

Tijdschrift voor Openbare Financiën

NUMMER 4

Themanummer Het verdeelstelsel van het gemeentefonds

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

M.A. Allers

**Overige eigen middelen
gemeenten doorkruisen
derde aspiratieniveau**

M.C. Wassenaar

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Sdu UITGEVERS

37^e JAARGANG

2005

Tijdschrift voor Openbare Financiën

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

De Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën is ontstaan uit een fusie tussen de Stichting IOO en de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën. De stichting is vernoemd naar prof. dr. Wim Drees (1922-1998), die werkzaam was in de theorie en de praktijk van de openbare financiën. Hij was onder andere waarnemend directeur van het Centraal Planbureau, buitengewoon hoogleraar Openbare Financiën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Thesaurier-Generaal bij het Ministerie van Financiën, minister van Verkeer en Waterstaat en lid van de Algemene Rekenkamer.

De Dreesstichting is een particuliere en onafhankelijke non-profit instelling. Met de bevordering van onderzoek, het uitgeven van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* en de organisatie van symposia streeft de Dreesstichting ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* is bestemd voor eenieder die geïnteresseerd is in de economie van de publieke sector en de financiële aspecten van het openbaar bestuur.

Bestuur van de Dreesstichting

Prof. dr. C.A. de Kam (voorzitter), drs. A.P. Ros (secretaris-penningmeester), prof. dr. A.F.P. Bakker, drs. P.J.C.M. van den Berg, drs. W.J. Deetman, drs. C.C.H.J. Driessen, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, drs. C. Oudshoorn, drs. M.A. Ruys, prof. dr. H.A.A. Verbon, prof. dr. J.A. Vijlbrief, prof. dr. F.A.A.M. van Winden en dr. D.J. Kraan (directeur).

Redactieraad

Prof. dr. A.F.P. Bakker, prof. dr. P.T. de Beer, prof. dr. A.L. Bovenberg, prof. dr. F.A.G. den Butter, drs. J.A. van Dijken, drs. R. Goudriaan, prof. dr. Ph.R. de Jong, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, prof. dr. C.G.M. Sterks en prof. dr. J.A. Vijlbrief.

Kernredactie

Drs. P.J.C.M. van den Berg, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. C.A. de Kam, drs. H.M. van de Kar en drs. A.P. Ros.

Eindredactie

Drs. A.P. Ros

Bureauredactie

W.G.M. Heijsteeg

Redactieadres

Dreesstichting
Postbus 95328
2509 CH Den Haag
tel. 06 - 24256297
e-mail ros@few.eur.nl

Uitgever

Sdu Uitgevers, Den Haag, mevr. drs. T.L. Remmelts

Vormgeving

Villa Y, Den Haag

Zetwerk en opmaak

www.az-gsb.nl, Den Haag

Druk

Giethoorn Ten Brink, Meppel

Abonnementen

Jaarabonnement voor instellingen: € 102,-
(incl. BTW en verzendkosten)
Jaarabonnement voor particulieren: € 71,-
(incl. BTW en verzendkosten)
Losse nummers: € 22,- (incl. BTW, excl.
verzend- en administratiekosten)
Vrienden en donateurs van de Wim
Dreesstichting betalen een speciale prijs.

Sdu Klantenservice

Postbus 20014
2500 EA Den Haag
Tel. (070) 378 98 80, fax (070) 378 97 83,
e-mail sdu@sdu.nl

Adreswijzigingen kunt u doorgeven aan de Klantenservice

Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnementsovereenkomst en om u van informatie te voorzien over Sdu Uitgevers bv en zorgvuldig geselecteerde andere bedrijven. Als u geen prijs stelt op deze informatie, kunt u dit schriftelijk melden bij Sdu Klantenservice, Postbus 20014, 2500 EA Den Haag. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op www.sdu.nl. Abonnementen gelden voor minimaal één jaar.

Tijdschrift voor Openbare Financiën verschijnt zes keer per jaar.

Citeervoorbeeld:

Wilms, P.J.M. (2003), De organisatie van de rijksdienst: feiten en cijfers, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(1), 6-14

© 2005 Sdu Uitgevers bv
ISSN 1570-9361

Nederlands
uitgeversverbond

**Groep uitgevers voor
vak en wetenschap**

Van de redactie

De verdeling van het gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief **158**

M.A. Allers

Overige eigen middelen gemeenten doorkruisen derde aspiratieniveau **190**

M.C. Wassenaar

Verschenen **200**

Van de redactie

Dit nummer van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* is geheel gewijd aan het verdeelstelsel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Allers stelt het huidige verdeelstelsel fundamenteel ter discussie. Hij concludeert dat aan het onderzoek dat aan het stelsel ten grondslag ligt belangrijke methodologische bezwaren kleven, en dat het niet objectief, niet reproduceerbaar en niet transparant is geweest. Hij ontwikkelt vervolgens een alternatieve methode die aan deze bezwaren tegemoet komt. Ter bepaling van de gedachten voert Allers ook een eerste schatting van het door hem ontwikkelde model uit. De verklaringskracht van dit model is al bij deze eerste schatting groter dan die van het thans gebruikte model, terwijl de uitkomsten (te vertalen naar de te hanteren verdeelmaatstaven) daarvan sterk blijken te kunnen verschillen.

Wassenaar richt zich op de vraag in hoeverre de thans gehanteerde verdeelmaatstaven worden vertekend doordat bij de bepaling daarvan geen rekening werd gehouden met de overige eigen inkomsten van gemeenten (zoals inkomsten uit nutsbedrijven, uit bouwgrondexploitatie en uit beleggingen). Deze inkomsten zijn zeer ongelijk over de gemeenten verdeeld, met als gevolg dat het doel van het verdeelstelsel (het 'derde aspiratieniveau') niet wordt bereikt.

Beide auteurs wijzen op het voorlopige karakter van de uitkomsten van hun onderzoek. Ook hier, of gezien de praktische relevantie juist hier, is nader onderzoek derhalve geboden.

Arie Ros
eindredacteur

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

M.A. Allers*

Samenvatting

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

Trefwoorden

gemeentefonds, verdeelmaatstaven, derde aspiratieniveau

1. Inleiding

Het kost de ene gemeente meer geld om haar inwoners een bepaald voorzieningenniveau te kunnen bieden dan de andere.¹ Dat komt aan de ene kant doordat de ene gemeente bijvoorbeeld meer een centrumfunctie vervult dan de andere, waardoor meer mensen gebruik maken van voorzieningen als sportaccommodaties en theaters (behoefteverschillen). Aan de andere kant maken externe factoren het leveren van bepaalde diensten soms duurder (kostenverschillen). Gemeenten met een zwakke bodem moeten meer geld uitgeven om het wegstelsel in stand te houden. Verder kan de ene gemeente gemakkelijker eigen belastingmiddelen genereren dan de andere.

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

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

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

staat bekend als het derde aspiratieniveau van Goedhart (1989). Het aantal kostenfactoren² waarmee rekening wordt gehouden is internationaal gezien groot en de verevening van belastingcapaciteit gaat ver. Ook dekt de algemene uitkering uit het gemeentefonds een relatief groot deel van de netto-uitgaven van gemeenten, en is de rol van het eigen belastinggebied dus beperkt.

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

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

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

2. Traditionele methode

2.1 Inleiding

Er zijn tal van manieren denkbaar om de uitgavenbehoeften van decentrale overheden vast te stellen. In de internationale literatuur worden vaak twee standaardbenaderingen genoemd (Ladd, 1994). De eerste is de methode van de representatieve uitgaven. Hierbij wordt de vraag gesteld hoeveel de gemeente per inwoner zou moeten uitgeven om het bestaande voorzieningenniveau te bekostigen, gesteld dat de gemiddelde kosten per eenheid product op het landelijke gemiddelde niveau zouden liggen. Deze methode is alleen bruikbaar bij een beperkt aantal duidelijk omschreven producten die goed meetbaar zijn en waarvan de productiefunctie bekend is. Zo kan men bijvoorbeeld de standaardkosten van het onderhoud van een kilometer weg bepalen op basis van factoren als gebruiksintensiteit, breedte, materiaal en bodemgesteldheid. Voor Nederlandse gemeenten, die een scala aan moeilijk meetbare producten en diensten leveren waarvan de kostenstructuur niet

2 Voor de eenvoud spreek ik over kostenfactoren waar kosten- en behoeftenfactoren wordt bedoeld.

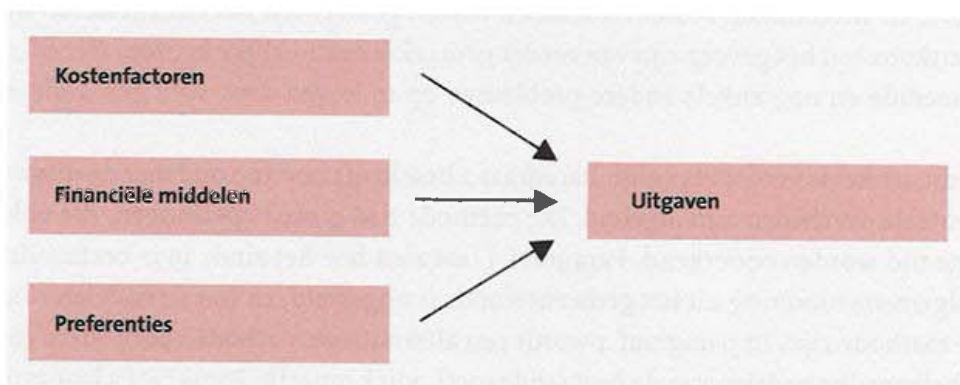
bekend is, is de methode van de representatieve uitgaven moeilijk bruikbaar.³ Een ander nadeel is dat een dergelijke methode in de praktijk al snel dreigt te verworden tot een systeem van uitgaven-normen. In de Nederlandse verhoudingen is dit niet aanvaardbaar, omdat dit de gemeentelijke autonomie zou aantasten.

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

2.2 Uitgavenanalyse

In veel gevallen worden verschillen in kosten en behoeften afgeleid uit de uitgaven die de betrokken overheden feitelijk doen. De achterliggende gedachte daarbij is dat het uitgavenniveau afhankelijk is van de lokale kosten en behoeften. Hiernaast zijn de beschikbare financiële middelen en de plaatselijke voorkeur voor overheidsdiensten van invloed op de hoogte van de uitgaven. Figuur 1 brengt dit model in beeld.

Figuur 1. Traditionele verklaringsmodel overheidsuitgaven



In het traditionele verklaringsmodel worden de uitgaven geregresseerd op allerlei mogelijke kostenfactoren en enkele controlevariabelen die verschillen in inkomens en voorkeuren weergeven.⁴ Deze aanpak is in het verleden in Nederland ook gevolgd.⁵ Hierbij is het essentieel factoren die het duurder maken om een bepaald voorzieningenniveau te bereiken te onderscheiden van factoren die samenhangen met voorkeuren voor een bovengemiddeld voorzieningenniveau of met de beschikbaarheid van eigen inkomstenbronnen. Dit is vaak geprobeerd met behulp van regressieanalyse op basis van een variant op onderstaand model:

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

- 3 De mogelijkheid om normkosten af te leiden voor de gemeentelijke diensten in Nederland is onderzocht door Andersson Elffers Felix (1991) en Hoogteijling *et al.* (1991). Andersson Elffers Felix kwam tot een positief oordeel, Hoogteijling *et al.* oordeelden dat dit voor een deel van de gemeentelijke output mogelijk is. Overigens is deze methode wel gebruikt voor Amerikaanse decentrale overheden; zie Ladd (1994), 36.
- 4 Een goede beschrijving van deze methode is te vinden in Ladd (1994). Voorbeelden van toepassing van de traditionele methode buiten Nederland zijn Bradbury *et al.* (1984) en Ladd en Yinger (1991).
- 5 Zie bijvoorbeeld Giebels en Soons (1982) en Bakker *et al.* (1983). Een originele poging om het verdeelprobleem vanuit welvaartstheoretisch perspectief te benaderen (Linthorst, 1981) leverde geen bruikbaar resultaat op.

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

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

De uitkomsten van zulke regressieanalyses worden zelden direct vertaald in een verdeelsysteem. Uiteindelijk gaat het om een bestuurlijke en een politieke afweging. Ook in Nederland is dit uitdrukkelijk het geval.⁶

2.3 Problemen met de traditionele uitgavenanalyse

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

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

Over dit kip-eiprobleem is in de aanloop naar het huidige verdeelsysteem voor Nederlandse gemeenten altijd hoog opgegeven. Wanneer dit probleem zich voordoet leidt de hiervoor beschreven traditionele methode om uitgavenbehoeften te berekenen tot vertekende uitkomsten. Relevante maar op dat moment niet verevende kostenfactoren lijken ten onrechte geen rol te spelen, doordat

6 Zie bijvoorbeeld Boerboom (1994) en Steiner (1994).

7 Naast de algemene uitkering en de eigen belastingopbrengst bestaan de algemene middelen van Nederlandse gemeenten nog uit de 'overige eigen middelen', een verzamelnaam voor inkomsten uit kredietverlening en beleggingen, verkoop van goederen en diensten, enzovoort. Tegenover deze inkomsten staan echter vaak weer allerlei uitgaven, zodat slechts een deel vrij kan worden besteed (Tweede Kamer, 2003-2004, 53). Ook kunnen gemeenten de omvang van deze inkomsten niet naar believen vergroten of verkleinen, zoals bij de belastingen in beginsel het geval is. Voor de invloed van deze overige eigen middelen op het verdeelstelsel van het gemeentefonds wordt verwezen naar het artikel van Wassenaar (2005) in dit nummer.

de regressie plaatsvindt op basis van feitelijke uitgaven, die door de beperkte beschikbaarheid van financiële middelen worden gedrukt. Onderzoek via een eenvoudige regressie van de uitgaven op kostenfactoren zal daardoor altijd in de buurt van de bestaande verdeling uitkomen (Van Zaalen, 1989; Van der Dussen, 1990). Bij het volledig ontbreken van een lokaal belastinggebied zou een regressie van de (totale) uitgaven op kostenfactoren een volledig tautologisch karakter krijgen en daarmee elke zin verliezen (Duncan en Smith, 1996; Allers, 2003a).

Behalve het kip-eiprobleem werden in de aanloop naar het bestaande verdeelsysteem nog twee problemen geïdentificeerd. Omdat gemeenten geld uitgeven op een groot aantal zeer diverse beleidsterreinen is het in de eerste plaats niet goed mogelijk aan de hand van een analyse van de totale uitgaven alle relevante kostenfactoren te achterhalen. Daarom worden de uitgaven vaak op afzonderlijke beleidsterreinen afzonderlijk bekeken. Dit levert echter een nieuw probleem op. Gemeenten die bij een bepaalde verdeling worden onderbedeeld zullen hun uitgaven op niet noodzakelijke terreinen beperken (verdringing, ook wel *insnoeren* genoemd). Gemeenten die ruim worden bedeeld zullen daarentegen meer uitgeven dan op basis van objectieve kostenfactoren mag worden verwacht (*uitbuiken*).⁸ De uitgaven aan het ene beleidscluster hangen dus samen met die aan andere beleidsclusters. Als hiermee geen rekening wordt gehouden bestaat het gevaar dat onevenwichtigheden in een bestaande verdeling in een nieuw systeem blijven voortbestaan.

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

2.4 Achtergrond kip-eiprobleem

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

Minder duidelijk is waarom gemeenten die een te lage algemene uitkering ontvangen niet gewoon hun belastingen zodanig verhogen dat het gewenste voorzieningenniveau alsnog wordt bereikt. In veel Amerikaanse staten en in het VK is sprake (geweest) van wettelijk vastgelegde belasting- of uitgavenplafonds. In dat geval is het duidelijk dat met insnoering rekening moet worden gehouden. In hoeverre dit in de Nederlandse situatie ook zo is valt te bezien. Vroeger kende de

8 De termen 'insnoeren' en 'uitbuiken' zijn geïntroduceerd door Cebeon (1992). Zij worden vaak op één hoop gegooid met het begrip 'kip-eiprobleem'. Het lijkt nuttig om een onderscheid te maken tussen aan de ene kant het verschijnsel dat de hoogte van de algemene uitkering in hoge mate bepalend is voor de gemeentelijke uitgaven, waardoor een nieuwe verdeling op basis van de uitgaven in het verleden weinig zal afwijken van de oude verdeling (kip-eiprobleem) en aan de andere kant het feit dat de uitgaven aan verschillende beleidsterreinen onderling afhankelijk zijn omdat het totale budget in hoge mate vaststaat (verdringing, insnoeren en uitbuiken).

onroerendezaakbelastingen (OZB, toen nog OGB) een absolute limiet: de opbrengst van de gebruikersbelasting mocht niet hoger zijn dan 12 procent van de algemene uitkering en die van de eigenarenbelasting niet meer dan 15 procent. Deze absolute limiet is met ingang van 1990 vervangen door een relatieve limiet, die een grens stelt aan de verhouding tussen het tarief voor eigenaren en dat voor gebruikers, maar die de hoogte van de opbrengst vrijlaat.⁹ In de tijd dat het (sinds 1997) bestaande verdeelsysteem werd voorbereid (hierbij werd gebruik gemaakt van gegevens voor 1990 en 1992) waren de verdringingseffecten van de absolute limiet vermoedelijk nog niet uitgewerkt, maar thans, meer dan een decennium later, lijkt dit toch iets van het verleden.

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

3. Huidige systeem

3.1 Inleiding

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

3.2 Voorgeschiedenis

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

9 *Staatsblad* 302, 3 juli 1989.

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

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

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

gebaseerd op onderzoek van Cebeon bv, dat werd gecoördineerd door de toenmalige Raad voor de gemeentefinanciën.¹³

Bij de keuze van de te gebruiken methode hebben de onderzoekers geprobeerd de problemen met de traditionele methode – het kip-eiprobleem en het insnoeren/uitbuiken – te omzeilen. In 1991 werd een vooronderzoek gedaan om de gekozen methode te toetsen (Cebeon, 1991). De conclusie was dat deze methode goed bruikbaar was. Om het verdeelsysteem snel aan te kunnen passen is gekozen voor twee onderzoeksfasen.¹⁴ Het eerste deel vond plaats in 1992/1993 en mondde uit in de FvW 1997. Het tweede deel van het onderzoek werd verricht in 1998/1999, en leidde tot aanpassing van de verdeelmaatstaven en de bijbehorende gewichten.

Het onderzoek had uitsluitend betrekking op de *verdeling* van de algemene uitkering. De omvang stond niet ter discussie. De vier grote gemeenten zijn buiten het onderzoek gehouden. Zij vervullen op sommige terreinen meer taken dan andere gemeenten. Ook zouden boekhoudkundige problemen bij de grote steden het onderzoek bemoeilijken.¹⁵ Voor de grote vier gelden behalve de verdeelmaatstaven die op alle gemeenten van toepassing zijn afzonderlijke, eigen verdeelmaatstaven.

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

3.3 Onderzoeksfasen

Op basis van de desbetreffende onderzoeksrapporten is globaal te reconstrueren hoe de ontwerpers van het verdeelmodel te werk zijn gegaan.¹⁶ Het onderzoek bestond uit zes stappen.

Stap 1: Clustering

Allereerst zijn de netto-uitgaven¹⁷ gegroepeerd in vijftien beleidsclusters. Door met vrij brede clusters te werken wordt een te grote mate van detaillering vermeden en wordt tegemoet gekomen

13 Door twee andere onderzoeksbureaus voorgestelde methoden werden onvoldoende kansrijk geacht. Andersson Elffers Felix (1991) stelde voor normkosten te ontwikkelen voor de gemeentelijke producten. De Raad voor de gemeentefinanciën was echter beducht voor de hoge kosten van deze benadering, maar vooral voor het gevaar dat dergelijke normen door het Rijk zouden worden gebruikt om het handelen van gemeenten te monitoren en te sturen. Het 100 stond een methode voor waarbij uit de gemeentelijke uitgaven op afzonderlijke beleidsterreinen ijkpunten worden afgeleid door middel van regressieanalyse.

14 Van Zaalen (2002), hoofdstuk 4.

15 Tweede Kamer (1995-1996), 35.

16 Voor de achtergrond zie bijvoorbeeld Raad voor de gemeentefinanciën (1994), Van Zaalen (2002), hoofdstuk 4, of Wassehaar en Verhagen (2002), hoofdstuk 3.

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

aan de eis van globaliteit. De gekozen clusters wijken enigszins af van de begrotingsfuncties die gemeenten zelf (verplicht zijn te) hanteren. Er is gekozen voor een afwijkende indeling, omdat zodoende uitgaven met gemeenschappelijke kostendrijvers gezamenlijk kunnen worden onderzocht. Ook de omvang, de uitwisselbaarheid en de 'hardheid' (zie hieronder bij stap 4) van de uitgaven spelen een rol bij de clustering. In de eerste tranche van het onderzoek (1992/1993) werden acht clusters onderzocht, in de tweede tranche de overgebleven zeven clusters.

Stap 2: Uitgavenanalyse¹⁸

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

De gekozen onderzoeksmethode stelt hogere eisen aan de vergelijkbaarheid van de gemeentelijke uitgaven dan de meer traditionele methoden waarbij met grote groepen gemeenten wordt gewerkt.¹⁹ Daarom is besloten om voor een steekproef van gemeenten (57 in de eerste tranche) de data op te schonen, en een bestand te creëren waarin uitgaven en inkomsten op uniforme wijze zijn gegroepeerd. Hierbij is gebruik gemaakt van rekeningcijfers voor 1990 en begrotingscijfers voor 1992.

Stap 3: Verschillenanalyse

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

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

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

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

19 Cebeon (1992), 18.

Stap 4: Ijapunten

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

Om de gevolgen van verdringing en uitbuiking te corrigeren zijn de ijkpunten in volgorde van hardheid geanalyseerd.²⁰ De bijstandsverlening werd bijvoorbeeld als 'hard' taakgebied beschouwd, omdat men ervan uit ging dat gemeenten vrijwel geen invloed hadden op deze uitgaven.²¹ Hoge uitgaven op harde gebieden kunnen leiden tot verdringing op 'zachte' gebieden als de groenvoorziening.

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

De ijkpunten die uit het steekproefonderzoek volgen worden op globale wijze getoetst aan een bestand met (niet-opgeschoonde) gegevens voor een groter aantal gemeenten (zeefprocedure). Gemeenten waar de uitgaven sterk afwijken van de ijkpunten worden nader onderzocht (waarbij de gegevens alsnog worden opgeschoond). Voor zover afwijkingen niet het gevolg zijn van boekingsverschillen of eigen beleid kan deze procedure leiden tot lichte aanpassingen van de ijkpunten. De ijkpunten van het onderzoek naar de eerste serie clusters worden gerapporteerd in Cebeon/VB-groep (1993).

Stap 5: Verklaringsmodel

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

Stap 6: Verdeelmodel

Ten slotte worden uit de structuurkenmerken van de ijkpunten (de variabelen waarvan is gebleken dat zij van invloed zijn op de hoogte van de uitgaven) verdeelmaatstaven afgeleid. Structuurkenmerken zijn niet altijd geschikt om in een verdeelsysteem op te nemen, bijvoorbeeld omdat

²⁰ Cebeon/VB-groep (1993), 30.

²¹ Inmiddels wordt hier anders over gedacht. Er bleek een aanzienlijke beleidsmatige component te zitten in de aantallen uitkeringen die gemeenten verstrekten, bijvoorbeeld doordat de mate van fraudebestrijding niet altijd optimaal was omdat een financiële prikkel daartoe ontbrak. De Wet werk en bijstand is in 2003 ingevoerd om gemeenten te prikkelen minder uit te geven aan de bijstand. Gemeenten hebben toen eveneens meer vrijheid gekregen bij de uitvoering van deze regeling, zodat de beleidscomponent vermoedelijk nog groter is geworden.

de benodigde gegevens niet (frequent genoeg) beschikbaar zijn, of omdat de gemeente er invloed op kan uitoefenen. Ook moeten verdeelmaatstaven bestand zijn tegen de dynamiek in de gemeentelijke uitgaven. Het verdeelsysteem moet immers een tijdje mee kunnen. Bij de keuze van verdeelmaatstaven spelen bestuurlijke overwegingen een grote rol. Uiteindelijk gaat het om politieke beslissingen.

3.4 Opstellen ijkpunten: theorie

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

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

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

1. *"De ijkpunten moeten de invloeden van verdringing en uitbuiken corrigeren door zoveel mogelijk uitgavenverschillen te honoreren die samenhangen met voor gemeenten onbeïnvloedbare, externe factoren."*²²
2. De gevolgen van verdringing en uitbuiking worden gecorrigeerd doordat *"...de financiële ijkpunten voor aanverwante beleidsterreinen in samenhang zijn ontwikkeld."*, en doordat *"...de financiële ijkpunten in volgorde van hardheid zijn geanalyseerd."*²³
3. *"De indicatoren die gebruikt zijn in de ijkpuntformule dienen wel maximaal de effecten van uitbuiken en verdringen te ondervangen."*²⁴
4. *"Waar bestaande uitgavenniveaus onder invloed staan van effecten van verdringing dienen deze te worden gecorrigeerd. Gesignaleerde uitbuikeffecten (...) worden niet in de formules gehonoreerd."*²⁵

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

22 Cebeon/VB-groep (1993), 12.

23 Cebeon/VB-groep (1993), 29-30.

24 Cebeon/VB-groep (1993), 44.

25 Cebeon/VB-groep (1993), 44.

3.5 Opstellen ijkpunten: praktijk

Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat men in de praktijk ongeveer als volgt te werk gaat.²⁶ De uitgaven aan een bepaald cluster worden zo goed mogelijk verklaard aan de hand van kostenfactoren en daaraan gekoppelde gewichten. Begonnen wordt met het analyseren van de grootste verschillen tussen gemeenten uit de steekproef. Kenmerken die tot extra uitgaven leiden worden geïnventariseerd. Het gemeenschappelijke deel hiervan wordt geacht ook voor gemeenten met niet uitzonderlijke uitgaven relevant te zijn.

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

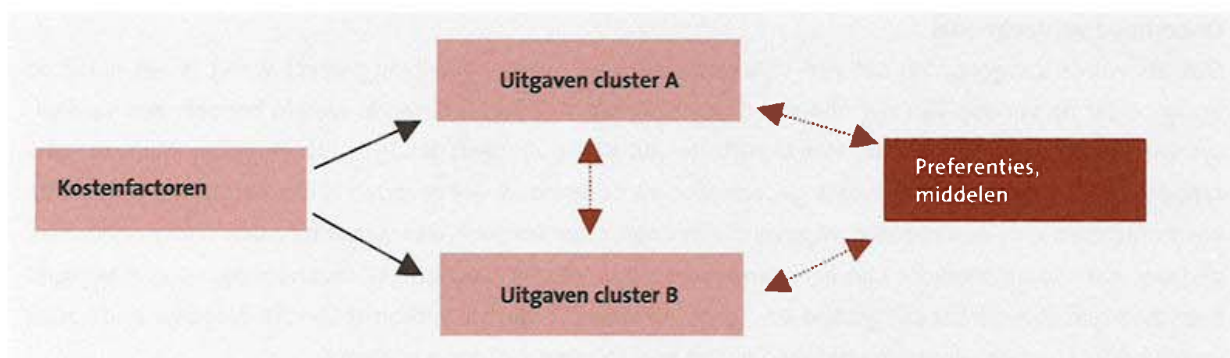
Factoren die tot hoge uitgaven leiden worden dus in twee categorieën verdeeld: door de gemeenten niet te beïnvloeden kostendrijvers en factoren die samenhangen met eigen beleid van gemeenten (de mate van doelmatigheid, de hoogte van het voorzieningenniveau). Over wat precies in welke categorie thuishoort wordt overleg gevoerd met een begeleidingscommissie. Alleen de eerste categorie wordt 'gehonoreerd' in de ijkpuntformules. Hiertoe oordelen de onderzoekers of bijvoorbeeld de aanwezigheid van twee zwembaden in een kleine gemeente al dan niet het gevolg is van een lokale keuze. Naast de uitgavengegevens wordt hierbij gebruik gemaakt van aanvullende informatie. Uit gesprekken met gemeentebestuurders of ambtenaren en uit een vergelijking van de uitgaven van een bepaalde gemeente met de uitgaven van andere gemeenten wordt afgeleid in hoeverre de uitgaven op basis van lokale voorkeuren boven of onder een 'standaard' voorzieningenniveau liggen. Zo nodig worden uitgaven van gemeenten hierop aangepast. Hetzelfde gebeurt wanneer de onderzoekers de indruk hebben dat een gemeente op een andere cluster geld moet toelagen of juist overhoudt.

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

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

²⁶ Er is onder andere gesproken met personen die werkzaam zijn bij het Ministerie van BZK en bij Cebeon; ook hebben zij commentaar geleverd op een eerdere versie van dit artikel (zie voetnoot 1). Dit artikel weerspiegelt echter nadrukkelijk de interpretatie van de auteur.

Figuur 2. Verklaringsmodel Cebeon-methode



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

3.6 Cebeon-methode: methodologische kritiek

De manier waarop Cebeon het onderzoek naar het verdeelstelsel uitvoerde is destijds vanuit wetenschappelijke hoek onder vuur genomen.²⁷ Deze kritiek heeft niet geleid tot aanpassing van de methode. De door Cebeon afgeleide ijkpunten hebben geleid tot het verdeelsysteem dat vanaf 1997 in bedrijf is. Een in opdracht van de VNG uitgevoerde *second opinion* door het Bureau voor Economische Argumentatie (1994) was weinig kritisch over de gevolgde methode.

Op de Cebeon-methode is methodologische en inhoudelijke kritiek mogelijk. In dit onderdeel bespreek ik enkele methodologische problemen. Onderdeel 3.7 gaat in op de objectiviteit, de transparantie en de reproduceerbaarheid van de Cebeon-methode.

Partiële analyse

Een eerste methodologisch kritiekpunt is dat er geen sprake is van een structurele analyse, waarbij het geheel van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven wordt geanalyseerd. Een positief punt van de Cebeon-methode is dat een poging is gedaan om een relatie te leggen tussen de uitgaven aan verschillende clusters, om zo rekening te houden met insnoeren en uitbuiken. De uitgavenclusters zijn echter niet simultaan geanalyseerd, maar na elkaar. Op die manier is niet op objectieve wijze te achterhalen hoe overschotten of tekorten op het ene cluster doorwerken in de uitgaven aan andere clusters.²⁸ Bovendien is de 'hardheid' van clusters niet op objectieve wijze vastgesteld. Zelfs al zou dit 'na elkaar' behandelen van de verschillende clusters op de een of andere manier hebben gewerkt, dan nog alleen tijdens het opstellen van het nieuwe verdeelsysteem eind vorige eeuw, toen alle clusters zijn geanalyseerd (zij het wel in twee tranches, met enkele jaren tussenruimte). De analyse schiet echter hoe dan ook te kort bij de later uitgevoerde herijkingsonderzoeken van afzonderlijke clusters.

²⁷ Boorsma et al. (1995) en Mol (1994).

²⁸ Zie ook Boorsma et al. (1995).

Onderhoud verdeelmodel

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

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

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

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

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

Clusteromvang

Ook het tweede kritiekpunt hangt samen met de partiële analyse van uitgavenclusters. Doordat clusters afzonderlijk worden onderzocht staat de relatieve omvang van de clusters niet ter discussie. Gemakshalve is de destijds bestaande situatie – die dus is ontstaan tijdens een verdeelsysteem waarvan algemeen wordt erkend dat het verre van optimaal was – simpelweg gecontinueerd. Om de uitgavenbehoeften van gemeenten te bepalen is het nodig ook de omvang van de uitgavenclusters expliciet in de beschouwing te betrekken. Ook de Raad voor de financiële verhoudingen (2003b) heeft zich in deze zin uitgelaten.

Voorkeuren

Vervolgens worden alleen exogene structuurkenmerken expliciet in de analyse betrokken. Dit is een beperking ten opzichte van de traditionele methode, waarbij bijvoorbeeld ook variabelen

worden betrokken die voorkeuren weerspiegelen. Laat men deze weg, dan wordt aan exogene factoren die statistisch samenhangen met voorkeuren een te groot gewicht toegekend. Zo is het denkbaar dat een groot aandeel huishoudens met een laag inkomen niet alleen tot hogere uitgaven leidt doordat een groter beroep wordt gedaan op onder meer de bijzondere bijstand, maar ook tot een gemeenteraad die wordt gedomineerd door partijen met een grote voorkeur voor collectieve voorzieningen.²⁹ Niet-exogene uitgavendeterminanten moeten dus wel in de analyse worden betrokken om de invloed van exogene factoren zuiver te kunnen bepalen. Zij moeten alleen zelf niet in het verdeelstelsel worden opgenomen.

Cebeon geeft aan met dergelijke factoren wel rekening te houden. Dit gebeurt zoals gezegd door de uitgaven van gemeenten te vergelijken met die van andere gemeenten en door gesprekken te voeren met bestuurders of ambtenaren, om zo te schatten welk deel van de uitgaven het gevolg is van eigen beleid en welk deel niet. Het is een riskante onderzoeksmethode om aan gemeentebestuurders of -ambtenaren te vragen in hoeverre uitgaven voortkomen uit eigen beleid. Uit psychologisch onderzoek is al sinds het baanbrekende werk van Nisbett en Wilson (1977) bekend dat mensen hun eigen beweegredenen niet kennen. We weten niet waarom we iets doen, maar als iemand ons daar naar vraagt zijn we wel in staat een plausibele reden te bedenken, waar we zelf ook in geloven.³⁰ Dit is echter een rationalisatie achteraf – en dat is iets heel anders. Waarom-vragen komen sindsdien in wetenschappelijk onderzoek niet meer voor. Wie wil weten welke keuzen worden gemaakt analyseert feitelijk gedrag. Dit kan met behulp van statistische onderzoeksmethoden, of door zelf normen aan te leggen van wat 'standaard' voorzieningen zijn en wat extra is (bijvoorbeeld twee zwembaden in een kleine gemeente). Cebeon kiest voor de tweede mogelijkheid.

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

Beschikbaarheid financiële middelen

Verder hangen uitgaven niet alleen af van kostenfactoren en voorkeuren, maar ook van de beschikbaarheid van financiële middelen (het kip-eiprobleem). Gemeenten die gemakkelijker belastinggeld kunnen vergaren (bijvoorbeeld omdat zij omringd zijn door gemeenten met hoge tarieven) of die in het verleden een hoge uitkering uit het gemeentefonds ontvingen, zullen meer uitgeven. Als hiermee geen rekening wordt gehouden, krijgen de kostenfactoren die bij dergelijke gemeenten een grote rol spelen een te zwaar gewicht.³¹ Belastingtarieven zijn echter niet exogeen, zij worden in samenhang met de uitgavenniveaus bepaald. Ook hiervan geeft Cebeon aan dat er wel rekening mee wordt gehouden, maar ook hier is het de vraag hoe men dit op een juiste manier kan schatten.

29 De Raad voor de financiële verhoudingen (2005) vermoedt dat politieke preferenties doorklinken in het door Cebeon ontwikkelde ijkpunt Werk en Inkomen.

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

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

3.7 Cebeon-methode: objectiviteit, reproduceerbaarheid en transparantie

Hoewel de door Cebeon geformuleerde ijkpunten alleen exogene kostenfactoren bevatten, wordt met zaken als eigen beleid, de beschikbaarheid van middelen en de onderlinge afhankelijkheid van uitgaven aan verschillende clusters wel rekening gehouden. Zoals gezegd is het de vraag in hoeverre dit mogelijk is zonder gebruik te maken van geschikte statistische technieken, hoe gedegen de kennis van de gemeentelijke praktijk ook is, en hoe capabel en onpartijdig de onderzoekers ook zijn. Uiteindelijk draait het om oordelen geveld door specialisten; in overleg met een begeleidingscommissie. Inschakeling van andere onderzoekers of een andere tijdgeest (zie de veranderde kijk op de 'hardheid' van de bijstandsuitgaven, noot 21) zou tot andere uitkomsten kunnen leiden. De methode is in die zin niet objectief.

De uitkomsten van het ijkpuntenonderzoek volgens de Cebeon-methode zijn evenmin reproduceerbaar. Daarvoor zijn twee redenen. In de eerste plaats is zoals gezegd geen sprake van een objectieve methode die ook anderen kunnen toepassen. In de tweede plaats worden de gebruikte uitgavencijfers grondig bewerkt, op een manier die voor buitenstaanders niet duidelijk is. Het corrigeren van boekhoudkundige onvolkomenheden en het maken van beleidsmatige keuzen (het al dan niet 'honoreren' van verschillen) lopen hierbij door elkaar. De bewerkte cijfers worden bovendien niet openbaar gemaakt. Het is voor buitenstaanders dus onmogelijk om de Cebeon-uitkomsten te toetsen. In antwoord op kritiek hierop van de Rfv heeft minister Remkes van BZK onlangs toegezegd te zullen onderzoeken hoe de inzichtelijkheid van de onderzoeksmethode voor derden kan worden vergroot.³²

De Cebeon-methode maakt verder geen helder onderscheid tussen feitenonderzoek (welke factoren bepalen de gemeentelijke uitgaven) en beleidsmatige keuzen (hoe willen we het gemeentefonds verdelen). Beide zaken lopen in alle onderzoeksfasen door elkaar heen. Gemaakte keuzen worden niet systematisch verantwoord.³³ Een grotere transparantie zou het voor bijvoorbeeld de Tweede Kamer beter mogelijk maken om een onafhankelijk oordeel te vellen over de voorgestelde verdeelmaatstaven en hun gewichten. De keuze voor een bepaald verdeelstelsel is immers bij uitstek een politieke keuze. Daarbij past geen zwarte doos.

3.8 Grote gemeenten

Een laatste punt van kritiek op het bestaande ijkpuntenonderzoek betreft de behandeling van de vier grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht). Zij vielen buiten het ijkpuntenonderzoek dat aan de basis ligt van het huidige verdeelstelsel. Destijds is alleen onderzocht of het totale bedrag dat de vier grote gemeenten uitgaven "...aannemelijk kon worden gemaakt".³⁴ Dat bleek het geval te zijn. Het feitelijke uitgavenniveau van de grote gemeenten in 1992 is daarom als norm-uitgavenniveau vastgesteld. Op basis hiervan zijn de vaste bedragen voor de grote vier vastgesteld. Zij vullen het bedrag dat zou resulteren op basis van alleen de gebruikelijke verdeelmaatstaven aan tot deze norm.

Ook bij de herijkingen die thans regelmatig plaatsvinden (zie kader) wordt niet expliciet onderzoek verricht naar de grote gemeenten. Het uitgangspunt is dat verandering van de verdeelmaatstaven of hun gewichten niet mag leiden tot herverdeeleffecten voor deze gemeenten. Hieraan wordt uitvoering gegeven door zo nodig de aparte vaste bedragen van de vier grote gemeenten in

³² Tweede Kamer (2004-2005), 3.

³³ Ook Boorsma *et al.* (1995) uiten deze kritiek.

³⁴ Tweede Kamer (1995-1996), 36.

het verdeelstelsel aan te passen.³⁵ Het niet in het onderzoek meenemen van ruim één vijfde van de algemene uitkering beperkt de reikwijdte van het ijkpuntenonderzoek aanzienlijk.

3.9 Slot

Het bestaande verdeelstelsel van het gemeentefonds is ongetwijfeld een vooruitgang ten opzichte van het daarvoor bestaande systeem. Toch zijn er vraagtekens te zetten bij de manier waarop het nieuwe stelsel is afgeleid. De geschetste problemen hebben als gevolg dat het niet duidelijk is in hoeverre het uitgangspunt van de kostengeoriënteerdheid door de gevolgde methodiek wordt gewaarborgd. Het is niet bekend in hoeverre de methodologische tekortkomingen tot vertekende uitkomsten leiden, en in hoeverre op beleidsmatige gronden van de onderzoeksresultaten is afgeweken. De gekozen aanpak leidt bovendien tot diverse maatstaven met een zeer gering belang in de verdeling, zodat ook de globaliteit niet geheel gewaarborgd lijkt.³⁶

Het voordeel van de Cebeon-methode is dat vanaf het begin rekening wordt gehouden met beleidsmatige issues. Zo zijn bijvoorbeeld de uitgaven van de onderzochte gemeenten aangepast om te corrigeren voor uitgaven waarvan de onderzoekers of hun opdrachtgevers niet willen dat zij de verdeling beïnvloeden (bijvoorbeeld omdat zij van oordeel zijn dat bepaalde voorzieningen alleen in centrumgemeenten thuishoren). Door hierbij voortdurend in overleg te staan met belanghebbenden kan een brede consensus worden gecreëerd over de gehanteerde aanpak. Compromissen kunnen tussentijds worden ingebouwd. Een dergelijke methode kan nuttig zijn in gevallen waar de uiteindelijke acceptatie van de uitkomsten van uitzonderlijk groot belang is. De memorie van toelichting op de Financiële-verhoudingswet suggereert dat dit wel eens zwaarder zou kunnen wegen dan de accuratesse van de methode.³⁷ Dat de handelwijze intransparant is en voor derden niet te controleren heeft bestuurlijk gezien natuurlijk ook voordelen. Critici worden zo op achterstand gezet, en gemeenten die door bepaalde bestuurlijke keuzen zijn benadeeld weten dit vaak niet. Niet voor niets citeert de memorie van toelichting Machiavelli, die uitlegt dat veranderingen moeilijk zijn door te voeren, omdat zij die er op achteruit gaan zich hevig verzetten, terwijl zij die er mogelijk voordeel van hebben er slechts lauwe voorstanders van zijn.³⁸

Hoe begrijpelijk dergelijke overwegingen ook zijn, bij wetenschappelijk onderzoek mogen zij geen rol spelen. De voorgenomen inkrimping van het lokale belastinggebied, gecombineerd met een begrenzing van de resterende OZB-tarieven, vergroot het belang van een goede verdeling van de algemene uitkering. Tegelijk maken deze voornemens het kip-eiprobleem urgenter (zie paragraaf 2.4). Het is dan ook zinnig om te bezien of een andere methode beschikbaar is om de uitgavenbehoeften van gemeenten te bepalen, zodat de bestaande verdeling van de algemene uitkering kan worden getoetst.

35 Cebeon (2005), 10.

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

37 Tweede Kamer (1995-1996), 3.

38 Tweede Kamer (1995-1996), 3.

4. Alternatieve methode: structurele analyse van inkomsten en uitgaven

4.1 Inleiding

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

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

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

4.2 Modelkeuze

Voor de manier waarop de uitgaven van gemeenten kunnen worden gemodelleerd ga ik te rade bij de micro-economische theorie. Economen hebben veel onderzoek gedaan naar de vraag naar goederen en diensten. Zo is voor allerlei landen geschat wat de bestedingen zijn aan verschillende categorieën goederen en diensten, gegeven de beschikbare middelen, de prijzen en het feit dat een euro maar één keer kan worden uitgegeven. Het meest eenvoudige model is het zogeheten *Linear Expenditure Model*, kortweg LES. Dit is een lineair model dat de bestedingen aan elke afzonderlijke uitgavencategorie relateert aan verklarende factoren, en aan de bestedingen aan andere uitgavencategorieën.³⁹ Dit laatste is nodig, omdat geld dat al ergens voor is uitgegeven niet opnieuw kan worden besteed. Het LES geeft weer hoe een beschikbaar budget wordt verdeeld over verschillende bestedingscategorieën.

Een LES is voor het eerst geschat door Stone (1954). Inman (1971) is de eerste toepassing op het gebied van de uitgaven van decentrale overheden. Johnson (1979) breidde het model uit door de belastingopbrengst als endogeen te beschouwen. Hierdoor wordt niet langer een vaststaand budget verdeeld over uitgavencategorieën, maar wordt ook de totale omvang van de uitgaven door het model verklaard.⁴⁰ Dit doet recht aan het feit dat beslissingen over inkomsten en over uitgaven niet

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

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

los van elkaar staan. Langørgen en Aaberge (1999) en Aaberge en Langørgen (2003) maakten van een dergelijk model gebruik om de uitgaven van Noorse gemeenten aan diverse uitgavencategorieën te schatten. Ik kies voor een soortgelijke aanpak.

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

Het model dat aan de traditionele uitgavenanalyse (en aan het Cebeon-model) ten grondslag ligt is te beschouwen als een herleide vorm van het LES⁴¹, waarbij samenhangen tussen uitgavencategorieën enerzijds en tussen inkomsten en bestedingen anderzijds worden verwaarloosd.

4.3 Een model van lokale inkomsten en uitgaven

Het model ziet er in formulevorm wellicht ingewikkeld uit, maar in feite is het idee heel simpel. Ik schat de uitgaven aan alle beleidsclusters simultaan, waarbij overschotten of tekorten op de ene cluster doorwerken in de uitgaven aan andere clusters. Hierbij ga ik ervan uit dat de uitgaven aan een bepaald beleidscluster voor een deel worden bepaald door het feit dat regelgeving of maatschappelijke normen een bepaald minimum voorzieningenniveau gewenst maken, nog los van de lokale voorkeuren. Zo zijn gemeenten wettelijk verplicht een bevolkingsadministratie bij te houden, en verwachten de inwoners dat bepaalde voorzieningen aanwezig zijn. Hoeveel aan een cluster wordt uitgegeven hangt in de eerste plaats af van de vraag hoe duur het is om dit basisvoorzieningenpakket⁴² te bekostigen. Dit wordt bepaald door exogene kostenfactoren (en door de doelmatigheid waarmee wordt gewerkt).

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

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

waarbij:

α_i = kosten van het minimale voorzieningenniveau van een bepaalde gemeente op cluster i . Het aandeel van α in de uitgaven aan een cluster is een maatstaf voor de 'hardheid' van het betreffende cluster,

β_i = fractie van het vrij besteedbare budget (= algemene middelen – $\sum \alpha_i$) dat aan cluster i wordt besteed. Doordat het vrij besteedbare budget in zijn geheel over alle uitgavencategorieën wordt verdeeld, is de som van de bèta's gelijk aan één.

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

41 Zie Langørgen en Aaberge (1999).

42 Voor alle duidelijkheid: het is niet de bedoeling om gemeenten een bepaald voorzieningenpakket voor te schrijven. Ik veronderstel alleen dat sommige voorzieningen in een gemeente aanwezig moeten zijn. Welke dit zijn laat ik in het midden.

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

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

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

β_i geeft aan hoeveel cent van elke extra euro aan cluster i wordt uitgegeven. Dit zal in het algemeen niet gelijk zijn aan het aandeel van i in de totale uitgaven, omdat β_i betrekking heeft op het geld dat nog over is als het basisvoorzieningenniveau eenmaal is gefinancierd. Als er geen beleidswijzigingen zijn (bijvoorbeeld taakoverdrachten van Rijk naar gemeenten en *vice versa*) ligt dit basisniveau op korte termijn vast.⁴³

Aan de genoemde optelrestrictie (het vrij beschikbare budget wordt geheel verdeeld over de uitgavencategorieën) wordt voldaan door de volgende beperkingen op te leggen:

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

Omdat de gemeentebegrotingen moeten sluiten, worden beslissingen over uitgaven en belastingen gelijktijdig genomen. De belastingopbrengst wordt daarom ook als beleidscluster in het model opgenomen. Door de belastingopbrengst apart op te nemen wordt rekening gehouden met het mogelijk optreden van een flypaper-effect (Johnson, 1979). In plaats van een minimaal voorzieningenniveau dient α_i hier te worden geïnterpreteerd als een maximaal aanvaardbare belastingopbrengst⁴⁴, die bepaald wordt door wettelijke (maximering) of maatschappelijke normen. De β kan in dit geval worden geïnterpreteerd als het deel van het vrij besteedbare budget dat wordt ingezet om de maximaal haalbare belastingopbrengst niet volledig te heffen. Het vrij besteedbare budget wordt dus gebruikt om uitgaven te doen bovenop de basisuitgaven en om minder belasting te

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

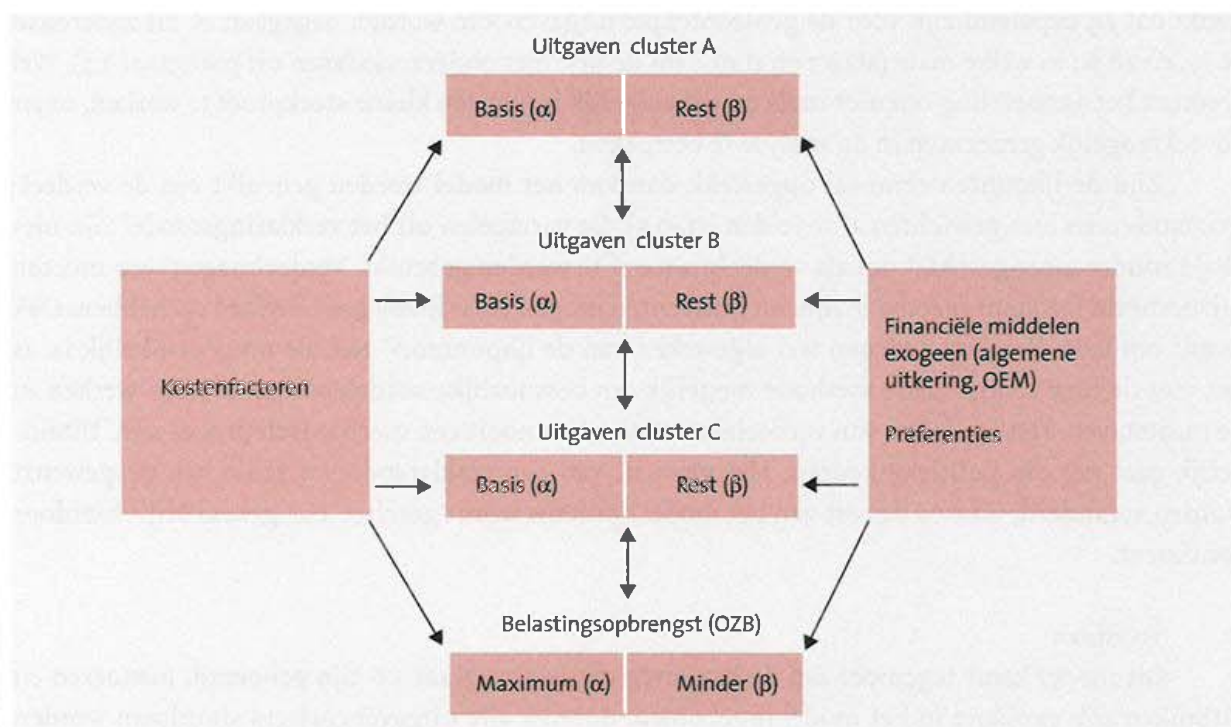
44 Conform Johnson (1979).

heffen dan mogelijk is. De overige eigen middelen (OEM) kunnen op een soortgelijke manier worden behandeld.⁴⁵

Van belastingtarieven is aangetoond dat ze verband houden met de tarieven in aanpalende jurisdicties (Allers, 2004; Allers en Elhorst, 2005). Voor sommige uitgavencategorieën kan hetzelfde gelden. Het is gewenst en mogelijk om dergelijke interacties in het model op te nemen. Om de zaak nietodeloos te compliceren ga ik daar op deze plaats niet verder op in.⁴⁶

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

Figuur 3. Vereenvoudigde weergave model gemeentelijke inkomsten en uitgaven



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

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

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

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

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

4.4 Toepassingsmogelijkheden

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

Zijn de ijkpunten eenmaal opgesteld, dan kan het model worden gebruikt om de verdeelmaatstaven en hun gewichten af te leiden (stap 5). De variabelen uit het verklaringsmodel zijn niet altijd zonder meer geschikt om als verdeelmaatstaf te worden gebruikt. Verdeelmaatstaven moeten bijvoorbeeld frequent meetbaar zijn, en gemeenten mogen er (vrijwel) geen invloed op hebben. Ook wordt om beleidsmatige redenen wel afgeweken van de ijkpunten.⁴⁷ Net als nu gebruikelijk is, is het met de hier voorgestelde methode mogelijk om bestuurlijke oordelen door te laten werken in de maatstaven. Het opstellen van verdeelmaatstaven kan nooit een mechanisch proces zijn. Uiteindelijk gaat het om politieke keuzen. Het gewicht van een verklarende variabele kan desgewenst worden veranderd, waarna de rest van het model opnieuw wordt geschat. Het geheel blijft hierdoor consistent.

Voordelen

Dit model komt tegemoet aan de bezwaren die in paragraaf 3.6 zijn genoemd. Insnoeren en uitbuiken zijn expliciet in het model ingebouwd, doordat alle uitgavenclusters simultaan worden geschat. Het kip-eiprobleem wordt omzeild doordat niet alleen wordt uitgegaan van de feitelijke uitgaven, maar ook van de beschikbare financieringsmogelijkheden. De relatieve clusteromvang wordt niet gefixeerd op een bepaald historisch niveau, maar volgt uit het model. De 'hardheid' van clusters wordt niet als vooronderstelling ingebracht, maar volgt eveneens uit het model. Ten slotte wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen exogene kostenvoorkeuren en lokale voorkeuren, en worden deze laatste ook in het model opgenomen.

47 Zie Raad voor de financiële verhoudingen (2003a), deel I, paragraaf 3.

Reproduceerbaarheid en transparantie

Het hier voorgestelde model komt bij sommigen wellicht wat ingewikkeld over. Uiteindelijk is de vormgeving van een verdeelmodel gebaseerd op een bestuurlijke afweging. Heeft het dan zin om in detail na te gaan welke factoren precies van invloed zijn op de lokale uitgaven, en in welke mate? Kan niet worden volstaan met een eenvoudige methode die een globaal beeld geeft van kostendrijvers? Nee. Een afgewogen bestuurlijk oordeel is pas mogelijk als bekend is hoe scheef het gemeentelijke speelveld precies is (Steiner, 1994). Vervolgens is het aan de politiek om te beslissen in hoeverre het speelveld – in dit geval via de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds – wordt geëgaliseerd. Door het feitenonderzoek (wat bepaalt de kostenverschillen tussen gemeenten) te scheiden van de bestuurlijke keuzen (hoe gaan wij, gegeven de onderzoeksuitkomsten, het gemeentefonds verdelen) ontstaat een transparant proces, waarbij bestuurlijke keuzen expliciet worden en door belanghebbenden en volksvertegenwoordigers kunnen worden beoordeeld. Met behulp van de voorgestelde onderzoeksmethode kunnen de uitkomsten desgewenst door derden worden nagerekend. Idealiter wordt tijdens het onderzoek een logboek bijgehouden over de gebruikte variabelen, waarbij keuzes worden geëxpliciteerd en waarbij de gevolgen hiervan voor de uitkomsten worden aangegeven.

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

5. Modelschatting

5.1 Inleiding

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

5.2 Data en variabelen

De netto-uitgaven⁴⁸ van Nederlandse gemeenten per beleidscluster zijn berekend op basis van rekeningcijfers voor 2002.⁴⁹ Voor de eerste jaren na 2002 is de vergelijkbaarheid tussen gemeentelijke begrotings- of rekeningcijfers vermoedelijk kleiner dan voor 2002, als gevolg van de invoering van het BTW-compensatiefonds en het in werking treden van het Besluit begroting en verantwoording. De gebruikte rekeningcijfers zijn niet geschoond voor boekingsverschillen, verschillen in kostentoerekening, enzovoort. Dergelijke onvolkomenheden in de data leiden tot 'ruis', die de

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

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

(absolute) waarde van de geschatte coëfficiënten en hun t-waarden verkleint. Significante verbanden zijn hierdoor moeilijker te vinden. Doordat ik een structureel model schat leidt dit echter in mindere mate tot systematisch vertekende uitkomsten, zoals het geval is bij onderzoek aan afzonderlijke clusters. Immers, wat ten onrechte niet geboekt is op cluster *x*, komt weer terecht bij cluster *y*.

Om de analyse overzichtelijk te houden zijn enkele beleidsclusters samengenomen.⁵⁰ Voor de gehanteerde kostenfactoren is een selectie gemaakt uit de bestaande verdeelmaatstaven per cluster.⁵¹ Om de presentatie nietodeloos ingewikkeld te maken zijn niet alle verdeelmaatstaven gebruikt. Evenmin is geprobeerd de verklaringswaarde van de modelspecificatie zo hoog mogelijk te krijgen door zelf variabelen aan clusters toe te wijzen. Het model is geschat op basis van de gegevens voor alle gemeenten. Wellicht kunnen betere resultaten worden verkregen door de vier grote steden of de waddengemeenten buiten de analyse te houden.

Het geschatte model is weergegeven in vergelijkingen (2) tot en met (5). De exogene kostenfactoren die onderdeel uitmaken van *z* (vergelijking 3) zijn te vinden in het bovenste gedeelte van tabel 1. Voor het cluster *Kunst en ontspanning* bijvoorbeeld zijn – naast een constante – de variabelen woonruimten, lokaal klantenpotentieel en regionaal klantenpotentieel opgenomen.⁵²

De smaakvariabelen *t* (vergelijking 4) zijn te vinden in het onderste deel van tabel 1. Voor elk cluster zijn hiervoor het aandeel van de rechtse partijen in de gemeenteraad, het gemiddeld besteedbare huishoudensinkomen en de belastingprijs gebruikt.⁵³

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

5.3 Uitkomsten

De uitkomsten worden samengevat in tabel 1.⁵⁴ Elke kolom representeert een uitgavencluster, elke regel een verklarende variabele. De uitgaven aan *Zorg*, bijvoorbeeld, blijken af te hangen van het

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

51 De maatstafgegevens per gemeente zijn afkomstig van het Ministerie van BZK.

52 De definitie van de verdeelmaatstaven is te vinden in de *Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds 1997 e.v. jaren*. Dit is beschikbaar op de website [http://www.minbzk.nl/contents/pages/8579/uitkeringgemeentefonds1997e.v.jaren.pdf](http://www.minbzk.nl/contents/pages/8579/uitkeringen/uitkeringgemeentefonds1997e.v.jaren.pdf).

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

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

aantal leerlingen, het regionale klantenpotentieel, het aantal uitkeringsontvangers en het aantal inwoners uit minderheidsgroepen. Daarnaast spelen de politieke kleur en het gemiddelde besteedbare huishoudensinkomen een rol.

Tabel 1. Schatting structureel model gemeentelijke inkomsten en uitgaven (rekeningcijfers, 2002)

	Bijstand	Zorg	Kunst en ontspanning	Groen	Vreugde en Oudheid	Wegen en water en Riolering	Openbare orde en veiligheid	Fysiek milieu	Restcategorie **	OZB
Schatting alfa's										
Constante	22,3 (3,91)	156 (21,6)	62,7 (4,53)	16,6 (1,73)	-16,1 (0,91)	49,8 (2,67)	22,9 (7,66)	18,5 (4,37)	316 (6,52)	7,06 (0,51)
Bijstandsonvangers	1734 (3,74)									
Schaal sociale dienst	12,0 (1,69)									
Uitvoeringskosten sociale dienst	622 (1,81)									
Huishoudens met laag inkomen	-52,7 (0,78)									326 (3,98)
Leerlingen		329 (6,13)								
Lokaal klantenpotentieel			14,8 (1,33)							
Regionaal klantenpotentieel		16,5 (2,34)	30,2 (7,36)				-0,017 (0,01)	-0,94 (0,97)	12,5 (1,07)	
Uitkeringsontvangers		227 (2,15)								
Minderheden		632 (7,38)							26,1 (0,14)	
Woonruimten			1,69 (0,06)	117 (5,23)	125 (3,12)			-19,6 (2,14)	-463 (4,02)	
Land					12,6 (2,20)					
Stadsvernieuwing (x10 ⁸)					2,65 (3,27)					
Oppervlakte historische kern					4759 (1,36)					
Oeverlengte x dichtheid x bodemfactor						34,2 (5,74)				
Land x bodemfactor						75,8 (2,66)				
Woonruimten x bodemfactor kom						23,5 (0,67)				
Oppervlakte bebouwing						9307 (9,41)	3,73 (0,01)	1329 (5,84)		

Bedrijfsvestigingen		283 (4,71)	136 (3,00)							
Omgevingsadressen- dichtheid		11,4 (4,32)								
G4 (dummy voor grote stad)									-4,45 (0,09)	
OZB-grondslag										2,84 (11,6)
Schatting bèta's										
Constance	0,10 (1,26)	1,06 (7,27)	0,22 (2,73)	0,25 (3,44)	0,092 (0,64)	0,37 (2,87)	0,09 (2,32)	0,07 (2,27)	*	-0,82 (5,52)
Aandeel rechtse partijen in raad	-0,08 (1,52)	-0,44 (4,67)	0,007 (0,13)	0,46 (9,20)	-0,088 (0,87)	-0,15 (1,78)	0,09 (3,43)	-0,03 (1,50)	*	-0,52 (5,14)
Gem. besteedbaar huishoudinkomen	-0,02 (0,07)	-28,9 (5,14)	8,20 (2,54)	-23,6 (7,61)	20,1 (3,69)	-13,6 (2,53)	5,12 (3,35)	5,06 (4,24)	*	10,8 (1,76)
Belastingprijs	-0,046 (0,50)	0,29 (1,81)	-0,53 (5,64)	0,14 (1,65)	-0,766 (4,98)	0,42 (2,74)	-0,38 (8,11)	-0,24 (6,87)	*	1,11 (5,95)
R ² (aangepast)	0,53	0,62	0,50	0,49	0,25	0,43	0,48	0,29	*	0,61

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

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

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

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

Het valt op dat sommige verdeelmaatstaven in het geheel geen invloed lijken te hebben op de netto-uitgaven aan de clusters waarbij zij thans worden gebruikt. Zo wordt het cluster *Kunst en ontspanning* verdeeld aan de hand van de maatstaven lokaal klantenpotentieel, regionaal klantenpotentieel en woonruimten.⁵⁵ In tabel 1 is te zien dat van deze drie alleen het regionale klantenpotentieel een significante invloed heeft. De t-waarde van de coëfficiënt voor woonruimten bedraagt 0,06, wat uitzonderlijk laag is. Bij het cluster *Openbare orde en veiligheid* is de coëfficiënt van het regionaal klantenpotentieel volstrekt insignificant.

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

5.4 Verschillende methoden, verschillende uitkomsten

Tabel 2 laat zien dat de uitkomsten van het in tabel 1 geschatte structurele model nogal kunnen afwijken van de uitkomsten op basis van de herleide vorm, waarbij clusters afzonderlijk worden geschat en smaakvariabelen (politieke kleur, inkomen en belastingprijs) niet worden opgenomen. Zoals gemeld (paragraaf 4.2) is de Cebeon-methode gebaseerd op de herleide vorm. Als voorbeeld

⁵⁵ En inwoners, maar omdat ik gebruik maak van *per capita*-cijfers blijft die variabele hier buiten beschouwing.

zijn de uitgaven aan het cluster *Kunst en Ontspanning* volgens beide modellen geschat. Niet alleen is de verklaringskracht (R^2) van het structurele model aanzienlijk hoger, ook de geschatte coëfficiënten verschillen sterk. Zo heeft de variabele *woonruimten* in het structurele model geen enkele invloed op de uitgaven, terwijl schatting van de herleide vorm een zeer belangrijke invloed suggereert.

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

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

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

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

5.5 Toekomst

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

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

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

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

6. Resterende problemen

6.1 Inleiding

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

6.2 Vaste effecten

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

Ook andere niet waarneembare en in de tijd weinig veranderlijke lokale kenmerken, zoals een cultuur van wel of niet doelmatig werken, kunnen hun stempel drukken op het uitgavenpatroon. De standaardmanier om dergelijke vaste effecten te neutraliseren is het analyseren van de invloed van veranderingen in kostenfactoren op veranderingen in uitgaven.⁵⁶ Het is echter niet goed mogelijk om de invloed die onveranderlijke kostenfactoren op de uitgaven hebben te scheiden van de invloed van andere, niet waargenomen, lokale kenmerken (Mansky, 1993). Niet variërende kostenfactoren als bodemgesteldheid en oppervlakte, die in Nederland geen onbelangrijke rol spelen, vallen buiten de boot als alleen veranderingen worden onderzocht.

Een oplossing is mogelijk te vinden door de methode van de representatieve uitgaven (zie paragraaf 2.1) toe te passen op de clusters waarbij dergelijke niet of nauwelijks veranderende kostenfactoren een rol spelen – met name *wegen en water* en *riolering*. Een bezwaar van die benadering is dat bij deze clusters dan geen rekening wordt gehouden met overschotten of tekorten op andere clusters, omdat ze buiten het structurele model worden geschat. Andersom kan echter wel rekening worden gehouden met de overschotten en tekorten op deze clusters, door de gevonden uitgavenvergelijkingen in het structurele model op te nemen wanneer de overige clusters worden geschat. De via de methode van de representatieve uitgaven gevonden coëfficiënten worden dan gefixeerd in het structurele model opgenomen.

6.3 Gebrekkige data

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

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

⁵⁶ Dit is voor Britse gemeenten gedaan door Emmerson *et al.* (1998).

gegevens over enkele opeenvolgende jaren te gebruiken. Bij gemeenten die grote invloed blijken te hebben op de gevonden uitkomsten kan nader worden onderzocht of dataproblemen hiervan de oorzaak zijn.

6.4 Specifieke uitkeringen

Ten slotte bestaat er een voor gemeenten belangrijke inkomstenbron waarover vrijwel geen gegevens beschikbaar zijn: de specifieke uitkeringen. Deze worden doorgaans buiten beschouwing gelaten door uit te gaan van de netto-uitgaven: de uitgaven na aftrek van taakgebonden inkomsten. Dat lost het probleem echter slechts ten dele op.⁵⁷ De Rfv⁵⁸ heeft er op gewezen dat specifieke uitkeringen (en andere vormen van co-financiering) weliswaar zijn geoormerkt, maar dat dit niet wegneemt dat er altijd enige ruimte is om uitgaven die een gemeente toch al zou doen uit deze bron te bekostigen.⁵⁹ Door het groeiende belang van brede doeluitkeringen wordt dit probleem groter. Het is goed denkbaar dat gemeenten die bedreven zijn in het binnenhalen van specifieke uitkeringen meer financiële armslag hebben, hetgeen zich vervolgens vertaalt in hogere netto-uitgaven op andere beleidsclusters.

7. Slotbeschouwing

Problemen bij kosten- en behoeftenverevening

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

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

Alternatieve methode

Gebleken is dat feitelijke uitgavenniveaus onvoldoende informatie geven over de uitgavenbehoeften van gemeenten. Er kan echter gebruik worden gemaakt van het feit dat een krappe beurs niet op alle beleidsterreinen tot evenveel bezuinigingen leidt. Uitgaven aan sommige beleidsterreinen liggen, bijvoorbeeld als gevolg van wettelijke regelingen, voor een groot deel vast. Op andere beleidsterreinen (zoals de groenvoorziening) is de beleidsvrijheid en zijn dus de bezuinigingsmoge-

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

58 Raad voor de financiële verhoudingen (2002), deel I, paragraaf 4.

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

lijkheden groter. Hieruit valt af te leiden of gemeenten krap of ruim bij kas zitten. We maken dan juist gebruik van het optreden van insnoeren en uitbuiken, in plaats van dit als probleem te zien.

Dit kan door de uitgaven aan alle beleidsclusters simultaan te schatten, waarbij overschotten of tekorten op het ene cluster doorwerken in de uitgaven aan andere clusters. Hierbij gaan we ervan uit dat de uitgaven aan een beleidscluster voor een deel 'vastliggen', doordat regelgeving of maatschappelijke normen een bepaald minimaal voorzieningenniveau voorschrijven. Het geldt dat nog over is nadat deze minimale voorzieningenniveaus voor alle clusters zijn gefinancierd wordt over de clusters verdeeld op basis van de lokale voorkeuren. Op basis van de geschatte parameters van dit model kan de uitgavenbehoefte van elke gemeente worden bepaald, zonder dat van tevoren de relatieve omvang van de uitgavenclusters wordt gefixeerd, zoals bij de bestaande methode.

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

Beperkingen

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

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

Slot

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

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

Literatuur

- Aaberge, R., and A. Langørgen (2003), Fiscal and Spending Behavior of Local Governments: Identification of Price Effects When Prices Are Not Observed, *Public Choice*, 117(1-2), 125-161
- Adrikopoulos, A., and J.A. Brox (1997), *Demand Analysis: Theory and Practice*, Waterloo: North Waterloo Academic Press
- Allers, M.A. (2003a), Lokale belasting blijft nodig, *Economisch Statistische Berichten*, 88(4413), 418-419
- Allers, M.A. (2003b), Verevening van belastingcapaciteit tussen gemeenten kan beter, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(4), 146-156
- Allers, M.A. (2004), Lokale fiscale beleidsinteractie: apen gemeenten hun burens na? *Kwartaalschrift economie*, 1(1), 26-45
- Allers, M.A., and J.P. Elhorst (2005), Tax Mimicking and Yardstick Competition Among Local Governments in the Netherlands, *International Tax and Public Finance*, 12(4), 493-513
- Andersen Elffers Felix (1991), *De verdeling geijkt. Vooronderzoek evaluatie Financiële Verhoudingswet 1984*, Utrecht: AEF
- Anselin, L. (1988), *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Dordrecht: Kluwer
- Bakker, G.J., R. Gerritse, J.D. Poelert, en J.J.A. Teeuwisse (1983), *Verdeling onderbouwd. Hoofdpijnen van een vernieuwd verdeelstelsel voor de algemene uitkering van het Rijk aan gemeenten*, Den Haag: IOO/Staatsuitgeverij
- Boerboom, H.S.K. (1994), De actualiteit van het derde aspiratieniveau: De bestuurlijke invalshoek, *Bestuurswetenschappen*, 48(3), 165-173
- Boorsma, P.B., A.H.Q.M. Merckies, P. Rietveld, en F.A.A.M. van Winden (1995), *Onderbouwing herziening Gemeentefonds: wetenschappelijk niet verantwoord*, ongepubliceerde notitie
- Bradbury, K.L., H.F. Ladd, M. Perrault, A. Reschovsky, and J. Yinger (1984), State Aid to Offset Fiscal Disparities Across Communities, *National Tax Journal*, 37(2), 151-170
- Bruin, E. de (2004), Wij weten niet waarom we iets doen, *NRC-Handelsblad*, 1 mei, M, 86-94
- Bureau voor Economische Argumentatie (1994), *De schaarste verdeeld. Een second opinion op de herverdeling van het Gemeentefonds*, Hoofddorp: BEA
- Cebeon (1991), *Uitwerking verschillenanalyse ten behoeve van herijking FVW'84*, De case sociale structuur, Amsterdam: Cebeon
- Cebeon (1992), *Insnoeren en uitbuiken. Aanzetten tot herijking van de FVW'84*, Amsterdam: Cebeon
- Cebeon (2004), *Onderhoud gemeentefonds: herschikken en herijken taakgebieden Bijstand en Zorg. Nieuwe ijkpunten Educatie, Werk en Inkomen en Maatschappelijke Zorg*, Amsterdam: Cebeon
- Cebeon (2005), *Uitnemen, onderbrengen en actualiseren nieuwe ijkpunten Bijstand en Zorg*, Amsterdam: Cebeon
- Cebeon/VB-groep (1993), *Structuur gerecht, Ijking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW'84*, Amsterdam/Voorburg: Cebeon/VB-groep
- Duncan, A., and P. Smith (1996), Modelling Local Government Budgetary Choices Under Expenditure Limitation, *Fiscal Studies*, 16(4), 95-110
- Dussen, J.W. van der (1990), *De financiële verhouding. Een inleiding*, Den Haag: VUGA
- Emmerson, C., J.H. Hall, and M. Ridge (1998), *The Impact of Expenditure Limitations on Local Government Spending: Evidence from the United Kingdom*, Institute of Fiscal Studies Working Paper No. W98/5, London: IFS
- Giebels, R., en J.L.G.M. Soons (1982), *Verschillen in uitgaven tussen gemeenten. Een verklaringsmodel*, Amsterdam: SEO

- Goedhart, C. (1989), Naar een algemene theorie van de financiële verhouding, in W.J. Van Braband, N.H. Douben, en E.N. Kertzman (red.), *Openbare financiën in drievoud*, Zutphen: Thieme, 271-285
- Hoogteijling, J.H., E.A. van Noort, en R. Onverzaagt (1991), *Normering van gemeentelijke uitgaven – een haalbaarheidsonderzoek*, Onderzoeksreeks nr. 31, Den Haag: IOO
- Inman, R.P. (1971), Towards an Econometric Model of Local Budgeting, *National Tax Association Papers and Proceedings*, 699-719
- Johnson, M.B. (1979), Community Income, Intergovernmental Grants, and Local School District Fiscal Behavior, in P. Mieszkowski, and W.H. Oakland (Eds.), *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, Washington DC: The Urban Institute, 51-77
- Kapteyn, A., S. van de Geer, H. van de Stadt, and T. Wansbeek (1997), Interdependent Preferences: An Econometric Analysis, *Journal of Applied Econometrics*, 12(6), 665-686
- Ladd, H.F. (1994), Measuring Disparities in the Fiscal Condition of Local Governments, in J.E. Anderson (Ed.), *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, Westport CONN: Praeger, 21-54
- Ladd, H.F., and J. Yinger (1991), *America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy*, Baltimore and London: Johns Hopkins
- Langørgen, A., and R. Aaberge (1999), *A Structural Approach for Measuring Fiscal Disparities*, Statistics Norway Discussion Paper No. 254, Oslo: Statistics Norway
- Linthorst, J.M. (1981), *Het welzijnsniveau van Nederlandse gemeenten*, proefschrift, Leiden
- Mansky, C.F. (1993), Identification of Endogenous Social Effects: The Reflexion Problem, *Review of Economic Studies*, 60(204), 531-542
- Mol, N.P. (1994), Verdelende rechtvaardigheid in de financiële verhouding, *Bestuurskunde*, 3(8), 326-335
- Nisbett, R.E., and T.D. Wilson (1977), Telling More Than We Can Know: Verbal Reports on Mental Processes. *Psychological Review*, 84(3), 231-259
- Pen, C.J. (2002), *Wat beweegt bedrijven. Besluitvormingsprocessen bij verplaatste bedrijven*, Utrecht/Groningen: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap/Rijksuniversiteit Groningen
- Philips, L. (1983), *Applied Consumption Analysis*, Amsterdam etc.: North-Holland
- Pommerehne, W.W., G. Kirchgässner, and L.P. Feld (1996), Tax Harmonisation and Tax Competition at State-Local Levels: Lessons from Switzerland, in G. Pola, G. France, and R. Levaggi (Eds.), *Developments in Local Government Finance*, Cheltenham: Edward Elgar, 292-330
- Raad voor de financiële verhoudingen (2002), *Trends in de financiële verhoudingen. Jaarrapport 2002*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2003a), *Trends in de financiële verhoudingen. Jaarrapport 2003*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2003b), *Advies Periodiek Onderhoudsrapport (POR) 2004*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2005), *Herijking cluster Bijstand en Zorg*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de gemeentefinanciën (1994), *Nieuwe verdeling gemeentefonds*, Den Haag: Rgf
- Steiner, B. (1994), Objectiviteit en subjectiviteit bij herverdeling gemeentefonds, *Bestuurskunde*, 3(8), 336-341
- Stone, J.R.N. (1954), Linear Expenditure Systems and Demand Analysis: An Application to the Pattern of British Demand, *Economic Journal*, 64(255), 511-527
- Tweede Kamer (1995-1996), *Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)*, Memorie van Toelichting, 24 552, nr. 3

- Tweede Kamer (2003-2004), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2004. Memorie van Toelichting*, 29 200 B, nr. 2
- Tweede Kamer (2004-2005), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 29 800 B, nr. 17
- Wassenaar, M.C. (2005), Overige eigen middelen gemeenten doorkruisen derde aspiratieniveau, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 37 (4), 190-199
- Wassenaar, M.C., en A.J.W.M. Verhagen (2002), *De financiële verhouding in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Zaalen, W.M.C. van (1989), Op zoek naar de juiste verdeling: een eindeloze weg te gaan, in G.IJ. Bate-
laan, A.H.M. van Helden, en A.J. Waterbolk, *Het zakgeld van de gemeenten. 60 jaar Gemeente-
fonds*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 69-78
- Zaalen, W.M.C. van (2002), *Financiële verhoudingen in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Financiën
en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Overige eigen middelen gemeenten doorkruisen derde aspiratieniveau

M.C. Wassenaar*

Samenvatting

Om te grote verschillen in de voorzieningenniveaus en de belastingtarieven tussen decentrale overheden te voorkomen, vindt tussen deze overheden doorgaans een verevening van middelen plaats. Basis voor deze verevening zijn veelal de verschillen in zowel uitgavenbehoeften als de belastingcapaciteit.¹ Bij de verevening van middelen tussen gemeenten is in Nederland het zogeheten derde aspiratieniveau leidend. Dit houdt in dat gemeenten door de verevening in staat worden gesteld bij gelijke belastingtarieven een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan te bieden. Daarbij wordt geen rekening gehouden met verschillen in niet-belastinginkomsten en daarmee met de verschillen in vermogenspositie tussen gemeenten. In dit artikel wordt onderzocht in welke mate de keuze om deze inkomsten buiten de verdeling te plaatsen het derde aspiratieniveau doorkruist. De grote verschillen in de hoogte van de overige eigen middelen leiden of tot lagere OZB-tarieven of tot hogere uitgaven.

Trefwoorden:

gemeentefonds, overige eigen middelen, derde aspiratieniveau

1. Inleiding

In Nederland is bij de vormgeving van de verdeelsystematiek van de algemene uitkering uit het gemeentefonds zowel rekening gehouden met verschillen in uitgavenbehoeften als verschillen in inkomstencapaciteit. Hierbij is het derde aspiratieniveau het leidende beginsel geweest. Dit houdt in dat gemeenten² via de verdeelsystematiek van de algemene uitkering in staat gesteld worden bij het opleggen van een gelijk belastingtarief een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan te bieden. Ten eerste wordt bij de verdeling rekening gehouden met de objectieve kostenverschillen, vanwege bijvoorbeeld demografische, fysieke of sociaal-economische factoren. Gemeenten met hoge kosten – bijvoorbeeld vanwege het grote aantal ouderen of een zwakke bodemstructuur – of andere behoeften – bijvoorbeeld vanwege hun regiofunctie – ontvangen meer middelen. Daarbij geldt wel dat de uitgavenbehoeften lastig zijn vast te stellen, onder andere doordat de feitelijke uitgaven deels bepaald worden door politieke voorkeuren. Kosten die het gevolg zijn van eigen beleidskeuzen – bijvoorbeeld een meer dan gemiddeld cultureel aanbod – komen voor rekening van de gemeente zelf en worden niet verevend. Ten tweede wordt bij de verdeling rekening gehouden met de eigen inkomstencapaciteit van gemeenten. Wanneer een gemeente in staat is zelf veel OZB-inkomsten te genereren ontvangt deze gemeente een lagere algemene uitkering. Naast het streven dat het stelsel kostengeoriënteerd is, wordt door de gemeentefondsbeheerders ook het uitgangspunt van globali-

* Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De auteur dankt Maarten Allers en Eduard Gerritsen (COELO) en Lia Siebeling (CBS) voor nuttig commentaar bij een eerdere versie. De auteur is verantwoordelijk voor de inhoud van deze tekst.

¹ Bailey (1999), Oates (1999).

² In dit artikel wordt louter gesproken over gemeenten. Voor provincies kan een vergelijkbare analyse worden opgesteld met naar verwachting vergelijkbare conclusies.

teit beleden. Om te voorkomen dat de verdeling zou leiden tot het te veel normeren van de gemeentelijke uitgaven, zou de verdeelsystematiek relatief globaal gehouden moeten worden. Een gemeente met een relatief beperkte belastinggrondslag ontvangt een hogere uitkering. Als twee gemeenten hetzelfde belastingtarief hanteren, zijn zij – doordat rekening gehouden wordt met objectieve kostenverschillen en verschillen in eigen inkomstencapaciteit – in staat dezelfde voorzieningen aan te bieden. Er is dan sprake van een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit. Gemeenten kunnen op basis van een politieke afweging kiezen voor een hoger voorzieningenniveau, maar daar hoort dan een hoger dan gemiddeld belastingtarief bij.³

De wens om te komen tot een verdeelstelsel dat zo veel mogelijk rekening houdt met kostenverschillen heeft geleid tot een zeer fijnmazige verdeelsystematiek. Zo kende de algemene uitkering in 2002 48 verdeelmaatstaven, met 27 maatstaven die elk minder dan 1 procent van de uitkering verdelen. In 2006 neemt het stelsel weer met 2 verdeelmaatstaven toe, die ook een zeer beperkte invloed op de verdeling hebben.⁴ Daardoor is het verdeelstelsel zeer detaillistisch en ingewikkeld.⁵

Bij de uitwerking van deze uitgangspunten voor de verdeling van de algemene uitkering is een onderscheid gemaakt in drie typen eigen inkomsten van gemeenten: de onroerendezaakbelastingen, de taakgebonden inkomsten en de overige eigen middelen. De onroerendezaakbelastingen vormen de belangrijkste vrij besteedbare eigen inkomstenbron. De taakgebonden inkomsten omvatten de secretarieleges, de parkeerbelasting, de reinigingsheffingen, de rioolrechten, de begrafenisrechten, de bouwleges en 50 procent van de toeristenbelasting. De categorie overige eigen middelen omvat onder andere de inkomsten uit bouwgrondexploitatie, de inkomsten uit leningen en beleggingen en een aantal kleinere belastingen. Om een aantal hierna te bespreken redenen is er bij de inrichting van de huidige verdeelsystematiek van de algemene uitkering voor gekozen deze laatste categorie inkomsten of de mogelijkheid deze inkomsten te genereren niet te betrekken in de verdeling.⁶

In dit artikel wordt onderzocht in welke mate de keuze om de overige eigen middelen buiten de verdeling te plaatsen het uitgangspunt van het derde aspiratieniveau doorkruist. Verschillen in de tarieven van de eigen belastingen zouden dan niet alleen het gevolg zijn van verschillen in bijvoorbeeld de politieke voorkeuren, maar ook van een verschillend niveau in de overige eigen inkomsten. Daartoe beschrijft paragraaf 2 de wijze waarop de verdeling van de algemene uitkering is afgeleid en de plaats van de overige eigen middelen in de verdeling. Paragraaf 3 beschrijft de (ontwikkeling van de) verschillende onderdelen van de overige eigen middelen. In paragraaf 4 worden de verschillen in de hoogte van deze inkomsten nader onderzocht en wordt gezien in welke mate de hoogte afwijkt van het bedrag waarvan bij de verdeling impliciet wordt uitgegaan. Paragraaf 5 analyseert de effecten van de verschillen in deze inkomsten op de hoogte van de lokale lasten. Paragraaf 6 bevat de conclusie.

3 Zie bijvoorbeeld Allers (1998).

4 Verhagen (2005).

5 Raad voor de financiële verhoudingen (2003).

6 Zie Raad voor de gemeentefinanciën (1993) en Van Zaalen (2002).

2. Plaats van de overige eigen middelen in de verdeling

Tabel 1 toont de opbouw van de overige eigen middelen van gemeenten die bij de vormgeving van de verdeelsystematiek van de algemene uitkering buiten beschouwing zijn gelaten.⁷ In 2003 bedroeg het totaal van de overige eigen middelen 1,1 mld euro, ten opzichte van een totaal aan baten en lasten van 49,5 mld euro (2,2 procent). Deze middelen bedragen daarmee ruim een derde van de inkomsten uit de belangrijkste gemeentelijke heffing, de OZB (3,2 mld euro).

Tabel 1. Opbouw overige eigen middelen gemeenten volgens comptabiliteitsvoorschriften

212	Openbaar vervoer (zoals metro-, bus-, tram- en taxivervoer)
220	Zeehavens (bijvoorbeeld lasten van vaarwegen, bebakening, loodsdiensten)
230	Luchtvaart (baten en lasten van luchtvaartterreinen)
310	Handel en ambacht (o.a. baten en lasten van straatmarkten en veemarkthallen)
320	Industrie (zoals baten en lasten van industrieterreinen en -gebouwen en zand- en grondwinning)
330	Nutsbedrijven (de baten en lasten, danwel de deelnemingen in elektriciteits-, gas-, water- en kabelbedrijven)
340	Agrarische productie en ontginning (zoals baten en lasten van gemeentelijke agrarische bedrijven)
341	Overige agrarische zaken, jacht en visserij (diverse baten en lasten zoals bestrijding plantenziekten en landbouw-tentoonstellingen)
720	Slachthuizen (baten en lasten van slachthuizen)
830	Bouwgrondexploitatie (activiteiten waarbij ruwe onbebouwde gronden worden omgevormd tot te verkopen of in erfpacht uit te geven bouwterreinen)
911	Geldleningen (ontvangen rente)
913	Beleggingen (aandelen en daaruit voortvloeiende dividenden)
920	Het totaal van de gemeentelijke belastingen, exclusief de baten OZB en 50% van de toeristenbelasting (inkomsten uit de hondenbelasting, de woonforensenbelasting, de baatbelasting, de bouwgrondbelasting, de precariorechten, de reclamebelasting en de vermakelijkhedenretributie)

Bron : Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002)

Voor het niet betrekken van deze middelen in de verdeling werden destijds twee argumenten aangevoerd. Het eerste – vooral principiële – argument is dat een belangrijk deel van deze inkomsten het gevolg zijn van het huidige eigen gemeentelijk beleid of van beleid in het verleden. Voorbeelden van eigen beleidskeuzen zijn de keuze om een taak zelf uit te voeren of uit te besteden en de keuze om eerst te reserveren voor het doen van investeringen danwel het lenen voor investeringen en daar op af te schrijven. Omdat uitgangspunt bij de verdeling is dat deze niet beïnvloed mag worden door eigen keuzen worden verschillen in deze inkomsten buiten beschouwing gelaten. Het tweede – meer praktische – argument is dat het lastig bleek om de verschillen in de eigen inkomsten tussen gemeenten te verklaren aan de hand van passende en objectieve structuurkenmerken. Ook kunnen verschillen in boekhoudkundige verwerking van een aantal keuzen een rol spelen in de verschillen

⁷ Volgens de indeling van de comptabiliteitsvoorschriften 1995. Met de invoering van het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies per 1 januari 2004 is de indeling enigszins gewijzigd.

die er tussen gemeenten bestaan (verschillen in waarderingsmethoden, rentepercentages, bruto- of netto-boeken).⁸

De keuze om deze overige eigen middelen buiten de verdeling van de algemene uitkering te houden is na de invoering van de huidige verdeelsystematiek nog regelmatig aan de orde gesteld. Gerritsen en Allers (2001) en De Kam (2001) pleiten tegen het betrekken van het vermogen (en daarmee de vermogensinkomsten) in de verdeling van de algemene uitkering. Naar hun mening is het niet mogelijk een norm te bepalen voor de vermogenspositie. Bovendien leidt het afkomen van vermogens tot het straffen voor doelmatigheid, met voorspelbare ongewenste gedragseffecten. Naar hun mening is de vergroting van de transparantie rond de vermogenspositie van gemeenten te prefereren, zodat een effectieve democratische controle mogelijk wordt. Verhagen (2001) stelt ook dat vanuit het oogpunt van gemeentelijke autonomie de hoogte van de inkomsten uit vermogen geen rol zou mogen spelen bij de verdeling.

Daarentegen pleit Marlet (2003) er voor de inkomsten uit grondexploitatie wel in de verdeling te betrekken. Hij stelt dat de verschillen in deze inkomsten niet zozeer het gevolg zijn van eigen gemeentelijk beleid, maar van keuzes door het Rijk. De hoogte van de veronderstelde inkomsten uit grondexploitatie zijn zodanig dat deze de relatie tussen behoeften en uitkering verstoren. Daarnaast stelt hij dat de verschillen in deze inkomsten zodanig groot zijn dat het het huidige detailniveau van de uitkering ridicuul maakt.

In het Periodiek Onderhoudsrapport voor het gemeentefonds dat de gemeentefondsbeheerders⁹ jaarlijks uitbrengen zijn de inkomsten uit de overige eigen middelen al een aantal jaren een onderwerp. In het meest recente rapport wordt gesteld dat de feitelijke netto-inkomsten uit de overige eigen middelen hoger liggen dan waarmee bij de vormgeving van de verdeelsystematiek rekening werd gehouden (Tweede Kamer, 2004-2005). De dekkingsmiddelen van de gemeenten zijn derhalve toegenomen. Vervolgens worden de inkomsten in deze categorie vergeleken tussen vijf groepen van gemeenten, onderscheiden naar gemeentegrootte. Daaruit blijkt dat de gemiddelde inkomsten voor deze groepen weinig verschillen. Daarmee wordt geconcludeerd dat er geen sprake is van een systematische scheefheid in de verdeling, hetgeen op basis van deze eenvoudige analyse uiteraard niet bepaald kan worden. Ook naar aanleiding van onderzoeken naar de hoogte van de vermogenspositie van gemeenten heeft het kabinet aangegeven van mening te blijven dat de hoogte van de vermogensinkomsten geen rol moet spelen bij de verdeling van de algemene uitkering.

De keuze om wel of geen rekening te houden met de mogelijkheid om overige eigen inkomsten te genereren wordt sterk bepaald door de vraag in hoeverre deze inkomsten het gevolg zijn van eigen beleid danwel samenhangen met door de gemeente zelf gemaakte keuzes. Omdat feitelijk onderzoek naar de verschillen en de achterliggende oorzaken tot nu toe is uitgebleven, kan deze vraag nog niet goed worden beantwoord.

De verdeling van de algemene uitkering is gebaseerd op de objectieve kostenverschillen tussen gemeenten en op de hoogte van hun belastinggrondslag. De verdeelmaatstaven zijn gebaseerd op de begrote baten en lasten van gemeenten, ingedeeld naar de functies zoals deze volgen uit de gemeentelijke administratieve voorschriften.¹⁰ De functies zijn vervolgens verdeeld naar een

8 Cebeon (2001).

9 De minister van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

10 Zie voor een beschrijving van het onderzoek Van Zaalen (2002) en het artikel van Allers (2005) in dit nummer.

aantal clusters van met elkaar samenhangende typen van uitgaven.¹¹ De uitgaven op de functies binnen elk van de clusters zijn gesaldeerd met de taakgebonden inkomsten. Daarbij zijn per cluster ijkpunten bepaald die gezien kunnen worden als een veronderstelde kostenstructuur per cluster. Vervolgens zijn verdeelmaatstaven bepaald die – binnen de uitgangspunten van kostenoriëntatie en globaliteit – recht doen aan de kostenverschillen tussen gemeenten. De uitgaven worden zoals gezegd gedekt uit de drie inkomstenbronnen algemene uitkering, onroerendezaakbelastingen en overige eigen middelen.¹²

Bij de opzet van de nieuwe verdeelsystematiek in 1997 is expliciet geen rekening gehouden met de specifieke verdeling van de overige eigen middelen, maar is impliciet wel rekening gehouden met het niveau van de inkomsten. Afgeleid van het saldo van de lasten en de baten uit de algemene uitkering en de OZB zijn de uitgavenmaatstaven verlaagd met 5,4 procent (afgeleid van de totale opbrengst aan overige eigen middelen). De veronderstelling is daarmee dat de verdeling van de overige eigen middelen recht evenredig is met de behoefte aan algemene financiële dekkingsmiddelen zoals die volgt uit de uitgavenanalyse van de gemeenten. Door mutaties op de algemene uitkering (taakmutaties) en mutaties binnen de categorie overige eigen middelen is het percentage in de loop van de tijd wel gewijzigd.

3. Overige eigen middelen

Tabel 2 toont de ontwikkeling van de inkomsten die vallen onder de categorie overige eigen middelen in de algemene uitkering voor de jaren 1999 tot en met 2003, zowel op begrotings- als rekeningbasis.

Bij deze tabel valt een aantal zaken op. De belangrijkste onderdelen binnen de overige eigen middelen op rekeningbasis zijn de opbrengsten uit nutsbedrijven (330), bouwgrondexploitatie (830), geldleningen (911), beleggingen (913) en belastingen (920), waarbij de opbrengsten uit beleggingen circa de helft van het cluster overige eigen middelen uitmaken. Opvallend is de sterke oploep in de inkomsten uit vermogen (911 en 913) met een groei van bijna 50 procent in de gepresenteerde jaren (op rekeningbasis). Daarnaast is zichtbaar dat de opbrengsten op rekeningbasis substantieel hoger zijn dan de bij begroting geraamde opbrengsten. Het gemiddelde verschil bedraagt bijna 270 mln euro, ofwel bijna 35 procent. In het bijzonder worden de opbrengsten uit bouwgrondexploitatie voorzichtig geraamd. De realisatie is gemiddeld ruim twee keer zo hoog als de raming bij de opstelling van de begroting.

11 Onderscheiden zijn de volgende clusters: bestuursorganen, kunst en ontspanning, zorg, bijstand/sociale dienst, bevolkingszaken, openbare orde en veiligheid, oudheid, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing, fysiek milieu, reiniging, groen, wegen/water, riolering en overig/algemene ondersteuning.

12 Bij de verdeling van de algemene uitkering wordt ook rekening gehouden met de OZB-opbrengsten van gemeenten. Daarbij wordt uitgegaan van de OZB-grondslag van de gemeenten (de WOZ-waarde van alle objecten binnen de gemeente) en een rekentarief. Het rekentarief is afgeleid van de gemiddelde OZB-tarieven in Nederland, rekening houdend met het feit dat in veel gemeenten de reinigingsheffingen en de rioolrechten niet kostendekkend zijn. Daarbij wordt een rekentarief gehanteerd en wordt geen rekening gehouden met de tariefdifferentiatie woningen/niet-woningen die in veel gemeenten wordt toegepast.

Tabel 2. Opbrengsten overige eigen middelen gemeenten (mln euro)

	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Begroting</i>					
Functie 310	-116	-121	-119	-126	-141
Functie 330	124	120	109	107	106
Functie 830	60	85	106	90	68
Functie 911	112	90	115	131	145
Functie 913	364	381	435	475	487
Functie 920	154	151	151	159	171
Overige functies	9	4	13	12	19
Totaal	707	710	811	848	855
<i>Rekening</i>					
Functie 310	-100	-93	-116	-132	-128
Functie 330	146	236	147	141	150
Functie 830	175	166	173	146	142
Functie 911	125	107	156	195	230
Functie 913	443	563	567	547	612
Functie 920	150	155	164	176	185
Overige functies	4	5	-42	-32	-87
Totaal	944	1140	1050	1040	1104
Verschil begroting en rekening	238	430	239	192	249

Bron: Eigen berekeningen op basis van informatie StatLine (www.cbs.nl)

4. Verschillen in de hoogte van de overige eigen middelen

Tussen de gemeenten bestaan grote verschillen in de hoogte van de overige eigen middelen. Tabel 3 laat zien dat in 2002 de uitersten in de opbrengsten uit bouwgrondexploitatie voor de ene gemeente 340 euro per inwoner negatief, terwijl een andere gemeente een opbrengst heeft van 233 euro per inwoner. Ook bij de functies geldleningen, beleggingen en belastingen zijn dergelijke forse verschillen zichtbaar. De omvang van deze inkomsten kan sterk verschillen tussen gemeenten vanwege de verschillen in de hoogte van reserves en voorzieningen.¹³

Tabel 3. Verdeling overige eigen middelen over individuele gemeenten (euro per inwoner, 2002)

	310	330	830	911	913	920OEM	Overig
Minimum	-52	-28	-340	-70	-126	-	-103
Maximum	22	99	233	137	286	440	44
Gemiddelde	-4	10	6	7	32	11	-2
Standaarddeviatie	7	15	34	20	35	30	8

¹³ Gerritsen en Allers (2001).

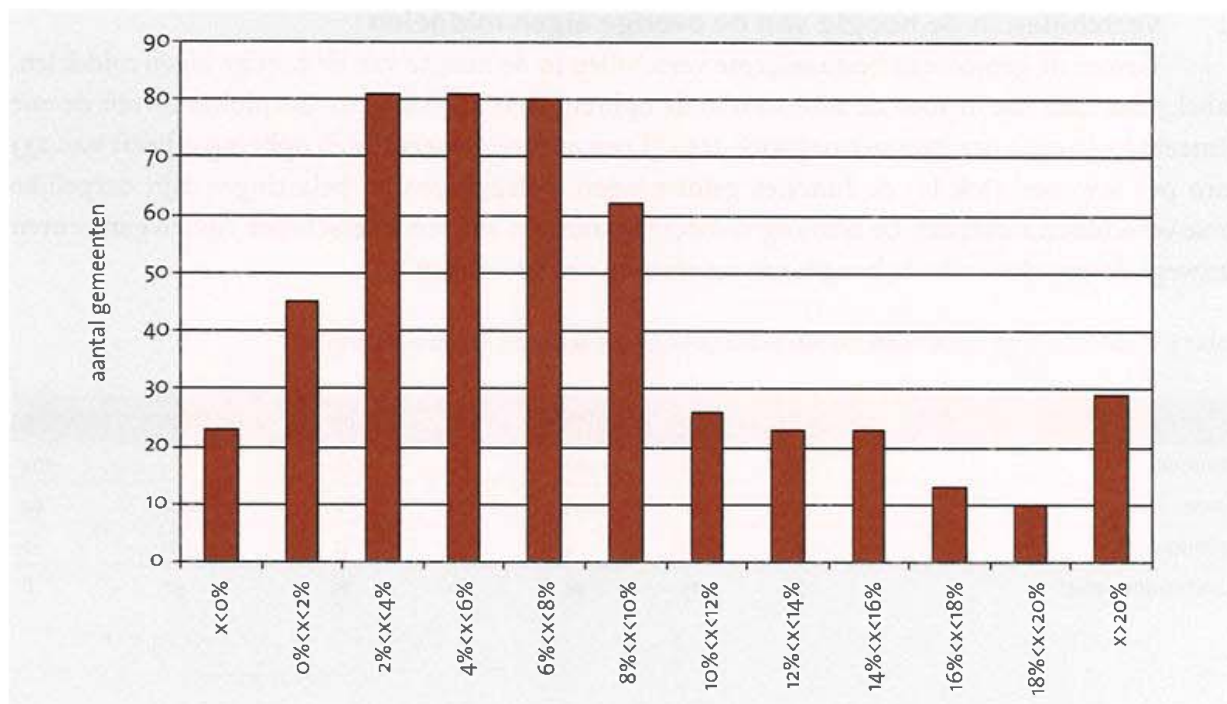
Ook tabel 4 laat zien dat er per functie sprake is van grote verschillen. Bij elk van de functies spelen ook grote verschillen in de wijze waarop middelen zijn verantwoord, zoals bij de functie 911 de mate waarin rente op het eigen vermogen wordt toegerekend. Met de invoering per 1 januari 2004 van nieuwe administratieve voorschriften voor gemeenten – het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies – zouden dergelijke verschillen moeten afnemen.

Tabel 4. Afwijking hoogte overige eigen middelen van uitgangspunt verdelingssystematiek, in procenten van het totaal aan gemeenten, 2002

	Grootste negatieve afwijking	Afwijking < € -30 per inwoner	Afwijking € -20 tot € -30 per inwoner	Afwijking € -10 tot € -20 per inwoner	Afwijking € -10 tot € 0 per inwoner	Afwijking € 0 tot € 10 per inwoner	Afwijking € 10 tot € 20 per inwoner	Afwijking € 20 tot € 30 per inwoner	Afwijking > € 30 per inwoner	Grootste positieve afwijking
310	-43	0%	1%	1%	15%	77%	4%	1%	0%	29
330	-34	0%	0%	2%	58%	13%	14%	6%	5%	92
830	-347	4%	2%	17%	59%	6%	2%	1%	9%	226
911	-81	1%	2%	46%	31%	6%	3%	3%	8%	124
913	-163	6%	21%	14%	13%	14%	11%	7%	15%	250
920	-11	0%	0%	1%	74%	15%	5%	2%	3%	414
Overig	-102	1%	0%	2%	26%	68%	1%	1%	1%	46
Totaal	-286	24%	9%	11%	12%	10%	7%	6%	22%	351

De verdeling van de algemene uitkering gaat uit van het standaardpercentage van de hoogte van de overige eigen middelen. Ook uitgedrukt in procenten van de veronderstelde kosten van gemeenten – de ijkpunten – is er sprake van grote verschillen (zie figuur 1).

Figuur 1. Verdeling hoogte overige eigen middelen (in % van de ijkpunten)



Hiermee is aangetoond dat er grote verschillen zijn tussen de uitgangspunten bij de verdeling van de algemene uitkering en de feitelijke inkomsten van de gemeenten uit de overige eigen middelen. Deze verschillen zijn dusdanig van omvang dat de uitgangspunten van de verdeling van de algemene uitkering – het derde aspiratieniveau – doorkruist worden.

5. Gevolgen voor de verdeling van middelen over gemeenten

Het derde aspiratieniveau houdt in dat gemeenten in staat gesteld worden bij gelijke tarieven een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan te bieden. Wanneer gemeenten verschillende tarieven hanteren, zou dat terug te vinden moeten zijn in het voorzieningenniveau. In lijn daarmee zouden verschillen in de hoogte van de OZB-opbrengsten alleen het gevolg mogen zijn van eigen keuzen en niet van andere factoren, zoals de hoogte van de overige eigen middelen.

Gegeven het feit dat de hoogte van de overige eigen middelen zodanig verschilt en daarmee waarschijnlijk ook de mate waarin eigen middelen kunnen worden gerealiseerd, kan niet anders geconcludeerd worden dan dat het derde aspiratieniveau doorkruist wordt. De vraag is vervolgens waarin dat effect zichtbaar is. De verschillen in de hoogte van de overige eigen middelen kunnen neerslaan in de hoogte van de lokale heffingen. Alternatief is dat deze neerslaan in de hoogte van de lokale uitgaven (het voorzieningenniveau) of in het vermogen van de gemeente.

Hierna wordt onderzocht in hoeverre de verschillen neerslaan in de hoogte van de gemeentelijke heffingen, *in casu* de onroerendezaakbelastingen. De veronderstelling is dat gemeenten met relatief hoge inkomsten uit de overige eigen middelen relatief lage OZB-opbrengsten hebben. Gemeenten kunnen immers een deel van de extra inkomsten aanwenden om te komen tot lagere lasten. Het restant zal opgaan aan hogere uitgaven of aan een verbetering van de vermogenspositie.

Daarbij geldt dat ander onderzoek ook andere verklaringen heeft aangetoond voor de verschillen in de hoogte van de lokale heffingen.¹⁴ Voor zover relevant en mogelijk wordt ook met deze factoren rekening gehouden.

Om te testen in hoeverre de hoogte van de OZB-opbrengsten mede bepaald wordt door de hoogte van de overige eigen inkomsten, test ik voor het jaar 2002 de volgende vergelijking:

$$\text{OZB} = a + b_1 * \text{OEM}_{\text{verschil}} + b_2 * X,$$

waarbij:

OZB = OZB-opbrengst per inwoner,

a = constante,

$\text{OEM}_{\text{verschil}}$ = feitelijke opbrengsten uit de overige eigen middelen, gesaldeerd met de gemiddelde hoogte van overige eigen middelen (de totale overige eigen middelen verdeeld volgens de verdeling van de algemene uitkering), onderverdeeld naar de factoren functie 310, functie 330, functie 830, functie 911, functie 913, functie 920 en overige functies,

X = matrix met overige variabelen.

In de matrix X wordt in lijn met het onderzoek van Allers (1998) ook een aantal andere variabelen in de vergelijking meegenomen die van invloed zijn op de hoogte van de opbrengsten van de OZB.

¹⁴ Allers (1998).

Achtereenvolgens zijn dat het aantal inwoners, de hoogte van de WOZ-waarden van de niet-woningen gerekend per inwoner, de gemiddelde woningwaarde, de suppletie-uitkering in het gemeentefonds per inwoner, de politieke kleur van de gemeenteraad en een aantal dummyvariabelen. Deze hebben een waarde van 1 indien de gemeente een artikel 12-gemeente is, indien de gemeente geen reinigingsheffingen oplegt, indien de gemeente geen rioolrechten oplegt en indien de gemeente in 2003 betrokken was bij een gemeentelijke herindeling. Tabel 5 presenteert de uitkomsten.

Tabel 5. Regressie-uitkomsten analyse hoogte OEM en OZB-opbrengsten

	Coëfficiënt	t-waarde
a	71,99	7,64
310	-0,68	2,36
330	0,01	0,07
830	0,04	0,94
911	0,10	1,14
913	0,02	0,40
920	0,39	6,80
Overig	0,16	0,83
Inwoners (x 1.000)	-0,01	0,24
WOZ-waarde niet-woningen per inwoner (in mln)	0,00	8,81
Gemiddelde woningwaarde (x € 1.000)	0,16	3,47
Suppletie-uitkering per inwoner	-0,28	-2,47
Links	50,42	3,94
Herindeling	-15,01	-1,50
Artikel 12-uitkering	55,51	2,71
Reinigingsheffing	199,99	7,70
Rioolrechten	44,95	6,41
R ²		0,46
N		496

Bij een t-waarde van (absoluut) 1,96 of hoger wijkt de coëfficiënt significant af van nul. De waarde is dan vet gedrukt.

De uitkomsten van de analyse laten geen eenduidige conclusie toe over de gevolgen van de verschillen in de hoogte van de overige eigen middelen en de gevolgen voor de hoogte van de OZB-opbrengsten. Bij de inkomsten uit functie 310 (handel en ambacht) is er sprake van een significant verband. Van elke euro die op deze functie meer ontvangen wordt dan waarvan wordt uitgegaan bij de verdeling van de algemene uitkering, komt bijna 70 eurocent terecht in lagere OZB-lasten. Bij functie 920 is er een significant positief verband, bij hogere inkomsten is er ook sprake van hogere OZB-ontvangsten. Dit effect wordt veroorzaakt door de grote vier gemeenten en de vijf Waddengemeenten, die relatief hoge opbrengsten uit de toeristenbelasting kennen. Worden deze gemeenten buiten beschouwing gelaten, dan is dit effect niet meer significant aanwezig. Mogelijk is hiervoor de verklaring dat gemeenten die hogere inkomsten uit deze bronnen hebben kiezen voor dusdanig hoge uitgaven dat ook een deel bekostigd moet worden uit de OZB-inkomsten. Om dit verband goed te kunnen bepalen is het nodig de verschillen in de uitgaven tussen gemeenten in de analyse te betrekken, hetgeen te ver voert voor dit artikel. Dat de verschillen in de overige eigen inkomsten geen significante relatie kennen met de hoogte van de OZB-inkomsten duidt er op dat de verschillen naar verwachting zullen

neerslaan in verschillen in de uitgaven en daarmee het voorzieningenniveau of het vermogen. De controlevariabelen laten uitkomsten zien die in lijn zijn met het onderzoek van Allers (1998).

6. Conclusie

De gemeenten verschillen sterk in de mate waarin zij inkomsten genereren uit de overige eigen middelen. Ten onrechte blijven deze middelen buiten beeld in het onderhoud van de financiële verhouding. Gevolg van deze verschillen is dat het derde aspiratieniveau wordt doorkruist. De grote verschillen in de hoogte van de overige eigen middelen leiden of tot lagere OZB-tarieven, of tot hogere uitgaven.

De relatieve omvang van deze afwijkingen plaatst vraagtekens bij de noodzaak tot het huidige detailniveau in de verdeling van de algemene uitkering. Om daadwerkelijk te kunnen bepalen of bij de verdeling van de algemene uitkering rekening gehouden moet worden met deze inkomsten is een beter inzicht nodig in de achtergrond van deze verschillen. Hierbij hoort ook nader onderzoek om de effecten op inkomsten- en uitgavenverschillen te duiden.

Literatuur

- Allers M.A. (1998), *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, Groningen: COELO
- Allers, M.A. (2005), De verdeling van het gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 37(4), 158-189
- Bailey, S.J. (1999), *Local Government Economics*, London: MacMillan
- Cebon (2001), *Eigen inkomsten en Gemeentefonds. Onderzoek naar de betekenis van veronderstellingen en normen*, Amsterdam: Cebon
- Gerritsen, E., en M.A. Allers (2001), *Decentrale overheden in balans ?*, Groningen: COELO
- Kam, C.A. de (2001), *Potten of verteren ? Financiële betrekkingen tussen overheidslagen in vette jaren*, Den Haag: BNG
- Marlet, G.A. (2003), Gemeentefonds mist grond, *Economisch Statistische Berichten*, 88(4399), 155-157
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002), *Kengetallen 2000*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Oates, W.E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149
- Raad voor de financiële verhoudingen (2003), *Trends in de financiële verhoudingen, Jaarrapport 2003* Den Haag: Rfv
- Raad voor de gemeentefinanciën (1993), *Naar capaciteit belast. IJking van gemeentelijke belastingen in kader van herziening FVW'84*, Den Haag: Rgf
- Tweede Kamer (2004-2005), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005. Memorie van toelichting*, 29 800 B, nr. 2
- Verhagen, A.W.J.M. (2001), Gemeentelijke vermogens als verdeelmaatstaf?, *B&G*, 28(4), 18-21
- Verhagen, A.W.J.M. (2005), Een groot klein land, *Binnenlands Bestuur*, 20 mei, 11
- Zaalen, W.M.C. van (2002), *Financiële verhoudingen in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Financiën en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Verschenen

In deze rubriek worden recent verschenen boeken, onderzoeksrapporten en beleidsadviezen op het terrein van de openbare financiën c.q. de economie van de publieke sector aangekondigd. Aanmeldingen voor deze rubriek bij de eindredacteur (adres: zie binnenzijde omslag).

Boeken

- E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Omvang en betekenis van reserves bij publieke instellingen*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2005
- Martijn van der Heide, *An Economic Analysis of Nature Policy*, Tinbergen Institute Dissertation Series No. 356, Amsterdam: Thela Thesis, juli 2005
- C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers, mei 2005, 236 pp.
- D.J. Kraan en A.P. Ros (red.), *The Visible Hand. Ondernemingsbestuur in Nederland*, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, mei 2005, 234 pp.
- J.J. Woldendorp, *The Polder Model: From Disease to Miracle? Dutch Neo-Corporatism, 1965-2000*, Amsterdam: Thela Thesis, juni 2005

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT)

- Kennis voor beleid – beleid voor kennis, rapport 63, mei 2005
- Innovatie zonder inventie – kennisbenutting in het MKB, rapport 64, juli 2005

Algemene Rekenkamer

- Premie-inning werknemersverzekeringen, rapport, mei 2005
- Beveiliging van Nederlandse ambassades in het buitenland, rapport, juni 2005
- Stadsverwarming, rapport, juni 2005

CentER for Economic Research

- Corrado di Maria and Edwin van der Werf, *Carbon Leakage Revisited: Unilateral Climate Policy with Directed Technical Change*, Discussion Paper 2005-68, mei 2005

- Michael Keen and Jenny E. Ligthart, *Revenue Sharing and Information Exchange under Non-Discriminatory Taxation*, Discussion Paper 2005-69, juni 2005
- Juan Yu and Peter Borm, *Externalities and Compensation: Primeval Games and Solutions*, Discussion Paper 2005-71, april 2005
- Jan Boone and Jacob K. Goeree, *Optimal Privatization Using Qualifying Auctions*, Discussion Paper 2005-72, juni 2005

Centraal Planbureau (CPB)

- Steven Brakman, Harry Garretsen, Joeri Gorter, Albert van der Horst and Marc Schramm, *New Economic Geography, Empirics, and Regional Policy*, Bijzondere Publicatie 56, mei 2005
- E. Westerhout and F. Pellikaan, *Can We Afford to Live Longer in Better Health?*, Document 85, juni 2005
- P. Besseling, W. Groot en R. Lebouille, *Economische analyse van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer*, Document 87, juni 2005
- P. Antenbrink, K. Burger, M. Cornet, M. Rensman en D. Webbink, *Nederlands onderwijs en onderzoek in internationaal perspectief*, Document 88, juni 2005
- M. Lijesen en G. Zwart, *Op zoek naar een onzichtbaar vangnet. Hoe geven we de publieke rol in leveringszekerheid vorm zonder de markt te verstoren?*, Document 89, juni 2005
- M. Canoy, R. Nahuis en D. Waagmeester, *De creativiteit van de markt. Verkenning van de rol van de overheid bij creatieve industrieën*, Document 90, juni 2005
- A.P. Deelen, *Adverse Selection in Disability Insurance: Empirical Evidence for Dutch Firms*, Discussion Paper 46, juni 2005
- B. Vollaard and P. Koning, *Estimating Police Effectiveness with Individual Victimisation Data*, Discussion Paper 47, juli 2005

Machiel Mulder en Paul Veenendaal, *Emissiehandel en glastuinbouw: een efficiënte combinatie?*, Memorandum 120, juni 2005

Ben Vollaard, *Doelmatigheidswinsten in de AWBZ*, Memorandum 121, mei 2005

Marc van der Steeg, *Why Should Governments Intervene in Education, and how Effective is Education Policy? A Review of the Literature*, Memorandum 122, juli 2005

Analyse PvdA-voorstel aanpassing huidige WAO, Notitie, juni 2005

Beoordelingen van WGA-berekeningen naar aanleiding van verzoeken van Kamer, Notitie, juni 2005

Rentehobbel bij 5-jaarsperiode van eigenrisicodragen in de WGA, Notitie, juni 2005

Urgentie van acties omtrent veiligheid tegen overstromen, Notitie, juni 2005

De Nederlandsche Bank (DNB)

Robert-Paul Berben and Teunis Brosens, *The Impact of Government Debt on Private Consumption in OECD Countries*, Working Paper 45, juni 2005

Ministerie van Economische Zaken

Vergunningen. Een inventarisatie van de voor het bedrijfsleven relevante vergunningen, rapport, mei 2005

Te druk met regels. Verkenningnota van de Commissie Stevens, rapport, mei 2005

Nu voor later: Energierapport 2005, rapport, juli 2005

NYFER

Lucienne Berenschot en Leo van der Geest, *Van patiënt tot partner*, rapport, februari 2005

Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

Advies wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen (maximering overige OZB-tarieven), advies, juni 2005

Raad voor het openbaar bestuur (Rob)

Burgers betrekken. Een handleiding voor burgerparticipatie, advies, mei 2005

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning, advies 36, juni 2005

Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW)

Samenwerken aan regionale mobiliteit, advies, april 2005

Anders betalen voor mobiliteit. Reactie op het rapport van de Commissie-Nouwen, advies, juni 2005

Vluchten kan niet meer, advies, juli 2005

Research voor Beleid

André Oostdijk, Jaap Wils en Lilian van der Linden-De Vries, *Evaluatie subsidierelatie Encore*. Eindrapport, juni 2005

Carina Bos, Felicie van Vree en Marieke Vonk, *Evaluatieonderzoek Arboconvenant Politie*. Eindrapport, juni 2005

Douwe Grijpstra, Lennart de Ruig en Peter de Klaver, *Gevolgen van hervormingsvoorstel voor Europese suikermarktordening. Een arbeidsmarktanalyse van de Nederlandse suikerketen*, rapport, juni 2005

Frank Schoenmakers en Rob Hoffius, *Ontwikkeling werkdruk in het onderwijs 1999-2003*. Eindrapport, juni 2005

Ruimtelijk Planbureau

Arno Segeren, Barrie Needham en Jan Groen, *De markt doorgrond. Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*, rapport, mei 2005

Ed Dammers, Willemieke Hornis en Jaap de Vries (red.), *Schoonheid is geld! Naar een volwaardige rol van belevingswaarden in maatschappelijke kosten-batenanalyses*, rapport, juni 2005

Daniëlle Snellen, Hans Hilbers en Arno Hendriks, *Nieuwbouw in beweging. Een analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van Vinex*, rapport, juni 2005

Frank van Oort en Otto Raspe, *Kennisassen en kenniscorridors. Over de structurele werking van infrastructuur in de kenniseconomie*, rapport, juni 2005

Aldert de Vries, *Inkomensspreiding in en om de stad. Een voorstudie*, rapport, juni 2005

Sociaal-Economische Raad (SER)

Evaluatie Arbowet 1998, advies 2005/09, juni 2005

Invoering premiegroepen wachtgeldfondsen naar duur arbeidscontract, advies 2005/10, juni 2005

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

Quirine van der Hoeven, *De grens als spiegel. Een vergelijking van het cultuurbestel in Nederland en Vlaanderen*, Special, juni 2005

Maurice Gesthuizen en Jaco Dagevos, *Arbeidsmobiliteit in goede banen*, Publicatie 2005/12, juni 2005

Mérove Gijsberts en Jaco Dagevos, *Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming*, Publicatie 2005/13, juni 2005

Maike van Damme, Jos de Haan, Karolus Kraan, Tobias Kwakkelstein, Jan de Leede, Bram Steijn en Kea Tijdens, *Verzonken technologie. ICT en de arbeidsmarkt*, Werkdocument 114, juni 2005

Jeroen Devilee, *Vrijwilligersorganisaties onderzocht. Over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning*, Werkdocument 116, juli 2005

Stichting Economisch Onderzoek (SEO)

B.E. Baarsma, *Kosten en baten van open standaarden en open source software in de Nederlandse publieke sector: een analyse op meso- en macroniveau*, rapport 755, juni 2005

P.H.G. Berkhout, D. de Graaf en M.J. van Leeuwen, *Terug naar meer? Langere werkweek in de collectieve sector*, rapport 790, juni 2005

B.E. Baarsma, *Zelf doen of samen met anderen? Uitbesteden van bedrijfsprocessen (bpo) door de rijksoverheid en uitvoeringsinstellingen*, rapport 803, juni 2005

J. Poort en G. Marlet, *Cultuur en creativiteit naar waarde geschat*, rapport 813, juni 2005

B.E. Baarsma, M. de Nooij, W. Koster and C. van der Weijden, *Divide and Rule: The Economic and Legal Implications of the Proposed Ownership Unbundling of Distribution and Supply Companies in the Dutch Electricity Sector*, Discussion Paper 39, juli 2005

Tilburg Law and Economics Center (TILEC)

Gert Brunekreeft and Tanga McDaniel, *Policy Uncertainty and Supply Adequacy in Electric Power Markets*, Discussion Paper DP 2005-006, februari 2005

Paul W.J. de Bijl, Gert Brunekreeft, Eric E.C. van Damme, Pierre Larouche, Natalya Shelkopyas and Valter Sorana, *Interconnected Networks*, Discussion Paper DP 2005-007, februari 2005

Paul W.J. de Bijl and Martin Peitz, *Local Loop Unbundling in Europe: Experience, Prospects and Policy Challenges*, Discussion Paper DP 2005-008, maart 2005

Eric van Damme, *Liberalizing the Dutch Electricity Market: 1998-2004*, Discussion Paper DP 2005-009, maart 2005

Eric van Damme, *Economische aspecten van deugdelijk ondernemingsbestuur*, Discussion Paper DP 2005-012, maart 2005

Marc Goergen, Marina Martynova and Luc Renneboog, *Corporate Governance Convergence: Evidence from Takeover Regulation Reforms in Europe*, Discussion Paper DP 2005-017, april 2005

Damien Geradin and Joseph A. McCahery, *Regulatory Co-opetition: Transcending the Regulatory Competition Debate*, Discussion Paper DP 2005-020, mei 2005

Jan Boone and Jacob K. Goeree, *Optimal Privatization Using Qualifying Auctions*, Discussion Paper DP 2005-021, juni 2005

Gert Brunekreeft, *Supply Adequacy: From Regulatory Uncertainty to Consistency*, rapport, mei 2005

Paul de Bijl, Eric van Damme and Pierre Larouche, *'Light is Right'. Conditions for Competition and Regulation in the Postal Market*, rapport, juni 2005

Tinbergen Instituut

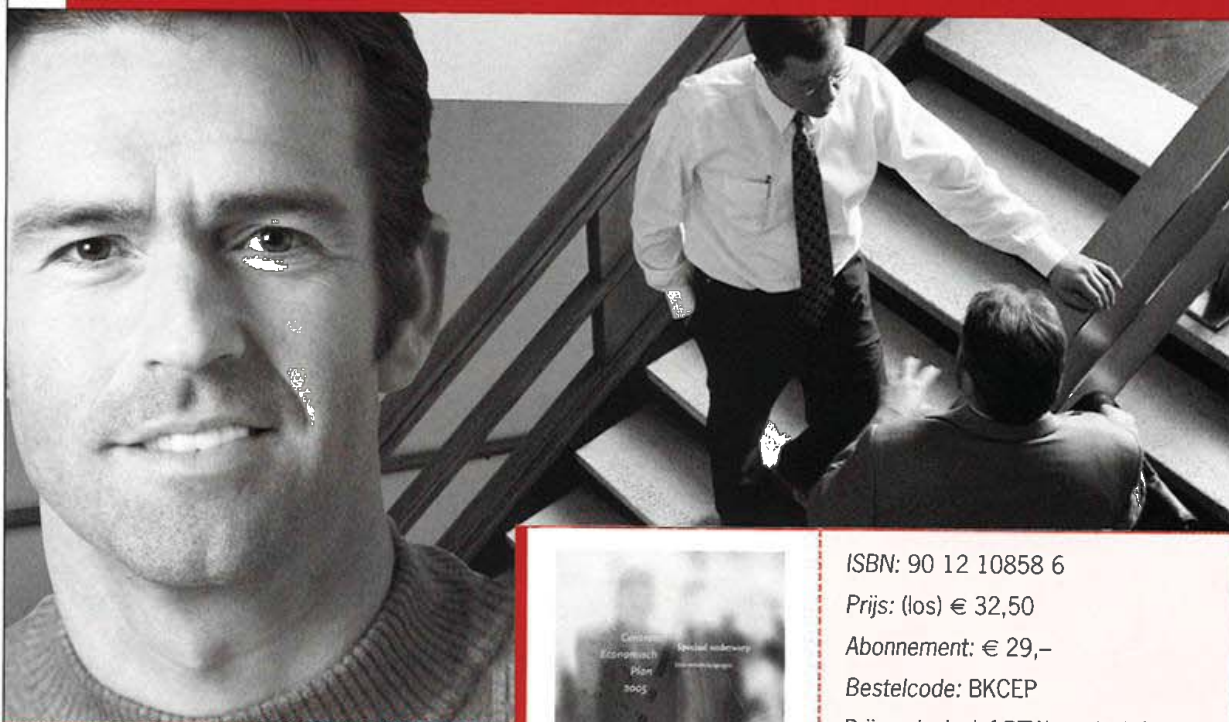
Phongthorn Wrasai, *Politicians' Motivation, Role of Elections, and Policy Choices*, Discussion Paper TI 2005-050/1, mei 2005

Ludger Linnemann and Andreas Schabert, *Productive Government Expenditure in Monetary Business Cycle Models*, Discussion Paper TI 2005-053/2, mei 2005

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

D.J. Wolfson, *Transactie als bestuurlijke vernieuwing: op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering*, Verkenning 9, 2005

Laat u zich verrassen door de economische ontwikkelingen?



ISBN: 90 12 10858 6

Prijs: (los) € 32,50

Abonnement: € 29,-

Bestelcode: BKCEP

Prijzen inclusief BTW, exclusief verzend- en administratiekosten.

Ook verkrijgbaar in de boekhandel.

Of bestelt u het *Centraal Economisch Plan (CEP) 2005*? Hierin vindt u de macro-economische prognoses van de nationale en de internationale conjunctuur voor 2005 en 2006.

Deze uitgave is een 'must' voor beleidsmakers en -uitvoerders die in de praktijk te maken krijgen met economische ontwikkelingen. De prognoses uit het CEP worden gebruikt in de beleidsprocessen van zowel overheid als bedrijfsleven.

De tekst in deze uitgave wordt ondersteund door verhelderende grafieken, tabellen en korte tekstboxen.

Het speciale onderwerp van het CEP 2005 is: Drie stelselwijzigingen.

Bestel via
www.sdu.nl/adviescolleges
of bel (070) 378 98 80

de snelste link naar uw vakgebied

Sdu UITGEVERS

Wie Werkt Waar bij de overheid? U vindt het op overheidsadressen.nl

Wist u dat jaarlijks ongeveer 30 procent van de overheidsadressen verandert? En dan gaat het niet alleen om de adresgegevens, maar belangrijker: uw contactpersonen! Om ervoor te zorgen dat u altijd de meest recente adresgegevens en contactpersonen tot uw beschikking heeft, introduceert Sdu Uitgevers in samenwerking met VNG uitgeverij de online www.overheidsadressen.nl.

Uw voordelen van www.overheidsadressen.nl op een rij:

- Compleet en overzichtelijk
- Uitgebreide en toch gebruiksvriendelijke zoekmogelijkheden
- Altijd actueel
- Altijd en overal toegang
- Exporteren van gegevens
- Eén vaste en scherpe prijs per jaar
- Ontwikkeld door de makers van onder andere de Staatsalmanak, de Gids Gemeentebesturen en de Provinciale - en Europese Almanak

Laat u overtuigen! Ga voor meer informatie en de gratis demo naar www.overheidsadressen.nl

VNG uitgeverij

de snelste link naar uw vakgebied

Sdu UITGEVERS