratieniveau: compensatie voor verschillen in objectieve behoefte aan voorzieningen en voor verschillen in belastingcapaciteit. Dit leidt tot verdergaande vermindering van de verschillen in voorzieningenniveaus dan het eerste aspiratieniveau maar niet tot het verdwijnen van die verschillen. Gemeenten met hoge objectieve behoefte aan voorzieningen krijgen meer geld van het Rijk dan gemeenten met lage behoefte aan voorzieningen. Aldus zijn de verschillen in voorzieningencapaciteit kleiner dan zij zonder compensatie zouden zijn geweest. Het begrip 'objectieve behoefte aan voorzieningen' wordt in dit onderzoek verder vertaald als 'kosten', in navolging van de definitie van specifieke uitkering uit hoofdstuk 1.
- iv Derde aspiratieniveau: gelijkheid van voorzieningencapaciteit. Alle gemeenten moeten de mogelijkheid hebben een gelijk voorzieningenniveau te bereiken indien zij een gelijk belastingpeil hanteren. Ook in de internationale literatuur is het derde aspiratieniveau beschreven⁸.
- v Vierde aspiratieniveau: gelijke voorzieningen in elke gemeente. Dit gaat voorbij aan de verschillen in wensen van de verschillende gemeenten. Uit welvaartstheoretisch oogpunt volgt daaruit dat dit aspiratieniveau economisch niet optimaal is.

Goedhart concludeert dat de keuze van een land voor het aspiratieniveau afhangt van de maatschappelijke en ruimtelijke verhoudingen. Nederland is een klein land met een hoge graad van maatschappelijk integratie en aanvaardt daarom niet of nauwelijks verschillen in de gemeentelijke voorzieningencapaciteit. Met andere woorden: Nederland kiest volgens Goedhart voor het derde aspiratieniveau.

Hoewel er ook argumenten tegen het derde aspiratieniveau zijn en zelfs tegenstanders, lijkt er vooral overeenstemming in Nederland te bestaan dat de financiële verhouding moet streven naar het derde aspiratieniveau⁹. Van der

⁸ R.A. Musgrave en P.B. Musgrave, *Public Finance in theory and practice*, vijfde editie, 1989, blz. 459 - 460.

⁹ Raad voor de gemeentefinanciën, *Nieuwe verdeling Gemeentefonds*, kenmerk Rgf 14.50/056.001, maart 1994, blz. 5; Leyer & Weerstra Management Consultants, *Kruis of munt*, oktober 1994, blz. 6; Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken Van de Vondervoort en staatssecretaris van Financiën Vermeend, *Adviesaanvraag aan de Raad voor de gemeentefinanciën over de herziening van het Gemeentefonds*, kenmerk VFO93/4/U138, november 1994, Memorie van toelichting FV-wet, blz. 20; Raad voor de gemeentefinanciën, *Advies herziening Gemeentefonds*, kenmerk Rgf 14.50/066.015, januari 1995, blz. 3; H. de Groot, *Doelmatig en doeltreffend decentraal bestuur*, november 1995, blz. 39-42; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *VNG-*

Dussen¹⁰ formuleert de overeenstemming als volgt: «Er is wel consensus over het feit dat het nagestreefde niveau in de buurt ligt van Goedharts derde aspiratieniveau, maar niet over: erop, onder of erboven». Hij vermoedt wel dat de consensus groter is dan hij lijkt, met name wanneer onderscheid wordt gemaakt tussen het algemene niveau en het voorzieningenniveau op deelgebieden. Dat betekent dat er wellicht consensus is over het nagestreefde gelijkheid van voorzieningenniveau voor elke voorziening apart maar dat niet iedereen zich realiseert dat dat leidt tot gelijkheid van het totale voorzieningenniveau, dus tot het derde aspiratieniveau.

Enkele uitgesproken voorstanders beschouwen het derde aspiratieniveau als een vanzelfsprekendheid. Van der Dussen¹¹ stelt: «Financiële verhoudingen moeten werken met algemene maatstaven die voldoen aan beginselen van behoorlijk bestuur en dus gebaseerd zijn op Goedharts derde aspiratieniveau». Ook voor Klaassen e.a.¹² is nadere argumentatie niet meer nodig: «Het kan niet anders zo zijn, dat in beginsel alle voorzieningen daaronder vallen, inclusief de door departementen rechtstreeks bekostigde».

De keuze voor het derde aspiratieniveau is zowel een bestuurlijke keuze als een economische keuze. Het bestuurlijke element is de vertaling naar het Gemeentefonds van een in de Nederlandse politiek algemeen beleden uitgangspunt van rechtvaardigheid¹³. De Tweede Kamer heeft die keus bevestigd bij de discussie over de verdeling van het Gemeentefonds. Het economische aspect blijkt uit de beschrijving dat bij het derde aspiratieniveau de verdelende overheid de grensnutten van de lagere overheden egaliseert. Dat is een voorwaarde voor een optimale allocatie¹⁴.

Als element van het derde aspiratieniveau beschouw ik de verdeling over de tijd bij meerjarige specifieke uitkeringen. De verdeling van middelen moet

reactie wetsontwerp Financiële Verhoudingswet, Ledenbrief Lbr. 96/24, kenmerk FEZ/600689, januari 1996, blz. 5 - 6; Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 - 1996, *Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)*, Memorie van Toelichting, 24.552, nr. 3, blz. 15; Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 - 1997, *Grote-stedenbeleid*, Motie van het lid Gabor c.s., 21.062, nr. 59.

¹⁰ J.W. van der Dussen, *Financiële verhoudingen: grondslagen en motieven*, in: Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Het zakgeld van de gemeenten. 60 Jaar Gemeentefonds*, december 1989, blz. 61; J.W. van der Dussen, *De financiële verhouding, een inleiding*, 1990, blz. 91.

¹¹ J.W. van der Dussen, *Financiële verhoudingen in beweging*, mei 1995, blz. 17.

¹² H.L. Klaassen, C.J. Dekker, P.G. Lugtenburg en P. Bordewijk, *Leiden leed geleden?*, december 1992, blz. 30.

¹³ Raad voor de gemeentefinanciën, *Nieuwe verdeling Gemeentefonds*, kenmerk Rgf 14.50/056.001, maart 1994, blz. 5.

¹⁴ J.W. van der Dussen, *Financiële verhoudingen in beweging*, mei 1995, blz. 17.

aansluiten bij de urgentie daarvan. In de ene gemeente kan snellere uitvoering geboden zijn dan in de andere¹⁵. De verdeling moet daarbij aansluiten.

De keus voor het derde aspiratieniveau is in overeenstemming te brengen met enkele andere voorkeuren uit de financiële verhouding, zoals het vergroten van het eigen belastinggebied van de gemeenten¹⁶. Door het egaliseren van de belastingcapaciteit hoeft een andere gemiddeld tariefniveau geen belemmering te zijn voor egalisering van de voorzieningencapaciteit.

Er zijn wel argumenten tegen en nuances op de keus van Nederland voor het derde aspiratieniveau. De argumenten tegen het derde aspiratieniveau zijn in zeven categorieën in te delen:

- i het derde aspiratieniveau beperkt een goede allocatie;
 - ii het derde aspiratieniveau creëert onzekerheid over de omvang van de inkomsten;
 - iii het derde aspiratieniveau is strijdig met de eigen verantwoordelijkheden van een gemeente;
 - iv het derde aspiratieniveau geeft een te gedetailleerde verdeling;
 - v het derde aspiratieniveau is onmogelijk te bereiken;
 - vi sommige voorzieningen moeten voor iedereen gelijk beschikbaar zijn;
 - vii sommige gemeenten mogen een hoger voorzieningenniveau hebben.
- Een toelichting.

- i Het derde aspiratieniveau beperkt een goede allocatie.
Van der Dussen¹⁷ vindt het vanzelfsprekend dat het Rijk extra geld beschikbaar stelt aan bepaalde gemeenten om een in potentie gunstige configuratie nog wat verder uit te bouwen. Als voorbeeld noemt hij de grote steden. Zijn argument luidt dat dat niet alleen goed is voor de stad maar ook voor het land.
Bordewijk¹⁸ geeft aan dat het vierde aspiratieniveau gerechtvaardigd kan zijn als er externe effecten bestaan. Als voorbeelden geeft hij het bijhouden van de bevolkingsadministratie, het organiseren van Kamer- en Statenverkiezingen en het gescheiden ophalen van huisvuil. Het vierde

¹⁵ O.A. Dijkstra en W.A. de Weijer, *Inleiding Ruimtelijke Ordening en volkshuisvesting*, vierde druk, mei 1994, blz. 314.

¹⁶ Commissie tot herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten (Commissie Christiaanse), *Rapport*, 1983; Werkgroep alternatieve provinciale belastingbronnen (Werkgroep Haks), *Rapport*, januari 1990; Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden (Commissie De Kam), *Belastingen omlaag*, augustus 1992; Tweede Kamer, vergaderjaar 1992 - 1993, *Decentralisatie*, 22.236, nr. 14.

¹⁷ J.W. van der Dussen, *Financiële verhoudingen: grondslagen en motieven*, in: Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Het zakgeld van de gemeenten. 60 Jaar Gemeentefonds*, december 1989, blz. 63.

¹⁸ P. Bordewijk, *De kaart van Nederland en de financiële verhouding*, 1996, blz. 77.

aspiratieniveau is ook gerechtvaardigd als elke Nederlander recht heeft op bepaalde voorzieningen, zoals algemene bijstand en onderwijs.

Fleurke¹⁹ stelt dat «gemakkelijk de idee post vat dat de specifieke uitkeringen nauwkeurig moeten zijn afgestemd op de behoefte». Hij is van mening dat specifieke uitkeringen gericht moeten stimuleren.

Het Bureau voor Economische Argumentatie²⁰ zet vraagtekens bij de actualiteit van het derde aspiratieniveau als uitgangspunt voor de verdeling, gezien de trends als de opkomst van de calculerende burger en het leggen van collectieve verantwoordelijkheden dicht bij de burger. Venema²¹ stelt dat niet altijd aan het derde aspiratieniveau kan worden voldaan. Dit aspiratieniveau moet worden afgewogen tegen onder andere het streven naar een optimale allocatie.

Boadway en Wildasin²² gaan uit van het streven van het Rijk zo weinig mogelijk specifieke uitkeringen te verstrekken en concluderen dat specifieke uitkeringen gerelateerd moeten zijn aan de externe effecten vergeleken met een situatie zónder specifieke uitkeringen. Een gemeente moet een specifieke uitkering krijgen ter hoogte van (en ter compensatie van) het bedrag aan externe effecten dat de voorziening heeft. Er is dan geen reden rekening te houden met de kostenstructuren of de belastingcapaciteit van de gemeenten.

- ii Het derde aspiratieniveau creëert onzekerheid over de omvang van de inkomsten.

Een continu streven naar het derde aspiratieniveau leidt tot voortdurende aanpassing van de inkomsten van gemeenten en dus tot onzekerheid bij de gemeenten over de (meerjarige) inkomsten. Die onzekerheid zal voor gemeenten aanleiding zijn tot behoedzaam ramen waardoor er minder zal worden uitgegeven aan het terrein van de specifieke uitkering dan beschikbaar is.

Die aanpassing van de inkomsten van gemeenten kan zowel betekenen een aanpassing van de verdeelmaatstaven als een aanpassing van de telling. Consequentie van een stabielere uitkering is dat de specifieke uitkering zou worden verdeeld met minder actuele gegevens²³.

¹⁹ F. Fleurke e.a., *Decentraliseren met beleid*, juni 1997, blz. 82, ook verschenen als bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 - 1997, *Decentralisatie*, 22.236, nr. 45.

²⁰ Bureau voor Economische Argumentatie, *De schaarste verdeeld. Een second opinion op de herverdeling van het Gemeentefonds*, mei 1994, blz. 14.

²¹ F. Venema, *Naar betere verhoudingen in de financiële verhouding*, mei 1981, in: N.C.M. van Niekerk (red.), *Macht en middelen in de verhouding rijk - lagere overheid*, publicatiereeks Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven, nr. 3, februari 1982, blz. 49 - 76.

²² R. Boadway en D. Wildasin, *Public Sector Economics*, 1984, blz. 519 - 520.

²³ Werkgroep cumulatie financiële problematiek, *Rapport van de werkgroep cumulatie financiële problematiek*, juni 1997, blz. 22.

- iii Het derde aspiratieniveau is strijdig met de eigen verantwoordelijkheden van een gemeente.
 Wolfson²⁴ stelt dat de praktijk uitwijst dat paternalisme en centralisme het gevolg zijn van het derde aspiratieniveau, met specifieke uitkeringen als basis voor de bekostiging van het lokale voorzieningenpeil.
 Sterks en De Kam²⁵ stellen dat het derde aspiratieniveau op gespannen voet staat met de autonomie van de gemeenten. De wens om tot een gelijk voorzieningenniveau te komen moet worden afgewogen tegen andere beleidsdoelstellingen in het kader van de financiële verhouding tussen Rijk en lagere overheden, zoals het bevorderen van een zorgvuldige afweging tussen nuttigheden en offers op lokaal niveau, een doelmatig en doeltreffend bestuur en een vereenvoudiging en/of beperking van regelgeving.
 Van Leeuwen²⁶ verwerpt het derde aspiratieniveau als strijdig met de noodzakelijke versterking van de lokale beleidsruimte.
- iv Het derde aspiratieniveau geeft een te gedetailleerde verdeling.
 Van der Dussen²⁷ formuleert zijn voorkeur voor het derde aspiratieniveau onder het voorbehoud dat ingrijpen nog niet nodig is bij een minimale afwijking: «Er gaat niet een zodanig versturende invloed uit dat het noodzakelijk of gewenst is om daarvoor correcties aan te brengen» en «De omstandigheden zijn niet in die mate uiteenlopend, dat hieruit verschillen in de kosten per inwoner resulteren».
 Uhl²⁸ is eveneens van mening dat pas bij extreme verschillen moet worden ingegrepen. Nut en offer van ingrijpen moeten goed tegen elkaar worden afgewogen.
- v Het derde aspiratieniveau is onmogelijk te bereiken.
 Uhl²⁹, Verdult³⁰ en Van Zaalén³¹ stellen dat het vrijwel een onmoge-

²⁴ D.J. Wolfson, *Publieke sector en economische orde*, Groningen 1988, blz. 350.

²⁵ C.G.M. Sterks, *De actualiteit van het derde aspiratieniveau: de economische invalshoek*, in: Bestuurswetenschappen, mei 1994, nr. 3, blz. 174 - 182; C.G.M. Sterks en C.A. de Kam, *De financiële verhouding tot na 2000*, in: VNG congresbundel 1994, *Geld voor de gemeenten*, juni 1994, blz. 56.

²⁶ L. van Leeuwen, *De burger centraal. Lokale heffingen als bestuurlijke vernieuwers*, april 1995, blz. 7.

²⁷ J.W. van der Dussen, *De allocatie van middelen en de financiële-verhoudingswet*, 1975, paragraaf IV.1.3.2.2, basisveronderstellingen A en C.

²⁸ G.J.S. Uhl, *Veranderingen in lokale belastingen*, september 1985, in: G.Y. Batelaan e.a. (red), *Bestuur en geld. Verzamelde opstellen van Gerrit Jan Uhl over bestuurlijke en financiële verhoudingen*, december 1992, blz. 26.

²⁹ G.J.S. Uhl, *Coreferaat*, mei 1981, op C. Goedhart, *Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden*, mei 1981, in: N.C.M. van Niekerk (red.), *Macht en middelen in de verhouding rijk -lagere overheid*, publicatiereeks Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven, nr. 3, februari 1982, blz. 37 - 45.

lijke opgave is een goede financiële verhouding te maken die alle verschillen tussen alle gemeenten egaliseert. De Raad voor de gemeentefinanciën³² bevestigt dat: het is niet mogelijk alle kenmerken die leiden tot kostenverschillen, te honoreren omdat er geen sluitende juridische afgrenzing van de betrokken gemeenten is te maken. Bovendien, al zou dat wel mogelijk zijn, dan zou dat leiden tot een ondoorzichtig en duur verdeelstelsel.

- vi Sommige voorzieningen moeten voor iedereen gelijk beschikbaar zijn. Het vierde aspiratieniveau kan gerechtvaardigd zijn als men wenst dat elke Nederlander gelijke voorzieningen aangeboden krijgt³³. Het derde aspiratieniveau, met de vrije keuze van gemeenten tot de selectie van mogelijke voorzieningen, is dan op de achtergrond gedrongen.
- vii Sommige gemeenten mogen een afwijkend voorzieningenniveau hebben. Den Haag³⁴ stelde dat haar functie als hofstad en regeringsstad betekent dat zij het visitekaartje van Nederland is en dat het niveau van inrichting daarom beter moet zijn dan van de andere gemeenten. Een ander argument geldt voor grensgemeenten. Om overeenstemming van het voorzieningenniveau van de Nederlandse grensgemeenten met de Belgische en Duitse buurgemeenten te krijgen, kan een hoger voorzieningenniveau nodig zijn of een lager voorzieningenniveau voldoende zijn.

Het parlement betoont zich overigens alleen een aanhanger van het derde aspiratieniveau bij discussies waar het expliciet gaat over de financiële verhouding. Wanneer het daar alleen impliciet over gaat, streeft het vaak naar het tweede aspiratieniveau³⁵.

(b) Dynamiek.

Verdeelmaatstaven moeten robuust³⁶ zijn oftewel voorbereid op en bestendig tegen dynamiek.

³⁰ L.J.M. Verdult, *Een andere financiële organisatie*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Werkdocument 89, januari 1996, blz. 53.

³¹ W.M.C. van Zaalen, *Op zoek naar de juiste verdeling; en eindeloze weg te gaan*, in: Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Het zakgeld van de gemeenten. 60 Jaar Gemeentefonds*, december 1989, blz. 77.

³² Raad voor de gemeentefinanciën, *Jaarboek gemeentefinanciën 1992*, mei 1992, blz. 11.

³³ R.A. Musgrave en P.B. Musgrave, *Public Finance in theory and practice*, vijfde editie, 1989, blz. 460 - 461; P. Bordewijk, *De kaart van Nederland en de financiële verhouding*, juni 1997, blz. 77.

³⁴ Gemeente Den Haag, directie Financiën, *Den Haag op weg naar herstel*, februari 1997, bijlage 5, blz. 3.

³⁵ Bijvoorbeeld: Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 - 1997, *Thuiszorg en zorg thuis, kansen voor de toekomst. verkenningen ouderenzorg 1995 - 2010*, Motie van het lid Nijpels - Hezemans c.s., 25.351, nr. 7.

³⁶ J.W. van der Dussen, *Financiële verhoudingen in beweging*, mei 1995, blz. 17.

Dynamiek bij de algemene uitkering heeft zes aspecten, namelijk de hieronder genoemde aspecten i tot en met v en 'decentralisaties'³⁷. Dynamiek bij specifieke uitkeringen heeft, naar analogie daarvan, ook zes aspecten:

- i dynamiek van de ijkpunten;
- ii gevoeligheid van de verdeelmaatstaven voor verschillen in opeenvolgende tellingen en metingen;
- iii gemeentelijke herindelingen;
- iv maatschappelijke veranderingen;
- v mogelijk creatief en strategisch gedrag van de gemeenten;
- vi ontstaan van nieuwe specifieke uitkeringen; bundeling van bestaande specifieke uitkeringen; splitsing van bestaande specifieke uitkeringen; verdwijnen van specifieke uitkeringen.

Een toelichting.

- i Dynamiek van de ijkpunten.
Ijkpunten beschrijven de kosten van een bepaald terrein. De ijkpuntformules behoren de kosten ook meerjarig goed te blijven beschrijven om te voorkomen dat de verdeling van de voorzieningencapaciteit gebaseerd gaat worden op historisch gegroeide patronen³⁸.
- ii Gevoeligheid van de verdeelmaatstaven voor verschillen in opeenvolgende tellingen en metingen.
Dit heeft naast financiële consequenties ook juridische consequenties. Immers, een gemeente zal eerder bezwaar en beroep aantekenen naarmate verdeelmaatstaven gevoeliger zijn voor tel- en meetfouten en naarmate de dynamiek van de maatstaven minder geloofwaardig overkomt. Als gemeenten een forse achteruitgang hebben door een telling of meting die op een steekproef is gebaseerd of die met een lage frequentie wordt vastgesteld, wordt niet voldaan aan de criteria van distributie (zie paragraaf 3.2) en waarneembaarheid (zie paragraaf 3.5 onderdeel (a)).
- iii Gemeentelijke herindelingen.
Dit aspect komt aan de orde in paragraaf 3.4 onderdeel (f).
- iv Maatschappelijke veranderingen.
De voorkeuren van de bevolking kunnen veranderen. Ook het Rijk kan van beleid wisselen. Dat betekent dat een andere verdeling nodig kan worden voor het behalen van het derde aspiratieniveau, ook bij een overigens volledig stationaire situatie.
- v Mogelijk creatief en strategisch gedrag van de gemeenten.
Dit aspect komt aan de orde in paragraaf 3.4 onderdeel (d).

³⁷ Raad voor de Gemeentefinanciën, *Nota Dynamiek*, kenmerk Rgf 14.50/041.001, februari 1994.

³⁸ C. Goedhart, *Theorie der openbare Financiën*, derde druk, 1975, blz. 436.

- vi Ontstaan van nieuwe specifieke uitkeringen; bundeling van bestaande specifieke uitkeringen; splitsing van bestaande specifieke uitkeringen; verdwijnen van specifieke uitkeringen.

Afgezien van de historie gaat het hier om nieuwe specifieke uitkeringen. Nieuwe specifieke uitkeringen hebben dezelfde criteria aan de verdeelmaatstaven als bestaande specifieke uitkeringen. Overzichten van de nieuwe specifieke uitkeringen, inclusief die ontstaan door bundeling of splitsing van bestaande specifieke uitkeringen, staan jaarlijks in het Overzicht Specifieke Uitkeringen³⁹ opgenomen.

Bij de algemene uitkering geldt het criterium dat de verdeelmaatstaven in staat moeten zijn toevoegingen op betrekkelijk eenvoudige wijze in te passen⁴⁰. Evenzo kan men aan het Gemeentefonds de eis stellen dat eenvoudig bedragen kunnen worden uitgelicht bij taakbeëindigingen. Aan specifieke uitkeringen leg ik dit criterium niet op. Wel leg ik het criterium op dat specifieke uitkeringen niet teveel op elkaar lijken, dit omwille van het bestaansrecht van een specifieke uitkering. Zie verder paragraaf 3.5 onderdeel (c) (iv).

De ontwikkeling van de verdeelmaatstaven van de specifieke uitkering moet gelijk zijn aan de ontwikkeling van de kosten die de specifieke uitkering compenseert⁴¹. Bij zich stabiel ontwikkelende kosten betekent dat de maatstaven zich ook stabiel moeten ontwikkelen. In het Gemeentefonds geldt stabiliteit zelfs als zelfstandig criterium⁴². Bij kosten die snel veranderen moeten ook de maatstaven flexibel zijn.

De dynamiek is te volgen met flexibele regelgeving⁴³. Onderdeel daarvan is de beslissing de verdeelmaatstaven niet in de wet maar in een algemene maatregel van bestuur op te nemen. Wijzigingen kunnen anders alleen met

³⁹ De recentste uitgaven zijn: Beheerscommissie Gegevensbestand Specifieke Uitkeringen, *Overzicht specifieke uitkeringen 1993*, oktober 1992, blz. 7, 135 - 140; *Overzicht specifieke uitkeringen 1994*, oktober 1993, blz. 7, 107 - 115; *Overzicht specifieke uitkeringen 1995*, oktober 1994, blz. 7, 99 - 106; *Overzicht specifieke uitkeringen 1996*, oktober 1995, blz. 6, 99 - 103; *Overzicht specifieke uitkeringen 1996*, oktober 1995, blz. 6, 97 - 103; *Overzicht specifieke uitkeringen 1997*, oktober 1996, blz. 4, 87 - 92.

⁴⁰ N. Hazenbos, *De herziening van het verdeelstelsel van het Gemeentefonds*, augustus 1994, blz. 36, 76.

⁴¹ Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Verdeling onderbouwd. Hoofdlijnen van een nieuw verdeelstelsel voor de algemene uitkering van het Rijk aan gemeenten*, 1983, blz. 59.

⁴² Ministerie van Financiën, *Financiële verhouding Rijk - lagere overheden*, maart 1997, blz. 55; Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds 1998*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 - 1998, 25.610, nr. 2, blz. 47-48.

⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 - 1996, *Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)*, Memorie van Toelichting, 24.552, nr. 3, blz. 16.

jaren vertraging en daardoor schoksgewijs worden doorgevoerd⁴⁴. De dynamiek is ook te volgen met periodiek onderhoud⁴⁵. Daarvoor is wel vereist dat de informatievoorziening zodanig is ingericht dat de ontwikkelingen kunnen worden gevolgd⁴⁶. Met andere woorden: de dynamiek van de verdeling moet de dynamiek van de informatievoorziening kunnen bijhouden.

De verdeelmaatstaven mogen er niet toe leiden dat de betrokken lagere overheden worden geconfronteerd met een abrupte verlaging van de desbetreffende inkomsten zonder dat dit gepaard kan gaan met een overeenkomstige verlaging van de uitgaven; in die gevallen waarin dit niet is te vermijden dient in een adequate overgangsregeling te worden voorzien⁴⁷.

Eén van de consequenties hiervan is dat verdeelmaatstaven niet al te conjunctuurgevoelig mogen zijn. Immers, de uitgaven van gemeenten zijn in het algemeen ook weinig conjunctuurgevoelig⁴⁸.

(c) Redelijk voorspelbaar.

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 - 1996, *Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)*, Advies Raad van State en nader rapport, 24.552, B, blz. 2 - 4.

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 - 1996, *Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)*, Memorie van Toelichting, 24.552, nr. 3, blz. 16 - 17.

⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 - 1997, *Wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten en regels inzake de invoering van deze wijziging in verband met een herziening van het verdeelstelsel voor het Provinciefonds*, Memorie van toelichting, 25.185, nr. 3, blz. 16.

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1980 - 1981, *Decentralisatie van Rijkstaken*, Beleidsnota van de regering, 16.492 nr. 2, blz. 32-33; Jurisprudentie voor gemeenten 1997 nr. 5, blz. 15.

⁴⁸ Commissie voor het herstel van de financiële zelfstandigheid van de gemeenten en provinciën (Commissie Oud), *Noodvoorziening gemeentefinanciën 1948, 1949 en 1950*, juli 1947, blz. 3; Ministerie van Financiën, *Financiële verhouding Rijk - lagere overheden*, maart 1997, blz. 55.

(c) (i) Maatstaven redelijk voorspelbaar.

De verdeelmaatstaven moeten vooraf bij de gemeenten bekend zijn⁴⁹. Het vastleggen van de verdeelmaatstaven voorkomt dat er bij elke begrotingsbehandeling van de hogere overheid wordt gediscussieerd over de verdeling en de verdeelmaatstaven en vergroot daarmee de objectiviteit van de waarneming. Opportunisme wordt zo voorkomen⁵⁰. Dat vastleggen kan zowel juridisch⁵¹ als in de vorm van meerjaren-afspraken⁵².

(c) (ii) Uitkomsten redelijk voorspelbaar.

Ook de uitkomsten van de verdeling moeten vooraf bekend zijn. Voor een ordelijke uitvoering is dit nodig⁵³. Het bevordert de zekerheid van gemeenten over de hoogte van de specifieke uitkering. Bij uitkeringen die niet genormeerd zijn levert het geven van budget-indicaties voor meerdere jaren op basis van meerjarenramingen van Rijk en gemeenten vermoedelijk een verbetering op voor de voorspelbaarheid.

Als de gemeente de financiële verantwoordelijkheid draagt en er zou onzekerheid bestaan over het financiële verloop van een beleidsprogramma, dan ontstaat er mogelijk een strijd tussen enerzijds het financiële belang van de gemeente en anderzijds de vereiste variatie in de beslissingen en het beleid van een gemeente die gezien de kenmerken en omstandigheden van die gemeente noodzakelijk zijn (het vereiste maatwerk)⁵⁴. Met andere woorden: onzekerheid over de inkomsten aan specifieke uitkering beperkt de mogelijkheden van gemeenten af te wijken van hetgeen andere gemeenten doen en is daarmee slecht voor de kwaliteit van het gemeentelijk beleid.

Facultatieve bijdragen van het Rijk, waarbij de uitkering niet van tevoren vaststaat, leiden onwillekeurig tot ambtelijke beoordeling op centraal niveau van gemeentelijke en provinciale beleidsvoornemens en tot betuttelende voorwaarden⁵⁵.

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1980 - 1981, *Decentralisatie van Rijkstaken*, 16.492, nr. 1, blz. 32 - 33.

⁵⁰ Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Verdeling onderbouwd. Hoofdpijnen van een nieuw verdeelstelsel voor de algemene uitkering van het Rijk aan gemeenten*, 1983, blz. 57; J.W. van der Dussen, *Financiële verhoudingen in beweging*, mei 1995, blz. 17.

⁵¹ F. Haex, *Belgisch Gemeentefonds gewestelijke aangelegenheid*, in: B&G februari 1991, blz. 28 - 31; A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros, *Een nieuwe norm voor het Gemeentefonds*, juni 1989, blz. 90.

⁵² Binnenlands Bestuur 30 mei 1997, *Gelderland pompt 100 miljoen in grote projecten*, blz. 22.

⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, *Wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten en regels inzake de invoering van deze wijziging in verband met een herziening van het verdeelstelsel voor het Provinciefonds*, Memorie van toelichting, 25.185, nr. 3, blz. 17.

⁵⁴ F. Fleurke e.a., *Decentraliseren met beleid*, juni 1997, blz. 26, ook verschenen als bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 - 1997, *Decentralisatie*, 22.236, nr. 45.

⁵⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1980 - 1981, *Decentralisatie van Rijkstaken*, 16.492, nr. 1, blz. 30.

Als de kosten van een bepaalde voorziening onvoorspelbaar zijn (hetgeen een reden kan zijn voor het instellen van een specifieke uitkering), is het criterium 'Uitkomsten redelijk voorspelbaar' niet zinvol. Voor de budgettaire zekerheid van gemeenten is het belangrijker te weten wat het saldo is van de kosten en de inkomsten (aan specifieke uitkering) voor een bepaalde voorziening.

Prijzen, in de zin van door een jury toegekende bedragen voor het leveren van een goede prestatie, voldoen niet aan het criterium van redelijke voorspelbaarheid van de uitkomsten.

(d) Minimale herverdelingseffecten

Dit criterium is alleen van toepassing op de situatie dat er al een verdeling van gelden over de gemeenten is en dat die verdeling gaat veranderen. Het Rijk streeft naar 'aanvaardbare herverdeleffecten'⁵⁶. Met name de Vereniging van Nederlandse Gemeenten pleit in die situatie voor minimalisering van de herverdelingseffecten⁵⁷.

Dit criterium is strijdig met het streven naar het derde aspiratieniveau. Ik geef voorrang aan de 'gelijkheid van voorzieningencapaciteit' en stel dit criterium van 'minimale herverdelingseffecten' daarom niet. Het criterium 'redelijk voorspelbaar' geeft de gemeenten voldoende garantie.

De Raad voor de gemeentefinanciën merkt nog op dat de groei van de uitkering de mogelijkheden tot herverdeling bepaalt⁵⁸. Als het totaal bedrag van een specifieke uitkering toeneemt, hoeft een afname van het aandeel geen achteruitgang van het bedrag te betekenen. Een herverdeling is dus met minder bezwaren te realiseren door het bedrag van een specifieke uitkering te laten groeien.

⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991 - 1992, *Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (Algemene bijstandswet)*, 22.545, nr. 6, blz. 2; Tweede Kamer, vergaderjaar 1992 - 1993, *Begroting 1997 Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 22.800 XV, nr. 80, blz. 2.

⁵⁷ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Secretariaatsnotitie verdeling middelen bij overheveling naar het Gemeentefonds*, kenmerk FEC/3-46, 1995, blz. 3; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Rijksbegroting 1996*, kenmerk FEZ/506984, september 1995, blz. 6.

⁵⁸ Raad voor de gemeentefinanciën, *Advies Gemeentefondsbegrotingen 1979, 1980 en 1981*, mei 1980, blz. 5.

3.3 Criteria in relatie tot de allocatieve functie

3.3		Criteria in relatie tot de allocatieve functie
	(a)	geen strijd met andere doelstellingen van rijksbeleid
	(b)	positieve prikkels
	(c)	in gelijke mate prikkelend voor alle gemeenten

Tabel 3.3 Overzicht van de criteria in relatie tot de allocatiefunctie die de literatuur stelt aan de verdeelmaatstaven voor algemene en specifieke uitkeringen.

- (a) Geen strijd met andere doelen van rijksbeleid.
Het verstrekken van zowel de algemene uitkering als de specifieke uitkeringen maakt deel uit van het rijksbeleid. Het Rijk moet integraal beleid voeren⁵⁹. Dat impliceert dat het Rijk bij het verstrekken van (algemene en) specifieke uitkeringen geen ontwikkelingen moet belonen die het Rijk op andere beleidsterreinen juist probeert af te remmen⁶⁰ en evenzo geen ontwikkelingen moet afremmen die het Rijk op andere beleidsterreinen juist probeert te bevorderen.
Strijdigheid met andere rijksdoelen leidt ook tot een verstoring van een goede kosten/baten-afweging bij gemeenten⁶¹.
- (b) Positieve prikkels.
Bij de algemene uitkering is dit criterium vaak onderwerp van discussie. Aan de ene kant wordt gesteld: «Met de afzonderlijke maatstaven wordt slechts kostenoriëntatie en geen incentivewerking beoogd»⁶² oftewel «Door in een verdeelsysteem prikkels te leggen tot gewenst gedrag, kan de verdelende rechtvaardigheid van het systeem afnemen»⁶³. Aan de andere kant wordt gesteld: «Financiële incentives kunnen bijdragen aan een vanuit maatschappelijke

⁵⁹ F. Fleurke e.a., *Decentraliseren met beleid*, juni 1997, blz. 30, ook verschenen als bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 - 1997, *Decentralisatie*, 22.236, nr. 45.

⁶⁰ Raad voor de gemeentefinanciën, *Nota algemene eisen aan verdeelmaatstaven*, kenmerk Rgf 14.50/004.001, maart 1993, blz. 4; Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 - 1996, *Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)*, Memorie van Toelichting, 24.552, nr. 3, blz. 16.

⁶¹ Interdepartementale werkgroep financieringssysteem van de algemene bijstandswet (Commissie Etty), *Financieringssysteem van de algemene bijstandswet*, rapport nr. 1, 1996, blz. 6.

⁶² Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 - 1996, *Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)*, Memorie van Toelichting, 24.552, nr. 3, blz. 16.

⁶³ Bureau voor Economische Argumentatie, *De schaarste verdeeld. Een second opinion op de herverdeling van het Gemeentefonds*, mei 1994, blz. 2.

lijk oogpunt gewenste uitvoering»⁶⁴ en «Het inbouwen van prikkels kan zelfs ineffectief uitwerken, namelijk als bijvoorbeeld gemeenten met groeiende aantallen bijstandsgerechtigden moeten beknotten op hun financiële middelen waardoor de intensivering van het heractiverings- en werkgelegenheidsbeleid kan worden gefrustreerd»⁶⁵.

Ook over specifieke uitkeringen worden zulke algemene uitspraken gedaan, die hetzij pleiten vóór het invoeren van positieve prikkels hetzij daar tégen pleiten: «De specifieke uitkeringen dienen gebaseerd te zijn op prestaties en minder op behoeften. Deze laatste dienen te worden verdisconteerd in de algemene uitkeringen»⁶⁶.

Prikkelwerking is strijdig met kostenoriëntatie en daarmee met het derde aspiratieniveau. Immers, een prikkelwerking geeft een bepaald bedrag aan een gemeente als beloning op goed beleid en niet als compensatie van de kosten. 'Goed beleid' is evenwel geen kostenverhogende factor.

Bij specifieke uitkeringen die als hoofdmotief hebben 'Sturing van de distributie', stel ik de eis van 'Positieve prikkels' níet wegens strijdigheid met de kostenoriëntatie. Criterium (a) stelt al dat de verdeling geen strijd met andere doelen van het rijksbeleid mag opleveren. Dat is te beschouwen als een voldoende afgezwakte versie van het criterium dat een verdeling positieve prikkels moet bevatten.

Bovendien zijn er andere manieren om gewenst beleid te stimuleren, hetzij binnen het financiële instrumentarium⁶⁷, hetzij erbuiten, zodat financiële prikkels niet altijd nodig zijn om de distributie (en evenzeer de allocatie) te sturen.

Bij specifieke uitkeringen die evenwel als hoofdmotief hebben 'Sturing van de allocatie', stel ik de eis van 'Positieve prikkels' wél. Vaak zijn zulke specifieke uitkeringen positieve prikkels.

Met andere woorden: Het hangt van het motief van de specifieke uitkering af welke criteria aan de verdeling te stellen zijn en daarmee wat de ideale verdeling is.

⁶⁴ Interdepartementale werkgroep financieringssysteem van de algemene bijstandswet (Commissie Etty), *Financieringssysteem van de algemene bijstandswet*, rapport nr. 1, 1996, blz. 35; F. Fleurke e.a., *Decentraliseren met beleid*, juni 1997, blz. 55 - 64.

⁶⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 - 1996, *Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)*, Verslag, 24.552, nr. 6, blz. 13.

⁶⁶ L.J.M. Verdult, *Een andere financiële organisatie*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Werkdocument 89, januari 1996, blz. 9.

⁶⁷ Bureau voor Economische Argumentatie, *De schaarste verdeeld. Een second opinion op de herverdeling van het Gemeentefonds*, mei 1994, blz. 31.

Hoe is het criterium dat een verdeelmaatstaf als hoofddoelstelling 'sturing van de allocatie' oftewel het geven van positieve prikkels heeft, te rijmen met het criterium dat de financiële verhouding streeft naar het derde aspiratieniveau (paragraaf 3.2 onderdeel (a))? Dat blijkt uit het volgende criterium.

- (c) In gelijke mate prikkelend voor alle gemeenten.
Verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen met als hoofdmotief 'Sturing van de allocatie' en dientengevolge met positieve prikkels, dienen alle gemeenten in gelijke mate te prikkelen.
Dit criterium is de invulling van het derde aspiratieniveau op positieve prikkels.
Elke gemeente moet de mogelijkheid hebben een gelijk voorzieningenniveau te bereiken indien zij een gelijk belastingpeil hanteren. Daartoe moeten alle gemeenten gelijke mogelijkheden hebben op prikkels. Deze 'gelijke mogelijkheden op prikkels' bestaat uit een combinatie van twee elementen:
- i een gelijk startniveau;
 - ii gelijke prikkel bij gelijke prestatie.

Een toelichting.

- i Een gelijk startniveau
Een prikkel beloont een ontwikkeling in een gemeente. Het startniveau is van invloed op de mogelijkheden van een ontwikkeling. Een specifieke uitkering mag slecht beleid uit het verleden niet belonen. Die situatie ontstaat wel als de specifieke uitkering een 'beloning' geeft voor een stijging, ongeacht het startniveau.
Om gemeenten in een gelijke startpositie te brengen is het mogelijk een specifieke uitkering in het leven te roepen. Gemeenten die in een slechtere positie dan gemiddeld verkeren, krijgen dan een specifieke uitkering van het Rijk. Gemeenten die in een slechtere positie dan gemiddeld verkeren, kunnen worden gedwongen aan die specifieke uitkering bij te dragen⁶⁸.
- ii Gelijke prikkel bij gelijke prestatie
De prikkel moet rekening houden met de mogelijkheden van een gemeente om bepaald gewenst gedrag te vertonen en met de kosten die daarmee gemoeid zijn.

⁶⁸ *Besluit van 27 juni 1997, houdende bepalingen inzake de vaststelling van een algemene berekeningswijze op de grondslag waarvan de waarde van gebouwen wordt bepaald en de wijze waarop door verevening de instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in een gelijkwaardige uitgangspositie worden gebracht voor wat betreft hun huisvesting in verband met de decentralisatie van huisvestings- en bestedingsbeslissingen en vervallen van het economisch claimrecht en houdende vaststelling van het stortingsbedrag ten behoeve van het waarborgfonds (Besluit waardebeoordeling en verevening), Stb 1997, 301; Eerste en Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 - 1997, 25.463, nr. 1.*

Een specifieke uitkering met als hoofdmotief 'Sturing van de allocatie' hoeft geen prikkelwerking in de verdeling te hebben. Dat is dubbel omdat de specifieke uitkering zelf al een prikkel is. Ik gebruik bewust de term 'hoeft niet'; het is namelijk niet strijdig met het criterium van 'in gelijke mate prikkelend voor alle gemeenten' als het anders is. Het hoeft niet, maar het mag wel.

Ter verduidelijking een voorbeeld. De specifieke uitkering die de gemeente beloont voor uitstroom van werknemers van de sociale werkvoorziening⁶⁹ kent een premie toe aan de gemeente van f 10.000,-- voor elke gewezen werknemer die uitstroomt boven 0,25% van het aantal arbeidsplaatsen en f 15.000,-- voor elke gewezen werknemer die uitstroomt boven 0,50% van het aantal arbeidsplaatsen. Deze specifieke uitkering met als hoofdmotief 'allocatie' bevat dus verdeelmaatstaven die zelf ook weer een prikkel bevatten. Die prikkel is dubbel.

⁶⁹ Samsom H.D. Tjeenk Willink Vuga uitgeverij, Handboek Financiële Verhouding Overheden, *Minister versoepelt prikkel uitstroom sociale werkvoorziening*, Snelle berichtgeving 16, augustus 1997, blz. 8.

3.4 Criteria in relatie tot de beïnvloedbaarheid

3.4			Criteria in relatie tot de beïnvloedbaarheid
	(a)		beïnvloedbaarheid door het Rijk
	(b)		beïnvloedbaarheid door tussenliggende overheden
		(i)	onbeïnvloedbaar door tussenliggende overheden
		(ii)	getrapte verdeling
	(c)		beïnvloedbaarheid door Europa
		(i)	Europese regelgeving
		(ii)	Europese Fondsen
	(d)		onafhankelijk van eigen gemeentelijk beleid tenzij het te bereiken doel in hogere mate wordt bereikt
	(e)		onbeïnvloedbaar door andere gemeenten
	(f)		onafhankelijk van gemeentelijke / regionale / provinciale indeling

Tabel 3.4 Overzicht van de criteria in relatie tot de beïnvloedbaarheid die de literatuur stelt aan de verdeelmaatstaven voor algemene en specifieke uitkeringen.

In de paragrafen (a), (b) en (c) van dit hoofdstuk gaat het om de beïnvloedbaarheid van de maatstaven door bepaalde overheden. De paragrafen (d), (e) en (f) beperken zich tot de beïnvloedbaarheid van de uitkomsten van de maatstaven door bepaalde overheden.

(a) Beïnvloedbaarheid door het Rijk.

Eén van de kenmerkende verschillen tussen de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en specifieke uitkeringen betreft de beïnvloedbaarheid door het Rijk van de besteding. Het Rijk kiest vaak voor specifieke uitkeringen in plaats van de algemene uitkering juist omdat een specifieke uitkering tegemoet kan komen aan de wens gemeenten te dwingen geld op een bepaalde manier te besteden⁷⁰. Specifieke uitkeringen zijn vaak een vertaling van de medebebinds-relatie tussen Rijk en gemeenten.

Wijziging van de beleidsvoorkeuren van het Rijk kan dus betekenen dat de verdeling van de specifieke uitkeringen verandert⁷¹.

Feijtel⁷² is hier zeer uitgesproken over: «Vast staat dat de centrale overheid een eerste rol heeft in het verdelen van de collectieve middelen» en «de decentrale overheid zal rekening hebben te houden met het feit dat landelijke programma's en legitieme basis kunnen zijn om decentrale overheden in een bepaalde richting te duwen».

⁷⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 - 1996, *Miljoenennota 1996*, 24.400 nr. 1, bijlage 7, blz. 186.

⁷¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1980 - 1981, *Decentralisatie van Rijkstaken*, 16.492, nr. 1, blz. 32 - 33.

⁷² J. Feijtel, *Financiële verhoudingen in de jaren '90. Vanzelfsprekendheden ter discussie*, in: Bestuurswetenschappen, mei 1994, nr. 3, blz. 157 - 164.

De Raad voor de gemeentefinanciën⁷³ vult aan dat een verdeling inpasbaar moet zijn in het algemene beleid van het Rijk en andere hogere overheden. Verdult⁷⁴ constateert dat er een congruentie dient te bestaan tussen de werking van het overheidsbeleid in het algemeen en de financiële verhouding. Boerboom⁷⁵ beperkt de bestuurlijke overwegingen tot het bepalen welke kostenbepalende factoren tot compensatie moeten gelden.

Deze afhankelijkheid van rijksvoorkeuren is niet in strijd met het derde aspiratieniveau. Of een voorzieningenniveau gelijk is hangt af van de waardering die men toekent aan elke voorziening. Herziening van de beleidsvoorkeuren betekent een herziening van de waardering die men toekent aan elke voorziening.

De commissie Oud⁷⁶ stelde evenwel dat de uitkeringen aan gemeenten niet afhankelijk zouden mogen zijn van de begrotingspositie van het Rijk. Dit omwille van de financiële zelfstandigheid van de gemeenten.

Dat het Rijk de verdeling kan beïnvloeden, betekent overigens niet dat er geen objectieve verdeelcriteria moeten zijn. De Raad voor de gemeentefinanciën⁷⁷ stelt daarover dat het Rijk voor zijn prioriteitenstelling objectief verifieerbare criteria dient te ontwikkelen. Die criteria moeten onder andere worden gehanteerd, indien de aanvragen de voor het doel gevoteerde middelen overtreffen. Ook dient het Rijk hierover te overleggen met de gemeenten. Tegenover de wens tot objectieve verdeelcriteria staat de wens tot maatwerk⁷⁸.

(b) Beïnvloedbaarheid door tussenliggende overheden.

In het algemeen stel ik als criterium dat tussenliggende overheden, veelal de provincie maar soms ook het waterschap, géén invloed mogen hebben op de verdeling van specifieke uitkeringen; zie (b) (i).

⁷³ Raad voor de gemeentefinanciën, *Nota algemene eisen aan verdeelmaatstaven*, kenmerk Rgf 14.50/004.001, maart 1993, blz. 3.

⁷⁴ L.J.M. Verdult, *Een andere financiële organisatie*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Werkdocument 89, januari 1996, blz. 14.

⁷⁵ H.S.K. Boerboom, *De actualiteit van het derde aspiratieniveau: De bestuurlijke invalshoek*, in: Bestuurswetenschappen, mei 1994, nr. 3, blz. 165 - 173.

⁷⁶ Commissie voor het herstel van de financiële zelfstandigheid van de gemeenten en provinciën (Commissie Oud), *Noodvoorziening gemeentefinanciën 1948, 1949 en 1950*, juli 1947, blz. 21.

⁷⁷ Raad voor de gemeentefinanciën, *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen?*, november 1981, blz. 33.

⁷⁸ J.M. Leemhuis - Stout, *Toespraak installatiebijeenkoms Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen*, maart 1997, in: Staatscourant 13 maart 1997 nr. 51, blz. 9.

Een apart thema betreft de zogenaamde getrapte verdelingen; zie (b) (ii).

(b) (i) Onbeïnvloedbaar door tussenliggende overheden.

Cebeon⁷⁹ maakt de bestuurlijke keuze de beïnvloedbaarheid van de verdeling van de algemene uitkering te beperken tot één hogere overheid, te weten het Rijk. Hun argument is dat het niet de bedoeling is dat de tussenliggende overheid de financiële gevolgen van zijn voorschriften afwentelt op de gemeenten. Dit argument geldt ook voor specifieke uitkeringen, zodat mag worden aangenomen dat Cebeon ook tegen provinciale invloed op de verdeling van specifieke uitkeringen is.

Een aanvullend argument hiervoor is te voorkomen dat de tussenliggende overheid voor de eigen gemeenten een hogere (algemene of specifieke) uitkering zou kunnen bewerkstelligen ten koste van gemeenten in andere provincies.

Het Interprovinciaal Overleg⁸⁰ dicht provincies evenwel een rol toe bij verdelingen. Dat past bij de rol van de provincies als intermediair tussen Rijk en gemeenten.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten⁸¹ accepteert provinciale invloed wel maar stelt daar voorwaarden en beperkingen aan. Provinciale invloed op de verdeling moet beperkt blijven tot «specifieke uitkeringen met een kortdurend of projectmatig karakter en tot specifieke uitkeringen voor taken waarbij wegens gebrek aan middelen een programmatische aanpak gewenst is». Een voorbeeld: een provincie zou volgens deze redenering invloed kunnen hebben op de verdeling van middelen voor verkeersveiligheid door het Rijk te adviseren het geld te geven aan twee buurgemeenten om een verbinding tussen die gemeenten verkeersveiliger te maken.

De argumenten tégen invloed van andere hogere overheden op de verdeling vind ik overtuigender dan de argumenten daarvóór. Als criterium bij de verdeling van specifieke uitkeringen geldt daarom: 'Onbeïnvloedbaar door andere hogere overheden'.

⁷⁹ Cebeon en VB-groep, *Struktuur gerecht. IJking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW'84*, september 1993, blz. 31.

⁸⁰ Interprovinciaal Overleg, *Startnotitie takendiscussie*, algemeen bestuur, juli 1996.

⁸¹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *De provincie als budgetverdelers*, kenmerk FEC/3-63, 1996, blz. 3.

(b) (ii) Getrapte verdeling

Een aparte vraagstelling betreft het thema 'getrapte verdeling'⁸². Dat is een verdeling waarbij een tussenliggende overheid de gelden van het Rijk voor de lagere overheden zelf int en op basis van eigen verdeelmaatstaven verder verdeelt naar de lagere overheden. Veelal is de verdeling van Rijk naar tussenliggende overheid op basis van algemene maatstaven en van tussenliggende overheid naar gemeenten op basis van projectvoorstellen. Het onderzoek beperkt zich bij een getrapte verdeling tot de eerste trap.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten⁸³ accepteert een getrapte verdeling onder vijf voorwaarden:

- i het moet beperkt blijven tot specifieke uitkeringen met een kortdurend of projectmatig karakter en tot specifieke uitkeringen voor taken waarbij wegens gebrek aan middelen een programmatische aanpak gewenst is;
- ii de verdeling moet gebaseerd zijn op overeenstemming tussen de provincie en de betrokken gemeenten;
- iii de provincie mag geen eigen financieel belang bij de verdeling hebben;
- iv de provincie mag met de uitvoering van de verdeling alleen die doeleinden nastreven waarop de betrokken regeling betrekking heeft;
- v de provinciale verdeelkosten moeten tot een minimum worden beperkt.

Bij een getrapte verdeling beoordeel ik alleen de eerste trap, dat wil zeggen de verdeling over de tussenliggende overheden. Daaraan stel ik dezelfde criteria als bij een verdeling over gemeenten. Daarmee komt het thema 'getrapte verdeling' verder niet meer aan de orde.

(c) Beïnvloedbaarheid door Europa

Europa is op twee manieren betrokken bij de verdeling van specifieke uitkeringen. Bij beide manieren aanvaard ik de invloed van Europa op de verdeling.

(c) (i) Europese regelgeving

De Europese regels gelden in principe in gelijke mate voor alle gemeenten. Bovendien heeft het Rijk ingestemd met de oprichting van de Europese instellingen en met hun invloed op de regelgeving. Ik beschouw Europese regelgeving daarom als afgeleide van rijksregelgeving.

⁸² H. de Groot, *Financiële verhouding: knelpunten, oplossingen en simulaties*, in: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Financiële verhouding in samenhang*, Onderzoekreeks nr. 50, september 1993, blz. 18; P. Bordewijk, *Provincies Nieuwe Stijl en financiële verhoudingen*, in: B&G juli/augustus 1995, blz. 5 - 11; H. de Groot, *Doelmatig en doeltreffend bestuur*, november 1995, blz. 46 - 53; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Secretariaatsnotitie over de regiofinanciën* kenmerk FEC/1-35, 1996; P. Bordewijk, *De kaart van Nederland en de financiële verhouding*, 1996, blz. 94 - 106.

⁸³ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *De provincie als budgetverdelers*, kenmerk FEC/3-63, 1996, blz. 3 - 4.

(c) (ii) Europese Fondsen

Het Rijk heeft ingestemd met de instelling van de Europese instellingen en met hun verdeelmogelijkheden. Bovendien komt de bekostiging veelal van de nationale overheden, zodat verdeling van specifieke uitkeringen door Europa (de Europese Fondsen⁸⁴) een afgeleide is van de verdeelmogelijkheden van het Rijk.

(d) Onafhankelijk van eigen gemeentelijk beleid tenzij het te bereiken doel in hogere mate wordt bereikt.

Zoals al in de inleiding van paragraaf 3.4 gesteld, gaat het in de subparagrafen (a), (b) en (c) om de beïnvloedbaarheid van de *maatstaven* door bepaalde overheden. De subparagrafen (d), (e) en (f) beperken zich tot de beïnvloedbaarheid van de *uitkomsten* van de maatstaven door bepaalde overheden.

Vaak wordt gesteld dat de uitkomsten van de verdeelmaatstaven niet op korte termijn beïnvloedbaar mogen zijn door het beleid van de gemeente zelf⁸⁵. Ook dit criterium bestaat al lange tijd: De Commissie Oud⁸⁶ wilde al dat de middelenvoorziening belette dat afzonderlijke gemeenten in staat zouden zijn onevenredig hoge aanspraken op de algemene belastingmiddelen zouden kunnen doen gelden.

Bij specifieke uitkering moet dit criterium nauwkeuriger worden geformuleerd: de uitkomsten van de verdeelmaatstaven mogen niet op korte termijn beïnvloedbaar zijn door het beleid van de gemeente zelf zonder dat het te bereiken doel in hogere mate wordt bereikt.

Een reden hiervan is gemeenten niet de neiging moeten krijgen de normen te ontduiken als dat hun belangen dient. Dat ontduiken kan op vele manieren. Een maatstaf moet daartegen zo veel als mogelijk bestendig zijn⁸⁷.

De verdeelmaatstaven van de algemene uitkering mogen niet afhankelijk zijn van gemeentelijke uitgaven om rijkscontrole op de gemeentelijke uitgaven te

⁸⁴ H.B.M. KLuytmans en G. Vanoverschelde, *Europese Subsidies 1996*, Kluwer Financiële Jaargidsen, 1996.

⁸⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1982 - 1983, *Financiële Verhoudingswet 1984*, Memorie van Toelichting, 17.719, nr. 3, blz. 12; Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 - 1997, *Wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten en regels inzake de invoering van deze wijziging in verband met een herziening van het verdeelstelsel voor het Provinciefonds*, Memorie van toelichting, 25.185, nr. 3, blz. 17.

⁸⁶ Commissie inzake het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provincies (Commissie Oud), *Rapport betreffende een regeling van de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten voor 1958 en volgende jaren*, september 1956, blz. 25.

⁸⁷ A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros, *Een nieuwe norm voor het Gemeentefonds*, juni 1989, blz. 91.

voorkomen⁸⁸. Dat is in strijd met de vrije besteedbaarheid van de algemene uitkering. Specifieke uitkeringen hebben die vrije besteedbaarheid niet, zodat daarvoor geen principiële belemmering is voor rijkscontrole op de gemeentelijke uitgaven. Evenzo is ook rijkscontrole op aanverwante inkomsten acceptabel. Gemeenten kunnen daarmee hun inkomsten aan specifieke uitkeringen verminderen door niet te voldoen aan bepaalde controle-vereisten van het Rijk, zonder dat daarmee een relatie ligt met het te bereiken doel. Ik stel, nauwkeuriger geformuleerd, als criterium dat gemeenten hun inkomsten niet mogen kunnen verhogen tenzij het te bereiken doel in hogere mate wordt bereikt.

De Raad voor de gemeentefinanciën⁸⁹ constateert dat bij een optimale allocatie de eigen voorkeuren van een gemeente een rol spelen bij de verdeling van specifieke uitkeringen met een paternalistisch motief. Naarmate de eigen voorkeuren van een gemeente meer afwijken van de rijksvoorkeuren, is er een hogere specifieke uitkering nodig om gemeenten over te halen tot het aansluiten bij de rijksvoorkeuren. De speltheoretische mogelijkheden voor gemeenten die hieruit voortvloeien accepteer ik niet in de verdeling.

(e) Onbeïnvloedbaar door andere gemeenten.

Dit criterium heeft een bestuurlijke achtergrond. Het is ongewenst dat de ene gemeente de inkomsten van de andere zou kunnen beïnvloeden⁹⁰.

De mogelijkheid is echter niet uit te sluiten. Als een specifieke uitkering met een bepaald bedrag wordt verdeeld per woonruimte, betekent de bouw van een extra woning in een bepaalde gemeente dat de andere gemeenten minder krijgen.

Het criterium moet daarom worden geïnterpreteerd als: 'De verdeelmaatstaven mogen gemeenten geen mogelijkheid geven meer inkomsten te verwerven ten opzichte van een beperkt aantal direct aan te wijzen gemeenten'. Dat een gemeente meer inkomsten kan verwerven ten opzichte van het totaal van alle andere gemeenten, eventueel beperkt tot een bepaalde algemeen aan te wijzen groep zoals alle kustgemeenten, is dan acceptabel. Ook een specifieke uitkering waarvoor gemeenten projectvoorstellen kunnen indienen, is dan niet strijdig met dit criterium. De gemeente die niet in aanmerking komt voor het project omdat een bepaalde gemeente een beter projectvoorstel heeft ingediend, is immers niet direct aan te wijzen.

⁸⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1953 - 1954, *Wetsvoorstel over de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten*, Memorie van Antwoord.

⁸⁹ Raad voor de gemeentefinanciën, *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen?*, november 1981, blz. 11.

⁹⁰ Raad voor de gemeentefinanciën, *Nota algemene eisen aan verdeelmaatstaven*, kenmerk Rgf 14.50/004.001, maart 1993, blz. 3.

Met dit criterium voorkomt het Rijk ook dat er een horizontale financiële verhouding en wellicht een horizontale bestuurlijke verhouding tussen de gemeenten onderling komt. Dat zou niet passen in het Nederlandse systeem van drie bestuurslagen.

Een consequentie van de criteria (d) en (e) is dat een onderzoek naar de ideale verdeling van een specifieke uitkering niet zuiver gebaseerd moet zijn op de werkelijke uitgaven van bepaalde gemeenten. Wel is een verdeling acceptabel die gebaseerd is op een onderzoek van de objectieve kosten.

- (f) Onafhankelijk van gemeentelijke / regionale / provinciale indeling. Gemeentelijke herindeling mag niet leiden tot andere inkomsten uit de specifieke uitkering. Immers, onafhankelijk van de gemeentelijke indeling kan een gemeente samenwerken met andere gemeenten óf gedeconcentreerd dan wel gedecentraliseerd werken.

Dit criterium is strijdig met het criterium van 'gelijk voorzieningenniveau' in het geval bepaalde kosten niet lineair zijn, met andere woorden: als er schaalvoordelen of schaalnadelen zijn. In dat geval geef ik voorrang aan het criterium van de relatieve kostenoriëntatie van het derde aspiratieniveau. Als er geen schaaleffecten zijn, komt het criterium 'onafhankelijk van gemeentelijke/ regionale/provinciale indeling' neer op lineariteit⁹¹.

De inkomsten van een gemeente mogen niet afhangen van de provincie waarin die gemeente ligt. Dat betekent echter niet dat het een provincie niet zou zijn toegestaan om aan haar gemeenten een specifieke uitkering beschikbaar te stellen. Immers, de mogelijkheden van de provincies daartoe zijn (uitgaande van een verdeling aan de provincies volgens het derde aspiratieniveau) gelijk.

Analoog stel ik als criterium dat de hoogte van de inkomsten van een gemeente niet mogen afhangen van deelname aan een samenwerkingsverband.

⁹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 - 1997, *Wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten en regels inzake de invoering van deze wijziging in verband met een herziening van het verdeelstelsel voor het Provinciefonds*, Memorie van toelichting, 25.185, nr. 3, blz. 17.

3.5 Criteria in relatie tot de bestuurlijke acceptatie

3.5	(a)		Criteria in relatie tot de bestuurlijke acceptatie
			Criteria aan de waarneembaarheid
		(i)	gelijktijdig waarneembaar
		(ii)	periodiek waarneembaar
		(iii)	objectief waarneembaar
		(iv)	meetfouten minimaal
		(v)	controleerbaar door gemeenten
		(vi)	controleerbaar door het Rijk
	(b)	(vii)	beperking van de bureaucratiekosten
		(viii)	algemeen voorkomen
			Criteria aan de onderbouwing
		(i)	passen bij plaats van gemeenten in staatsbestel
		(ii)	inhoudelijk verband met kostendragers
(c)	(iii)	objectief onderbouwd	
	(iv)	logisch teken	
	(v)	nader in te delen	
	(vi)	maatwerk mogelijk	
	(vii)	mag privacy niet aantasten	
	(viii)	administratief helder	
	(ix)	globaliteit	
	(x)	eenvoud	
	(xi)	algemeen karakter	
	Criteria aan het bestaansrecht		
(i)	minimum bedrag		
(ii)	voldoende onderscheidend vermogen tussen de gemeenten		
(iii)	voldoende onderscheidend vermogen tussen de maatstaven		
(iv)	voldoende onderscheidend vermogen tussen de specifieke uitkeringen		

Tabel 3.5 Overzicht van de criteria in relatie tot de bestuurlijke acceptatie die de literatuur stelt aan de verdeelmaatstaven voor algemene en specifieke uitkeringen.

Het Ministerie van Financiën⁹² geeft met het criterium 'bestuurlijk acceptabel' de relatie tussen bestuurlijke en financiële verhoudingen aan.

Bij verdeelvraagstukken is het moeilijk alle betrokkenen de maatstaven als bestuurlijk acceptabel te laten beoordelen. Vereist is niet zozeer volledige eensgezindheid als wel voldoende steun dan wel onvoldoende weerstand⁹³.

⁹² Ministerie van Financiën, *Financiële verhouding Rijk - lagere overheden*, maart 1997, blz. 55.

⁹³ B. Steiner, *Objectiviteit en subjectiviteit bij herverdeling Gemeentefonds*, in: *Bestuurskunde*, 1994, nr. 8, blz. 337.

Deze criteria vallen uiteen in drie soorten:

- (a) criteria in relatie tot de waarneembaarheid;
- (b) criteria in relatie tot de onderbouwing;
- (c) criteria in relatie tot het bestaansrecht.

Criteria in relatie tot de bestuurlijke acceptatie,
onderdeel (a): Criteria in relatie tot de waarneembaarheid.

- (a) (i) Gelijktijdig waarneembaar.

Een element van de definitie van de maatstaven behoort het moment van waarneming te zijn. Dat is noodzakelijk voor een eenduidige bepaling van de waarde van de maatstaf.

Voor de FVW'84 werd dit criterium afgezwakt tot 'zoveel mogelijk gelijktijdig waarneembaar'⁹⁴. Wellicht hing dat samen met de verdelmaatstaf 'hoogte bebouwde kom'.

Naarmate de verschillen in de waar te nemen grootte tussen de gemeenten sneller veranderen, is het criterium van gelijktijdige waarneembaarheid belangrijker.

Als een maatstaf niet op hetzelfde moment waarneembaar is, is een correctiefactor mogelijk. Een voorbeeld hiervan is de correctiefactor bij de bepaling van de waarde van de onroerende zaken voor het Gemeentefonds.

- (a) (ii) Periodiek waarneembaar.

De maatstaven moeten periodiek waar te nemen zijn. De reden hiervoor is dat alleen een periodiek waarneembare maatstaf actueel kan zijn en daarmee de actuele kosten kan beschrijven.

De vraag welke mate van periodiciteit aanvaardbaar is en welke niet is niet eenduidig te beantwoorden. Het hangt onder meer af van het gewicht van de maatstaf, de mate waarin de verschillen tussen de gemeenten veranderen, de mogelijke meetfouten bij het meten (hoe meer en hoe groter de mogelijke meetfouten, des te hoger de benodigde periodiciteit), de duur waarin de specifieke uitkering van kracht is (een specifieke uitkering kan kortdurend, bijvoorbeeld eenjarig zijn), de vertraging bij het meten (sommige gegevens komen vrij snel beschikbaar, andere gegevens hebben een lange bewerkings-tijd) en de kosten van het meten.

Zo hebben de beheerders van het Gemeentefonds besloten de maatstaf 'lage inkomens' eens per drie jaar in plaats van eens per vijf jaar te actualiseren.

⁹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1982-1983, *Financiële-Verhoudingswet 1984*, Memorie van toelichting, 17.719, nr. 3, blz. 12.

Periodiek waarneembaar is iets anders dan continu waarneembaar. Aan niet-continue waarneming zitten meer nadelen naarmate de verschillen in de waar te nemen grootte tussen de gemeenten sneller veranderen⁹⁵.

Bij maatstaven die samenhangen met een situatie in het verleden speelt de periodieke waarneembaar geen rol. Een voorbeeld uit de algemene uitkering is de verdeelmaatstaf 'historische kern'.

(a) (iii) Objectief waarneembaar.

De verstrekker van de specifieke uitkering mag geen gelegenheid hebben tot een subjectieve beoordeling van de maatstaven. Dit vergroot de rechtszekerheid van de gemeenten en beperkt de meetkosten.

De ontvanger van de specifieke uitkering mag evenmin gelegenheid hebben tot een subjectieve beoordeling van de maatstaven. De regeling is dan fraudegevoelig⁹⁶.

Liefst moet gebruik kunnen worden gemaakt van een onafhankelijke bron⁹⁷. De uitkomsten van de meting van de maatstaven moeten zo weinig mogelijk aanleiding geven tot discussie.

(a) (iv) Meetfouten minimaal.

De meetfouten moeten minimaal zijn. Bovendien mogen eventuele meetfouten geen systematisch verband vertonen met bepaalde gemeentelijke kenmerken. Dit criterium beperkt de mogelijkheid van het gebruik van gegevens die zijn gebaseerd op enquêtes en steekproeven.

(a) (v) Controleerbaar door gemeenten.

De Raad voor de gemeentefinanciën⁹⁸ en het Rijk⁹⁹ stellen dat tegen een beslissing van de centrale overheid met betrekking tot de aanvraag en de hoogte van een specifieke uitkering bezwaar en beroep mogelijk dient te zijn.

⁹⁵ Raad voor de gemeentefinanciën, *Nota algemene eisen aan verdeelmaatstaven*, kenmerk Rgf 14.50/004.001, maart 1993, blz. 2.

⁹⁶ P. Bordewijk, *De maatschappelijke balans*, in: Bestuurswetenschappen, 1994, nr. 3, blz. 236.

⁹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, *Wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten en regels inzake de invoering van deze wijziging in verband met een herziening van het verdeelstelsel voor het Provinciefonds*, Memorie van toelichting, 25.185, nr. 3, blz. 17.

⁹⁸ Raad voor de gemeentefinanciën, *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen?*, november 1981, blz. 33.

⁹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1983 - 1984, *Financiële Verhoudingswet 1984*, Handelingen 28 september 1983, blz. 191; Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 - 1996, *Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)*, Memorie van Toelichting, 24.552, nr. 3, blz. 60.

Voor (bezwaar en) beroep is het nodig dat de gemeente de gegevens kan toetsen. Dit criterium stelt de raad ook¹⁰⁰: «Indien een van de centrale overheid onafhankelijk instituut metingen en/of tellingen uitvoert, behoeven de resultaten niet door gemeenten controleerbaar te zijn. Ze zijn in dat geval nog wel aanvechtbaar, als een gemeente, op wat wijze ook, er toch in slaagt een eigen telling of meting uit te voeren».

Het criterium 'controleerbaar' impliceert in ieder geval dat de gegevens openbaar moeten zijn¹⁰¹.

In sommige gevallen kunnen daarbij beperkingen worden opgelegd in verband met de bescherming van de privacy¹⁰².

(a) (vi) Controleerbaar door het Rijk.

Als de verdeling is gebaseerd op gegevens die de gemeenten verzamelen of in opdracht laten verzamelen, moet het Rijk kunnen controleren of de gegevens correct zijn¹⁰³.

De eis van controleerbaarheid wordt ook gesteld bij gegevens die door instanties zijn verzameld die onafhankelijk zijn van de gemeenten. Wanneer die onafhankelijke derde echter speciaal daartoe is aangewezen door het Rijk¹⁰⁴, zoals een zelfstandig bestuursorgaan, acht ik het Rijk niet meer gerechtigd de gegevens te controleren en eventueel te corrigeren.

(a) (vii) Beperking van de bureaucratiekosten.

De Raad voor de gemeentefinanciën¹⁰⁵ geeft als één van de redenen dat hij niet streeft naar honoreren van alle kostenkenmerken: «het algemene bestuurlijke uitgangspunt van beperking van de bureaucratiekosten».

Van die bureaucratiekosten maken meet- en telkosten een belangrijk onderdeel uit. Andere belangrijke onderdelen zijn de controlekosten.

Hoge bureaucratiekosten gelden als nadeel van specifieke uitkeringen ten opzichte van de algemene uitkering.

¹⁰⁰ Raad voor de gemeentefinanciën, *Nota algemene eisen aan verdeelmaatstaven*, kenmerk Rgf 14.50/004.001, maart 1993, blz. 2.

¹⁰¹ Raad voor de gemeentefinanciën, *Nota verdeelmaatstavenonderzoek*, kenmerk Rgf 14.50/020.001, oktober 1993, bijlage 2; G.B.K. de Graan, *Het budgetmodel. Enige beschouwingen ten aanzien van budgetteren met behulp van kwantitatieve modellen*, maart 1996, blz. 99.

¹⁰² R.C.J.A. van Vliet, *Normuitkeringen voor ziekenfondsen: een overzicht van empirisch onderzoek*, mei 1996, in: *Openbare Uitgaven 1996* nr. 4, blz. 188.

¹⁰³ A.L. Bovenberg en C.N. Teulings, *Doelmatigheid, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en privacy*, in: *Economisch Statistische Berichten*, 11 december 1996, blz. 1008 - 1012.

¹⁰⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 - 1997, *Algemeen overleg over het beleidsplan De rugzak*, 25.000 VIII, nr. 114, blz. 2.

¹⁰⁵ Raad voor de gemeentefinanciën, *Jaarboek gemeentefinanciën 1992*, mei 1992, blz. 11.

Een manier om de bureaucratiekosten van een specifieke uitkering te verlagen, in ieder geval ten opzichte van de specifieke uitkering zelf, is het invoeren van drempelbedragen. Het Rijk verstrekt dan geen specifieke uitkeringen die lager zijn dan dat drempelbedrag¹⁰⁶.

De bureaucratiekosten behoren zowel bij gemeenten als bij het Rijk beperkt te zijn.

(a) (viii) Algemeen voorkomen.

Dit criterium is vooral technisch van aard¹⁰⁷.

Aan het Gemeentefonds legt men het vormcriterium 'algemeen voorkomen' op. Verschillen tussen gemeenten mogen niet bestaan uit 'ja of nee aanwezigheid' maar alleen uit de mate en het getal waarin aanwezig. Bij alle gemeenten moet de te meten maatstaf aanwezig zijn¹⁰⁸.

De reden hiervoor is dat een situatie waarin slechts een beperkt aantal gemeenten geld krijgt voor een bepaalde factor, in de praktijk snel zal leiden tot interpretatie van die maatstaf als vergoeding voor bepaalde kosten.

KPMG Klynveld Management Consultants en het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven¹⁰⁹ vinden dit criterium van toepassing op alle maatstaven. De Raad voor de gemeentefinanciën vindt dit criterium wel gelden voor algemene maatstaven maar niet voor verfijningsmaatstaven¹¹⁰.

Dit criterium is niet van toepassing op specifieke uitkeringen. De bedoeling van een specifieke uitkering is veelal juist dat hij een vergoeding is voor kosten die slechts bij een beperkt aantal gemeenten voorkomen of slechts een beperkt aantal gemeenten wil stimuleren tot een bepaald gedrag.

Criteria in relatie tot de bestuurlijke acceptatie,
onderdeel (b): Criteria in relatie tot de onderbouwing.

¹⁰⁶ *Besluit van 5 juli 1997, houdende wijziging van het Besluit rijkssubsidieering onderhoud monumenten en van het Besluit rijkssubsidieering historische buitenplaatsen ter verhoging van de effectiviteit en de doelmatigheid daarvan alsmede ter aanpassing aan de wet van 20 juni 1996 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Awb)*, (Stb 1996, 333), Stb 1997, 314.

¹⁰⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1982-1983, *Financiële-Verhoudingswet 1984*, Memorie van toelichting, 17.719, nr. 3, blz. 12.

¹⁰⁸ Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Verdeling onderbouwd. Hoofddijnen van een nieuw verdeelstelsel voor de algemene uitkering van het Rijk aan gemeenten*, 1983, blz. 56.

¹⁰⁹ KPMG Klynveld Management Consultants en Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Plusen en minnen. Naar een nieuwe verdeelsleutel van het Provinciefonds*, augustus 1993, blz. 78.

¹¹⁰ Raad voor de gemeentefinanciën, *Nota algemene eisen aan verdeelmaatstaven*, kenmerk Rgf 14.50/004.001, maart 1993, blz. 2.

- (b) (i) Passen bij plaats van gemeenten in staatsbestel.
De Commissie Oud¹¹¹ stelde al dat de toevloeiing van middelen van het Rijk aan de gemeenten geschiedt op een wijze en onder voorwaarden, die de eigen plaats der gemeenten in het staatsbestel en haar eigen verantwoordelijkheid recht doet wedervaren.
Van Wesemael¹¹² constateert dat voor de financiële zelfstandigheid van gemeenten nodig is dat specifieke uitkeringen de kosten volledig vergoeden en dat de gemeenten zekerheid moeten hebben over de inkomsten uit de specifieke uitkering.
- (b) (ii) Inhoudelijk verband met kostendragers.
De Raad voor de gemeentefinanciën¹¹³ stelt dat maatstaven zo veel als mogelijk een inhoudelijk verband moeten hebben met de kostendragers. Alleen een statistisch verband is niet genoeg.
Concreet komt dit volgens de Raad voor de gemeentefinanciën neer op sociale maatstaven voor de sociale structuur, fysieke maatstaven voor de fysieke structuur en centrum-maatstaven voor de centrumfunctie.
Dit criterium draagt niet alleen bij aan de bestuurlijke acceptatie maar ook aan een goede dynamiek.
- (b) (iii) Objectief onderbouwd.
Voor het criterium van een objectieve onderbouwing zijn twee argumenten. Ten eerste moeten de normen zo duidelijk objectief zijn onderbouwd dat het voor het parlement te allen tijde mogelijk is om vast te stellen of een bekostiging toereikend is¹¹⁴.
Ten tweede: Als een gemeente een beroep doet op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet, gaat het onderzoek van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) uit van kostendekkende specifieke uitkeringen. Als een gemeente daar meer aan uitgeeft, ligt de bewijslast om overmacht aan te tonen bij de gemeente¹¹⁵.

¹¹¹ Commissie inzake het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provincies (Commissie Oud), *Rapport betreffende een regeling van de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten voor 1958 en volgende jaren*, september 1956, blz. 25.

¹¹² J.L.M. van Wesemael, *Specifieke uitkeringen en de financiële zelfstandigheid van gemeenten*, juli 1981, Scriptiereeks Stichting Cultuurfonds van de Bank voor Nederlandsche Gemeenten, 1982, blz. 36 - 40.

¹¹³ Raad voor de gemeentefinanciën, *Nota algemene eisen aan verdeelmaatstaven*, kenmerk Rgf 14.50/004.001, maart 1993, blz. 4.

¹¹⁴ W.G.J.M. van de Camp, in: Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 - 1997, *Bekostigingstelsel materieel*, Verslag van een algemeen overleg, 24.806, nr. 3, blz. 8.

¹¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Financiën, *Handleiding Artikel 12 Fvw*, november 1996, blz. 51.

Een theoretisch model¹¹⁶ en een transparante onderzoeksmethodiek¹¹⁷ zijn twee elementen van de objectieve onderbouwing.

Een consequentie van een objectieve onderbouwing is dat gemeenten daardoor kunnen worden gestuurd bij onderhandelingen over de besteding van de gelden.

Dat kan positief uitwerken, zoals de bedoeling is van de Londo-normering¹¹⁸. Dat kan ook negatief uitwerken. Als leveranciers van gemeenten weten welk bedrag de gemeenten van het Rijk krijgen voor bepaalde voorzieningen, kan dat invloed hebben op de onderhandelingen over de prijzen van die voorzieningen.

(b) (iv) Logisch teken.

Een verdeelmaatstaf mag zowel een positief als een negatief teken hebben, mits het minteken daarbij logisch verklaarbaar is¹¹⁹.

Met een negatief werkende verdeelmaatstaf is het mogelijk een bepaalde kostenverhogende factor scherper te compenseren, omdat er meer geld overblijft voor positieve verdeelmaatstaven¹²⁰.

(b) (v) Nader in te delen.

Dit criterium speelt bij uitkeringen die meer dan één soort voorziening bekostigen, de zogenaamde brede doeluitkeringen. In de loop der jaren komen er andere eisen aan de verschillende voorzieningen en ontwikkelt de omgeving van elk van die voorzieningen zich op een zelfstandige wijze. Om te kijken of de verdeling nog voldoet aan het derde aspiratieniveau, is het gewenst dat er voor elk onderdeel een ijkpunt is en een verdeelmaatstaf die daarop aansluit. Immers, het is moeilijk, zo niet onmogelijk om de ontwikkelingen van verschillende voorzieningen met elkaar te vergelijken.

Door monitoring kan de verdeelsleutel dan actueel worden gehouden¹²¹.

¹¹⁶ H.N.A.J. Zijlmans in: Raad voor de gemeentefinanciën, *Notulen 529^e vergadering, gehouden op 24 maart 1993*, blz. 10.

¹¹⁷ 22 Utrechtse gemeenten inzake voorstellen herverdeling Gemeentefonds, VNG-kenmerk FEC 3-31, juni 1994, blz. 1; Gemeente Leiden, Bestuursbureau sector Financiën en Control, *Leiden weer in last?*, november 1994, blz. 14.

¹¹⁸ G.B.K. de Graan, *Het budgetmodel. Enige beschouwingen ten aanzien van budgetteren met behulp van kwantitatieve modellen*, maart 1996, blz. 64.

¹¹⁹ Raad voor de Gemeentefinanciën, *Nota Maatstaven cluster Bijstand*, kenmerk Rgf 14.50/039.001, januari 1994, blz. 3.

¹²⁰ Raad voor de Gemeentefinanciën, *Overheveling Fonds Sociale Vernieuwing naar Gemeentefonds*, kenmerk Rgf 14.10/002.007, augustus 1995, blz. 8 - 9.

¹²¹ J.W. van der Dussen, *Financiële verhoudingen in beweging*, mei 1995, blz. 22.

Een gevaar van dit criterium is dat een brede specifieke uitkering gaat worden gezien als een optelsom van beperktere specifieke uitkering. De mogelijke efficiëntie-winsten van het bundelen van de specifieke uitkeringen verdwijnt dan. Een soortgelijk bezwaar kan ontstaan bij de algemene uitkering¹²².

(b) (vi) Maatwerk mogelijk.

Tegenover de wens tot objectieve verdeelcriteria staat de wens tot maatwerk¹²³. De algemene uitkering geeft dat vorm met behulp van artikel 12 Fvw.

Ook bij specifieke uitkeringen kan zo'n maatwerk-artikel bestaan. De Wet Sociale Werkvoorziening bepaalt in artikel 41 lid 5 dat een gemeente een extra vergoeding kan krijgen «indien bijzondere omstandigheden in een individueel geval daartoe naar het oordeel van de minister aanleiding geven».

Als criterium stel ik niet dat er een aparte artikel 12-achtige maatwerk-mogelijkheid moet zijn. Een andere methode die tot maatwerk leidt is evenzeer acceptabel.

(b) (vii) Mag privacy niet aantasten.

Maatstaven mogen niet zijn herleidbaar zijn tot individuele gegevens. Een voorbeeld van beperkingen die het Centraal Bureau voor de Statistiek oplegt aan de data die het verstrekt en die leiden tot beperkingen in de verdeling, is de telling van het aantal minderheden in het Gemeentefonds, waar een aantal lager dan 25 als 0 wordt gemeld.

Dit is een versterking van de privacy-bescherming bij de controleerbaarheid van individuele gegevens uit paragraaf 3.5 onderdeel (a) (iv).

(b) (viii) Administratief helder.

Een administratief heldere specifieke uitkering kent geen omwegen van geldstromen¹²⁴. Als het Rijk bepaalt welke gemeente welke bedrag krijgt, dan moet dat bedrag rechtstreeks van het Rijk naar die gemeenten gaan zonder dat een tussenliggende overheid als intermediair optreedt.

(b) (ix) In geld uitgedrukt

De verdeelmaatstaven moeten in geld en niet in eenheden of aantallen uitdrukken hoeveel een gemeente krijgt. Dit draagt bij aan deregulering.

¹²² Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Verdeling onderbouwd. Hoofddijnen van een nieuw verdeelstelsel voor de algemene uitkering van het Rijk aan gemeenten*, 1983, blz. 56.

¹²³ J.M. Leemhuis - Stout, *Toespraak installatiebijeenkomst Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen*, maart 1997, in: *Staatscourant* 13 maart 1997 nr. 51, blz. 9.

¹²⁴ Adviescommissie financiële verhoudingen Haaglanden (L. van Leeuwen, A. Bartels, L.G.M. Stevens en C.G.M. Sterks), *De financiële verhoudingen in de stadsprovincie Haaglanden*, mei 1995, blz. 16.

Hierdoor is een gerichte, op lokale omstandigheden afgestemde toekenning van specifieke uitkeringen mogelijk¹²⁵.

(b) (x) Globaliteit.

Het Gemeentefonds kent een criterium van globaliteit. Daar zijn twee redenen voor.

De eerste reden is dat de beoogde aansluiting bij de gemeentelijke behoefte-verschillen nooit volkomen kan zijn. Een verdeelstelsel laat zich immers niet anders specificeren dan op basis van 'gemiddelden' en op basis van 'tenden-sen' over het verloop daarvan¹²⁶.

De tweede reden is dat een te gedetailleerde verdeeltechniek het risico in zich bergt dat het Rijk onbedoeld een ongewenste invloed op het gemeentelijk beleid gaat uitoefenen. De verdeelnormen kunnen dan gaan werken als bestedingsnormen en een dwingende werking krijgen voor het gemeentelijk beleid. Ook zijn er praktische redenen voor globaliteit: het beperkt de kosten en bevordert de doorzichtigheid¹²⁷.

Het gevolg hiervan is dat elke maatstaf een voldoende gewicht moet hebben¹²⁸.

Bij specifieke uitkeringen geldt dit criterium niet. Specifieke uitkeringen mogen de bedoeling hebben bepaalde kosten nauwkeurig te vergoeden.

(b) (xi) Eenvoud.

De verdeelsystematiek dient voor alle betrokkenen doorzichtig te blijven en daardoor betrekkelijk eenvoudig van opzet te zijn¹²⁹. Dat houdt onder meer in dat het aantal verdeelmaatstaven niet onbeperkt mag worden uitgebreid¹³⁰. Een reden hiervoor is onder andere dat een toenemende complexiteit van de

¹²⁵ O.A. Dijkstra en W.A. de Weijer, *Inleiding Ruimtelijke Ordening en volkshuisvesting*, vierde druk, mei 1994, blz. 259 - 260.

¹²⁶ Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Verdeling onderbouwd. Hoofdpijnen van een nieuw verdeelstelsel voor de algemene uitkering van het Rijk aan gemeenten*, 1983, blz. 57.

¹²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 - 1996, *Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)*, Memorie van Toelichting, 24.552, nr. 3, blz. 16.

¹²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 - 1997, *Wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten en regels inzake de invoering van deze wijziging in verband met een herziening van het verdeelstelsel voor het Provinciefonds*, Memorie van toelichting, 25.185, nr. 3, blz. 17.

¹²⁹ Raad voor de gemeentefinanciën, *Nota algemene eisen aan verdeelmaatstaven*, kenmerk Rgf 14.50/004.001, maart 1993, blz. 4; Raad voor de gemeentefinanciën, *Jaarboek gemeentefinanciën 1992*, mei 1992, blz. 11; Tweede Kamer, vergaderjaar 1993 - 1994, *Wetsvoorstel vereenvoudiging Londo*, 23.636.

¹³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1982 - 1983, *Financiële Verhoudingswet 1984*, Memorie van Toelichting, 17.719, nr. 3, blz. 12; G.B.K. de Graan, *Het budgetmodel. Enige beschouwingen ten aanzien van budgetteren met behulp van kwantitatieve modellen*, maart 1996, blz. 125 - 126, 131 - 142.

maatstaven zal leiden tot een toename van de bezwaar- en beroepsprocedures¹³¹.

De Zeeuw¹³² constateert dat op dit moment het aantal en de diversiteit aan regelingen op de verschillende beleidsterreinen te groot is om de lagere overheden het rijksbeleid op voortvarende en samenhangende wijze te kunnen laten uitvoeren. De huidige bekostigingsconstructies vindt hij te ingewikkeld en te veel vanuit de afzonderlijke vakdepartementen vormgegeven.

Dit criterium geldt wel voor de algemene uitkering en maar niet voor alle specifieke uitkeringen. Specifieke uitkeringen mogen de bedoeling hebben kosten nauwgezet te compenseren.

(b) (xii) Algemeen karakter.

KPMG Klynveld Management Consultants en het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven¹³³ stellen dat maatstaven van de algemene uitkering niet direct mogen samenhangen met provincie-specifieke taken. Dat vloeit voort uit de doelstelling van de algemene uitkering.

Dit criterium geldt daarom alleen voor de algemene uitkering en niet voor specifieke uitkeringen.

Criteria in relatie tot de bestuurlijke acceptatie,
onderdeel (c): Criteria in relatie tot het bestaansrecht.

(c) (i) Minimum bedrag.

Een gemeente moet een minimum bedrag aan de specifieke uitkering ontvangen. Hoe hoog dat minimum is, is niet in het algemeen aan te geven. Als het Rijk een beperkt budget heeft voor een experiment, dan is het niet aan te effectief dat beperkte budget te verdelen over alle gemeenten naar rato van de kostenstructuren. Het bedrag dat elke gemeente dan krijgt kan dermate klein zijn dat er geen prikkelwerking meer van uitgaat. Bovendien kan de verhouding met de apparaatskosten onevenredig uitvallen.

¹³¹ A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros, *Een nieuwe norm voor het Gemeentefonds*, juni 1989, blz. 92; J. Maasland, in: Raad voor de gemeentefinanciën, *Notulen 531^e vergadering, gehouden op 7 april 1993*, blz. 4.

¹³² W.C.T.F. de Zeeuw, *Grotere slagvaardigheid door eenvoudige financiële verhoudingen!*, in: Bestuurswetenschappen, mei 1994, nr. 3, blz. 212 - 225.

¹³³ KPMG Klynveld Management Consultants en Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Plussen en minnen. Naar een nieuwe verdeelsleutel van het Provinciefonds*, augustus 1993, blz. 78.

Om de gemeenten een minimum bedrag te geven, kan het nodig zijn de specifieke uitkering beschikbaar te stellen voor een beperkt aantal gemeenten¹³⁴.

Bij een verdeling onder een beperkt aantal gemeenten wordt zowel de selectie van de gemeenten zelf als de verdeling binnen de groep van geselecteerde gemeenten beoordeeld¹³⁵.

- (c) (ii) Voldoende onderscheidend vermogen tussen de gemeenten. Dit criterium is gesteld door de Raad voor de gemeentefinanciën¹³⁶. Die draagt een 'gemiddelde' aan als voorbeeld van een type maatstaf die daar niet aan voldoet. Zo'n gemiddelde kan zijn ontstaan doordat bijna alle inwoners een waarde op of rond dat gemiddelde hebben, maar kan ook ontstaan als bijna alle inwoners er ver onder zitten en enkele inwoners er ver boven.
- (c) (iii) Voldoende onderscheidend vermogen tussen de maatstaven. Het ministerie van Financiën stelt dat maatstaven in hun effect niet een te grote onderlinge samenhang mogen vertonen¹³⁷. Dit criterium is ook om technische redenen praktisch. Twee maatstaven die in hoge mate onderling correleren zijn veelal onderling uitwisselbaar¹³⁸. Als regressie wordt gebruikt als methode om de kosten te beschrijven, zullen correlerende maatstaven leiden tot multi-collineariteit. De uitkomsten van de regressie zullen dan onbetrouwbaar zijn¹³⁹. Doet dit verschijnsel zich wel voor, dan zal in de praktijk een bepaalde maatstaf meer invloed op de verdeling uitoefenen dan in de bedoeling lag¹⁴⁰.

¹³⁴ Staatssecretaris van onderwijs, cultuur en wetenschappen, *Circulaire betreffende onderwijsassistent basisonderwijs*, kenmerk PO/JP-96005661, maart 1996, paragraaf 2.1; Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschappen, *Algemeen overleg van 15 mei 1997 over het Besluit rijks subsidiëring restauratie monumenten*, Tweede Kamer 1996 - 1997, 25.000 VIII, nr. 118, blz. 7.

¹³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 - 1997, *Grote-stedenbeleid*, Motie van het lid Gabor c.s., 21.062, nr. 59.

¹³⁶ Raad voor de gemeentefinanciën, *Nota algemene eisen aan verdeelmaatstaven*, kenmerk Rgf 14.50/004.001, maart 1993, blz. 2.

¹³⁷ Ministerie van Financiën, *Financiële verhouding Rijk - lagere overheden*, maart 1997, blz. 55.

¹³⁸ A.J.W.M. Verhagen, *Jeugdhulpverlening slachtoffer van statistiek?*, in: *Openbare Uitgaven 1996* nr. 6, blz. 267 - 270.

¹³⁹ Raad voor de gemeentefinanciën, *Advies inzake de maatstaven ter verdeling van de algemene uitkering*, augustus 1975, blz. 18; Raad voor de gemeentefinanciën, *Nota algemene eisen aan verdeelmaatstaven*, kenmerk Rgf 14.50/004.001, maart 1993, blz. 2.

¹⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1982 - 1983, *Financiële Verhoudingswet 1984*, Memorie van Toelichting, 17.719, nr. 3, blz. 12.

Wel kan een combinatie van samenhangende maatstaven een mogelijkheid zijn om probleemcumulatie te compenseren¹⁴¹.

- (c) (iv) Voldoende onderscheidend vermogen tussen de specifieke uitkeringen.

De Raad voor de gemeentefinanciën¹⁴² pleit er voor dat met elkaar samenhangende specifieke uitkeringen in brede doeluitkeringen worden samengevoegd. Dit vergroot de effectiviteit en efficiëntie van het totale overheidsbeleid. Het is niet goed om meer dan één rijkssubsidie voor dezelfde werkzaamheden te verstrekken¹⁴³.

De tegenhanger van deze eis: Aan het verdeelstelsel van het Gemeentefonds als geheel wordt de eis gesteld, dat toevoegingen (in verband met decentralisatie van taken) op betrekkelijk eenvoudige wijze kunnen worden ingepast. Voor nieuwe specifieke uitkeringen verwijs ik naar criterium (1) (b) onderdeel vi.

In feite sluit het criterium aan bij de voorkeursvolgorde uit de financiële verhouding¹⁴⁴. De algemene uitkering geniet daarin voorrang boven specifieke uitkeringen. Een brede doeluitkering geniet voorrang boven een beperktere specifieke uitkering. Waar mogelijk, moeten dus specifieke uitkeringen worden overgeheveld naar de algemene uitkering of worden gebundeld in een brede doeluitkering. Dat is het geval als er onvoldoende onderscheidend vermogen tussen respectievelijk de algemene uitkering en de betrokken specifieke uitkeringen is.

¹⁴¹ Cebeon, *Inhoudelijke beoordeling 'naar behoefte verdeeld'*, oktober 1995, blz. 4.

¹⁴² Raad voor de gemeentefinanciën, *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen?*, november 1981, blz. 31.

¹⁴³ Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschappen, *Algemeen overleg van 15 mei 1997 over het Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten*, Tweede Kamer 1996 - 1997, 25.000 VIII, nr. 118, blz. 8.

¹⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1982 - 1983, *Financiële Verhoudingswet 1984*, Memorie van Antwoord, 17.719, nr. 9, blz. 28.

3.6 Conclusie criteria verdeelmaatstaven specifieke uitkeringen

Zoals gesteld in paragraaf 3.1 beoordeel ik de verdeling van een specifieke uitkering als 'correct' als 5% of minder van het totaal beschikbaar bedrag wordt verdeeld met verdeelmaatstaven die niet aan de criteria voldoen. Die criteria hangen af van de motieven van de specifieke uitkering.

Er zijn twee hoofdmotieven voor specifieke uitkeringen. Vele specifieke uitkeringen hebben overigens een tweeslachtig karakter hierin.

Een deel van de specifieke uitkeringen heeft als hoofdmotief gemeenten te compenseren voor bepaalde kosten. Het uitgangspunt voor de verdeling hiervan behoort het derde aspiratieniveau te zijn, zie paragraaf 3.2 criterium (a). De afweging wélke kosten voor compensatie in aanmerking komen, is bestuurlijk. Het criterium is dus of het Rijk bij de verdeling naar het derde aspiratieniveau heeft gestreefd.

Een andere deel van de specifieke uitkeringen heeft als hoofdmotief gemeenten tot bepaald beleid aan te zetten. Het uitgangspunt voor de verdeling hiervan behoort de positieve prikkelwerking te zijn, zie paragraaf 3.3 criterium (b). De verdeelmaatstaven moeten voor alle gemeenten in gelijke mate prikkelen.

Verder zijn er diverse andere criteria met betrekking tot de allocatieve functie (3.3), de beïnvloedbaarheid (3.4) en de bestuurlijke acceptatie (3.5) aan de verdeelmaatstaven van de specifieke uitkeringen te stellen.

Dat geeft het volgende overzicht van criteria die te stellen zijn aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen:

3.2			Criteria in relatie tot de distributieve functie
	(a)		gelijkheid van voorzieningencapaciteit
	(b)		dynamiek
	(c)		redelijk voorspelbaar
		(i)	maatstaven redelijk voorspelbaar
		(ii)	uitkomsten redelijk voorspelbaar
3.3			Criteria in relatie tot de allocatieve functie
	(a)		geen strijd met andere doelen van rijksbeleid
	(b)		positieve prikkels
	(c)		in gelijke mate prikkelend voor alle gemeenten
3.4			Criteria in relatie tot de beïnvloedbaarheid
	(a)		beïnvloedbaarheid door het Rijk
	(b)		beïnvloedbaarheid door tussenliggende overheden
	(c)		beïnvloedbaarheid door Europa
	(d)		onafhankelijk van eigen gemeentelijk beleid tenzij het te bereiken doel in hogere mate wordt bereikt
	(e)		onbeïnvloedbaar door andere gemeenten
	(f)		onafhankelijk van gemeentelijke / regionale / provinciale indeling
3.5			Criteria in relatie tot de bestuurlijke acceptatie
	(a)		Criteria in relatie tot de waarneembaarheid
		(i)	gelijktijdig waarneembaar
		(ii)	periodiek waarneembaar
		(iii)	objectief waarneembaar
		(iv)	meetfouten minimaal
		(v)	controleerbaar door gemeenten
		(vi)	controleerbaar door het Rijk
		(vii)	beperking van de bureaucratiekosten
	(b)		Criteria in relatie tot de onderbouwing
		(i)	passen bij plaats van gemeenten in staatsbestel
		(ii)	inhoudelijk verband met kostendragers
		(iii)	objectief onderbouwd
		(iv)	logisch teken
		(v)	nader in te delen
		(vi)	maatwerk mogelijk
		(vii)	mag privacy niet aantasten
		(viii)	administratief helder
		(ix)	in geld uitgedrukt
	(c)		Criteria in relatie tot het bestaansrecht
		(i)	minimum bedrag
		(ii)	voldoende onderscheidend vermogen tussen de gemeenten
		(iii)	voldoende onderscheidend vermogen tussen de maatstaven
		(iv)	voldoende onderscheidend vermogen tussen de specifieke uitkeringen

Tabel 3.6 Conclusie criteria verdeelmaatstaven voor de specifieke uitkeringen

4. Toets op de specifieke uitkeringen van de algemene bijstand en de sociale werkvoorziening

Ter illustratie van hoofdstuk 3 toets ik in dit hoofdstuk of de vijf specifieke uitkeringen van de algemene bijstand en de drie specifieke uitkeringen van de sociale werkvoorziening voldoen aan de gestelde criteria:

- 4.1 Algemene bijstandswet (Abw), artikel 134 lid 1.
- 4.2 Algemene bijstandswet (Abw), artikel 134 lid 2.
- 4.3 Algemene bijstandswet (Abw), artikel 137 lid 1.
- 4.4 Wet Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Ioaw) artikel 57.
- 4.5 Wet Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Ioaz) artikel 57.
- 4.6 Wet Sociale Werkvoorziening artikel 42 lid 1.
- 4.7 Wet Sociale Werkvoorziening artikel 41 lid 5.
- 4.8 Incentive uitstroom Wet Sociale Werkvoorziening.

Criteria die in hoofdstuk 3 wel worden genoemd maar geen enkele relatie hebben met een bepaalde specifieke uitkering, worden omwille van de leesbaarheid weggelaten. Als een specifieke uitkering als motief distributie heeft, noem ik de allocatieve criteria niet. Als een specifieke uitkering als motief allocatie heeft, noem ik de distributieve criteria niet.

4.1 Algemene bijstandswet artikel 134 lid 1

Artikel 134 lid 1 Abw¹⁴⁵ bepaalt dat het Rijk de gemeenten 90% vergoedt van de ten laste van de gemeente komende kosten die voortvloeien uit de Abw. Dit artikel is niet van toepassing op ondernemers in de binnenvaart; zie daarvoor paragraaf 4.2.

Zoals gesteld in hoofdstuk 1 maken specifieke uitkeringen deel uit van de *totale* financiële verhouding. Bij deze specifieke uitkering speelt dat uitdrukkelijk een rol. De specifieke uitkering vergoedt namelijk 90% van de kosten van de algemene bijstand, de algemene uitkering wordt geacht de overige 10% te compenseren¹⁴⁶.

De specifieke uitkering stuurt zowel de distributie als de allocatie. Het zwaartepunt ligt echter bij de allocatieve redenen. Doel van de specifieke uitkeringen is vooral mogelijk te maken dat iedere Nederlander die aan de voorwaarden voor een uitkering voldoet, een gelijke uitkering krijgt¹⁴⁷.

Criteria in relatie tot de distributieve functie
gelijkheid van voorzieningencapaciteit
dynamiek
maatstaven redelijk voorspelbaar
uitkomsten redelijk voorspelbaar

Bordewijk¹⁴⁸ merkt op dat hier sprake is van het vierde aspiratieniveau, dat wil zeggen gelijke voorzieningen in plaats van gelijke voorzieningencapaciteit. De hoogte van de bijstandsuitkering, en daarmee van de specifieke uitkering, is in alle gemeenten gelijk en onafhankelijk van de werkelijke kosten om in gelijkwaardige middelen van bestaan te voorzien.

Dat betekent echter niet dat er sprake is van het vierde aspiratieniveau. De wet schrijft de gemeenten voor bijstandsuitkeringen te verstrekken. De specifieke uitkering geeft alle gemeenten gelijke mogelijkheden om al hun inwoners die aan de voorwaarden voldoen, een bijstandsuitkering te geven. Gemeenten met veel bijstandsgerechtigden krijgen meer specifieke uitkering dan gemeenten met weinig bijstandsgerechtigden. Op te merken valt dat essentieel daarbij is dat de algemene uitkering ook de laatste 10% vergoeding bevat. Van die laatste 10% is 9 %punt verdeeld met het aantal bijstandsgerechtigden en

¹⁴⁵ Algemene bijstandswet (Stb. 1995, 199)

¹⁴⁶ Cebeon, *Structuur gerecht, ijking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW'84*, september 1993, blz. 51.

¹⁴⁷ Abw, artikel 30; Stcrt 24 juni 1997 nr. 117.

¹⁴⁸ P. Bordewijk, *De kaart van Nederland en de financiële verhouding*, 1996, blz. 77.

1 %punt met het aantal lage inkomens¹⁴⁹. Die 1 %punt voldoet níet aan het criterium van gelijke voorzieningencapaciteit. Echter, zoals gesteld in paragraaf 3.1 houd ik een marge van 5% aan. Daar blijft die 1 %punt onder.

De verdeelsleutel is voorbereid op veranderingen in het aantal bijstandsgerechtigden.

De maatstaven liggen vast in de wet en zijn dus bekend.

Een gemeente kan soms moeilijk voorspellen hoeveel zij krijgt uit deze specifieke uitkering. Immers, bij een plotselinge opbloei van de werkgelegenheid daalt het aantal bijstandsgerechtigden en daarmee het recht van de gemeente op de specifieke uitkering. Bij een plotselinge ontslaggolf neemt het recht juist toe. De kosten van de gemeenten aan bijstandsuitkeringen lopen evenwel daaraan parallel. Het saldo van uitgaven en inkomsten voor de gemeenten is dus redelijk voorspelbaar.

Criteria in relatie tot de allocatiefunctie
geen strijd met andere doelen van rijksbeleid
positieve prikkels
in gelijke mate prikkelend voor alle gemeenten

Met de specifieke uitkeringen beoogt het Rijk aan twee kanten de totstandkoming van voorzieningen te sturen. Aan de ene kant stimuleert het Rijk de verstrekking van bijstandsuitkeringen, aan de andere kant remt het Rijk de verstrekking van bijstandsuitkeringen. Zowel de stimulans als de rem sluiten aan bij andere doelen van het rijksbeleid. Het Rijk streeft ernaar dat iedereen die voldoet aan de voorwaarden een bijstandsuitkering krijgt (stimulans) en dat iedereen die niet voldoet aan de voorwaarden geen bijstandsuitkering krijgt (rem). Door de laatste 1 %punt op een andere wijze te compenseren, onafhankelijk van het werkelijke aantal bijstandsgerechtigden, zet het Rijk de gemeenten aan het onterecht of onnodig gebruik van bijstandsuitkeringen te beperken (rem).

Op dit moment loopt de discussie over de hoogte van de maatstaf 'aantal bijstandsgerechtigden' in het Gemeentefonds als aanvulling op de 90% compensatie die de specifieke uitkering geeft en de eventuele verkeerde prikkelwerking (overcompensatie) daarvan¹⁵⁰. Het gevolg van overcompensatie is dat het voor een gemeente lonend is veel bijstandsgerechtigden te hebben. De oorzaak van de hoge vergoeding per bijstandsgerechtigde ligt deels in de vergoeding in het Gemeentefonds voor welzijnsuitgaven, die ook deels afhangt van het aantal bijstandsgerechtigden.

¹⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 - 1996, *Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)*, Memorie van Toelichting, 24.552, nr. 3, blz. 27.

¹⁵⁰ Interdepartementale werkgroep financieringssysteem van de algemene bijstandswet (Commissie Etty), *Financieringssysteem van de algemene bijstandswet*, rapport nr. 1, december 1996, blz. 6; Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Junicirculaire 1997*, juni 1997, blz. 40.

De prikkel is voor alle gemeenten 1% van de bijstandsuitkeringen. Het startniveau van de prikkel is gelijk. Ik merk op dat het startpunt voor de prikkel op het beperken van de apparaatskosten níet gelijk is. De apparaatskosten worden evenwel bekostigd uit de algemene uitkering¹⁵¹ en vallen daarmee buiten deze toets op de verdeelmaatstaven van de specifieke uitkering ex artikel 134 lid 1 Abw.

Criteria in relatie tot de beïnvloedbaarheid

beïnvloedbaarheid door het Rijk

beïnvloedbaarheid door tussenliggende overheden

onafhankelijk van eigen gemeentelijk beleid tenzij het te bereiken doel in hogere mate wordt bereikt

onbeïnvloedbaar door andere gemeenten

onafhankelijk van gemeentelijke / regionale / provinciale indeling

Het Rijk beïnvloedt in hoge mate het recht op bijstandsuitkeringen en daarmee het recht van gemeenten op de specifieke uitkering. Immers, het Rijk bepaalt de voorwaarden voor een bijstandsuitkering, waaronder het recht op alternatieven zoals de Werkloosheidswet.

Tussenliggende overheden hebben een zeer beperkte invloed op het recht op specifieke uitkeringen. Met streekplannen en infrastructuur kunnen provincies de werkgelegenheid en werkloosheid enigszins beïnvloeden. Ik heb echter geen aanleiding te veronderstellen dat de marge van 5% wordt benaderd.

De gemeenten zelf kunnen het gebruik van bijstandsuitkeringen deels sturen¹⁵². Wanneer gemeenten sturen op uitstroom van bijstandsgerechtigden naar werk of scholing en op bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, dan wordt het te bereiken doel in hogere mate bereikt. Wanneer gemeenten sturen op een lager niet-gebruik van de bijstandswet, dan wordt het te bereiken doel ook in hogere mate bereikt. Dit volgens de tweespan rem en stimulans. Wanneer gemeenten met actief beleid de te bereiken doelen in hogere mate kunnen bereiken, kunnen zij met passief beleid het te bereiken doel minder bereiken. Daar zitten echter twee correctiemechanismen in. Het Rijk controleert of gemeenten de wet wel conform de rijksbedoelingen uitvoeren. Bovendien doen het Rijk en andere organisaties aan voorlichting om niet-gebruik van voorzieningen tegen te gaan.

Omdat de specifieke uitkering ex artikel 134 Abw een open-einde regeling is, kunnen gemeenten elkaars gebruik niet beperken.

De specifieke uitkering heeft geen schaafeffecten zodat het recht op de specifieke uitkering niet afhangt van de indeling.

¹⁵¹ Cebeon, *Struktuur gerecht, ijking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW'84*, september 1993, blz. 52.

¹⁵² Interdepartementale werkgroep financieringssysteem van de algemene bijstandswet (Commissie Etty), *Financieringssysteem van de algemene bijstandswet*, rapport nr. 1, december 1996, blz. 9 - 12.

Criteria in relatie tot de waarneembaarheid

gelijktijdig waarneembaar
periodiek waarneembaar
objectief waarneembaar
meetfouten minimaal
controleerbaar door gemeenten
controleerbaar door het Rijk
beperking van de bureaucratiekosten

Het aantal bijstandsgerechtigden in een gemeente is in elke gemeente op elk moment waar te nemen, zonder meetfouten. De gegevens zijn ook vrij snel beschikbaar.

Het Rijk is in staat de opgaven van gemeenten te controleren¹⁵³.

De bureaucratiekosten van het Rijk zijn beperkt. Die van de gemeenten kunnen aanzienlijk zijn. Daarvoor is evenwel een vergoeding in de algemene uitkering¹⁵⁴ zodat de netto bureaucratiekosten voor gemeenten beperkt zijn.

Criteria in relatie tot de onderbouwing

passen bij plaats van gemeenten in staatsbestel
inhoudelijk verband met kostendragers
objectief onderbouwd
maatwerk mogelijk
mag privacy niet aantasten
administratief helder

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Algemene bijstandswet waarvoor het Rijk de regelgeving bepaalt. Bij deze medebewindsrelatie past een bijna kostendekkende specifieke uitkering¹⁵⁵. De regeling is administratief helder.

Het aantal bijstandsgerechtigden is de kostendrager. Dat betekent ook dat de onderbouwing van de specifieke uitkering objectief is en dat maatwerk plaatsvindt bij de verdeling van de specifieke uitkering.

De specifieke uitkering tast de privacy van personen wel aan, omdat het Rijk gegevens over elke aanvraag wil hebben voor zijn controle.

¹⁵³ Abw, artt. 117 - 133; *Besluit regeling administratieve uitvoeringsvoorschriften Abw, Ioaw en Ioaz*, Stcrt 20 april 1995 nr. 83; *Regeling statistische gegevens Abw* (Stcrt 18 juni 1995 nr. 121).

¹⁵⁴ Cebeon, *Structuur gerecht, ijking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW'84*, september 1993, blz. 52.

¹⁵⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991 - 1992, *Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (Algemene bijstandswet)*, Memorie van toelichting, 22.545, nr. 3, blz. 19.

Criteria in relatie tot het bestaansrecht

minimum bedrag

voldoende onderscheidend vermogen tussen de gemeenten

voldoende onderscheidend vermogen tussen de maatstaven

voldoende onderscheidend vermogen tussen de specifieke uitkeringen

De specifieke uitkering omvat in 1998 f 9.136.700.000,--¹⁵⁶; dit bedrag is inclusief de specifieke uitkering op basis van artikel 134 lid 2 Abw. De aanspraak van gemeenten op de specifieke uitkering verschilt in aanzienlijke mate. Er is maar één verdeelmaatstaf, zodat het criterium 'voldoende onderscheidend vermogen tussen de maatstaven' niet van toepassing is.

Er is evenwel weinig onderscheidend vermogen met de specifieke uitkeringen op basis van artikel 134 lid 2 Abw, artikel 57 Ioaw en artikel 57 Ioaz. Omdat die specifieke uitkeringen aanmerkelijk kleiner zijn¹⁵⁷, beschouw ik die overeenkomsten bij die specifieke uitkeringen.

Ik concludeer dat de maatstaven van de specifieke uitkering voldoen aan de criteria.

¹⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 - 1998, *Begroting 1998 Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 25.600 XV, nr. 2, artikel 14.01.

¹⁵⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 - 1998, *Begroting 1998 Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 25.600 XV, nr. 2, artikel 14.02 en 14.03; Beheerscommissie Gegevensbestand Specifieke Uitkeringen, *Overzicht specifieke uitkeringen 1997*, oktober 1996, blz. 78.

4.2 Algemene bijstandswet artikel 134 lid 2

Artikel 134 lid 2 Abw bepaalt dat het Rijk de gemeenten 100% vergoedt van de ten laste van de gemeente komende kosten van algemene bijstand voor ondernemers in de binnenvaart.

Deze specifieke uitkering is op bijna alle aspecten gelijk aan die uit paragraaf 4.1. Daarom behandel ik alleen de afwijkende aspecten.

criterium in relatie tot de distributieve functie
gelijkheid van voorzieningencapaciteit

Artikel 63 lid 2 Abw bepaalt dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een besluit kan vaststellen waarin bepaalde gemeenten worden aangewezen om aan ondernemers in de binnenvaart bijstand te verlenen¹⁵⁸. Dat wordt aangevoerd als rechtvaardiging voor deze specifieke uitkering. Negen gemeenten zijn daarvoor aangewezen, afhankelijk van de plaats waar de ondernemer in de binnenvaart zich bevindt:

plaats waar ondernemer in binnenvaart zich bevindt	gemeente
provincie Groningen, Friesland of Drenthe	Groningen
provincie Overijssel of Flevoland	Zwolle
provincie Gelderland of gemeente Bergen (L), Boxmeer, Cuijk, Gennep, Grave, Lith, Mook en Middelaar, Oss of Ravenstein	Nijmegen
provincie Utrecht	Nieuwegein
provincie Noord-Holland	Amsterdam
provincie Zuid-Holland	Rotterdam
provincie Zeeland	Terneuzen
provincie Noord-Brabant, uitgezonderd de gemeenten Asten, Boxmeer, Budel, Cuijk, Deurne, Grave, Helmond, Lith, Maarheeze, Mierlo, Oss, Ravenstein en Someren	Geertruidenberg
provincie Limburg uitgezonderd de gemeenten Bergen (L), Gennep en Mook en Middelaar; of gemeente Asten, Budel, Deurne, Helmond, Maarheeze, Mierlo of Someren	Maasbracht

Echter, niet alleen vergoedt de specifieke uitkering 100% van de kosten, de algemene uitkering vergoedt daarnaast ook nog eens 9% punt met de maatstaf 'aantal bijstandsgerechtigden'. De specifieke uitkering leidt dus tot een te hoog voorzieningenniveau voor de gemeenten die ervoor in aanmerking komen.

¹⁵⁸ *Besluit bijstandverlening zelfstandigen*, Stb 1995, 203, artt. 25 - 26.

Criteria in relatie tot het bestaansrecht

minimum bedrag

voldoende onderscheidend vermogen tussen de gemeenten

voldoende onderscheidend vermogen tussen de maatstaven

voldoende onderscheidend vermogen tussen de specifieke uitkeringen

De specifieke uitkering betreft een gering bedrag. De (scheve) verdeling tussen de gemeenten kan wel een rechtvaardiging zijn voor het bestaan. De uitkering wijkt minimaal af van de specifieke uitkering op basis van artikel 134 lid 1 Abw uit paragraaf 4.1. De afwijking zit in de het percentage van de vergoeding. Die hogere vergoeding is evenwel geen verbetering.

Ik concludeer dat de maatstaven van de specifieke uitkering níet voldoen aan de criteria.

4.3 Algemene bijstandswet artikel 137 lid 1

Artikel 137 lid 1 bepaalt dat het Rijk aan gemeenten een specifieke uitkering kan verstrekken ter vergoeding van de uitvoeringskosten in verband met:

- i aan derden opgedragen onderzoek en rapportage inzake de verlening van bijstand aan zelfstandigen. Het betreft hier extern onderzoek van bedrijfskundige aard naar de levensvatbaarheid van een bedrijf of bedrijfsplan, dat een noodzakelijke basis vormt voor het door burgemeester en wethouders te nemen bijstandsbesluit. Door verstrekking van de rijksbijdrage wordt de uitvoering van een dergelijke bijzondere controle- en onderzoeksactiviteit bevorderd¹⁵⁹.
- ii de verlening van bijstand met toepassing van artikel 63 lid 2. Het betreft hier veelal de kosten van extern advies¹⁶⁰.

Artikel 26 van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen bepaalt hetzelfde.

Criteria in relatie tot de distributieve functie
gelijkheid van voorzieningencapaciteit
maatstaven redelijk voorspelbaar
uitkomsten redelijk voorspelbaar

De regeling betreft niet alle apparaatskosten van de bijstandsverlening aan zelfstandigen, waaronder ondernemers in de binnenvaart, maar alleen de extra kosten die samenhangen met het onderzoek naar het bedrijfsplan. Dit sluit aan bij het derde aspiratieniveau.

Artikel 26 van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen stelt dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid volgens door hem te stellen regels een vergoeding kan toekennen. Die regels zijn echter nog niet uitgevaardigd.

Bij het ontbreken van regelgeving zijn andere criteria niet te toetsen.

Criteria in relatie tot de allocatiefunctie
geen strijd met andere doelen van rijksbeleid
positieve prikkels
in gelijke mate prikkelend voor alle gemeenten
dynamiek

De regeling heeft mede ten doel het rijksbeleid in de Algemene bijstand te bevorderen. Hij geeft daartoe een positieve prikkel. De prikkel is in principe even groot voor alle gemeenten.

¹⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991 - 1992, *Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (Algemene bijstandswet)*, Memorie van Toelichting, 22.545, nr. 3, blz. 193.

¹⁶⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991 - 1992, *Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (Algemene bijstandswet)*, Derde nota van wijziging, 22.545, nr. 24, blz. 10.

Ik concludeer dat de maatstaven van de specifieke uitkering níet voldoen aan de criteria.

4.4 Wet Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Ioaw) artikel 57

Artikel 57 van de Ioaw¹⁶¹ bepaalt dat het Rijk de gemeenten 90% vergoedt van de ten laste van de gemeente komende kosten die voortvloeien uit de Ioaw.

Deze specifieke uitkering is op bijna alle aspecten gelijk aan die uit paragraaf 4.1. Daarom behandel ik alleen de afwijkende aspecten.

Criteria in relatie tot het bestaansrecht
minimum bedrag

voldoende onderscheidend vermogen tussen de specifieke uitkeringen

De specifieke uitkering omvat in 1998 f 409.200.000,--¹⁶².

De verdeelmaatstaf wijkt minimaal af van de verdeelmaatstaf 'aantal bijstandsgerechtigden' van artikel 134 lid 1 Abw; zie paragraaf 4.1. Dat roept de vraag op naar het zelfstandige bestaansrecht van de specifieke uitkering. Die specifieke uitkering heeft evenveel bestaansrecht als de Ioaw zelf. De Tweede Kamer heeft daar bewust gekozen voor een aparte wet bóven integratie van de Ioaw in de Abw omdat de doelgroep van de Abw zich op wezenlijke onderdelen onderscheidt van de doelgroep van de Ioaw, te weten werklozen die bij aanvang van de werkloosheid de leeftijd van 50 jaar hebben bereikt en die over de volledige duur van de werkloosheid een uitkering op basis van de Werkloosheidswet (zowel loongerelateerd deel als vervolguitkering) hebben ontvangen en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werklozen. Er is namelijk een gereede kans dat bij deze werklozen de werkloosheid tot aan de pensioengerechtigde leeftijd voortduurt¹⁶³.

De Ioaw is aanzienlijk groter dan de Ioaz. Het bestaansrecht van de Ioaw in verband met het bestaan van de Ioaz behandel ik daarom in paragraaf 4.5.

Ik concludeer dat de maatstaven van de specifieke uitkering voldoen aan de criteria.

¹⁶¹ *Wet Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers*, Stb 1986, 567; Stb 1995, 205.

¹⁶² Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 - 1998, *Begroting 1998 Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 25.600 XV, nr. 2, artikel 14.02.

¹⁶³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1985 - 1986, *Wet Inkomensvoorziening voor oudere werknemers*, Memorie van toelichting, 19.260, nr. 3, blz. 1.

4.5 Wet Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Ioaz) artikel 57

Artikel 57 van de Ioaz¹⁶⁴ bepaalt dat het Rijk de gemeenten 90% vergoedt van de ten laste van de gemeente komende kosten die voortvloeien uit de Ioaz.

Deze specifieke uitkering is op bijna alle aspecten gelijk aan die uit paragraaf 4.3. Daarom behandel ik alleen de afwijkende aspecten.

Criteria in relatie tot het bestaansrecht

minimum bedrag

voldoende onderscheidend vermogen tussen de specifieke uitkeringen

De specifieke uitkering omvat in 1998 f 111.400.000,--¹⁶⁵. Het bestaansrecht ten opzichte van de Abw is gebaseerd op dezelfde argumenten als het bestaansrecht van de Ioaw ten opzichte van de Abw; zie daarvoor paragraaf 4.4.

Het bestaansrecht van de Ioaz gegeven het bestaan van de Ioaw, met andere woorden: de argumentatie tegen incorporatie van de Ioaz in de Ioaw, is¹⁶⁶:

- i de Ioaz is, anders dan de Ioaw, geen verlengstuk van de Werkloosheidswet;
- ii voor het bepalen van de doelgroepen en van het noodgedwongen karakter van bedrijfsbeëindigingen zijn aparte toetredingscriteria en uitvoeringsvoorschriften nodig;
- iii de vermogenspositie van de gewezen zelfstandigen wijkt veelal af van die van werkloze werknemers, gezien het vrijkomende vermogen uit het bedrijf;
- iv incorporatie van de Ioaz in de Ioaw doet afbreuk aan de inzichtelijkheid en duidelijkheid van de wetgeving.

Ik concludeer dat de maatstaven van de specifieke uitkering voldoen aan de criteria.

¹⁶⁴ *Wet Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen*, Stb 1995, 206.

¹⁶⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 - 1998, *Begroting 1998 Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 25.600 XV, nr. 2, artikel 14.03.

¹⁶⁶ Nederlandse staatswetten, editie Schuurman & Jordens, *Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen*, tweede druk, mei 1993, blz. IX.

4.6 Wet Sociale Werkvoorziening artikel 42 lid 1

Artikel 42 lid 1 van de WSW¹⁶⁷ bepaalt dat het Rijk de gemeenten een vergoeding toekent voor de door de gemeenten te maken kosten voor de uitvoering van de WSW.

De specifieke uitkering stuurt zowel de distributie als de allocatie. Het zwaartepunt ligt echter bij de allocatieve redenen. Doel van de specifieke uitkeringen is vooral mogelijk te maken dat voor personen die lichamelijke, psychische of karakterologische gebreken hebben, aangepaste werkgelegenheid wordt geschapen.

Criteria in relatie tot de distributieve functie
gelijkheid van voorzieningencapaciteit
dynamiek
maatstaven redelijk voorspelbaar
uitkomsten redelijk voorspelbaar

Vanaf 1989 ontvangen de gemeenten een budget ter financiering van de kosten die voortvloeien uit de WSW¹⁶⁸. De nadere uitwerking daarvan is geregeld in de Regeling financieel verdeelmodel sociale werkvoorziening¹⁶⁹.

Het budget per gemeente wordt vastgesteld door het voor de gemeente berekende aantal arbeidsplaatsen te vermenigvuldigen met de voor de gemeente berekende vergoeding per arbeidsplaats.

Het bij de gemeente in jaar t in aanmerking te nemen aantal arbeidsplaatsen¹⁷⁰ wordt berekend door het gemiddelde aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen bij de gemeente in jaar $t-2$ te verminderen met de uitstroom en te vermeerderen met de instroom.

De uitstroom wordt berekend door het gemiddelde aantal arbeidsplaatsen bij de gemeente in jaar $t-2$ te vermenigvuldigen met het uitstroompercentage. Het uitstroompercentage is de gemiddelde netto uitstroom uit de WSW (door arbeidsongeschiktheid, beëindiging van de gebreken, verergering van de gebreken waardoor hij niet meer tot arbeid in staat is, bereiken leeftijd 65 jaar, wil tot uitstroom, vestiging buiten Nederland of ontslag) van jaar $t-2$, $t-3$ en $t-4$ gedeeld door het aantal WSW-arbeidsplaatsen bij die gemeente in jaar t .

¹⁶⁷ *Wet Sociale Werkvoorziening*, Stb 1967, 687.

¹⁶⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1987 - 1988, 20.512; Stb 1988, 440; *Verlenging van het experiment budgetfinanciering, decentralisatie en deregulering van de Wet Sociale Werkvoorziening*, Stb 1996, 664.

¹⁶⁹ *Regeling financieel verdeelmodel sociale werkvoorziening*, Stcrt 1990, 185; Stcrt 1996, 244.

¹⁷⁰ *Regeling financieel verdeelmodel sociale werkvoorziening*, Stcrt 1990, 185, art. 3.

De instroom wordt berekend als de som van twee instroomgrootheden. De ene instroomgrootte is het product van het gemiddelde aantal personen op de wachtlijst in jaar t-2 vermenigvuldigd met de invloedsfactor wachtlijst vermenigvuldigd met het instroompercentage. De invloedsfactor wachtlijst is voor 1997: 75%. Het instroompercentage is de gemiddelde landelijke nettoinstroom in jaar t-2 gedeeld door het gemiddelde aantal personen op de landelijke wachtlijst in jaar t-2.

In 1997 is het instroompercentage 20,2%.

De andere instroomgrootte is in 1997 75% van de uitstroom als berekend.

De voor de gemeente berekende vergoeding per arbeidsplaats¹⁷¹ is het berekende landelijk gemiddelde vergoeding per arbeidsplaats vermenigvuldigd met de correctiefactor lichamenlijk handicap en de correctiefactor gemiddelde leeftijd.

De landelijk gemiddelde vergoeding per arbeidsplaats wordt berekend door het totaal voor jaar t beschikbare budget, minus de voor artikel 41 lid 3 WSW, artikel 41 lid 5 WSW (zie paragraaf 4.7) en artikel 5 Regeling financieel verdeelmodel sociale werkvoorziening (zie paragraaf 4.8) benodigde middelen, te delen door het totaal van de in jaar t bij de gemeenten in aanmerking te nemen aantallen arbeidsplaatsen.

De correctiefactor lichamenlijk handicap wordt toegepast indien het aandeel van de werknemers met een lichamenlijke handicap in jaar t-2 bij de gemeente, afwijkt van het landelijk berekende percentage werknemers met een lichamenlijk handicap. De correctiefactor bedraagt 0,2% per procentpunt afwijking van het landelijke percentage.

De correctiefactor gemiddelde leeftijd wordt toegepast indien de gemiddelde leeftijd van de werknemers in jaar t-2 bij de gemeente afwijkt van de landelijk gemiddelde leeftijd. De correctiefactor bedraagt 1,5% per leeftijdsjaar afwijking van de landelijk gemiddelde.

Deze verdeelmaatstaven streven naar gelijkheid van voorzieningencapaciteit door rekening te houden met uitstroom, instroom, hogere kosten door meer lichamenlijk gehandicapten en hogere kosten door een hogere gemiddelde leeftijd.

Er is op dit moment geen gelijkheid van voorzieningenniveau omdat het historisch aantal arbeidsplaatsen in de sociale werkvoorziening nog een rol speelt. Op dit moment voldoet de specifieke uitkering dus niet aan de criteria. Weliswaar is het streven van het Rijk de kans op plaatsing in de sociale werkvoorziening overal in Nederland even groot te maken¹⁷² maar dat doel is nog niet bereikt.

¹⁷¹ *Regeling financieel verdeelmodel sociale werkvoorziening*, Stcrt 1990, 185, art. 4.

¹⁷² *Regeling financieel verdeelmodel sociale werkvoorziening*, Stcrt 1990, 185, Toelichting; Tweede Kamer, vergaderjaar 1989 - 1990, 21.300 XV, 63.

De maatstaven zijn afhankelijk van het landelijke gemiddelde. Dat verandert per jaar echter weinig, en in ieder geval minder dan 5%.

De uitkomsten zijn niet erg stabiel. Het aantal werknemers dat de gemeenten in dienst moet hebben (om te voldoen aan de bestedingsvoorwaarden van de specifieke uitkering) wisselt elk jaar. De laatste jaren zijn daarom steeds bestuurlijke afspraken gemaakt tussen het Rijk en de VNG over de maatregelen die het Rijk treft in gevallen waarin het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen niet volledig kon worden gerealiseerd¹⁷³.

Criteria in relatie tot de allocatiefunctie

geen strijd met andere doelen van rijksbeleid
positieve prikkels
in gelijke mate prikkelend voor alle gemeenten
dynamiek

De regeling heeft vooral ten doel gemeenten te prikkelen werknemers toe te laten tot de WSW door de gemeenten een vergoeding te bieden. Het Rijk stelt echter¹⁷⁴: «Het model blijkt op een aantal punten gedragseffecten uit te lokken die minder wenselijk moeten worden geacht. Zo blijkt het model bepaalde gemeenten te stimuleren tot groei die als voornaamste doel had in latere jaren een groter aandeel van het rijksbudget te verwerven. Consequentie van een dergelijke groei was een daling van de gemiddelde vergoeding per arbeidsplaats (...). Anderzijds ontstond druk op de indicering vanuit de behoefte meer productieve werknemers aan te trekken.»

De prikkel is gelijk voor alle gemeenten. Het model is dynamisch.

Criteria in relatie tot de beïnvloedbaarheid

beïnvloedbaarheid door het Rijk
beïnvloedbaarheid door tussenliggende overheden
onafhankelijk van eigen gemeentelijk beleid tenzij het te bereiken doel in hogere mate wordt bereikt
onbeïnvloedbaar door andere gemeenten
onafhankelijk van gemeentelijke / regionale / provinciale indeling

De WSW legt de gemeente de plicht op om het berekende aantal plaatsen daadwerkelijk te vervullen. Dat lukt niet altijd (zie criteria in relatie tot de stabiliteit).

De gemeente heeft zelf invloed op het bedrag dat zij krijgt. De lengte van de wachtlijst bepaalt voor een deel het bedrag dat de gemeente krijgt. De

¹⁷³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 - 1996, *Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening)*, Memorie van toelichting, 24.787, nr. 3, blz. 41.

¹⁷⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 - 1996, *Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening)*, Memorie van Toelichting, 24.787, nr. 3, blz. 43.

gemeente zelf beslist over toelating op die wachtlijst. Dat gaat overigens veranderen bij de nieuwe WSW¹⁷⁵. Toelating op de wachtlijst draagt niet direct bij aan het doel van de wet. De gemeente draagt wel direct bij aan het doel van de wet als zij extra werknemers een WSW-dienstbetrekking geeft. Andere gemeenten hebben invloed op het bedrag dat iedere gemeente krijgt door het aantal werknemers, hun leeftijd en hun handicap te sturen. Dat gaat echter ten koste van alle andere gemeenten, zodat de verdeling voldoet aan dit criterium.

De uitvoering van de WSW is per schap maar het budget wordt per gemeente bepaald. Als een gemeente besluit zich aan te sluiten bij een ander werkvoorzieningschap, dan heeft dat geen gevolgen voor het budget.

Criteria in relatie tot de waarneembaarheid

- gelijktijdig waarneembaar
- periodiek waarneembaar
- objectief waarneembaar
- meetfouten minimaal
- controleerbaar door gemeenten
- controleerbaar door het Rijk
- beperking van de bureaucratiekosten

De verdeelmaatstaven voldoen aan de criteria in relatie tot de waarneembaarheid.

Gemeenten krijgen een aantal macro-gegevens¹⁷⁶.

Criteria in relatie tot de onderbouwing

- passen bij plaats van gemeenten in staatsbestel
- inhoudelijk verband met kostendragers
- objectief onderbouwd
- logisch teken
- nader in te delen
- maatwerk mogelijk
- mag privacy niet aantasten
- administratief helder

De medebewind-relatie wordt goed weergegeven door een (bijna) volledige vergoeding van de kosten. De regeling is administratief helder.

¹⁷⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 - 1996, *Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening)*, Memorie van toelichting, 24.787, nr. 3.

¹⁷⁶ Nationaal Orgaan Sociale Werkvoorziening, *Bedrijfsvergelijking voor de SW-bedrijven*, verschijnt twee maal per jaar, onder andere *Bedrijfsvergelijking voor de SW-bedrijven, ontwikkelingen in het eerste halfjaar van 1996*, oktober 1996.

De verdeelmaatstaven hebben een inhoudelijk verband met de kostendragers: circa 75% van de kosten zijn loonkosten van de WSW-werknemers¹⁷⁷. De onderbouwing is logisch; mintekens bij de verdeling (instroom, correctiefactor voor weinig lichamelijk gehandicapten, correctiefactor voor lage leeftijd zijn begrijpbaar.

Maatwerk is mogelijk op twee manieren. Ten eerste bepaalt artikel 41 lid 3 van de WSW een maximale achteruitgang ten opzichte van het vorige jaar, namelijk 5%¹⁷⁸. Ten tweede bepaalt artikel 41 lid 5 van de WSW de mogelijkheid tot extra budgetten; zie daarvoor paragraaf 4.7.

De specifieke uitkering tast de privacy aan in die zin, dat van elke werknemer de soort handicap bekend moet zijn voor de berekening van de correctiefactor lichamelijke handicap. Die correctiefactor verdeelt echter geen 5%.

Criteria in relatie tot het bestaansrecht

minimum bedrag

voldoende onderscheidend vermogen tussen de gemeenten

voldoende onderscheidend vermogen tussen de maatstaven

voldoende onderscheidend vermogen tussen de specifieke uitkeringen

De specifieke uitkering omvat in 1997 f 3.598.500.000,--¹⁷⁹. Dit bedrag is inclusief de specifieke uitkeringen uit paragraaf 4.7 en 4.8. Er is voldoende onderscheidend vermogen tussen de gemeenten en de maatstaven en met andere specifieke uitkeringen.

Ik concludeer dat de maatstaven van de specifieke uitkering op dit moment niet voldoen aan de criteria omdat er verschillen zijn tussen de gemeenten in de kans op een plaats. Het Rijk accepteert die verschillen met als argument dat het tijd kost om er naar toe te groeien. Ook heeft het model ongewenste prikkels.

¹⁷⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 - 1996, *Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening)*, Memorie van Toelichting, 24.787, nr. 3, blz. 40.

¹⁷⁸ Stb 1996, 664, artikel 1.

¹⁷⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 - 1998, *Begroting 1998 Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 25.600 XV, nr. 2, artikel 12.02.

4.7 Wet Sociale Werkvoorziening artikel 41 lid 5

Artikel 41 lid 5 van de WSW¹⁸⁰ bepaalt dat het Rijk de gemeenten een extra vergoeding voor de sociale werkvoorziening kan geven indien bijzondere omstandigheden in een individueel geval daartoe aanleiding geven.

Het Rijk heeft dit artikel geëvalueerd¹⁸¹. Van artikel 41 lid 5 is vooral gebruik gemaakt:

- (1) Om de middelen die beschikbaar waren als een tegemoetkoming in de kosten van huisvesting toe te delen aan de bestuurlijke eenheden die te maken hadden met niet aan de eisen van de tijd aangepaste huisvesting en die niet in staat waren de kosten voor verbetering of nieuwbouw volledig zelf te dragen zonder het voorzieningenniveau in gevaar te brengen;
- (2) In geval van het optreden van een calamiteit bij een bestuurlijke eenheid.
- (3) Voor 1993 en 1994 tevens de extra middelen ten behoeve van de integratie van de twee oorspronkelijk bestaande rechtspositieregelingen.
- (4) In het begin zijn enkele malen middelen ter beschikking gesteld ter overbrugging van eenmalige kosten bij het oplossen van structurele problemen binnen de organisatie of de bedrijfsvoering van een bestuurlijke eenheid.
- (5) Bij oplopende exploitatietekorten. Daar was het artikel nadrukkelijk niet voor bedoeld; exploitatietekorten behoren voor rekening van de gemeenten te komen.
- (6) Voor 1994 tot en met 1996 voornamelijk voor eenmalige bijdragen in het bereiken van een structurele verbetering. De normale tot de bedrijfsvoering te rekenen kosten bleven hierbij buiten beschouwing. Bovendien werd de bijdrage beperkt tot 2% van het budget van de (gemeenten die participeren in de) bestuurlijke eenheid.

De regeling heeft een distributieve functie.

Criteria in relatie tot de distributieve functie
gelijkheid van voorzieningencapaciteit
dynamiek
maatstaven redelijk voorspelbaar
uitkomsten redelijk voorspelbaar

De regeling is te zien als een maatwerk-constructie. Extra kosten worden vergoed om gemeenten op een gelijk voorzieningenniveau te brengen.

¹⁸⁰ *Wet Sociale Werkvoorziening*, Stb 1967, 687; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Beleidsnotitie 94/41952 inzake Toekenning van afwijkende budgetten (artikel 41, 5de lid, WSW)*, mei 1994.

¹⁸¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 - 1996, *Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening)*, Memorie van toelichting, 24.787, nr. 3, blz. 44 - 45.

De uitkomsten zijn niet voorspelbaar. In relatie met de specifieke uitkering van artikel 42 lid 1 WSW (zie paragraaf 4.6) zijn de uitkomsten wel voorspelbaar. Het budget van artikel 42 lid 1 wordt geacht de kosten te dekken tenzij er buitengewone kosten zijn. Daarvoor is artikel 41 lid 5.

Criteria in relatie tot de beïnvloedbaarheid
beïnvloedbaarheid door het Rijk
onafhankelijk van eigen gemeentelijk beleid tenzij het te bereiken doel in hogere mate wordt bereikt
onbeïnvloedbaar door andere gemeenten

Het is, zoals gesteld, uitdrukkelijk niet de bedoeling deze specifieke uitkering te gebruiken voor exploitatietekorten. De gemeentelijke invloed is daarmee beperkt.

Criteria in relatie tot de waarneembaarheid
objectief waarneembaar
Criteria in relatie tot de onderbouwing
maatwerk mogelijk

Het bedrag wordt verdeeld naar aanleiding van een (subjectieve) beoordeling van het Rijk. Daar is wel een beleidsnotitie over verschenen, zodat de gemeenten een basis hebben waarop ze een aanvraag kunnen baseren.

Criteria in relatie tot het bestaansrecht
minimum bedrag
voldoende onderscheidend vermogen tussen de gemeenten
voldoende onderscheidend vermogen tussen de maatstaven
voldoende onderscheidend vermogen tussen de specifieke uitkeringen

Voor 1997 is ongeveer f 20.000.000,-- beschikbaar¹⁸². De specifieke uitkering maakt voldoende onderscheid tussen de gemeenten en wijkt voldoende af van andere specifieke uitkeringen. Ook is er voldoende onderscheid met artikel 12 van de Fvw. Artikel 41 lid 5 beperkt het onderzoek namelijk tot de sociale werkvoorziening.

Ik concludeer dat de maatstaven van de specifieke uitkering voldoen aan de criteria.

¹⁸² Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 - 1997, *Begroting 1997 Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 25.000 XV, nr. 10.

4.8 Incentive uitstroom Wet Sociale Werkvoorziening

Artikel 5 van de Regeling financieel verdeelmodel sociale werkvoorziening¹⁸³ bepaalt dat het Rijk de gemeenten een premie geeft voor elke WSW-werknemer waarvan de dienstbetrekking is beëindigd door aansluitende aanvaarding van een dienstbetrekking anders dan op basis van de WSW en die nadien zonder onderbreking gedurende zes maanden buiten de sociale werkvoorziening werkzaam is geweest.

Als de WSW-dienstbetrekking is beëindigd in de periode van 1 juli 1997 tot en met 31 december 1997, krijgt een gemeente:

- niets als de uitstroom lager is dan de drempel van 0,25% van het aantal arbeidsplaatsen op 31 december 1995, omgerekend naar gemiddeld 38 uur per week en naar beneden afgerond op gehele getallen;
- f 10.000,-- voor elke gewezen werknemer daarboven;
- f 15.000,-- voor elke gewezen werknemer boven 0,5% van dat aantal arbeidsplaatsen.

De drempel van 1 juli 1994 tot en met 30 juni 1997 lag op 0,5% respectievelijk 1,0%.

De regeling heeft een allocatieve functie¹⁸⁴.

Criteria in relatie tot de allocatiefunctie
geen strijd met andere doelen van rijksbeleid
positieve prikkels
in gelijke mate prikkelend voor alle gemeenten
dynamiek

De regeling is niet in strijd met andere doelen van het rijksbeleid.

De positieve prikkels zijn niet gelijk voor alle gemeenten. Gemeenten met veel werkgelegenheid in sectoren waar veel sociale werkplaatsen zitten, hebben meer mogelijkheden. Gemeenten met veel WSW-werknemers hebben meer kans op uitstroom, zeker als 'veel WSW-werknemers' inhoudt dat er ook werknemers met een relatief hoge verdien capaciteit bij zitten, die gemakkelijker uitstromen.

Criteria in relatie tot de beïnvloedbaarheid
Criteria in relatie tot de waarneembaarheid

De specifieke uitkering voldoet aan de criteria in relatie tot de beïnvloedbaarheid en de waarneembaarheid.

¹⁸³ *Regeling financieel verdeelmodel sociale werkvoorziening*, Stcrt 1990, 185.

¹⁸⁴ Eerste Kamer, vergaderjaar 1996 - 1997, *Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening)*, 24.787, nr. 247d, blz. 6.

Criteria in relatie tot de onderbouwing
passen bij plaats van gemeenten in staatsbestel
inhoudelijk verband met kostendragers
objectief onderbouwd
logisch teken
nader in te delen
maatwerk mogelijk
mag privacy niet aantasten
administratief helder

De specifieke uitkering voldoet aan de criteria in relatie tot de onderbouwing.
Er is een logisch onderbouwd, inhoudelijk verband tussen de verdeelmaatstaf
en hetgeen de specifieke uitkering wil stimuleren, namelijk uitstroom van de
WSW-werknemers.

Criteria in relatie tot het bestaansrecht
minimum bedrag
voldoende onderscheidend vermogen tussen de gemeenten
voldoende onderscheidend vermogen tussen de maatstaven
voldoende onderscheidend vermogen tussen de specifieke uitkeringen

Het bedrag, *f* 10.000,-- tot *f* 15.000 voor elke gewezen werknemer boven de
drempel, is groot genoeg voor het bestaansrecht, gezien het bedrag dat een
gemeente volgens artikel 42 lid 1 krijgt voor een standaard WSW-werknemer
(ongeveer *f* 40.000,--). Hij maakt voldoende onderscheid tussen de gemeenten.

Ik concludeer dat de maatstaven van de specifieke uitkering níet voldoen aan de
criteria. De gemeenten hebben niet een gelijke kans op de prikkel.

5. Samenvatting en conclusies

Hoe moeten specifieke uitkeringen worden verdeeld? Concreter: welke criteria zijn te stellen aan verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen? Deze vraag is het onderwerp van dit onderzoek.

De criteria hangen af van het motief voor de specifieke uitkering. Er zijn drie hoofdmotieven voor specifieke uitkeringen: distributie, allocatie en efficiëntie.

Verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen met als hoofdmotief 'distributie' moeten streven naar gelijkheid van voorzieningencapaciteit in de gemeenten, het zogenaamde derde aspiratieniveau van Goedhart. Dat geldt niet alleen op het moment van instellen maar moet ook in een dynamische situatie blijven gelden. Verder moeten zowel de maatstaven als de uitkomsten daarvan per gemeente redelijk voorspelbaar zijn.

Verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen met als hoofdmotief 'allocatie' moeten streven naar positieve prikkels, zodat het beleid het meest efficiënt wordt uitgevoerd. De specifieke uitkeringen mogen niet strijdig zijn met andere doelen van rijksbeleid. Veel specifieke uitkeringen beogen zowel een goede distributie als een goede allocatie. Hoe zijn de criteria met elkaar te rijmen? Naast de al genoemde criteria is er daarom het criterium dat de specifieke uitkering in gelijke mate prikkelend moet zijn voor de gemeenten.

Verdeelmaatstaven moeten daarnaast voldoen aan de criteria in relatie tot de beïnvloedbaarheid. Het Rijk en eventueel Europa mogen de verdeling wel kunnen beïnvloeden, de provincie, de eigen gemeente en de andere gemeenten daarentegen niet. Ook mag een verdeling niet afhangen van de gemeentelijke of regionale indeling.

Verdeelmaatstaven moeten tenslotte voldoen aan eisen in relatie tot de bestuurlijke acceptatie. Die criteria zijn nader in te delen: criteria in relatie tot de waarneembaarheid, criteria in relatie tot de onderbouwing en criteria in relatie tot het bestaansrecht.

Voldoen de verdeelmaatstaven van bestaande specifieke uitkeringen aan deze criteria? Dat blijkt niet altijd het geval. De specifieke uitkeringen van de algemene bijstand en van de sociale werkvoorziening zijn getoetst. Daarbij is de specifieke uitkering bezien in het totaal van de financiële verhouding.

De specifieke uitkeringen van artikel 134 lid 1 Abw, artikel 57 Ioaw, artikel 57 Ioaz en artikel 41 lid 5 WSW voldoen aan de criteria.

De specifieke uitkering van artikel 134 lid 2 Abw voldoet niet aan het criterium van gelijkheid van voorzieningenniveau. De specifieke uitkering van artikel 137 lid 1 Abw voldoet niet aan het criterium van voorspelbaarheid. De specifieke uitkering van artikel 42 lid 1 WSW voldoet niet aan het criterium van gelijkheid van voorzieningenniveau. Ook heeft het model ongewenste prikkels. De specifieke uitkering van de Incentive uitstroom WSW tenslotte voldoet niet aan het criterium van gelijke prikkel voor alle gemeenten.

Verder verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten:

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.

Bovenstaande rapporten kunnen worden besteld door overmaking van f25 per exemplaar op giro 5528794, ten name van COELO Groningen, onder vermelding van de gewenste nummers.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar op internet:
www.eco.rug.nl/COELO