

# HET BTW-COMPENSATIEFONDS

## VIER KEER ASPIRATIEF GEWOGEN BINNEN

### DE NEDERLANDSE FINANCIËLE

### VERHOUDINGEN



Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde (avond)  
G. Heij  
250927  
augustus 2007

## Voorwoord

Aan het begin van mijn 'studiecarrière' ben ik naar de lagere tuinbouwschool (LTuS) gegaan. Na deze school succesvol doorlopen te hebben ben ik via de MAVO, MEAO en de HEAO in de mogelijk gesteld om de 'studiecarrière' te bekronen met een universitaire studie.

Bij alle keuzes die je maakt heb je te maken met randvoorwaarden. Veel van deze randvoorwaarden worden door 'de overheid' bepaald. Zo is het in de afgelopen decennia mogelijk geweest om opleidingen te stapelen. Mede daardoor was het voor mij mogelijk om met de mij geschonken 'talenten te woekeren' en mijn kennis en vaardigheden uit te breiden.

Gedurende de opleiding kom je erachter dat het invullen van randvoorwaarden door de overheid een complex proces is. De complexiteit van het proces en het feit dat je te maken hebt met mensen intrigeerde mij en bracht mij tot de keuze voor de studierichting Bestuurskunde. Ik verwacht dat ik door middel van mijn werk in staat zal zijn om mijn steentje bij te dragen aan het beleid waarbij niet alleen de financiële randvoorwaarde (kosten/batenanalyse) aandacht krijgt maar zeker ook de opdracht van de overheid om het initiatief van de burgers te stimuleren (voorwaardenscheppend).

Door middel van de avondopleiding aan de Erasmus Universiteit Rotterdam is het mogelijk om een goede combinatie te vinden tussen mijn werk als financieel beleidsmedewerker bij de gemeente Loenen en de verruiming van mijn theoretische bagage in de avonduren met een universitaire opleiding. Door middel van het schrijven van deze scriptie is het voor mij mogelijk om de universitaire studie Bestuurskunde met goed gevolg af te sluiten. Hoewel ik leergierig en nieuwsgierig ben zal ik waarschijnlijk in de komende jaren geen meerjarige studie meer oppakken. Hierdoor blijft er meer tijd over voor mijn gezin en mijn maatschappelijke verplichtingen. In de meeste gevallen zal echter een meerjarige studie niet nodig zijn gelet op de al aanwezige kennis uit de al gevolgde meerjarige opleidingen.

Aan het einde van deze scriptie wil ik van deze gelegenheid gebruiken om dr. P. Marks te bedanken voor de opbouwende wijze van begeleiding. Hoewel de doorlooptijd van deze scriptie lang was, bleef er toch een motiverende samenwerking bestaan. Dank voor de fijne samenwerking. Tevens wil ik dr. H.L. Klaassen bedanken voor zijn bijdrage nu als tweede lezer.

## Inhoudsopgave

### **Hoofdstuk 1: Inleiding**

1.1	Aanleiding voor het onderzoek .....	1
1.2	Probleemstelling .....	3
1.3	Aspiratieniveaus van Goedhart .....	5
1.4	Methoden van onderzoek .....	6
1.5	Structuur scriptie .....	8

### **Hoofdstuk 2: Wat is een legitieme en adequate allocatiemethode?**

2.1.1	Waarom is allocatie van financiële middelen nodig? .....	9
2.1.2	Welke voorwaarden zijn er te stellen aan de allocatiemethode? .....	
2.2	Aspiratieniveaus van Goedhart .....	10
2.3	Hoe verhouden de ideeën van Goedhart zich met de visies van Uhl en Bordewijk? .....	11
2.3.1	De ideeën van Goedhart en Uhl .....	
2.3.2	De ideeën van Bordewijk .....	16
2.4	Gemeentefonds 2 .....	17
2.5	Maatstaventabel .....	18

### **Hoofdstuk 3: De Nederlandse financiële verhoudingen voor, tijdens en na de invoering van het BCF.**

3.1	Inleiding .....	23
3.2	Legitimititeit en adequaatheid .....	
3.3	Clusters Nederlandse gemeenten voor en na invoering BCF .....	24
3.4	Nederlandse financiële verhoudingen .....	26
3.4.1	Inleiding .....	
3.4.2	Belastingen .....	27
3.4.2.1	Belastingen voor invoering BCF .....	
3.4.2.2	Belastingen na invoering BCF .....	30
3.4.3	Specifieke uitkeringen .....	31
3.4.4	Voorschriften van het Rijk voor en na invoering BCF .....	32
3.5	Adequaatheid .....	
3.5.1	Adequaatheid Rijk .....	
3.5.2	Adequaatheid gemeenten .....	33
3.5.2.1	Adequaatheid gemeenten voor invoering BCF .....	
3.5.2.2	Adequaatheid gemeenten na invoering BCF .....	36
3.5.2.3	Adequaatheid ten aanzien van verschillen intern en extern personeel .....	45
3.6	Gemeentefonds 2 .....	46

### **Hoofdstuk 4: Veranderingen in Nederlandse financiële verhoudingen door invoering van BCF?**

4.1.1	Kenmerken Nederlandse gemeenten voor invoering BCF .....	47
4.1.2	Kenmerken Nederlandse gemeenten tijdens invoering BCF .....	
4.1.3	Kenmerken Nederlandse gemeenten na invoering BCF .....	
4.2.1	Kenmerken Nederlandse financiële verhoudingen voor invoering BCF .....	
4.2.2	Kenmerken Nederlandse financiële verhoudingen tijdens invoering BCF .....	50
4.2.3	Kenmerken Nederlandse financiële verhoudingen na invoering BCF .....	53
4.3	Adequaatheid BCF ten aanzien van verschillen intern en extern personeel .....	56

4.4	Samenvatting kenmerken Nederlandse financiële verhoudingen .....	57
4.4.1	Samenvatting kenmerken Nederlandse financiële verhoudingen voor invoering BCF ..	
4.4.2	Samenvatting kenmerken Nederlandse financiële verhoudingen tijdens invoering BCF	59
4.4.3	Samenvatting kenmerken Nederlandse financiële verhoudingen na invoering BCF .....	61
4.4.4	Adequaatheid BCF ten aanzien van verschillen intern en extern personeel .....	62
4.4.5	Samenvatting kenmerken Nederlandse financiële verhoudingen in relatie tot BCF .....	
4.5	Gemeentefonds 2 .....	63
4.6	De ideeën van Goedhart, Uhl en Bordewijk ten opzichte van dit onderzoek .....	

## **Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen**

5.1	Samenvatting en conclusies .....	65
5.2	Aanbevelingen .....	66
	Literatuurlijst .....	67

### **Bijlagen:**

Bijlage 1: Overzicht mutatie onroerende zaakbelastingtarieven 2006 en mutatie aantal inwoners 2006.

Bijlage 2: Overzichten geraamde uitgaven gemeenten ten opzichte van de inkomsten vanuit de diverse clusters van het Gemeentefonds (2001-2007).

## Hoofdstuk 1: Inleiding

### 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In de afgelopen decennia is er veel veranderd in het bestuurlijke landschap tussen de drie overheidslagen<sup>1</sup>. Veel overheidstaken zijn gedecentraliseerd naar gemeenten. Er is niet alleen sprake geweest van een bestuurlijke decentralisatie maar ook van een financiële decentralisatie.

Door Uhl (1982, 37) wordt aangestipt dat in de tachtiger jaren er meer geld door middel van de specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies verstrekt werd dan via de algemene uitkering. Zij mogen deze specifieke uitkeringen alleen maar uitgeven aan de door het Rijk gedefinieerde doelen en onder de door het Rijk voorgeschreven randvoorwaarden. In dit decennium werd ook een start gemaakt met de decentralisatie van overheidstaken vanuit het Rijk naar de gemeenten. De overdracht van taken en de daarmee verbandhoudende financiële middelen werden tevens gebruikt om een aantal bezuinigingen door te voeren.

In de jaren negentig werd begonnen met het ontwikkelen van verdeelmaatstaven die het mogelijk maakten om te komen tot een zo eerlijk mogelijke verdeling van rijksmiddelen over de gemeenten. Veel financiële middelen die voorheen werden verstrekt via specifieke uitkeringen zijn toen opgenomen in het Gemeentefonds. Door de diverse objectieve verdeelmaatstaven<sup>2</sup> konden de financiële middelen specifiek worden toegekend in de mate waarin een gemeente dat nodig had.

De belangenafweging vindt vervolgens plaats op het lokale niveau. Een belangrijk onderdeel van deze belangenafweging is natuurlijk de allocatie van schaarse middelen. De lokale politiek beslist over het tijdstip waarop bijvoorbeeld investeringen worden gedaan. Zo kan de vervanging van het asfalt van de rondweg bijvoorbeeld één jaar worden uitgesteld teneinde eerst de school op te kunnen knappen.

Met ingang van 2003 komt er een kentering in het proces van het afbouwen van specifieke uitkeringen ten gunste van de algemene uitkering. Er wordt weer een specifieke uitkering in het leven geroepen en als dekking daarvoor wordt gekozen voor een verlaging van de algemene uitkering. BTW-compensatiefonds (hierna te noemen: BCF) is de naam van deze specifieke uitkering. Daarnaast is er echter ook een tegengestelde beweging zichtbaar. Ik doel dan op de positieve reactie van het kabinet op de door de commissie Brinkman<sup>3</sup> voorgestelde afbouw van een aantal specifieke uitkeringen ten gunste van vooral de algemene uitkering.

Een prominent onderdeel van het BCF is dat gemeenten de betaalde btw op 'gemeenschapsvoorzieningen' kunnen terugontvangen. Vanaf 2003 kunnen zij de betaalde btw declareren bij het BCF. De declaraties worden beoordeeld door de belastingdienst. Na de vaststelling van de declaraties ontvangen gemeenten op 1 juli van het jaar daarop de gedeclareerde btw terug (artikel 9 lid 3 Wet op het BTW-compensatiefonds). Gemeenten moeten hierdoor gestimuleerd worden om daadwerkelijk uitgaven te doen. Deze stimulans zou voort moeten komen uit het feit dat bij de afweging tussen in- of uitbesteden de btw geen kostenverhogend element meer is. Gemeenten doen er verstandig aan om minimaal zoveel uit te besteden dat zij de 'korting op de algemene uitkering goedmaken'. Deze korting op de algemene uitkering wordt gebruikt als voeding voor het BCF. Voor gemeenten die dit niet halen geldt dat zij als gevolg van deze herverdeling van rijksmiddelen als 'nadeelgemeenten' kunnen worden aangemerkt. Het Rijk heeft als voorwaarde vastgelegd dat de werking van het BCF op macroniveau budgettair neutraal dient te zijn. In de Meicirculaire 2005 van het Gemeentefonds (blz. 41) is opgenomen dat tot 2007 het financiële nadeel van nadeelgemeenten beperkt wordt tot €4,54 per inwoner, echter na deze periode is er geen vangnet meer.

---

<sup>1</sup> Rijk, provincies en gemeenten.

<sup>2</sup> Zoals bijvoorbeeld het aantal inwoners en de omgevingsadressendichtheid.

<sup>3</sup> Anders gestuurd, beter bestuurd; De specifieke uitkeringen doorgelicht; Eindrapport commissie doorlichting specifieke uitkeringen; Voorzitter L.C. Brinkman. De commissie staat binnen het openbaar bestuur bekend als de commissie Brinkman.

Gemeenten krijgen vrijwel een door het Rijk vooraf voorgeschreven bestedingspatroon opgelegd. In dit bestedingspatroon dient de verhouding tussen gesubsidieerde (compensabele) activiteiten en niet-gesubsidieerde (niet-compensabele) activiteiten de verhouding tussen de wel uit het Gemeentefonds gehaalde bedrag en het in het Gemeentefonds achterblijvende bedrag te volgen.

Binnen de ontwikkeling van het Gemeentefonds is dit een nieuw fenomeen. Het is een aanzienlijke verandering van de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de lagere overheden. Als financieel beleidsmedewerker is het natuurlijk interessant om de wijzigingen van deze verhoudingen op te merken. Maar het is interessanter om achter het doel van de aanpassing en de daaruit voortvloeiende (on)mogelijkheden van de lagere overheden te komen. Dit zowel in de theorie als in de praktijk.

In de loop der jaren zijn de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de lagere overheden diverse keren gewijzigd. Veel van deze wijzigingen worden als positief ervaren. Het voorbeeld hierbij is de aanpassing van het Gemeentefonds in 1997. Het verdeelstelsel van het Gemeentefonds kent nu een kostenoriëntatie<sup>4</sup>. De opzet is dat gemeenten met hoge kosten voor een bepaalde gemeentelijke taak ook een relatief hogere vergoeding uit het Gemeentefonds krijgen dan gemeenten met minder kosten voor die desbetreffende gemeentelijke taak.

Het Rijk verwacht dat als gemeenten meer gaan uitbesteden er een efficiëncyslag gemaakt kan worden. De verwachting is dat deze private ondernemingen efficiënter zijn, dan de gemeenten nu. Indien het totaal van de financiële middelen gelijk blijft zouden er meer van die bepaalde gemeentelijke taak kunnen worden afgenomen. De nu gekozen aanpassing van de financiële verhoudingen heeft echter een groot nadeel. Dit afgezien van de vraag of de veronderstelling dat een private partij efficiënter werkt dan de gemeente nu wel of niet correct is.

Het overhalen van gemeenten en provincies om (meer) uit te besteden vindt niet plaats door het verstrekken van bijvoorbeeld subsidies. Het uitbestedingsniveau wordt als het ware aan gemeenten en provincies opgelegd. Zij krijgen een korting op de algemene uitkering die zij alleen kunnen compenseren door weer voor minimaal het 'kortingsbedrag' aan compensabele btw te verkrijgen. Dit kunnen de lagere overheden doen door middel van de aanleg of het onderhoud van bepaalde gemeenschapsvoorzieningen. Het opgelegde uitbestedingsniveau houdt geen rekening met het huidige uitbestedingsniveau. Het uitbestedingsniveau was voor de invoering van het BCF geen onderdeel van de financiële verhoudingen. Hierdoor lijkt het er op dat het Rijk vervalt in een paternalistische houding ten opzichte van de lagere overheden, zoals wij die van vroeger kennen. Indien deze paternalistische benadering verder wordt gehanteerd bij andere medebewindstaken zal het zo belangrijke 'vertrouwen' nodig voor de wederzijdse afhankelijkheid (reciprociteit) onder druk komen te staan.

De indruk dat de 'paternalistische benadering' van gemeenten op rijksniveau weer in opgang is wordt versterkt door de wettelijke afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerende zaakbelasting voor woningen. Tevens is onder het vorige kabinet Balkenende besloten om voor de overige onroerende zaakbelastingen<sup>5</sup> de tarieven te maximeren. Via deze aanpassingen worden de financiële mogelijkheden van gemeenten beperkt. Gemeenten raken dan nagenoeg al hun 'eigen beleidsvrijheid' (autonomie) kwijt. De VNG voerde hiervoor met enkele gemeenten zelfs een bodemprocedure tegen de Staat. Door hen wordt gesteld dat de wetwijziging in strijd is met het Europees Handvest voor de lokale autonomie<sup>6</sup>. Het huidige kabinet Balkenende zal in het najaar aan de Staten Generaal voorstellen om voor 2008 over te gaan tot de maximering van de overige tarieven van de onroerende zaakbelastingen op macroniveau.

Daarnaast is de 'inkijk' door onder andere het Rijk in de financiële bedrijfshuishouding van gemeenten door onder andere het besluit Informatie voor derden (IV3) verder vergroot. Deze inkijk blijft niet alleen beperkt tot de exploitatie. De rapportages voor het EMU-saldo moeten ook de investeringen en de grondexploitaties bevatten. De lokale belangenafweging lijkt niet meer voorop te staan, maar het blijven binnen de door het Rijk nodig geachte financiële kaders.

---

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld Uitnemen, onderbrengen en actualiseren nieuwe ijkpunten Bijstand en Zorg; Verwerking nieuwe ijkpunten in verdeelstelsel gemeentefonds; Cebeon; 31 maart 2005 (blz. 9).

<sup>5</sup> Het eigenarendeel op woningen en het gebruikersdeel en het eigenarendeel op niet-woningen.

<sup>6</sup> Zie VNG-ledenbrief van 4 januari 2006.

De weg terug naar centralisatie lijkt een al genomen beslissing. Veel aandacht is er al geschonken aan de aanpassingen van de onroerende zaakbelastingen in relatie tot de gemeentelijke autonomie. De aanpassingen van de onroerende zaakbelastingen kennen een directe vorm van aanpassing van de autonomie. De aanpassing die voortkomt uit het BCF is er één die op indirecte wijze de autonomie beperkt. Deze aanpassing behoort mijns inziens meer aandacht te krijgen dan het op dit moment krijgt. Wat mee kan spelen is het feit dat de uitname uit het Gemeentefonds in eerste instantie nog niet zijn volledige omvang kende. De Meicirculaire 2006 (blz. 13) van het Gemeentefonds geeft aan dat inmiddels is gebleken dat gemeenten aanzienlijk meer hebben gedeclareerd bij het BCF dan er is uitgenomen uit het Gemeentefonds. Dit betekende een forse correctie. Een eventueel tijdelijk voordeel is nu verdwenen. Het in eerste instantie berekende resultaat voor de individuele gemeente is hierdoor beïnvloed.

Het is niet de bedoeling om in deze scriptie alleen de gevolgen van de invoering voor gemeenten in beeld te brengen. Het is natuurlijk ook interessant om te onderzoeken waarom het Rijk heeft besloten tot de invoering van het BCF. De nadruk in deze scriptie ligt vooral op de gekozen invoeringsvorm, deze vormt volgens mij het interessantste onderdeel van het BCF. In de gekozen vorm ligt mijns inziens een deel van de oorzaken van de nu door gemeenten ervaren problemen. Maar dit kan tevens een deel van de oplossing zijn bij de invoering van mogelijke toekomstige ingrijpende wijzigingen in de financiële verhoudingen.

## 1.2 Probleemstelling

Met deze scriptie wordt beoogd om door het beschrijven van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten, voor, tijdens en na de invoering van het BCF, inzichtelijk te maken dat de keuze van het tijdstip en de vorm van een dergelijke aanpassing ook van invloed is op de bereikte kwalitatieve stand van deze verhoudingen.

Als centrale vraag is geformuleerd: is door de gekozen allocatiemethode van het BCF de bereikte adequate en legitieme allocatiemethode beïnvloed?

Uit de centrale vraag zijn de volgende deelvragen afgeleid:

1. Wat is een adequate allocatie van financiële middelen van de rijksoverheid naar de gemeenten?
2. Wat is een legitieme allocatie van financiële middelen van de rijksoverheid naar de gemeenten?
3. Wat was de allocatiemethode van financiële middelen van de rijksoverheid naar de gemeenten *voor* de invoering van het BCF?
4. Wat is de huidige allocatiemethode van financiële middelen van de rijksoverheid naar de gemeenten *na* de invoering van het BCF?
5. Verstoort en zo ja in welke mate verstoort de allocatiemethode van het BCF een adequate allocatie van financiële middelen van de rijksoverheid naar de gemeenten?

De belangrijkste kenmerken van de kwalitatieve standaard van de financiële verhoudingen zijn adequaatheid en legitimiteit. Om de adequaatheid van de financiële verhoudingen in beeld te brengen wordt gestart met het stellen van de vraag: Wat is een adequate allocatie van financiële middelen van de rijksoverheid naar de gemeenten? Vervolgens wordt de vraag gesteld naar de legitimiteit: Wat is een legitieme allocatie van financiële middelen van de rijksoverheid naar de gemeenten?

Voor het onderzoek naar de gevolgen van de gekozen allocatiemethode van het BCF voor de kwalitatieve standaard van de financiële verhoudingen is het nodig om een tweetal vragen te beantwoorden. Wat was de allocatiemethode van financiële middelen van de rijksoverheid naar de gemeenten? Hieruit volgen een tweetal subvragen: Wat was de allocatiemethode van financiële middelen van de rijksoverheid naar de gemeenten *voor* de invoering van het BCF? *en* Wat was de allocatiemethode van financiële middelen van de rijksoverheid naar de gemeenten *tijdens* de invoering van het BCF?

De gegeven beschrijvingen worden vervolgens gelegd naast de beschrijving die volgt uit de vraag: Wat is de huidige allocatiemethode van financiële middelen van de rijksoverheid naar de gemeenten *na* de invoering van het BCF?

Vervolgens wordt door de vraag: *Verstoort en zo ja in welke mate verstoort de allocatiemethode van het BCF een adequate allocatie van financiële middelen van de rijksoverheid naar de gemeenten?* een analyse gemaakt van de drie beschrijvingen. Vanuit deze analyse wordt vervolgens geprobeerd om een conclusie te trekken en indien mogelijk aanbevelingen te doen. Hiervoor is de vraag opgenomen: Is het mogelijk om de allocatiemethode van het BCF zo te wijzigen dat deze mogelijke verstoring van een adequate allocatie vermindert of zelfs te niet doet?

#### *Toelichting bij de probleemstelling*

Indien gemeenten een afweging maken tussen in- of uitbesteden dan zou bij deze afweging de btw als het ‘verstorende effect’ kunnen worden aangemerkt. Immers als gemeenten het werk zelf zouden verrichten dan behoeven zij daarover geen btw te betalen. Bedrijven die hetzelfde werk, voor gemeenten, zouden willen verrichten zijn echter wel btw-plichtig.

Sinds 1 januari 2003 is het BCF ingevoerd. Het BCF heeft als doel om het ‘verstorende effect’ van btw op de afweging om in- of uit te besteden voor een aantal specifieke zaken te elimineren. Deze specifieke zaken hebben vooral betrekking op de realisatie en het onderhoud van ‘gemeenschapsvoorzieningen’ zoals bijvoorbeeld infrastructurele werken (wegen en riolen). Dit houdt feitelijk in dat de door lagere overheden<sup>7</sup> betaalde btw voor ‘gemeenschapsvoorzieningen’ gedeclareerd kan worden bij het BCF. De btw op deze voorzieningen vormt dus voor de lagere overheden geen kostenpost meer.

Toch vraagt een echte oplossing van het verschil dat we een ander perspectief, dan het ‘marktperspectief’, gebruiken. De vergelijking in de eerste alinea is opgesteld vanuit het ‘marktperspectief’. Hierin is de onderliggende gedachte meegenomen dat er op ‘de markt’ een ‘level-playing field’ zou moeten zijn. Dit tussen bedrijven, maar ook tussen gemeenten en bedrijven. Bij een constatering dat er verschillen zijn is het vervolgens goed om te kijken waardoor deze verschillen worden veroorzaakt. Door te beginnen bij een belangrijk verschil als bedrijven betalen btw en gemeenten niet komt een belangrijk uitgangspunt naar boven. Dergelijke uitgangspunten dienen onderdeel uit te maken van de analyse.

De nu gekozen oplossing om een BCF in te stellen is echter geen oplossing van een ‘mogelijk aanwezige kwaal’, maar een vorm van symptoombestrijding. Er is immers geen sprake van een eerlijke vergelijking. Indien een bedrijf de keuze maakt om de eigen personeelsleden zelf de bedrijfstuin te laten onderhouden dan behoeven zij hierover geen btw te betalen. Indien zij echter een bedrijf hiervoor inhuren dan zijn zij hiervoor wel btw kwijt. Gelet op de gedachte die volgt uit het ‘marktperspectief’ is er hier dan geen sprake van een ‘level-playing field’. Het Rijk heeft besloten om voor de lagere overheden een BCF in te stellen, voor het bedrijfsleven wordt een dergelijk fonds niet ingesteld. Daarnaast is het van belang om op te merken dat gemeenten zich niet positioneren als concurrent op ‘de markt voor groenonderhoud’ van gronden in eigendom van ‘private partijen’.

Het Rijk wil zo graag het, vanuit het ‘marktperspectief’ ervaren, verschil beslechten dat zij vervolgens bereidt is om de financiële verhoudingen, tussen het Rijk en de gemeenten, op zijn kop te zetten. De financiële verhoudingen die in de afgelopen decennia, met wederzijds goedvinden, zorgvuldig waren opgebouwd. De algemene uitkering kent een veelvoud aan verdeelmaatstaven die borg staan voor een adequate en legitiem geachte allocatie van financiële middelen. Het BCF kent dergelijke maatstaven niet.

De ingrijpendheid van de wijziging in de financiële verhoudingen blijkt uit de manier waarop het BCF vorm is gegeven. Het BCF wordt onder andere gevoed door een korting op het Gemeentefonds. Voor dit dekkingsmiddel is gekozen omdat het Rijk uitgaat van de stelling dat in een deel van de algemene uitkering een vergoeding is opgenomen van de door gemeenten te betalen btw. Deze vergoeding wordt, op basis van een door, het Centrum Beleidsadviserend Onderzoek BV (hierna te noemen Cebeon) opgestelde formule, uit het Gemeentefonds gehaald en in het BCF gestopt.

Tevens gaat het Rijk ervan uit dat lagere overheden doordat zij de btw, voor compensabele activiteiten, terugontvangen minder tijd zullen stoppen in het ontwerpen en instandhouden van btw-constructies (Minaard, B&G juli/augustus 2002, blz. 8). Deze btw-constructies hebben dan tot doel het betalen van btw te ontwijken. Hierdoor zou er meer btw kunnen worden ontvangen door de belastingdienst.

---

<sup>7</sup> Provincie, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.



Ten derde gaat het Rijk uit van de gedachte dat gemeenten meer zullen gaan uitbesteden, omdat het btw-component geen kostenverhogend element meer vormt. Ook deze extra inkomsten worden vervolgens weer als voeding in het BCF gestopt<sup>8</sup>.

Op ‘macroniveau’ (landelijk) is het hierboven beschrevene een budgettair neutrale aanpassing (artikel 2 lid 5 en 7 Wet op het BTW-compensatiefonds). Dit wordt voor alle zekerheid zelfs als eis voor de hele operatie geformuleerd. Op ‘microniveau’ (individuele gemeente) vindt er een herverdeling van financiële middelen plaats. De gedachte zou kunnen opkomen dat de verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten ‘maakbaar’ zijn. Het Rijk signaleert een verschil. Vervolgens worden de ‘financiële verhoudingen’ aangepast en het verschil is opgelost. Net als bij de samenleving kan er geen sprake zijn de ‘maakbaarheid van gemeenten’. De gemeente staat immers midden in de samenleving. Het Rijk kan wel faciliteren en de kaders uitzetten, maar de afwegingen binnen de opgelegde kaders van faciliteiten en regelgeving liggen op het gemeentelijke niveau. Elk van de ruim 400 gemeenten maakt een eigen afweging. En zal dus ook een eigen volkomen democratisch gelegitimeerde besluit nemen.

### 1.3 Aspiratieniveaus van Goedhart

Als hulpmiddel bij het beschrijven van de financiële verhoudingen is aansluiting gezocht bij de aspiratieniveaus van Goedhart. Door de diverse bij de financiële verhoudingen betrokken actoren worden deze aspiratieniveaus ook als normatief kader gezien. Een belangrijk onderdeel van de financiële verhoudingen is de algemene uitkering. De algemene uitkering is uitgaande van de vier aspiratieniveaus van Goedhart (1982, 26) een vorm van het derde aspiratieniveau. Dit uitgangspunt wordt ook door Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) gezien als filosofie achter het Gemeentefonds (Rfv, september 2002, blz. 15). Bij dit aspiratieniveau wordt een zo volledig mogelijke egalisatie van de lokale en regionale voorzieningencapaciteit nagestreefd. Het eigen belastinggebied van de lokale overheden wordt beperkt. Hiervoor in de plaats ontvangen zij een algemene uitkering die een centrale plaats inneemt in de financiële verhoudingen tussen de verschillende overheidslagen. Door deze keuze blijft het voeren van inkomenspolitiek (het beheersen van de koopkracht) een taak van de centrale overheid. Gemeenten mogen geen inkomenspolitiek voeren.

Doordat gelden uit het Gemeentefonds, derde aspiratieniveau, worden gehaald en niet meer via diverse verdeelmaatstaven worden verdeeld ontstaat het gevaar dat als ‘onbedoeld neveneffect’ de (her)verdeling van financiële middelen onbedoelde ‘spill-overs’ en ‘spill-outs’ creëert. Men zou ook kunnen lezen: “geen rekening meer houdt met de specifieke (geografische en sociaaleconomische) omstandigheden van de individuele gemeente”.

Hierdoor zal de (her)verdeling van financiële middelen kunnen rekenen op minder legitimiteit en is er dus een mogelijkheid dat het draagvlak voor het BCF alleen zal bestaan uit de ‘voordeelgemeenten’. Wel dient er een werkbare balans te worden gevonden tussen de legitimiteit en de adequaatheid van het financiële verdeelstelsel.

Bij legitimiteit wordt dan vooral de relatie tussen bestuurder(s) en bestuurde(n) benadrukt. Tevens dient te worden opgemerkt dat de lokale overheid niet gelijk te stellen is met een bedrijf. Dit wordt ook wel de ‘eigenheid van gemeenten’ genoemd. De regels ten aanzien van het jaarverslag voor bedrijven zijn neergelegd in boek 2 titel 9 van het Burgerlijk Wetboek. Voor gemeenten zijn deze regels opgenomen in de Circulaire ‘nadere informatie Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten’ (22 mei 2003, blz. 9), het BBV. Een belangrijk verschil is bijvoorbeeld de voor gemeenten benodigde democratische legitimering<sup>9</sup>.

Door Uhl (1982, 37-43) wordt echter de visie van Goedhart becommentarieerd. Hij beschrijft een aantal vereisten voor de bestuurlijke context (zoals de gemeentelijke herindelingen) alvorens men zou kunnen toegroeien naar een gelijkmatige verdeling van de lokale en de regionale voorzieningencapaciteit.

---

<sup>8</sup> Zie ook brochure ‘vraag en antwoord BTW compensatiefonds’; 3.1 Rol van de uitneemformule (blz. 5); Projectteam BTW compensatiefonds; Ministerie van Financiën; Mei 2002.

<sup>9</sup> Meer verschillen worden genoemd in de Circulaire nadere informatie Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 22 mei 2003 (blz. 19)

Vervolgens beschrijft Uhl als vervolmaking van dit groeiproces naar een gelijkmatige verdeling een ‘Gemeentefonds 2’. Het huidige BCF vertoont, uitgaande van de door Uhl gegeven beschrijving van het begrip, een aantal kenmerken die lijken op ‘Gemeentefonds 2’. Echter Uhl gaat uit van alleen investeringen, binnen het BCF worden ook exploitatielasten meegenomen. Uhl geeft aan dat op dat moment ‘nog steeds’ een goede mogelijkheid om conjunctuurpolitiek te bedrijven ontbreekt. Tevens geeft hij aan dat de prioriteitenstelling moet blijven liggen bij de lagere overheden zelf.

De vraag is nu welke invloed heeft het BCF op de lokale prioriteitenstelling. Uitbesteden wordt als economisch wenselijk ervaren door onder andere de huidige regering. Echter bij zaken als de politieke wenselijkheid van uitbesteden kan juist bij ‘collectieve goederen’ een vraagteken worden geplaatst. Tevens is op dit moment de vraag naar de legitimiteit van de verschillen in de hoogte van de uitkering uit het BCF nog niet beantwoord.

De verandering van de kwaliteit van de financiële verhoudingen zou afgelezen kunnen worden uit bijvoorbeeld de verandering in het aspiratieniveau. Een wijziging van het aspiratieniveau sluit dan niet meer aan bij het door de Rfv gehanteerde uitgangspunt dat het Gemeentefonds zich op het derde aspiratieniveau zouden moeten bevinden. In deze scriptie wordt de voor de invoering van een BCF gekozen tijdstip en de vorm onderzocht. De keuze voor het tijdstip en de vorm van de invoering kunnen ook voor invloed zijn op de noodzakelijke reciprociteit tussen Rijk en gemeenten.

#### **1.4 Methoden van onderzoek**

Bij het onderzoek naar het welzijn van een patiënt gaat een arts niet alleen af op het aantal graden Celsius dat op de thermometer staat. De arts kent de voorgeschiedenis van de patiënt en neemt de huidige stand van het welzijn van de patiënt op. Nadat een patiënt is genezen wil de arts de patiënt ook meestal nog zien. Door middel van deze analogie wil ik niet aangeven dat ik denk dat de Nederlandse financiële verhoudingen ziek zijn. De analogie is alleen van toepassing op de gekozen onderzoeksmethode. In dit onderzoek wordt aan de hand van het normenkader uit de theorie een beschrijving gegeven van de kwalitatieve standaard van de Nederlandse financiële verhoudingen *voor* de invoering van het BCF. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de kwalitatieve stand van die verhoudingen *tijdens* de invoering van het BCF. Deze beschrijvingen worden gecombineerd met een beschrijving van de kwalitatieve stand van de verhoudingen *na* de invoering van het BCF.

Dit onderzoek richt zich op het welzijn (kwalitatieve standaard) van de Nederlandse financiële verhoudingen. Door de Rfv is de norm waaraan voldaan moeten worden beschreven. De filosofie achter de Nederlandse financiële verhoudingen is die van het derde aspiratieniveau van Goedhart. Goedhart geeft in zijn beschrijving van de vier aspiratieniveaus een aantal kenmerken op grond waarvan de financiële verhoudingen zouden behoren tot een bepaald aspiratieniveau. Deze kenmerken zijn binnen dit onderzoek uitgebreid met de aanvullende kenmerken zoals die door Uhl zijn beschreven. Als referentiekader ten aanzien van de normstelling is aansluiting gezocht bij de aspiratieniveaus van Goedhart.

Door de Nederlandse financiële verhoudingen te beschrijven aan de hand van meerdere kenmerken hoeft er niet naar een bepaald aspiratieniveau toe te worden gewerkt. Wel zal hierdoor impliciet moeten worden geaccepteerd dat het beeld van de Nederlandse financiële verhoudingen ten opzichte van het aspiratieniveau waarop zij geplaatst kunnen worden diffuus is. Op grond van één kenmerk kan het eerste aspiratieniveau van toepassing zijn. Voor een ander kenmerk kan bijvoorbeeld het tweede aspiratieniveau van toepassing zijn. Wel komen dan de eventuele wijzigingen in de kenmerken in de loop van de jaren duidelijker naar voren. De dan beschreven kwalitatieve standaard van de Nederlandse financiële verhouding correspondeert dan beter met de praktijk.

Door de toepassing van de nog steeds actuele theorie van Goedhart zal hopelijk ook worden bijgedragen aan de verdere ontwikkeling van de theorie. Dit is echter geen expliciete doelstelling van deze scriptie. Ik ben mij er echter van bewust dat er voor theorievorming meer onderzoek nodig zal zijn. Zoals onderzoek naar het verloop van de financiële verhoudingen op andere aandachtsgebieden dan die, die zijn meegenomen in dit onderzoek.

Als methode van onderzoek heb ik gekozen voor literatuuronderzoek. Doordat het beleid nog als relatief 'vrij nieuw', ingangsdatum van het BCF is 1 januari 2003, aan te merken is zijn er nog weinig ervaringsgegevens voorhanden die het beleidseffect van de invoering van het BCF kunnen weergeven. In de Meicirculaire 2006 (blz. 40) van het Gemeentefonds is opgenomen dat op macroniveau inmiddels de eerste kwantitatieve ervaringsgegevens beschikbaar zijn gekomen. Kwalitatieve ervaringsgegevens en een beeld op microniveau zijn nu nog niet voorhanden. Daarnaast wordt 'de uitnameformule'<sup>10</sup> door Cebeon nog steeds bijgesteld. Hierdoor zijn de exacte beleidseffecten op de langere termijn nog niet in beeld. Wel vormt deze bijstelling één van de mogelijkheden om eventueel 'onbedoelde neveneffect(en)' te corrigeren. De structurele effecten zullen zich gaan manifesteren vanaf 2007, na het vervallen van het maximale nadeel.

In 1997 heeft de verdeling van het Gemeentefonds door middel van 'twee tranches' een facelift gekregen. Het doel was om de stabiliteit van het Gemeentefonds te vergroten. In de Junicirculaire 1997 van het Gemeentefonds (blz. 2) is opgenomen dat de omvang van het Gemeentefonds gekoppeld wordt aan de omvang van bepaalde rijksuitgaven. Daarnaast hebben veel maatstaven een facelift gekregen. Deze aanpassingen werden voorgelegd aan de Rfv.

Uitgangspunt van deze facelift was voornamelijk gelegen in het meegeven van legitimiteit aan de verdeling van het Gemeentefonds, door het hanteren van zo objectief mogelijke verdeelmaatstaven. Een voorbeeld hiervan is te vinden in het Cebeon-onderzoek naar de ijkpunten voor het cluster 'bijstand en zorg' (31 maart 2005, blz. 9). Dit feit geeft aan dat de aspiratieniveaus van Goedhart nog steeds als normstellend kader kunnen worden gehanteerd.

Het is mogelijk dat bij de nadere literatuurstudie wordt aangelopen tegen visies/meningen van auteurs die een andere mening zijn toegedaan. Dergelijke visies/meningen kunnen dan vervolgens hun plaats krijgen binnen de theoretische verhandeling van deze scriptie.

Het uit de gebruikte literatuur gevonden normenkader zal worden gebruikt bij het beschrijven van de financiële verhoudingen. De financiële verhoudingen zullen zowel voor, als tijdens en na de invoering van het BCF worden beschreven. Vervolgens zullen de gevonden verschillen en overeenkomsten gelegd worden naast het normenkader uit de literatuur. De gevonden overeenkomsten en verschillen zullen worden betrokken bij de formulering van de conclusies en aanbeveling aan het einde van deze scriptie.

In dit onderzoek is niet meegenomen de verhoging van de administratieve lasten bij gemeenten door de invoering van het BCF. Gemeenten ontvingen bij het opstarten van het BCF een vergoeding voor de gestegen administratieve lasten. In 2007 zijn door middel van een aantal wijzigingen de administratieve lasten verminderd. Voor de administratieve lasten is er al voldoende aandacht. In het Eindrapport van de 'Werkgroep evaluatie BTW-Compensatiefonds (deel 2)' zijn de uitkomsten van een belevingsonderzoek opgenomen onder 124 gemeenten, provincies en samenwerkingsverbanden. Hierin is de zin opgenomen: "Het overgrote deel van de respondenten (88%) heeft over het algemeen een negatieve beleving bij het BCF" (september 2006, blz. 16). Gelet hierop is er niet gekozen om een enquête te houden onder bijvoorbeeld gemeenteambtenaren.

De uitkomsten van een enquête zouden door de overwegend negatieve beleving bij gemeenteambtenaren ten aanzien van het BCF zeker worden beïnvloed. Het gevaar bestaat dan dat het onderzoek zou blijven hangen in een 'negatieve sfeer' zonder dat de mogelijke fundamentele wijzigingen in de financiële verhoudingen in beeld zouden komen. Daarom is gekozen voor een beschrijving op basis van de kenmerken van het normenkader dat al is beschreven in de literatuur.

---

<sup>10</sup> Voor de bepaling van het uitnameniveau uit het Gemeentefonds.

## 1.5 Structuur scriptie

Hoofdstuk 2 start met het in beeld brengen van de noodzakelijkheid van allocatie van rijksmiddelen richting de lagere overheden. Vervolgens worden de aspiratieniveaus van Goedhart besproken. Deze aspiratieniveaus zullen in het vervolg van de scriptie worden gebruikt als theoretisch en normatief kader voor de allocatie van rijksmiddelen. Bij deze bespreking wordt ook aandacht besteed aan de verschillen van inzicht tussen verschillende bestuurskundige wetenschappers. Zo wordt er bijvoorbeeld stilgestaan bij de verschillen van inzicht tussen Goedhart en Uhl. Van deze verschillen wordt met name het verschil van inzicht belicht ten aanzien van de positionering van de Nederlandse financiële verhoudingen. Sleutelwoorden hierbij zijn adequaatheid en legitimiteit.

In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op de allocatiemethode van het Rijk voor, tijdens en na de invoering van het BCF. De vormgeving van de huidige allocatiemethode is tot stand gekomen uit een aantal keuzen. Deze keuzen geven invulling aan de door het Rijk gevoerde allocatiepolitiek. De aspiratieniveaus van Goedhart worden gebruikt om de keuzen van het Rijk te beschrijven. Deze keuzen dienen te voldoen aan randvoorwaarden als adequaatheid en legitimiteit. Om dit te kunnen bepalen zijn uit de theorieën van Goedhart en Uhl een aantal kenmerken afgeleid die de kwalitatieve stand van de financiële verhoudingen weergeven.

De gegeven beschrijvingen van de kwalitatieve standaard van de Nederlandse financiële verhoudingen voor, tijdens en na de invoering van het BCF worden in hoofdstuk 4 geanalyseerd. De focus ligt breder dan alleen op de algemene uitkering en het BCF. Zo worden ook bijvoorbeeld de belastingen en de specifieke uitkeringen hierbij betrokken. In het laatste hoofdstuk wordt onderzocht of het mogelijk is om conclusies te trekken en eventueel aanbevelingen te doen.

## **Hoofdstuk 2: Wat is een legitieme en adequate allocatiemethode?**

### **2.1.1 Waarom is allocatie van financiële middelen nodig?**

In Nederland wordt voornamelijk door het Rijk door middel van belastingen inkomsten gegenereerd ten behoeve van de publieke sector. Zo heft het Rijk bijvoorbeeld inkomstenbelasting. Indien het inkomen boven een bepaald vrijgesteld bedrag uitkomt, wordt het belast met ‘progressief oplopende belastingpercentages’. Zo betaalt, in beginsel, iemand met een hoog inkomen meer dan iemand met een laag inkomen. Op deze wijze vindt er nivellering plaats van de inkomensverschillen. Door middel van onder andere de inkomstenbelasting kan op macroniveau inkomenspolitiek worden bedreven.

Nederland kan worden getypeerd als ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’ (Bonnema, Cuppen, Evers, Rikken, 1993, blz. 154). Binnen ons staatsbestel zijn overheidstaken verdeeld over meerdere overheidsorganen. Voor deze overheidstaken is veelal een onderscheid gemaakt tussen het maken van beleid en de beleidsuitvoering. Veel van de beleidsuitvoering is gedecentraliseerd naar gemeenten. Gemeenten voeren het beleid uit binnen de door het Rijk opgestelde kaders.

Door het Rijk worden meer belastinginkomsten ontvangen dan zij zelf direct besteed. Het Rijk besteedt indirect gelden doordat provincies en gemeenten voor het Rijk de aan hen opgedragen taken uitvoeren. Lokale overheden ontvangen voor de uitvoering van de hen opgedragen taken een vergoeding vanuit het Rijk.

Aan lokale overheden is slechts een beperkte mogelijkheid gelaten om eigen inkomsten te verwerven door middel van belastingheffing. Zo mogen gemeenten slechts een aantal wettelijk toegestane belastingen heffen. Op het gemeentelijke niveau worden ‘eigen inkomsten’ gegenereerd door voornamelijk de onroerende zaakbelasting. Doordat het Rijk de financiële middelen verdeelt over gemeenten is er allocatiepolitiek door het Rijk te bedrijven. Dit als samenstelling van de woorden allocatie en politiek. Waarin allocatie ziet op de verdeling van middelen en politiek op de keuzen die worden gemaakt. Allocatiepolitiek is dan het bewust meer of minder financiële middelen toekennen aan de ene gemeente ten faveure van de andere gemeente.

### **2.1.2 Welke voorwaarden zijn er te stellen aan de allocatiemethode?**

In de tachtiger jaren zijn er veel publieke taken overgegaan van het Rijk naar de gemeenten. Bij deze overgang van taken diende ook de financiële middelen over te gaan van het Rijk naar de gemeenten. De financiële middelen gingen inderdaad over van het Rijk naar de gemeenten, echter wel voorzien van een ‘efficiencykorting’. Deze ‘efficiencykorting’ vormde de in dat decennia zo gewenste besparing op de publieke uitgaven. Dat hierdoor de gemeenten opdraaiden voor de bezuiniging op rijksniveau werd en wordt door diverse auteurs als onrechtvaardig en onverstandig ervaren (Berg, 1982, 122). Zij formuleerden min of meer de stelregel dat bij de overgang van taken ook de overgang van voldoende (onder andere financiële) middelen noodzakelijk is.

Naast deze geformuleerde voorwaarde van voldoende financiële middelen op macroniveau is er ook een voorwaarde op microniveau te formuleren. Elk van de afzonderlijke gemeenten dient in staat te zijn om met behulp van de door het Rijk verschaft financiële middelen een gelijk ‘basispakket aan publieke voorzieningen’ te kunnen realiseren. Deze voorwaarde op microniveau stelt dan dus eisen aan de allocatiewijze.

Gemeenten zijn geen ‘eenheidsworsten’. Elk van de afzonderlijke 469<sup>11</sup> gemeenten kent zijn eigen specifieke karaktertrekken. Zo is bijvoorbeeld de aanleg en het onderhoud van wegen op veengrond van Reeuwijk een duurdere aangelegenheid dan op de zandgrond van gemeente Veenendaal. De allocatie zal door de afzonderlijke gemeenten daarom als legitiem dienen te worden ervaren. In hun boek van de gemeentefinanciën benoemen Bonnema, Cuppen, Evers en Rikken (1993, blz. 162) dit als een ‘rechtvaardige verdeling’. Deze legitimiteit wordt vooral door de afzonderlijke gemeenten afgemeten aan de mate waarin de allocatie van rijksmiddelen uitgaat van de specifieke karaktertrekken van gemeenten.

---

<sup>11</sup> Per 1 januari 2006; bron: statline.nl.

Er is hier sprake van een continuüm met aan de ene kant zoveel mogelijk rekening houden met de specifieke karaktertrekken van de afzonderlijke gemeenten en aan de andere kant het gelijkstellen van alle gemeenten. Bij het gelijkstellen van alle gemeenten is de benodigde bureaucratie op rijksniveau minimaal. Indien rekening wordt gehouden met alle karaktertrekken van iedere gemeente dan dient er op rijksniveau veel werk te worden verzet. Daarom dient de verdeling wel adequaat te zijn. Door de Rfv wordt dit in hun boek 'Mythes en misverstanden in de financiële verhoudingen' (2002, blz. 16) benoemd als 'globaal'. Adequaat in de zin van: geschikt voor het beoogde doel. Deze laatste voorwaarde komt tegemoet aan de wens op rijksniveau om een ongebreidelde groei aan verdeelmaatstaven te voorkomen.

## **2.2 Aspiratieniveaus van Goedhart**

Over de mate waarin de gemeenten hun 'eigen belastinggebied' mogen gebruiken bestaan verschillende opvattingen. In de tachtiger jaren beschreef Goedhart (1982, 27-29) vier aspiratieniveaus. Tot op de dag van vandaag wordt deze indeling gebruikt om de financiële verhoudingen te beschrijven. Deze indeling wordt ook gebruikt door de Rfv. Een voorbeeld hiervan is te vinden in hun boek 'Mythes en misverstanden in de financiële verhoudingen' (2002, blz. 15). De aspiratieniveaus van Goedhart kunnen daarom zeer goed dienen als eerste opstapje voor een verdergaande bespreking van de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de lagere overheden.

Als doel wordt bij het eerste aspiratieniveau omschreven: 'Vermindering van ongelijkheden in lokale en regionale belastingcapaciteit.' De compensatie beperkt zich tot de meest opvallende, als bezwaarlijk ervaren verschillen in de voor de belastingheffing relevante gemiddelde draagkracht. In de zuivere vorm komt dit aspiratieniveau niet voor. Men moet denken aan de zo genoemde belastinguitkering door de centrale overheid aan de lagere overheden. Deze belastinguitkering is dan een compensatie voor de achterstanden in de belastingcapaciteit.

Bij het tweede aspiratieniveau wordt als doel geformuleerd: 'Vermindering van ongelijkheden in lokale en regionale voorzieningencapaciteit.' Deze vorm komt het meeste voor. Het houdt niet alleen rekening met draagkrachtverschillen maar tevens met uiteenlopende, op objectieve determinanten van kosten berustende behoefteverschillen. Zo kan aan centrumgemeenten meer geld worden gegeven voor het bestrijden van drugsoverlast. Met als reden dat de overlast (de kosten) zich ook in een centrumgemeente meer manifesteert dan bij een niet-centrumgemeente.

Het derde aspiratieniveau kent als doel: 'Een zo volledig mogelijke egalisatie van lokale en regionale voorzieningencapaciteit'. Dit niveau is met name actueel voor kleinere landen als België en Nederland, omdat er een zeer sterke mate van binnenlandse maatschappelijke integratie is. Het eigen belastinggebied van de lokale overheden speelt geen echte rol meer. Geringe tariefsverschillen in lokale belasting(en) leiden tot het exoduseffect. Wel is er een vrije zoom aan belastingcapaciteit, die nodig is om binnen de financiële verhoudingen als buffer te dienen. Aan de ene kant resulteert dit in het behoud van het budgettaire verantwoordelijkheidsbesef bij lokale bestuurders. Aan de andere kant stimuleert deze vrije zoom de nodige marginale afweging van de specifiek lokale en regionale voorzieningen tegen de lokale of regionale offerbereidheid. Deze vorm vindt men terug in de algemene uitkering in Nederland.

En het zeer sporadisch voorkomende vierde aspiratieniveau waarbij niet egalisatie maar een vergaande vorm van centraal paternalisme inzake de aard en de omvang van de voorzieningen zelf het doel vormt. Dit niveau past in sterk centraal geleide volkshuishoudingen als bijvoorbeeld Frankrijk.

Met de toename van het aspiratieniveau neemt ook de invloed van het Rijk op de financiën van de lagere overheden toe. Daarnaast zal met de toename van het aspiratieniveau de druk van het Rijk om te komen tot een adequaat (beheersbaar) verdeelstelsel ook toenemen. Om het verdeelstelsel adequaat te houden zijn er dus keuzen nodig tussen welke verschillen wel en welke verschillen niet zullen worden gehonoreerd. De 'ervaren legitimiteit' neemt bij de lagere overheden toe als deze keuzen goed kunnen worden beargumenteerd. Volgens Goedhart en Venema (1982, 14) is er "een ontwikkeling naar centralisatie en toenemend paternalisme" waarneembaar. In hoeverre deze ontwikkeling zich ook nu nog voordoet zal in de volgende hoofdstukken worden besproken.

Economen bepleiten een volledige benutting van de ‘eigen belastingcapaciteit’ door gemeenten. Dan kan de afweging tussen nut en offer op de juiste wijze worden gefaciliteerd. Bestuurskundigen pleiten meer voor een systeem van een beperkt ‘eigen belastinggebied’. Er is toch sprake van een afhankelijkheidsrelatie tussen het Rijk en de lagere overheden. Deze afhankelijkheidsrelatie zou dan ook terug mogen komen in de financiële verhoudingen.

Over de positionering van de Nederlandse financiële verhoudingen binnen de aspiratieniveaus zijn de meningen verdeeld. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen, naast de visie van Goedhart, de visie van Uhl en Bordewijk worden besproken. Uhl (1982, 37-43) heeft in de tachtiger jaren een commentaar geschreven op de visie van Goedhart. Beide auteurs beschreven dus op hetzelfde tijdstip hun visie op de Nederlandse financiële verhoudingen. In hoofdstuk drie worden de Nederlandse financiële verhoudingen beschreven in de periode 2001 tot en met 2006. Uit deze beschrijving blijkt dat er in een aantal jaren veel kan veranderen in de financiële verhoudingen. Vanwege deze dynamiek is het juist interessant om te zien wat de visies zijn van Goedhart en Uhl op hetzelfde tijdstip met de daarbij behorende stand van de Nederlandse financiële verhoudingen.

Maar juist ook vanwege deze dynamiek zal een auteur uit de huidige bestuurskundige literatuur worden beschreven. Gekozen is voor Bordewijk. De keuze voor Bordewijk wordt nader toegelicht in paragraaf 2.3.2.

Volgens Goedhart bevond Nederland zich in de tachtiger jaren op het derde aspiratieniveau. Over de positionering van den Nederlandse financiële verhoudingen bestond toen geen consensus. Zo plaatst Venema (1982, 49) Nederland al op het vierde aspiratieniveau. Daarentegen plaatste Uhl (1982, 41-42) de verhoudingen nog op het tweede aspiratieniveau. Dit wordt door Uhl gemotiveerd door te wijzen op:

1. De zeer grote verschillen in aard en omvang van de voorzieningen. Er waren nog veel kleinere gemeenten, kleiner dan 20.000 inwoners.
2. Er was nog een veelheid aan specifieke uitkeringen en gemeenten kende nog de eigen heffingen (afvalstoffenheffing, etc.).

Daarom pleite Uhl ook voor een grondige aanpassing van de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de lokale overheden. Hierbij zou de nadruk moeten liggen op de herwaardering van het eigen belastinggebied van lokale overheden. En het aantal specifieke uitkeringen moest omlaag, hieraan gekoppeld zou er een bijstelling moeten plaatsvinden van de verdeelsleutels van het Gemeentefonds. In het volgende hoofdstuk zal blijken dat de door Uhl ingebrachte bedenkingen nog steeds valide zijn.

## **2.3 Hoe verhouden de ideeën van Goedhart zich met de visies van Uhl en Bordewijk?**

### **2.3.1 De ideeën van Goedhart en Uhl**

Goedhart (1982, 29) kent het door hem geformuleerde derde aspiratieniveau, zo volledig mogelijke egalisatie van de lokale en regionale voorzieningencapaciteit, toe aan de Nederlandse financiële verhoudingsstructuur. Hiertegenover stelt Uhl (1982, 41-42) dat Nederland zich nog op het tweede aspiratieniveau, vermindering van de ongelijkheden in lokale en regionale voorzieningencapaciteit, bevindt.

De belangrijkste argumenten die Goedhart geeft, voor de positionering van Nederland op het derde aspiratieniveau, treft u hieronder aan:

- Er is in zeer sterke mate sprake van binnenlandse maatschappelijke integratie.
- Het eigen belastinggebied van lokale overheden speelt geen rol meer.
- Wel is er een ‘vrije zoom’ aan belastingcapaciteit nodig als buffer in de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de lokale overheden. Tevens zorgt deze ‘vrije zoom’ voor de nodige marginale afweging van specifiek lokale en regionale voorzieningen tegenover de daar aanwezige offerbereidheid.
- Geringe tariefsverschillen in lokale belasting(en) leiden tot het ‘exoduseffect’.

De belangrijkste argumenten die Uhl geeft, voor de positionering van Nederland op het tweede aspiratieniveau, treft u hieronder aan:

- Zeer grote verschillen in aard en omvang van de voorzieningen. Er waren nog veel kleine gemeenten, kleiner dan 20.000 inwoners.
- Er zijn nog veel specifiek uitkeringen en gemeenten kennen nog eigen heffingen (afvalstoffenheffing, etc.).

Uhl (1982, 41) stelt dat: “het vrijwel een onmogelijke opgave is een goede financiële verhouding te maken die past op gemeenten van 800 inwoners tot aan Amsterdam toe”. Dit probleem zal ik proberen te verhelderen met een voorbeeld. De twee kleine gemeenten X en Y liggen naast elkaar. En ‘toevallig’ is in de gemeente X een zwembad gelegen en in de gemeente Y een bibliotheek. Volgens Uhl is het onmogelijk dat de financiële verhoudingen, bij een dergelijke spreiding van lokale voorzieningen, goed zullen passen op alle gemeenten. Indien de gemeenten groter zijn dan 20.000 inwoners wordt verwacht dat een dergelijke ‘toevallige spreiding’ van gemeenschapsvoorzieningen minder vaak zal voorkomen. Op het derde aspiratieniveau wordt gestreefd naar een zo volledig mogelijke egalitatie van de lokale voorzieningencapaciteit. Binnen de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering is een dergelijke ‘toevallige spreiding’ niet te vatten. Dus zullen de financiële verhoudingen binnen een dergelijke context blijven steken op het tweede aspiratieniveau.

Uhl (1982, 42) ziet een ‘bestuurlijke herverdeling’ als een mogelijkheid om toch te groeien naar het derde aspiratieniveau. Hierbij geeft hij aan dat eerder gedacht moet worden “aan de vorming van gemeenten met meer dan 20.000 inwoners dan [aan gemeenten] met 10.000 inwoners”. Hierdoor kan het probleem van de ‘spill-overs’ binnen de financiële verhoudingen worden beperkt. De gedachte hierachter is dan dat qua voorzieningenniveau de meeste gemeenten dan op elkaar zullen lijken. Dit zal dan vervolgens eenvoudiger te vertalen zijn naar de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering.

Door Goedhart (1982, 29) wordt het ‘probleem van de spreiding van de lokale voorzieningen’ anders opgelost. Hij ziet de verregaande binnenlandse maatschappelijke integratie binnen Nederland als de oplossing. Stel dat de gemeenten geld van het Rijk zouden ontvangen voor de exploitatie van een zwembad en een bibliotheek. Een mogelijke oplossing, voor de spreiding van de voorzieningen, zou dan kunnen zijn dat gemeente X aan gemeente Y verzoekt om de vergoeding voor de exploitatie van het zwembad naar hen over te maken. De gemeente Y zal hetzelfde doen maar dan voor de vergoeding van de exploitatie van de bibliotheek.

In de volgende alinea’s zal blijken dat deze argumenten van Uhl nu nog steeds valide zijn. De vraag is dan echter nog of de argumenten sterk genoeg zijn om de huidige Nederlandse financiële verhoudingsstructuur te positioneren op het tweede aspiratieniveau.

We zouden het eerste argument van Uhl ook zo kunnen formuleren als een eis met betrekking tot de gemeenteomvang. Dit zou dan betekenen dat alle gemeenten meer dan 20.000 inwoners moeten hebben voordat er sprake zou kunnen zijn van het derde aspiratieniveau. Dit vereiste is te rigide voor Nederland, want juist één van de karakteristieken van Nederland is dat er veel gemeenten<sup>12</sup> zijn met minder dan 30.000 inwoners. Het gemiddeld aantal inwoners per gemeente komt, exclusief de ‘vijf grote steden’, uit op circa 29.500<sup>13</sup>. De 212 gemeenten die in 2006 een inwoneraantal kenden van minder dan 20.000 hadden in totaal 2.642.220 inwoners. Als we uitgaan van een gemiddeld minimuminwoneraantal van 20.000 dan zou het aantal gemeenten zeker terug kunnen worden gebracht tot 132<sup>14</sup> gemeenten, dit zou betekenen dat het aantal gemeenten in Nederland met bijna honderd gemeenten zou kunnen dalen. Bij deze berekening is het uitgangspunt de ideaalsituatie dat elke gemeente 20.000 inwoners telt. In de praktijk zal dit uitgangspunt bij een gemeentelijke herindeling geografisch bijna nooit zonder meer uitvoerbaar zijn.

---

<sup>12</sup> 310 gemeenten van de 469 gemeenten in 2006; bron statline.nl.

<sup>13</sup> 16,3 mln. (Nederland) – 2,5 mln. (6 grote steden) = 13,8 mln. / 469 gemeenten = 29.500 (gemiddeld aantal inwoners per gemeente, exclusief de 6 grote steden).

<sup>14</sup> 2.642.220 (inwoners gemeenten < 20.000) / 20.000 (minimumaantal volgens Uhl) = 132 gemeenten (afgerond).



Binnen de algemene uitkering zijn maatstaven opgenomen die uitgaan van de 'centrumfunctie' van de desbetreffende gemeente. Dit zijn maatstaven als regionaal klantenpotentieel en de omgevingsadressendichtheid. Hierdoor ontvangen bepaalde gemeenten meer financiële middelen omdat men er van uitgaat dat zij een 'centrumfunctie' vervullen. Het is nu de vraag of in elke gemeente dezelfde voorzieningen aanwezig zouden moeten zijn of dat deze ook kunnen worden afgenomen van de 'centrumgemeente'. Hier doelt Goedhart op als hij spreekt over: "zeer sterke mate van binnenlandse maatschappelijke integratie". Niet iedere gemeente heeft een afrit van een snelweg op haar grondgebied. De snelweg kan dan worden verlaten daar waar er meer verkeersaanbod is en het dus efficiënter is om daar te investeren in een betere doorstroming van het verkeer.

Door de binnenlandse maatschappelijke integratie zijn de in Nederland aanwezige voorzieningen bereikbaar zijn voor alle inwoners. Wel is het mogelijk dat de voorzieningen in de ene gemeente beter zijn dan in de andere gemeente. Voor de voorzieningen die de 'eigen gemeente' moet bieden aan de 'eigen inwoners', een soort basispakket<sup>15</sup> (wegen, riolering en de afvalinzameling) zouden deze verschillen echter niet mogen voorkomen op het derde aspiratieniveau. Maar hierover meer in de volgende alinea's. Dit omdat een aantal van deze voorzieningen, binnen de Nederlandse financiële verhoudingen niet via de algemene uitkering worden bekostigd maar via heffingen. Deze heffingen behoren niet tot de belastingvrije zoom die nodig is voor het opvangen van spill-overs en spill-outs.

Het aantal specifieke uitkeringen in de afgelopen decennia is afgenomen dit zowel in aantal als in omvang. Hoeveel specifieke uitkeringen en welke omvang deze zouden mogen kennen voor welk aspiratieniveau is niet echt beschreven door Goedhart of Uhl. Wel dient in het oog te worden gehouden dat circa €17,5 mld. wordt verdeeld via specifieke uitkeringen, gemeenten ontvangen hiervan in 2003 circa 15 mld.

Gemeenten ontvangen volgens de Septembercirculaire 2005 van het Gemeentefonds (blz. 11) in 2005 circa €11,8 mld. aan algemene uitkering. Dit is exclusief de uitname ten behoeve van het BCF. Deze uitname is in de Septembercirculaire 2005 van het Gemeentefonds (blz. 3) berekend op circa €1,114 mld. De balans slaat dus nog steeds door ten faveure van de specifieke uitkeringen.

Door het tweede punt van Uhl, het nog bestaan van eigen heffingen, wordt het wel duidelijk dat er niveaueverschillen bestaan tussen de verschillende gemeenten voor wat betreft de meer 'dagelijkse voorzieningen'. Onder deze groep van voorzieningen vallen met name de afvalinzameling en de rioolaansluitingen. Iedere gemeente zal zelf, al dan niet via de deelneming in een gemeenschappelijke regeling, deze voorzieningen aanbieden aan de inwoners van die gemeente. Nu is het de vraag of in de aangeboden voorzieningen van de gemeenten, zeker als deze via een gemeenschappelijke regeling worden aangeboden, veel variatie in bijvoorbeeld kwaliteit zullen kennen. Variatie is er echter wel in de kosten per woning. Zo zullen de kosten voor deze voorziening in een gemeente met veel 'buitengebied' hoger zijn dan in een gemeente met voornamelijk rijtjeshuizen.

Indien iemand al 'gesetteld' is in een gemeente dan zal hij of zij niet voor geringe verschillen in de hoogte van de gemeentelijke belastingen en of heffingen gaan verhuizen naar een andere gemeente. Wel vormt de hoogte van de 'lokale lastendruk' één van de onderdelen bij de afweging waar of dat iemand zich zou willen vestigen. Voor bedrijven zijn deze heffingen direct aan kosten gerelateerd en zullen daardoor van meer belang zijn bij de keuze voor een vestigingsplaats dan bij particulieren. Bij bedrijven neemt immers de 'winstdoelstelling' een voorname plaats in. Toch behoeven de huidige verschillen in de lokale lastendruk niet te betekenen dat deze verschillen altijd zo zullen blijven bestaan. Zo meldt het Coelo in de 'Lokale lastenatlas 2004' (B&G april 2004, 26) dat bijvoorbeeld in 2004 de gemeente Vorden een verlaging met 15 procent doorvoerde ten aanzien van de onroerende zaakbelasting.

---

<sup>15</sup> Hierbij beperk ik mij tot de bespreking van de gemeentelijke taken. Zo zou je het aanbieden van water, elektra, etc. ook kunnen zien als onderdeel van een basispakket. Gemeenten zijn voor een deel wel toezichthouder (aandeelhouder) maar leveren de voorzieningen niet rechtstreeks aan de inwoners, dit doet bijvoorbeeld het waterleidingsbedrijf.

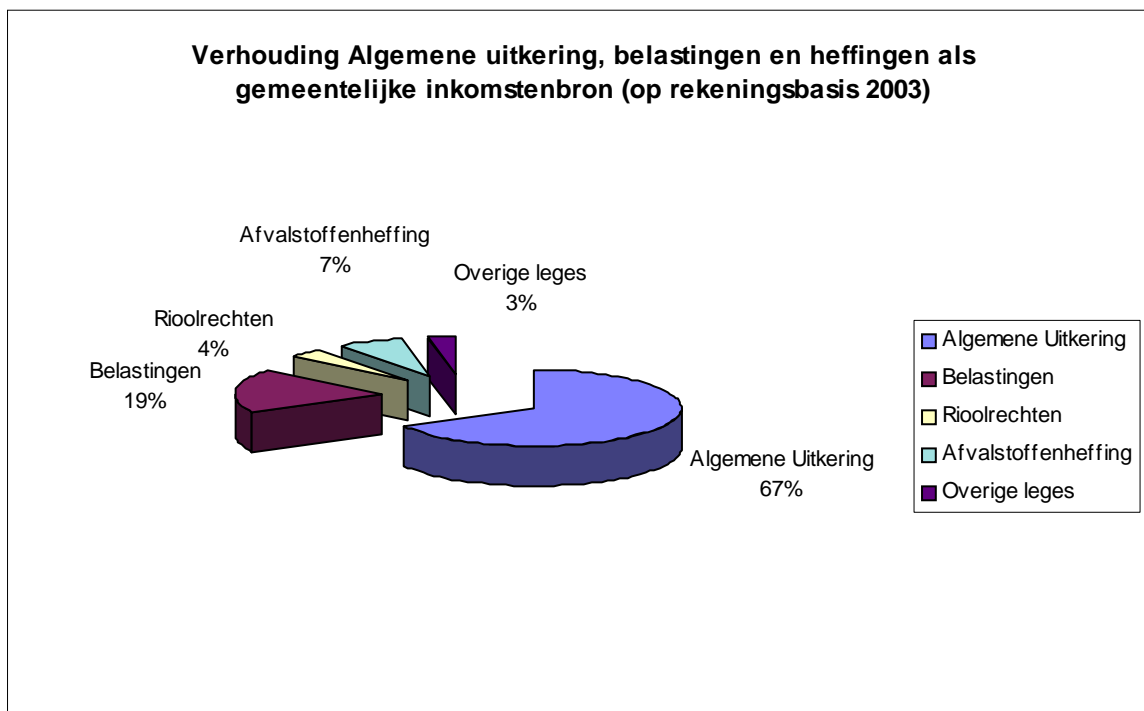
Nu is het de vraag of een egalisatie van de heffing noodzakelijk is binnen het derde aspiratieniveau van Goedhart of dat een dergelijke egalisatie meer richting het vierde aspiratieniveau (paternalistische benadering) gaat. De heffingen mogen maximaal kostendekkend zijn. Op dit moment wordt alleen indien een gemeente een beroep doet op aanvullende financiering (artikel 12-verzoek) de hoogte van de heffingen aan een kritische toets onderworpen. Het verplicht voorschrijven van een bepaald tarief heeft toch meer de kenmerken van het vierde aspiratieniveau dan van het derde aspiratieniveau.

Dit omdat centraal wordt bepaald wat de aangeboden voorzieningen zouden mogen kosten. Zoals net uiteengezet is zal er nauwelijks onderscheid bestaan, qua kwaliteit en beschikbaarheid, tussen de aangeboden voorzieningen van afvalinzameling en de rioolaansluiting. Deze visie is ook terug te vinden bij Bordewijk (1996: 76-78). Door hem worden op een dergelijke wijze voorgeschreven voorzieningen, naast bijvoorbeeld het organiseren van verkiezingen, op het vierde aspiratieniveau geplaatst.

De in de vorige alinea's genoemde opmerkingen hebben betrekking op de aangeboden voorzieningen zelf. Maar het aangrijpingspunt van de aspiratieniveaus vormt toch de financiële verhoudingen. Indien we van dit aangrijpingspunt ons richten op de 'vrije belastingzoom' dan komt naar voren dat heffingen, binnen de Nederlandse financiële verhoudingen, geen deel uitmaken van de 'vrije belastingzoom'.

Deze vrije zoom bestaat met name uit de belastinginkomsten van de onroerende zaakbelasting, als buffer voor spill outs van de algemene uitkering en voor de bekostiging van lokale prioriteiten. Dit blijkt ook uit de keuze om de WOZ-waarden mee te nemen in de Inkomstenmaatstaf. Heffingen worden niet meegenomen in de algemene uitkering.

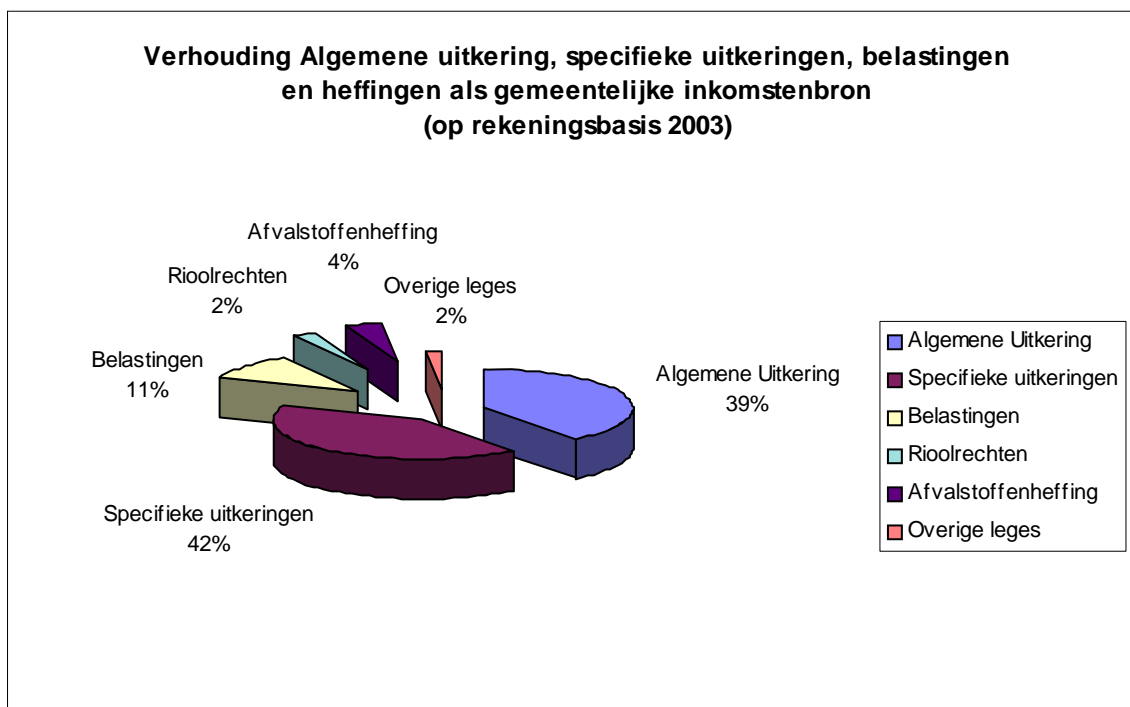
Toch vormen heffingen net als de gemeentelijke belastingen een belangrijk element binnen de financiële verhoudingen. Dat gemeentelijke belastingen onderdeel uitmaken van de financiële verhoudingen is terug te vinden in 'Bestuur en Geld' een bundel van verzamelde opstellen van Uhl (Batelaan, van der Dussen, Haselbekke, Hekkelman, Korff et al, 1992, blz. 11). De keuze om rioolaansluitingen en de afvalinzameling te bekostigen uit heffingen geeft aan dat het belangrijk wordt geacht dat er op lokaal niveau een afweging wordt gemaakt ten aanzien van nut en offer. De kostprijs per voorziening wordt niet geëgaliseerd. Hierdoor bevindt Nederland zich op het punt van de heffingen niet op het vierde aspiratieniveau. Dit in tegenstelling tot Venema (1982, 49) die de Nederlandse financiële verhoudingen heeft gepositioneerd op het vierde aspiratieniveau. Dit vanwege de "egalisatie van de plaatselijke voorzieningen".



De bovenstaande grafiek is gebaseerd op de verhouding tussen algemene uitkering, belastingen en heffingen over het jaar 2003. De Algemene uitkering is, exclusief de uitname ten behoeve van het BCF, van deze drie inkomstenbronnen het belangrijkste met 67%. Daarna volgen de belastingen met 19%.

Heffingen en leges vormen met 14% (gezaamenlijk) de minst belangrijke inkomstenbron voor de gemeenten in 2003. Opgemerkt dient te worden dat de inkomstenbron belastingen niet alleen bestaat uit de onroerende zaakbelasting maar ook uit bijvoorbeeld de hondenbelasting.

Indien de specifieke uitkeringen aan het overzicht worden toegevoegd dan ziet de verdeling er anders uit. Dit kunt u lezen in de grafiek hieronder. Het aandeel van de algemene uitkering daalt van 67% naar 39%. De belangrijkste inkomstenbron is in 2003 op rekeningsbasis het totaal van de specifieke uitkeringen met 42%. Het aandeel van belastingen, heffingen en leges komt over het jaar 2003 op rekeningsbasis uit op 19%. De rioolrechten en afvalstoffenheffingen vormen samen 6% van de genoemde inkomstenbronnen. Dit is circa 2,3 mld. aan gemeentelijke inkomsten. Een niet te verwaarlozen inkomstenbron.



In de alinea's hieronder wordt op hoofdlijnen een samenvatting gegeven van de visies van Goedhart en Uhl. Een analyse van deze visies treft u aan in de volgende hoofdstukken.

Goedhart positioneert Nederland op het derde aspiratieniveau omdat:

- Er is sprake van binnenlandse maatschappelijke integratie, dit in de zin dat regiogemeenten samen gebruik maken van elkaars voorzieningen. De 'centrumgemeente', waar de voorzieningen zijn gevestigd, ontvangt daarvoor een bijdrage vanuit de rijksoverheid.
- Het eigen belastinggebied van de lokale overheden speelt geen rol meer.
- Wel is er een 'vrije zoom' aan belastingcapaciteit, die nodig is als buffer in de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de lokale overheden. Tevens zorgt deze 'vrije zoom' voor de nodige marginale afweging van specifiek lokale en regionale voorzieningen tegenover de aanwezige offerbereidheid.
- Geringe tariefsverschillen in lokale belasting(en) leiden tot het 'exoduseffect'.

De belangrijkste argumenten die Uhl geeft, voor de positionering van Nederland op het tweede aspiratieniveau, treft u hieronder aan:

- Zeer grote verschillen in aard en omvang van de voorzieningen. Er waren nog veel kleine gemeenten, kleiner dan 20.000 inwoners.
- Tevens zijn er nog veel specifiek uitkeringen en gemeenten kennen nog eigen heffingen (afvalstoffenheffing, etc.).

In het volgende hoofdstuk zal een nadere beschrijving worden geven van de financiële verhoudingen in de periode van 2001 tot en met 2006 in Nederland.

### 2.3.2 De ideeën van Bordewijk

De visie van Bordewijk ten aanzien van het aspiratieniveau waarop de Nederlandse financiële verhoudingen zich bevinden is meer specifiek dan de visies van Goedhart en Uhl. Dit komt met name naar voren in het feit dat Bordewijk niet het geheel van de Nederlandse financiële verhoudingen kwalificeert op één bepaald aspiratieniveau, maar dit doet aan de hand van de bekostigingswijze en de beleidsvrije ruimte (discretionaire bevoegdheid) van de gemeenten. Vanwege deze specificiteit is de visie van Bordewijk een interessante aanvulling op de visies van Goedhart en Uhl.

Zo plaatst Bordewijk (1996; 75-99) bijvoorbeeld de uitvoering van de Algemene Bijstandswet (hierna te noemen ABW) op het vierde aspiratieniveau. De beleidsregels van deze wet liggen vast er is nauwkeurig omschreven aan welke criteria een persoon moet voldoen om een uitkering te ontvangen. Tevens is vastgelegd hoe hoog deze uitkering dan zal zijn.

De ABW is inmiddels vervangen door de Wet Werk en Bijstand (hierna te noemen WWB). Toch zijn de uitgangspunten nog hetzelfde. De criteria voor een uitkering liggen vast in de WWB. Een andere overeenkomst is ook de bekostigingswijze. Het Inkomens- en het Werkdeel van de WWB zijn beiden specifieke uitkeringen (al dan niet gebaseerd op de hoogte van de bijstandsuitgaven uit het verleden). Gemeenten worden wel gestimuleerd om het aantal bijstandsontvangers te laten dalen, zij mogen bijvoorbeeld wat er overblijft van het Inkomensdeel zelf vrij besteden.

Hier staat echter wel tegenover dat gemeenten die aan het Inkomensdeel niet voldoende hebben om de bijstandsuitgaven te bekostigen dit uit de algemene middelen moeten bijpassen. Voor de uitvoeringskosten ten behoeve van de bijstandsontvangers (ambtelijk apparaat) ontvangen de gemeenten uit het Gemeentefonds een vergoeding. Deze vergoeding let op de schaalfactoren om zo de kostenoriëntatie tot stand te brengen. Dit deel van de bekostigingswijze heeft de kenmerken van het tweede en het derde aspiratieniveau. Het Rijk schrijft niet voor hoeveel ambtenaren er zouden moeten zijn bij een bepaald aantal bijstandsgerechtigden. Hierdoor bevindt zich dit deel van de bekostigingswijze zich niet op het vierde aspiratieniveau.

Tevens geeft Bordewijk (1996: blz. 19-34) aan dat er geen minimumschaal, bijvoorbeeld aantal inwoners, te bepalen is waaraan een gemeente zou moeten voldoen om bijvoorbeeld voldoende bestuurskracht te hebben en het efficiëntst zou kunnen werken. Door bestuurskundigen is er wel onderzoek naar gedaan en zijn er door middel van wiskundige vergelijkingen inwoneraantallen berekend, maar deze vergelijkingen komen niet op een x-aantal inwoners als eenduidige maatstaf uit. De uitkomsten duiden op een range aan inwoners die zou leiden tot een efficiënte uitvoering van gemeentelijke taken. Deze range<sup>16</sup> strekt zich uit van 25.000 tot 100.000 inwoners, dit indien een schaalnadeel van €2,27 per inwoner als acceptabel wordt beschouwd. Op basis van dit onderzoek is het de vraag of de minimummaatstaf die Uhl hanteert van 20.000 inwoners wel het uitgangspunt moet vormen voor de normstelling ten aanzien van het aantal inwoners. Bordewijk (1996: blz. 24) wijst net als Goedhart op de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten die het ook voor 'kleinere gemeenten' mogelijk maken om te profiteren van schaalvoordelen. Wel wijst Bordewijk er nadrukkelijk op dat er een omslagpunt in de mate van efficiëntie is bij de toename van de schaalgrootte van de gemeentelijke organisatie.

Zo is er bijvoorbeeld bij een grotere schaal behoefte aan een extra controlelaag. Dit is niet alleen van toepassing op de ambtelijke organisatie maar ook op de democratische controle door de gemeenteraad. Hierdoor nemen bijvoorbeeld de 'bestuurskosten' toe zonder dat er meer bijstandsgerechtigden kunnen worden geholpen. Dit zou er vervolgens voor pleiten om grote steden vervolgens op te delen in deelgemeenten (zoals in Amsterdam). De visie van Bordewijk is specifiek ten aanzien van de bepaling van het aspiratieniveau, maar een echte beschrijving van op welk moment het tweede aspiratieniveau overgaat in het derde aspiratieniveau wordt niet gegeven.

---

<sup>16</sup> De uitkomsten van de berekening van Bordewijk komen overeen met de ervaring van De Zeeuw (Bordewijk; 1996 blz. 26).

## 2.4 Gemeentefonds 2

Uhl (1982, 42) geeft aan dat binnen de Nederlandse financiële verhoudingen nog de mogelijkheid ontbreekt om conjunctuurpolitiek te bedrijven. Hij denkt dan bijvoorbeeld aan het stimuleren van de conjunctuur in een situatie met een laagconjunctuur en het afkoelen van de conjunctuur in een situatie met een hoogconjunctuur. Dit zou volgens Uhl ook kunnen worden meegenomen in de financiële relatie tussen het Rijk en de gemeenten. Een mogelijkheid is volgens hem het instellen van een 'Gemeentefonds 2'.

In de uitwerking van Uhl zou dit met name betrekking hebben op de investeringen. Een deel van de specifieke uitkeringen kan als 'investeringsbijdragen' worden aangemerkt. Deze specifieke uitkeringen kunnen dan worden gebruikt als voeding voor het 'Gemeentefonds 2'. De omvang en de verdeling van dit fonds zouden dan veel flexibeler moeten zijn dan het bestaande fonds. Gemeenten die investeren zouden dan van het 'Gemeentefonds 2' op basis van objectieve maatstaven hun financiële middelen rechtstreeks moeten ontvangen.

## 2.5 Maatstaventabel

Vanuit de in dit hoofdstuk genoemde theorie is een aantal maatstaven afgeleid. Deze maatstaven zijn opgenomen in de tabel hieronder. Deze maatstaven zullen toegepast worden op drie perioden. De eerste periode vormt de stand van de financiële verhoudingen *voor* de invoering van het BCF. De tweede periode is die van de financiële verhoudingen *tijdens* de invoering van het BCF. Als laatste periode zal de periode *na* de invoering van het BCF worden belicht. Tot slot zullen de bevindingen met elkaar worden vergeleken. Accenten bij de vergelijkingen zijn legitimiteit en adequaatheid.

	1 <sup>e</sup> aspiratieniv.	2 <sup>e</sup> aspiratieniv.	3 <sup>e</sup> aspiratieniv.	4 <sup>e</sup> aspiratieniv.
<i>Goedhart</i>	Belastingcapaciteit per gemeente in beeld gebracht.	Objectieve verdeelmaatstaven die de verschillen in kostenverschillen veroorzaken.	Zo volledig mogelijke egalisatie van kostenverschillen d.m.v. objectieve verdeelmaatstaven die de verschillen in kostenverschillen veroorzaken.	Rijk schrijft de voorzieningen voor.
	Gemeenten met de laagste belastingcapaciteit ontvangen een 'belastinguitkering'.	Niet alle kostenverschillen worden gecompenseerd.	Specifieke uitkeringen lopen via centrumgemeenten	Rijk schrijft het aantal voorzieningen voor.
		De omvang van de belastinginkomsten is t.o.v. de inkomsten uit de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen het grootst.	De omvang van de belastinginkomsten is t.o.v. de inkomsten uit de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen het kleinst.	Rijk schrijft de kwaliteit voorzieningen voor.
			Daling van het aantal inwoners als het te betalen belastingbedrag hoger is dan die in de omliggende gemeenten.	Rijk verdeelt de financiële middelen o.b.v. de bovenstaande gegevens.

	1 <sup>e</sup> aspiratieniv.	2 <sup>e</sup> aspiratieniv.	3 <sup>e</sup> aspiratieniv.	4 <sup>e</sup> aspiratieniv.
<i>Uhl</i>			Gemeenten minimaal 20.000 inwoners.	
			Weinig specifieke uitkeringen.	
<i>Legitiem</i>	Rekening houden met mogelijke belastingopbrengst.	Rekening houden met mogelijke belastingopbrengst.	Rekening houden met mogelijke belastingopbrengst.	Rijk bepaalt de te behalen belastingopbrengst.
		Objectieve determinanten voor de lokale behoefteverschillen.	Objectieve determinanten voor de lokale behoefteverschillen.	Rijk bepaalt de verdeling van de financiële middelen.
			Gemeenten krijgen hetzelfde bedrag per eenheid <sup>17</sup> .	Rijk bepaalt wat welke gemeente ontvangt.
<i>Adequaat</i>				
<i>Rijk</i>	Aantal bij te houden en te controleren verdeelmaatstaven.	Aantal bij te houden en te controleren verdeelmaatstaven.	Aantal bij te houden en te controleren verdeelmaatstaven.	Aantal bij te houden en te controleren verdeelmaatstaven.
<i>Gemeenten</i>	Gemeentelijke uitgaven -/- legitieme vergoeding = restant op te vangen door vrije belastingzoom*).	Gemeentelijke uitgaven -/- legitieme vergoeding = restant op te vangen door vrije belastingzoom.	Gemeentelijke uitgaven -/- legitieme vergoeding = restant op te vangen door vrije belastingzoom.	Gemeentelijke uitgaven -/- legitieme vergoeding = restant op te vangen door vrije belastingzoom.

\*) De omvang van de vrije belastingzoom is het grootst op het eerste aspiratieniveau. Op het derde aspiratieniveau zal de vrije belastingzoom het kleinst zijn. Bij het vierde aspiratieniveau is deze belastingzoom afhankelijk van de vaststelling door het Rijk.

<sup>17</sup> In dit onderzoek ligt de focus op de clusters: wegen en water, groen, reiniging en riolering.

## **Maatstaven Goedhart (1982, 28-29)**

### **Eerste aspiratieniveau (blz. 28)**

Het Rijk zal de meest opvallende en als bezwaarlijk ervaren verschillen in de voor de belastingheffing relevante gemeentelijke draagkracht compenseren.

De compensatie heeft de vorm van belastinguitkeringen vanuit de centrale overheid. De hoogte van de belastinguitkering is afhankelijk van het verschil tussen belastingcapaciteit van die gemeenten en het landelijk gemiddelde van de gemeentelijke belastingcapaciteit.

#### *Maatstaven:*

Brengt het Rijk per gemeente de belastingcapaciteit in beeld? Ontvangen alleen gemeenten met een lage belastingcapaciteit een 'belastinguitkering' van het Rijk?

#### *Toelichting:*

Het accent van dit aspiratieniveau ligt op het compenseren van de 'meest opvallende en als bezwaarlijk ervaren verschillen' in de belastingcapaciteit. Relevant is niet de hoogte van het daadwerkelijk opgelegde bedrag aan belastingen maar de capaciteit die voor belastingheffing aanwezig is. Niet alle gemeenten ontvangen een compensatie. Het Rijk stelt een bepaalde ondergrens aan belastingcapaciteit vast.

### **Tweede aspiratieniveau (blz. 28)**

In de ongelijkheden in voorzieningenniveau worden niet alleen draagkrachtverschillen meegenomen, maar ook op objectieve determinanten van kosten berustende behoefteverschillen.

Het eigen belastinggebied is betrekkelijk groot. De belastinginkomsten zullen groter zijn dan die van de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen gezamenlijk.

De algemene uitkering wordt verdeeld met behulp van verdeelmaatstaven die de behoefteverschillen tussen gemeenten representeren.

De specifieke uitkeringen zullen slechts in uitzonderingsgevallen worden verstrekt aan 'centrumgemeenten'.

#### *Maatstaven:*

Gebruikt het Rijk bij de verdeling van de rijksmiddelen objectieve verdeelmaatstaven die de verschillen in kostenverschillen veroorzaken? In het tweede aspiratieniveau worden niet alle behoefteverschillen door middel van objectieve verdeelmaatstaven gecompenseerd.

De omvang van de belastinginkomsten is ten opzichte van de inkomsten uit de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen het grootst.

#### *Toelichting:*

Op dit aspiratieniveau ontvangen alle gemeenten een algemene uitkering. Binnen deze algemene uitkering wordt door middel van verdeelmaatstaven rekening gehouden met de belangrijkste behoefteverschillen tussen gemeenten. Niet alle behoefteverschillen van de gemeenten worden gecompenseerd. Als verdeelmaatstaven worden objectieve determinanten van de kosten gebruikt. Zo zal een gemeente met een relatief groot buitengebied meer kosten per rioolaansluiting maken dan een gemeente die dit niet heeft.

### **Derde aspiratieniveau (blz. 29)**

Dit aspiratieniveau komt voor in relatief kleine landen met een sterke binnenlandse maatschappelijke integratie.

Het belastinggebied vervult geen rol meer als ruggengraat van de financiële verhoudingen. Geringe verschillen in de belastingtarieven tussen de verschillende gemeenten leiden tot het exoduseffect.

De 'vrije belastingzoom' heeft nog slechts een bufferfunctie. Hierdoor wordt het 'budgettaire verantwoordelijkheidsbesef' behouden. Zo blijft ook de nodige marginale afweging van lokale voorzieningen ten opzichte van de aanwezige lokale offerbereidheid behouden.



De algemene uitkering van het Rijk is niet meer een correctie op het aanwezige belastinggebied, maar vervult een centrale rol binnen de financiële verhoudingen.

*Maatstaven:*

Specifieke uitkeringen worden toegekend aan centrumgemeenten.

Indien het te betalen bedrag aan gemeentelijke belastingen in een gemeente hoger is dan in de omliggende gemeenten dan veroorzaakt dit een uitstroom van inwoners. Hiervoor wordt het gemiddelde bedrag aan gemeentelijke belastingen per inwoner vergeleken met de mutatie van het aantal inwoners.

Via de verdeelmaatstaven binnen de algemene uitkering (zoals aantal inwoners) wordt gestreefd naar de egalisatie van kostenverschillen.

De omvang van de belastinginkomsten is ten opzichte van de inkomsten uit de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen het kleinst.

*Toelichting:*

Op dit aspiratieniveau ontvangen alle gemeenten een algemene uitkering. Binnen deze algemene uitkering wordt door middel van verdeelmaatstaven egalisatie van de behoefteverschillen tussen gemeenten bewerkstelligd. Dus alle behoefteverschillen van gemeenten worden gecompenseerd. Als verdeelmaatstaven worden objectieve determinanten van de kosten gebruikt. Zo zal een gemeente met een relatief groot buitengebied meer kosten per riolaansluiting maken dan een gemeente met een relatief klein buitengebied.

**Vierde aspiratieniveau (blz. 29)**

Dit aspiratieniveau is met name van toepassing op centraal geleide volkshuishouding. Als het voorbeeld hierbij wordt genoemd Frankrijk.

Er is sprake van een zeer vergaande vorm van centraal paternalisme inzake de aard en de omvang van de voorzieningen.

*Maatstaven:*

Het Rijk schrijft voor welke voorzieningen gemeenten moeten hebben.

Het Rijk schrijft het aantal voorzieningen voor.

Het Rijk schrijft de kwaliteit van de voorzieningen voor.

Op basis van deze zaken worden de rijksmiddelen verdeeld.

*Toelichting:*

Op rijksniveau wordt de omvang en de aard van de voorzieningen bepaald. Deze worden voorgeschreven en bij de verdeling van rijksmiddelen worden hieruit de 'verdeelmaatstaven' afgeleid.

**Maatstaven Uhl (1982, 41-42)**

**Derde aspiratieniveau (blz. 41-42)**

Door Uhl worden een aantal maatstaven gegeven die voor het derde aspiratieniveau noodzakelijk zijn.

*Maatstaven:*

Alle gemeenten kennen een minimaal aantal inwoners van 20.000.

Er zijn weinig specifieke uitkeringen (dit in aantal en omvang).

*Toelichting:*

Om daadwerkelijk over te kunnen gaan tot egalisatie van de voorzieningencapaciteit bij gemeenten is een minimale omvang van de gemeente van 20.000 nodig. Doordat de rijksmiddelen via de algemene uitkering al 'specifiek genoeg' worden verdeeld zijn slechts enkele specifieke uitkeringen nodig. Een grote diversiteit van gemeenten bemoeilijkt een adequate allocatie.

## **Maatstaven legitimiteit**

De legitimiteit neemt toe naarmate er meer sprake is van kostenoriëntatie binnen de financiële verhoudingen. Tot en met het derde aspiratieniveau zullen de keuzen over de uitoefening van de gemeentelijke taken worden gemaakt door de gemeenten. Dit natuurlijk binnen de marges van de centrale overheid. Bij het vierde aspiratieniveau bepaalt de centrale overheid ook de keuzen ten aanzien van de uitvoering (zoals aantal en kwaliteit).

## **Maatstaven adequaatheid**

Onderscheid wordt gemaakt ten aanzien van de adequaatheid van het Rijk en die van de gemeenten. De adequaatheid van het Rijk wordt dan bepaald door het aantal verdeelmaatstaven dat nodig is om te komen tot de voordat aspiratieniveau gewenste verdeling. Bij de adequaatheid van de gemeenten ligt het accent op de beantwoording van de vraag of het verkregen budget voldoende is om de gemeentelijke taken uit te voeren. Hierbij wordt specifiek ingezoomd op de belangrijkste gemeenschapsvoorzieningen binnen het BCF.

## **Hoofdstuk 3 De Nederlandse financiële verhoudingen voor, tijdens en na de invoering van het BCF.**

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt voor de perioden voor, tijdens en na de invoering van het BCF de Nederlandse financiële verhoudingen in beeld gebracht. Twee belangrijke thema's hierbij zijn legitimiteit en adequaatheid. Als periode is gekozen voor 2001 tot en met 2006. In 2003 werd het BCF ingevoerd. Deze gegevens zullen in het volgende hoofdstuk worden gebruikt voor een analyse van mogelijke verschillen. In de laatste paragraaf van hoofdstuk twee is een overzicht gegeven van de maatstaven die gebruikt zijn binnen het onderzoek naar de mogelijke gevolgen van de invoering van het BCF op de kwalitatieve standaard van de Nederlandse financiële verhoudingen.

### **3.2 Legitimiteit en adequaatheid**

Het uiteindelijke doel van de groei binnen de financiële verhoudingen zal zijn naar een zo goed mogelijke welvaartsverdeling. Dit is een legitiem doel voor een democratische samenleving. Alle inwoners binnen het land kennen dan ten aanzien van de beschikbaarheid van gemeenschapsvoorzieningen ongeacht waar zij wonen een gelijke uitgangspositie. Naast de keuze voor een democratisch gelegitimeerde verdeling is er ook een financieel economische verdeling mogelijk. Deze verdeling houdt bij de toedeling van middelen rekening met het door lagere overheden te behalen rendement. Afhankelijk van de politieke voorkeur van de regering kan er dan voor gekozen worden om juist de economische sterke gebieden te stimuleren. Of zou er dan gekozen kunnen worden om juist economisch zwakke gebieden te stimuleren.

Goedhart heeft in het groeien naar de best mogelijke welvaartsverdeling een aantal stappen omschreven. Deze stappen voor de financiële verhoudingen worden aspiratieniveaus genoemd. Voor elk aspiratieniveau is er een eigen legitiem kader aangegeven. De nadruk ligt op welvaartsverdeling. De toedeling van schaarse middelen. Dus niet het principe dat gemeenten het geld uitgeven aan gemeentelijke taken en het Rijk een gelijk geldbedrag overmaakt naar de desbetreffende gemeente. Het Rijk bepaalt de kaders en de gemeenten zijn binnen ons gedecentraliseerd stelsel verantwoordelijk voor de daadwerkelijke uitvoering daarvan.

Naast de omschreven legitimiteitseisen zijn er ook adequaatheidseisen. Dat wat op democratische gronden de gewenste verdeling is, moet natuurlijk wel uitgevoerd kunnen worden. Zo geeft Uhl een aantal adequaatheidsvereisten (bijvoorbeeld het aantal en de omvang van de specifieke uitkeringen) bij de door Goedhart geformuleerde aspiratieniveaus. Zo ontmoeten wat theoretisch het meest wenselijk is de praktijk van wat ook mogelijk is binnen het openbaar bestuur. Dit is door Rosenthal (1987, 18) ook min of meer geformuleerd als nastrevenswaardig voor de hedendaagse bestuurskunde.

De Rfv heeft als uitgangspunt voor de Nederlandse financiële verhoudingen het derde aspiratieniveau van Goedhart gekozen. Binnen de aspiratieniveaus geeft het derde de burgers de meest gelijke welvaartskansen. Op dit niveau is het streven naar een egalisatie van de gemeenschapsvoorzieningen.

Bij het volgende (vierde) aspiratieniveau merkt Goedhart (1982, 27-29) in eufemistische termen op dat dit voor de welvaartsverdeling niet het meest gewenste niveau is. Op dit aspiratieniveau bepaald immers de centrale overheid de verdeling (qua aard, omvang en kwaliteit) van de gemeenschapsvoorzieningen.

De legitimiteit van de welvaartsverdeling loopt op van het eerste tot en met het derde aspiratieniveau. Het aantal te overwinnen hobbels om te voldoen aan de adequaatheidsvereisten neemt ook toe. Immers niet alle gemeenten zijn gelijk. Dus indien men streeft naar egalisatie van de verschillen bij de verdeling van gemeenschapsvoorzieningen. Dan zal voor elke gemeente afzonderlijk de verschillen in kaart moeten worden gebracht. Deze gegevens zullen vervolgens ook weer moeten worden bijgehouden.

Een wijziging van de Nederlandse financiële verhoudingen is dan dus legitiem als bijgedragen wordt aan de egalisatie van gemeenschapsvoorzieningen. Het doel is immers om een zo goed mogelijke welvaartsverdeling tot stand te brengen. Bij de verdeling van de gemeenschapsvoorzieningen zal dan gebruik gemaakt worden van objectieve indicatoren van kostenverschillen. Deze kostenverschillen moeten door derden te bepalen en te controleren zijn. Tevens mag een gemeente deze indicatoren niet rechtstreeks kunnen beïnvloeden.

Een wijziging van de Nederlandse financiële verhoudingen is adequaat als er geen extra gegevens moeten worden bijgehouden en gecontroleerd voor de toedeling van financiële middelen. Bij adequaatheid dient bedacht te worden dat dit voor beide actoren, het Rijk en de gemeenten, zo zal moeten zijn.

De adequaatheid ten aanzien van het bijhouden van de gegevens, die gebruikt worden als verdeelmaatstaf, heeft vooral betrekking op het Rijk. De adequaatheid voor de gemeenten is meer gericht op het verkrijgen van een adequaat deel van de rijksmiddelen. Dit deel van de gemeentelijke inkomsten kan dan, eventueel aangevuld worden met de gelden verkregen uit de vrije belastingzoon, worden ingezet voor de bekostiging van de gemeentelijke taken. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat het Rijk ook gebaat is bij het 'adequaat' zijn van het budget van de gemeenten voor de gemeentelijke taken. Anders zouden er immers meer gemeenten een beroep doen op aanvullende financiering (artikel 12 status). En de door het Rijk gewenste niveau van uitvoering van gemeentelijke taken loopt dan gevaar.

### 3.3 Clusters Nederlandse gemeenten voor en na invoering BCF

In het onderzoek naar de stand van de financiële verhoudingen voor de drie genoemde perioden is het goed om eerst de diversiteit van de Nederlandse gemeenten in beeld te brengen. Deze kenmerken van de Nederlandse gemeenten zijn ook van invloed op de mogelijkheden voor een legitieme en adequate verdeling van het Gemeentefonds.

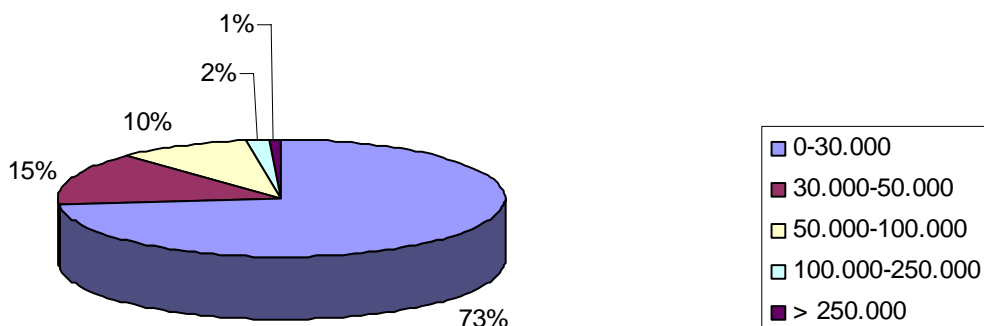
De Nederlandse gemeenten zijn in de periode 2001 tot en met 2006 in te delen in inwonerklassen. In de onderstaande tabel<sup>18</sup> is dit weergegeven.

<b>Gemeenten naar inwonerklassen 2001-2006</b>						
Inwonerklassen	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0-5.000	15	13	13	12	11	9
5.000-10.000	80	73	68	68	59	55
10.000-20.000	174	174	169	166	153	148
20.000-30.000	99	99	102	98	98	98
30.000-40.000	49	46	44	46	50	48
40.000-50.000	26	30	31	29	32	35
50.000-100.000	36	36	37	39	39	40
100.000-150.000	13	13	13	13	13	13
150.000-200.000	7	7	7	7	7	6
200.000-250.000	1	1	1	1	1	2
> 250.000	4	4	4	4	4	4
<i>Totaal</i>	<i>504</i>	<i>496</i>	<i>489</i>	<i>483</i>	<i>467</i>	<i>458</i>

In de genoemde periode verandert eigenlijk alleen het aantal gemeenten in de inwonerklassen tot 20.000. Dit aantal daalt met 57 in 6 jaar tijd. Het totale aantal gemeenten daalt met 46 in diezelfde periode. De bovenstaande gegevens zijn voor het jaar 2001 opgenomen in de onderstaande grafiek. De inwonerklassen zijn daarbij iets aangepast. Uit deze grafiek springt het relatief grote aantal gemeenten (73%) met minder dan 30.000 inwoners er uit.

<sup>18</sup> Deze tabel is gebaseerd op de databestanden met gegevens over de verdeling van de algemene uitkering. Deze bestanden heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op haar website geplaatst.

### Verdeling gemeenten naar inwonerklassen 2001



De financiële verhoudingen hebben, zowel voor, tijdens als na de invoering van het BCF, rekening te houden met een daling van het aantal gemeenten. Nog specifiek dient rekening te worden gehouden met het grote aantal gemeenten met minder dan 30.000 inwoners. In 2001, voor de invoering van het BCF, vormen deze gemeenten 73% van het totale aantal gemeenten. In 2004, na de invoering van het BCF, is hun aantal nog ruim 71% van het totale aantal gemeenten.

Niet alleen in aantal gemeenten is het aandeel van gemeenten met minder dan 30.000 inwoners aanzienlijk. Ook als de inwoneraantallen worden afgezet tegen de omvang van de totale Nederlandse bevolking is het aantal gemeenten met minder dan 30.000 inwoners aanzienlijk. Dit is opgenomen in de onderstaande tabel.

Inwonerklassen	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0 - 30.000	35%	35%	34%	33%	32%	31%
30.000 - 50.000	18%	18%	18%	18%	19%	20%
50.000 - 100.000	16%	16%	17%	17%	18%	18%
100.000 - 250.000	18%	18%	18%	19%	19%	19%
> 250.000	13%	13%	13%	13%	13%	13%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Een legitieme, maar toch adequate, verdeling zal dus rekening moeten houden met het gegeven dat er relatief veel inwoners in Nederland wonen in een gemeenten met minder dan 30.000 inwoners. Voor de invoering van het BCF deed 35% van de inwoners van Nederland voor gemeenschapsvoorzieningen een beroep op relatief kleine gemeenten. Na de invoering van het BCF daalt dit percentage in 2006 iets tot 31%.

De volgende paragraaf brengt de Nederlandse verhoudingen in beeld. In paragraaf 3.5 zal nader worden ingezoomd op de verdeling van de kosten voor bepaalde voor het BCF belangrijke gemeenschapsvoorzieningen over de Nederlandse gemeenten. Dit in relatie tot de hiertegenoverstaande financiële middelen.

### 3.4 Nederlandse financiële verhoudingen

#### 3.4.1 Inleiding

De Nederlandse financiële verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten bestaan globaal gezien uit een drietal geldstromen. Dit zijn de algemene uitkering uit het Gemeentefonds (hierna algemene uitkering), specifieke uitkeringen en de eigen inkomsten van gemeenten. Deze eigen inkomsten van gemeenten kunnen worden onderverdeeld in belastingen en heffingen.

De verdeling van de drie belangrijkste gemeentelijke inkomstenbronnen is in 2000 en 2005 (VNG, Gemeentefinanciënbericht 2005, blz. 13) als volgt:

Inkomsten van gemeenten in procenten	2000	2005 <sup>19</sup>
Eigen belastingen	8	12
Heffingen en rechten	9	9
Algemene uitkering	36	34
Specifieke uitkeringen	47	44

Duidelijk is dat in beide jaren de specifieke uitkeringen verhoudingsgewijs de grootste gemeentelijke inkomstenbron is. Het aandeel van zowel de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen is afgenomen. Het aandeel van de eigen belastingen is in 2005 ten opzichte van 2000 met 4% toegenomen.

Uit de toelichting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, maart 2007) valt af te lezen dat voor de verdeling van het Gemeentefonds 38 verdeelmaatstaven worden gebruikt. Daarnaast ontvangen alle gemeenten een vast bedrag. Voor de vier grote steden, Baarle-Nassau en de Waddeneilanden<sup>20</sup> zijn er afzonderlijke vaste bedragen vastgesteld. Gemeenten die te maken hebben met een gemeentelijke herindeling ontvangen tijdelijk een hogere algemene uitkering. Daarnaast zijn er in het kader van overgangregiems een aantal specifieke verdeelmaatstaven en een aantal integratie-uitkeringen. En tenslotte is er voor gemeenten met financiële problemen de mogelijkheid om een voor een vooraf bepaalde periode een aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds te krijgen.

De belastingcapaciteit per gemeente is door het Rijk in beeld gebracht. Als 'inkomstenmaatstaf' worden de WOZ-waarden meegenomen bij de verdeling van de algemene uitkering. Het is echter niet zo dat alleen de gemeenten met de laagste belastingcapaciteit een belastinguitkering van het Rijk ontvangen.

Het Rijk hanteert objectieve verdeelmaatstaven bij de verdeling van de algemene uitkering. Deze maatstaven zijn aangewezen als die zaken die de verschillen in kosten veroorzaken. De maatstaven zijn objectief in die zin dat gemeente ze zelf niet direct kunnen beïnvloeden. Zo kan bijvoorbeeld het aantal inwoners van een bepaalde gemeente worden afgelezen uit de gemeentelijke basisadministratie (hierna gba). Door middel van een verplichte gba-audit wordt door het ministerie van BZK toezicht gehouden op de gba.

<sup>19</sup> Door de door de VNG gekozen afronding komt het totaal van deze kolom niet uit op 100%.

<sup>20</sup> De gemeenten Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog.

Daarnaast maken de verdeelmaatstaven de kostenoriëntatie van het Gemeentefonds zichtbaar. Gemeenten met meer inwoners krijgen relatief meer rijksmiddelen dan gemeenten met minder inwoners. Hiervoor wordt de verdeelmaatstaf 'inwoners' gehanteerd. Indien er meer mensen per km<sup>2</sup> wonen dan nemen bijvoorbeeld de kosten van gemeenten voor openbare orde en veiligheid toe. Teneinde onder andere deze kostenveroorzaker te kunnen meenemen in de verdeling is de maatstaf 'omgevingsadressendichtheid' in gebruik.

Binnen de Nederlandse financiële verhoudingen worden niet alle kostenverschillen gecompenseerd. Het vraagstuk of kostenverschillen wel of niet zouden moeten worden meegenomen wordt voor advies voorgelegd aan de Rfv. De Rfv heeft geadviseerd om voor de in een aantal gemeenten gehouden burgemeestersreferenda geen vergoeding op te nemen in het Gemeentefonds. Volgens de Rfv (25-11-2005) is het een vrije keuze van een gemeenten om wel of geen burgemeestersreferenda te houden. Geadviseerd wordt dan ook om de gemeenten deze kosten zelf te laten betalen.

In het 'Overzicht specifieke uitkeringen van 2002' (2001, blz. 194) is opgenomen dat de aangewezen gemeenten van het Rijk een bijdrage in de kosten ontvangen voor 'geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en maatschappelijke opvang'. Doordat in deze aangewezen gemeenten dergelijke opvang wordt geboden behoeven niet alle gemeenten in Nederland een dergelijke vorm van opvang te creëren. De gemeente waarin wel een dergelijke voorziening is voorziet de regio daarmee van deze voorziening. Dergelijke gemeenten worden ook wel aangeduid als 'centrumgemeenten'. Deze financieringswijze komt bij meerdere specifieke uitkeringen voor.

### 3.4.2 Belastingen

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de mutaties in het aantal inwoners en de tarieven van de onroerende zaakbelasting voor de provincie Utrecht. Binnen de provincie Utrecht lijkt er geen directe relatie te bestaan tussen de mutatie in het aantal inwoners en de hoogte van de onroerende zaakbelasting. Voor 2006 lijkt er binnen deze provincie geen sprake te zijn van een belastingvlucht (exoduseffect) ten aanzien van deze gemeentelijke belasting. Indien er sprake zou zijn van een exoduseffect dan zou de gemeente met het hoogste tarief van de onroerende zaakbelastingen voor woningen te maken krijgen met de hoogste daling van het aantal inwoners. De belastingtarieven worden meestal vastgesteld in het laatste kwartaal van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor zij gaan gelden. Een soortgelijke relatie zou kunnen worden afgelezen uit het verschil tussen het aantal bedrijfsvestigingen en de hoogte van het o.z.b.-tarief voor niet-woningen, als er sprake zou zijn van een belastingvlucht.

De gemeente Loenen aan de Vecht heeft in 2006 het laagste tarief voor de o.z.b. van niet-woningen<sup>21</sup> in de provincie Utrecht<sup>22</sup>. Het aantal bedrijfsvestigingen is het op één na laagste in de provincie Utrecht<sup>23</sup>. Een daling van het aantal inwoners is niet alleen te verklaren uit het hebben van hogere belastingtarieven. Zo heeft de gemeente Vianen het laagste tarief voor o.z.b. woningen<sup>24</sup>. Vianen heeft per 1 januari 2006 19.694 inwoners. In 2005 waren dit er nog 19.840. Het aantal inwoners van de gemeente Bunnik is in vergelijking met 2005 in 2006 gestegen met 147 inwoners. Dit terwijl deze gemeente het hoogste o.z.b.-tarief voor woningen in de provincie heeft. Een verklaring voor het ontbreken van een directe relatie valt buiten het onderzoeksgebied van deze scriptie.

---

<sup>21</sup> Eigenaars- en gebruikersdeel.

<sup>22</sup> €3,48 bron Coelo 2007.

<sup>23</sup> Data algemene uitkering 2007, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>24</sup> Eigenaarsdeel.

### 3.4.2.1 Belastingen voor invoering BCF

Nu de situatie van de provincie Utrecht voor het jaar 2006 is geschetst is het natuurlijk interessant om ook het landelijke plaatje te schetsen. Gekozen is om dit te doen door de tien gemeenten<sup>25</sup> met de hoogste belastingdruk te vergelijken met de tien gemeenten met de laagste belastingdruk ten aanzien van de mutatie in het aantal inwoners. Als er in Nederland sprake zou zijn van een exodus-effect in het jaar 2002 dan is de verwachting dat het aantal inwoners in de tien gemeenten met de laagste belastingdruk zou toenemen. En het aantal inwoners in de tien gemeenten met de hoogste belastingdruk zou juist afnemen.

De volgende gemeenten zijn geselecteerd:

<b>Belastingdruk 2001</b>						
					<i>Gem.</i>	<i>Vershil</i>
		<i>1=laagste</i>	<i>Eenpersoons</i>	<i>Meerpersoons</i>	<i>Woning</i>	<i>inwoners</i>
<i>Gemeente</i>	<i>Provincie</i>	<i>523=hoogste</i>	<i>huishouden</i>	<i>huishouden</i>	<i>waarde</i>	<i>2001-2002</i>
Oostburg	Zeeland	1	643	751	190.000	154
Sluis-Aardenburg	Zeeland	2	684	770	209.000	7
Axel	Zeeland	3	689	773	190.000	36
Ameland	Friesland	4	647	785	272.000	19
Veenendaal	Utrecht	5	719	821	302.000	277
Katwijk	Zuid-Holland	6	706	832	353.000	302
Edam-Volendam	Noord-Holland	7	763	869	317.000	146
Texel	Noord-Holland	8	712	875	292.000	193
Skarsterlan	Friesland	9	875	875	262.000	220
Wester-Koggenland	Noord-Holland	10	728	881	334.000	78
Nuenen c. a.	Noord-Brabant	514	1.297	1.642	417.000	-34
Reusel-De Mierden	Noord-Brabant	515	1.222	1.667	388.000	-28
Bergambacht	Zuid-Holland	516	1.549	1.692	387.000	-44
Bloemendaal	Noord-Holland	517	1.600	1.728	834.000	266
Blaricum	Noord-Holland	518	1.425	1.749	838.000	-33
Ouderkerk	Zuid-Holland	519	1.623	1.794	327.000	47
Reeuwijk	Zuid-Holland	520	1.783	1.855	463.000	43
Boskoop	Zuid-Holland	521	1.392	1.858	350.000	142
Abcoude	Utrecht	522	1.828	1.929	481.000	37
Rozendaal	Gelderland	523	1.998	2.053	691.000	23

In de eerste twee kolommen wordt de gemeentenaam en de provincie waarin de gemeente ligt opgenomen. De derde kolom geeft aan welk rangnummer de gemeente heeft ten aanzien van de belastingdruk voor het jaar 2001. In de vierde en de vijfde kolom worden de tarieven voor een één- en meerpersoonshuishouden gespecificeerd. Daarna is de gemiddelde woningwaarde in de desbetreffende gemeente vermeld. En in de laatste kolom is de mutatie van het aantal inwoners van 1 januari 2001 ten opzichte van 1 januari 2002 opgenomen.

Op het eerste gezicht lijken de tien gemeenten met de laagste belastingdruk er in ieder geval meer inwoners bij te hebben gekregen in die periode. Niet alle gemeenten met de hoogste belastingdruk hebben te maken gekregen met een daling van het aantal inwoners. Het inwoneraantal van de gemeente Bloemendaal is met 266 inwoners toegenomen. Van vluchten voor hoge belastingdruk in Nederland zijn voor die periode geen harde cijfers gevonden.

<sup>25</sup> Gebruik is gemaakt van tabel 5 opgenomen in de Atlas van de lokale lasten 2001 (herziene editie) van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden; Groningen, 2001 (blz. 115-124). Bij deze tabel lopen de rangnummers van 1 (laagste belastingdruk) op tot 523 (hoogste belastingdruk). Het aantal vermeldingen is hoger dan het aantal gemeenten in 2001, omdat ook de deelgemeenten zijn opgenomen.



Het totaal aantal inwoners in Nederland nam van 1 januari 2001 tot 1 januari 2002 toe met 118.210. Dit is een stijging van 0,7% ten opzichte van het begin van 2001. Bij de tien gemeenten met de laagste belastingdruk zou de stijging van het aantal inwoners in die periode in ieder geval uit moeten komen boven de 0,7%. In de onderstaande tabel is de stijging van het aantal inwoners in die periode uitgedrukt in een percentage. Vervolgens is het verschil aangegeven met de gemiddelde landelijke stijging van het aantal inwoners.

<b>Belastingdruk 2001</b>						
			<i>Vershil</i>	<i>Aantal</i>	<i>2001</i>	<i>Mutatie</i>
		<i>1=laagste</i>	<i>inwoners</i>	<i>inwoners</i>	<i>2002</i>	<i>t.o.v. land</i>
<i>Gemeente</i>	<i>Provincie</i>	<i>523=hoogste</i>	<i>2001-2002</i>	<i>2001</i>	<i>% mutatie</i>	<i>0,7%</i>
Oostburg	Zeeland	1	154	18.034	0,9%	0,2%
Sluis-Aardenburg	Zeeland	2	7	6.560	0,1%	-0,6%
Axel	Zeeland	3	36	12.280	0,3%	-0,4%
Ameland	Friesland	4	19	3.545	0,5%	-0,2%
Veenendaal	Utrecht	5	277	60.392	0,5%	-0,2%
Katwijk	Zuid-Holland	6	302	41.005	0,7%	0,0%
Edam-Volendam	Noord-Holland	7	146	27.687	0,5%	-0,2%
Texel	Noord-Holland	8	193	13.535	1,4%	0,7%
Skarsterlan	Friesland	9	220	27.019	0,8%	0,1%
Wester-Koggenland	Noord-Holland	10	78	13.574	0,6%	-0,1%
Nuenen c. a.	Noord-Brabant	514	-34	23.679	-0,1%	-0,8%
Reusel-De Mierden	Noord-Brabant	515	-28	12.457	-0,2%	-0,9%
Bergambacht	Zuid-Holland	516	-44	9.269	-0,5%	-1,2%
Bloemendaal	Noord-Holland	517	266	16.831	1,6%	0,9%
Blaricum	Noord-Holland	518	-33	9.376	-0,4%	-1,1%
Ouderkerk	Zuid-Holland	519	47	8.103	0,6%	-0,1%
Reeuwijk	Zuid-Holland	520	43	12.855	0,3%	-0,4%
Boskoop	Zuid-Holland	521	142	15.084	0,9%	0,2%
Abcoude	Noord-Holland	522	37	8.487	0,4%	-0,3%
Rozendaal	Gelderland	523	23	1.506	1,5%	0,8%

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de stijging van het inwoneraantal van een aantal gemeenten met de hoogste belastingdruk niet te verklaren is uit de landelijke stijging van het aantal inwoners. Het inwoneraantal van de gemeenten Bloemendaal, Boskoop en Rozendaal stijgen meer dan het landelijk gemiddelde. Van de aanvankelijke stijging van het inwoneraantal van alle tien gemeenten met de laagste belastingdruk blijft in slechts een aantal gevallen nog iets over.

### 3.4.2.2 Belastingen na invoering BCF

Indien we dezelfde exercitie herhalen voor het jaar 2003<sup>26</sup> dan komt het volgende beeld naar voren. Een aantal gemeenten die behoorden tot de gemeenten met de laagste belastingdruk zien we in 2003 niet meer terugkomen. Dit omdat deze gemeenten te maken hebben gekregen met een gemeentelijke herindeling. Zeven van tien gemeenten met de hoogste belastingdruk over 2001 komen ook weer in dit deel van de tabel van 2003 terug.

Belastingdruk 2003					
					Vershil
		1=laagste	Eenpersoons	Meerpersoons	inwoners
Gemeente	Provincie	518=hoogste	huishouden	huishouden	2003-2004
Ameland	Friesland	1	320	387	-51
Veere	Zeeland	2	425	438	43
Skarsterlan	Friesland	3	447	447	-162
Didam	Gelderland	4	367	450	166
Wester-Koggenland	Noord-Holland	5	369	453	136
Dinxperlo	Gelderland	6	338	455	-13
Vianen	Zuid-Holland	7	398	458	94
Zevenaar	Gelderland	8	409	465	49
Texel	Noord-Holland	9	380	467	-90
Groesbeek	Gelderland	10	325	472	-100
Bloemendaal	Noord-Holland	509	865	926	-123
Boskoop	Zuid-Holland	510	705	939	-3
Nuenen c. a.	Noord-Brabant	511	738	945	-147
Bunnik	Utrecht	512	848	950	-24
Haaren	Noord-Brabant	513	767	951	-6
Reeuwijk	Zuid-Holland	514	924	959	-44
Blaricum	Noord-Holland	515	822	978	-52
Rozendaal	Gelderland	516	969	994	-18
Abcoude	Utrecht	517	1.005	1.057	29
Wassenaar	Zuid-Holland	518	936	1.069	-156

De indeling van de tabel voor 2003 is vrijwel identiek aan de indeling van de tabel van 2001. Alleen de gemiddelde woningwaarden zijn niet meer opgenomen. In de laatste kolom is de mutatie van het inwoneraantal van 1 januari 2003 ten opzichte van 1 januari 2004 opgenomen.

Niet voor alle gemeenten met de laagste belastingdruk geldt dat het inwoneraantal is gestegen. Vrijwel alle gemeenten, met uitzondering van Abcoude, die behoren tot de tien gemeenten met de hoogste belastingdruk hebben te maken gekregen met een daling van het aantal inwoners. De dalingen van het inwoneraantal van de gemeenten Boskoop en Haaren blijven beperkt. De stijging van het inwoneraantal van Bloemendaal in het jaar 2001 blijft in 2003 niet behouden. De verwachting dat de gemeenten met een hoge belastingdruk te maken zullen krijgen met een daling van het aantal inwoners als gevolg van het exodus-effect lijkt in eerste instantie te kloppen. Echter de verwachting dat gemeenten met de laagste belastingdruk te maken zullen krijgen met een stijging van het aantal inwoners komt niet uit.

<sup>26</sup> Gebruik is gemaakt van tabel 11 opgenomen in de Atlas van de lokale lasten 2003 van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden; Groningen, 2003 (blz. 111-121). Bij deze tabel lopen de rangnummers van 1 (laagste belastingdruk) op tot 518 (hoogste belastingdruk). Het aantal vermeldingen is hoger dan het aantal gemeenten in 2003, omdat ook de deelgemeenten zijn opgenomen.

Landelijke gezien is tussen 1 januari 2003 en 1 januari 2004 het inwoneraantal gestegen met 65.460 inwoners. Dit is een stijging van 0,4% ten opzichte van het inwoneraantal aan het begin van 2003. Indien we ook voor het jaar 2003 de stijging van het inwoneraantal leggen naast het landelijke beeld dan resulteert dit in de onderstaande tabel.

<b>Belastingdruk 2003</b>						
			<i>Vershil</i>			
		<i>1=laagste</i>	<i>inwoners</i>			<i>t.o.v. land</i>
<i>Gemeente</i>	<i>Provincie</i>	<i>518=hoogste</i>	<i>2003-2004</i>	<i>2003</i>	<i>% mutatie</i>	<i>0,4%</i>
Ameland	Friesland	1	-51	3.576	-1,4%	-1,8%
Veere	Zeeland	2	43	22.087	0,2%	-0,2%
Skarsterlan	Friesland	3	-162	27.258	-0,6%	-1,0%
Didam	Gelderland	4	166	16.784	1,0%	0,6%
Wester-Koggenland	Noord-Holland	5	136	13.765	1,0%	0,6%
Dinxperlo	Gelderland	6	-13	8.582	-0,2%	-0,6%
Vianen	Zuid-Holland	7	94	19.743	0,5%	0,1%
Zevenaar	Gelderland	8	49	25.965	0,2%	-0,2%
Texel	Noord-Holland	9	-90	13.825	-0,7%	-1,1%
Groesbeek	Gelderland	10	-100	18.939	-0,5%	-0,9%
Bloemendaal	Noord-Holland	509	-123	17.045	-0,7%	-1,1%
Boskoop	Zuid-Holland	510	-3	15.228	0,0%	-0,4%
Nuenen c. a.	Noord-Brabant	511	-147	23.514	-0,6%	-1,0%
Bunnik	Utrecht	512	-24	14.111	-0,2%	-0,6%
Haaren	Noord-Brabant	513	-6	14.043	0,0%	-0,4%
Reeuwijk	Zuid-Holland	514	-44	12.904	-0,3%	-0,7%
Blaricum	Noord-Holland	515	-52	9.309	-0,6%	-1,0%
Rozendaal	Gelderland	516	-18	1.527	-1,2%	-1,6%
Abcoude	Utrecht	517	29	8.595	0,3%	-0,1%
Wassenaar	Zuid-Holland	518	-156	25.662	-0,6%	-1,0%

In het jaar 2003 hebben alle gemeenten met de hoogste belastingdruk te maken gekregen met een daling van het aantal inwoners afgezet tegen de landelijke stijging. Voor drie gemeenten met de laagste belastingdruk (Didam, Wester-Koggenland en Vianen) stijgt het aantal inwoners verhoudingsgewijs meer dan het landelijke beeld.

### 3.4.3 Specifieke uitkeringen

Volgens het 'Overzicht specifieke uitkeringen 2002' (Osu, blz. 9) zijn er in dat jaar circa 151 specifieke uitkeringen. Het totaalbedrag aan specifieke uitkeringen komt uit op circa €16,2 mld. Gemeenten ontvangen hiervan circa €13,33 mld., dat is circa 82,12% (Osu 2002, blz.12) .

Voor het jaar 2003 ligt het aantal specifieke uitkeringen op 152. De totale omvang van de specifieke uitkeringen in geld kwam in 2003 uit op circa €17,5 mld. Gemeenten ontvangen hiervan circa €14,9 mld., dat is circa 85% (Osu 2003, blz. 23). Hierbij is de uitkering uit het BCF niet aangemerkt als specifieke uitkering. In 2005 komt het aantal specifieke uitkeringen uit op ongeveer 150 (Gemeentefinanciënbericht 2005, VNG, blz. 39). De omvang voor gemeenten komt uit op circa 15,1 mld.

De omvang van het BCF wordt bij de Septembercirculaire 2002 van het Gemeentefonds (blz. 18) ingeschat op ruim €1,1 mld. De geldstroom van het BCF is daarom aanzienlijk. Het is ruim 6% van de totale omvang aan specifieke uitkeringen. En ruim 8% van de totale omvang van het Gemeentefonds in dat jaar (blz. 17).

### 3.4.4 Voorschriften van het Rijk voor en na invoering BCF

Het Rijk beschrijft bijvoorbeeld in de Wet Werk en Bijstand dat gemeenten inwoners die voldoen aan bepaalde vereisten bijstand moeten verlenen. Als centrale overheid schrijft het Rijk aan gemeenten veel voorzieningen verplicht voor. De middelen voor deze medebewindstaken zijn veelal opgenomen in de algemene uitkering. Het Rijk schrijft niet voor dat gemeenten met een bepaalde omvang een bepaald percentage aan openbaar groen moeten hebben. Met uitzondering van de verantwoordelijkheden ten aanzien van de verkeersveiligheid en de volksgezondheid zijn er geen kwalitatieve voorschriften ten aanzien van het onderhoud van het openbaar groen.

Binnen de door het Rijk gestelde kaders zijn de gemeenten vrij in de uitvoering en de keuzen in de uitvoering van de gemeentelijke taken. Bij de financiering van de gemeentelijke taken voor de invoering van het BCF waren de beleidskeuzen geen onderdeel van de financiële verhoudingen. Na de invoering van het BCF is de keuze tussen in- of uitbesteden onderdeel geworden van de financiële verhoudingen. Iedere gemeente of die nu wel of niet uitbesteed krijgt te maken met een korting op het Gemeentefonds. Door middel van het BCF schrijft het Rijk indirect de verhouding tussen de in te besteden en uit te besteden gemeentelijke taken voor.

### 3.5 Adequaatheid

In paragraaf 3.2 is het verband tussen adequaatheid en legitimiteit besproken. In de volgende paragrafen zal nader onderzoek worden gedaan naar de adequaatheid. Adequaatheid is in eerste instantie bezien vanuit het perspectief van het Rijk. Vervolgens komt het perspectief vanuit de gemeenten naar voren.

#### 3.5.1 Adequaatheid Rijk

In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van het aantal verdeelmaatstaven in de periode 2001 tot en met 2006.

Aantal verdeelmaatstaven	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Meicirculaire	40	43 <sup>27</sup>	44 <sup>28</sup>	44	44	51 <sup>29</sup>
Septembercirculaire	40	43	44	44	44	51

De verdeelmaatstaven voor het vaste bedrag van de vier grootste gemeenten zijn hierin niet opgenomen. Ditzelfde is van toepassing op de vier verdeelmaatstaven voor het vaste bedrag van de Waddeneilanden. Ook zijn de verfijningen voor de omvangrijke bebouwing en de drie maatstaven die gebruikt worden bij een gemeentelijke herindeling niet meegenomen. Ook de uitkeringsfactor is niet meegerekend als verdeelmaatstaf.

<sup>27</sup> Extra 3 verdeelmaatstaven voor de decentralisatie van onderwijshuisvesting, verlagen leerplichtige leeftijd en klassenverkleining.

<sup>28</sup> Opsplitsing in twee verdeelmaatstaven van de maatstaf voor Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).

<sup>29</sup> De uitsplitsing van de inkomstenmaatstaf in drie verdeelmaatstaven. Daarnaast zijn er extra maatstaven gecreëerd voor ouderen 75-85 jaar, eenouderhuishoudens en inwoners met een laaginkomen dat boven de drempel uitkomt (10% aantal woonruimten). Tevens is het aantal onderwijsmaatstaven met twee toegenomen.

### 3.5.2 Adequaatheid gemeenten

Adequaatheid kan worden gezien in kwantitatieve zin en in kwalitatieve zin. De kwantitatieve zin van adequaatheid spitst zich dan toe op de relatieve omvang van de kosten en de relatieve omvang van de daarmee samenhangende inkomsten vanuit de algemene uitkering. De kwalitatieve zin van adequaatheid richt zich meer op de kwaliteit van de gemeenschapsvoorzieningen. De beoordeling van deze zin van adequaatheid is afhankelijk van de politieke voorkeuren die binnen de gekozen context gelden. Zo zal een 'echte liberaal' het aantal taken waarop de overheid zich zou moeten richten zo klein mogelijk willen houden. Zijn buurman daarentegen is een 'echte socialist' en hij wil juist dat de overheid zich op meer taken zou richten dan nu het geval is.

Om te voorkomen dat dergelijke waardeoordelen onderdeel zouden uitmaken van dit onderzoek heb ik er voor gekozen om mij te richten op de adequaatheid in kwantitatieve zin. De 'kwantitatieve adequaatheid' van de toedeling van financiële middelen via het Gemeentefonds is in beeld gebracht door een formule te gebruiken. Van de gemeentelijke uitgaven van dat jaar worden de inkomsten uit het Gemeentefonds afgetrokken. Indien de resultante positief is dan zal dit door de gemeenten goed moeten worden gemaakt uit de vrije belastingzoom. Hierbij ga ik er dan van uit dat gemeenten structurele uitgaven structureel dekken en er dus geen beroep zal worden gedaan op het vermogen (reserves en voorzieningen). Dit is ook hoe het financieel economisch gezien zou moeten. De omvang van de vrije belastingzoom is het grootst op het eerste aspiratieniveau. Op het derde aspiratieniveau is de vrije belastingzoom het kleinst. Voor het vierde aspiratieniveau is de vrije belastingzoom afhankelijk van de vaststelling door het Rijk.

De verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds hebben een relatie met de in het kader van informatie voor derden (IV3) gehanteerde 'functies'<sup>30</sup>. Hierbij worden de relaties zoals deze door het ministerie van BZK worden toegepast in hun jaarlijkse uitgave van het boekje 'kengetallen' als uitgangspunt genomen. Deze relaties zijn opgenomen in de onderstaande tabel. De focus van het BCF is op de gemeenschapsvoorzieningen. Daarom zullen de functies van wegen en water, groen, reiniging en riolering in beeld worden gebracht. De bedragen zijn opgenomen in euro's per inwoner.

Cluster AU/ Functies	Wegen en water	Groen	Reiniging	Riolering
	210	530 (groene sportterreinen)	721	722
	211	550		
	213	560		
	214	724		
	50% van de toeristenbelasting			

#### 3.5.2.1 Adequaatheid gemeenten voor invoering BCF

Voor de jaren 2001 tot en met 2007 is een aantal tabellen opgesteld die de kwantitatieve adequaatheid in beeld brengen. Deze tabellen zijn in zijn geheel opgenomen in de bijlagen<sup>31</sup>. Deze tabellen bestaan uit drie delen. In het eerste deel is het saldo (lasten min baten) van de geraamde gemeentelijke uitgaven per inwonersklasse opgenomen. Het tweede deel van de tabel bestaat uit de inkomsten die gemeenten ontvangen uit de algemene uitkering (in de tabel afgekort tot AU) voor het desbetreffende cluster. Hierbij is uitgegaan van de Septembercirculaire van het voorafgaande jaar. De bedragen zijn vermenigvuldigd met de uitkeringsfactor.

<sup>30</sup> Voorgeschreven codering.

<sup>31</sup> Zie bijlage 2.

Tevens zijn de bedragen omgerekend naar euro's per inwoner. Het laatste deel van de tabel bestaat uit de verschillen tussen de eerste twee delen van de tabel. Vanaf 2004 is ook in de algemene uitkering een cluster reiniging opgenomen. De negatieve bedragen in het derde deel van de tabel geven aan dat er voor dat cluster meer aan algemene uitkering is ontvangen dan er door de gemeenten binnen die inwonersklasse per saldo is uitgegeven.

In deze paragraaf zullen de tabellen nader worden besproken. De tabellen van 2001 tot en met 2007 van de bijlagen zijn aan het einde van deze paragraaf samengevat in een aantal grafieken. Deze grafieken geven de verschillen weer voor het desbetreffende cluster van het Gemeentefonds over de genoemde jaren.

Het aantal euro's per inwoner dat wordt uitgegeven aan wegen en water varieert in 2001 van 96 tot 167. De variatie van de uitgaven voor het openbare groen loopt van €60 tot €84 per inwoner. Voor de reinigingsuitgaven loopt de variatie van €5 tot €14 per inwoner. In euro's per inwoner loopt de variatie voor de riolering uitgaven van 3 tot 20 per inwoner.

In 2001 loopt de variatie van de inkomsten voor het cluster 'wegen en water' van €115 tot €169 per inwoner. De variatie van de inkomsten voor het openbare groen loopt van €64 tot €72 per inwoner en voor de riolering van min €2 tot plus €2 per inwoner.

De gemeenten met minder dan 5.000 inwoners ontvangen €67 per inwoner meer dan zij uitgeven aan de functies die behoren bij het cluster 'wegen en water'. Gemeenten met meer dan 250.000 inwoners gaven €6 per inwoner meer uit dan zij voor dit cluster ontvingen uit het Gemeentefonds.

De gemeenten met minder dan 5.000 inwoners gaven €17 per inwoner meer uit dan zij ontvingen uit het Gemeentefonds voor het cluster 'groen'. Gemeenten in de klasse van 150.000 tot 250.000 inwoners ontvingen €9 per inwoner meer dan zij voor de 'groenfuncties' uitgaven.

Alle gemeenten gaven meer uit aan de 'rioolfuncties' dan zij ontvingen uit het Gemeentefonds. De gemeenten met minder dan 5.000 inwoners gaven €22 per inwoner meer uit dan zij ontvingen. Gemeenten met meer dan 250.000 inwoners gaven €2 per inwoner meer uit dan zij voor dit cluster ontvingen uit het Gemeentefonds.

<b>2001</b>	Laagste	Ongewogen gemiddelde	Hoogste	Inwonersklasse laagste (x 1.000)	Inwonersklasse hoogste (x 1.000)
<i>Vershil*</i>					
Wegen en water	-67	-14	6	< 5	> 250
Groen	-9	2	17	150 - 250	< 5
Reiniging	5	9	14	5 - 10	100 - 150
Riolering	2	12	22	> 250	< 5

\*) Negatieve bedragen geven aan dat er meer ontvangen wordt van het betreffende cluster uit het Gemeentefonds dan er wordt uitgegeven.

In 2001 is de (compensabele) btw nog opgenomen als last in de gemeentelijke uitgaven. Via de verdeling van het Gemeentefonds wordt nog niet specifiek op de (compensabele) btw gelet. Ten aanzien van de kwantitatieve allocatie valt een aantal zaken op. Voor het totaal van de genoemde gemeenschapsvoorzieningen kennen alleen de inwonersklassen van minder dan 5.000 inwoners en die van 150.000 tot 250.000 inwoners een voordelig resultaat. Dit voordeel is respectievelijk €18 per inwoner en €15 per inwoner. Gemeenten met minder dan 5.000 inwoners heffen in 2001 aan onroerende zaakbelastingen en roerende zaakbelastingen €134 per inwoner. Indien deze gemeenten het voordeel (€18) niet zouden ontvangen, dan zouden zij de genoemde belastingen ter compensatie met circa 15% moeten laten stijgen.

Het totale nadeel op de voor het BCF relevante clusters van gemeenten met tussen de 100.000 en de 150.000 inwoners (€25) heeft een stijging van de genoemde belastingen<sup>32</sup> met circa 13% tot gevolg.

Het aantal euro's per inwoner dat wordt uitgegeven aan wegen en water varieert in 2002 van 107 tot 189. De variatie van de uitgaven voor het openbare groen loopt van €58 tot €93 per inwoner. Voor reinigingsuitgaven loopt de variatie van €6 tot €15 per inwoner. Per inwoner loopt de variatie voor de uitgaven die behoren bij het cluster 'riolering' van €4 tot €20.

In 2002 loopt de variatie van de inkomsten voor het cluster 'wegen en water' van €119 tot €186 inwoner. De variatie van de inkomsten uit het cluster 'groen' loopt van €66 tot €74 per inwoner. Voor het cluster 'riolering' loopt deze van min €2 tot plus €2 per inwoner.

De gemeenten met minder dan 5.000 inwoners ontvingen €79 per inwoner meer dan zij uitgaven voor dit cluster. Gemeenten met meer dan 250.000 inwoners ontvingen €22 per inwoner meer dan zij voor de 'weg en waterfuncties' uitgaven.

In 2002 ontvingen vrijwel alle gemeenten meer uit het Gemeentefonds dan zij voor de 'groenfuncties' uitgaven. De uitzondering hierop zijn de gemeenten met tussen de 150.000 en de 250.000 inwoners. Zij gaven €13 per inwoner meer uit dan zij ontvingen. Gemeenten met minder dan 5.000 inwoners ontvingen €21 per inwoner meer dan zij voor de 'groenfuncties' uitgaven.

Alle gemeenten gaven meer uit dan zij van het Rijk ontvingen via het Gemeentefonds voor het cluster 'riolering'. De gemeenten met tussen de 100.000 en de 150.000 inwoners gaven €19 per inwoner meer uit dan zij ontvingen. Gemeenten met meer dan 250.000 inwoners gaven €2 euro's per inwoner meer uit dan zij voor dit cluster ontvingen uit het Gemeentefonds.

2002	Laagste	Ongewogen gemiddelde	Hoogste	Inwonerklasse laagste (x 1.000)	Inwonerklasse hoogste (x 1.000)
<i>Vershil*</i>					
Wegen en water	-79	-11	22	< 5	> 250
Groen	-13	5	21	150 - 250	< 5
Reiniging	6	9	15	20 - 50 50 - 100	100 - 150
Riolering	2	12	19	> 250	100 - 150

\*) Negatieve bedragen geven aan dat er meer ontvangen wordt van het betreffende cluster uit het Gemeentefonds dan er wordt uitgegeven.

In 2002 is het BCF nog niet ingevoerd. Via de verdeling van het Gemeentefonds wordt nog niet specifiek op de (compensabele) btw gelet. Ten aanzien van de kwantitatieve allocatie valt een aantal zaken op. Het voordeel voor het totaal van de voor het BCF relevante gemeenschapsvoorzieningen van gemeenten met minder dan 5.000 inwoners is opgelopen tot €28 per inwoner. Gemeenten met tussen de 150.000 en de 250.000 inwoners zien hun voordeel teruglopen tot €7 per inwoner. Gemeenten met minder dan 5.000 inwoners heffen in 2002 aan onroerende zaakbelastingen en roerende zaakbelastingen €148 per inwoner. Indien deze gemeenten dit voordeel (€28) niet zouden ontvangen, dan zouden in deze gemeenten de genoemde belastingen ter compensatie met circa 23% moeten stijgen. Het totale nadeel van gemeenten met tussen de 100.000 en de 150.000 inwoners (€41) heeft een stijging van de genoemde belastingen<sup>33</sup> met circa 23% tot gevolg.

<sup>32</sup> Deze gemeenten heffen €219 per inwoner in 2001.

<sup>33</sup> Deze gemeenten heffen €220 per inwoner in 2002.

### 3.5.2.2 Adequaatheid gemeenten na invoering BCF

Vanaf 2003 worden de budgetten ontdaan van compensabele btw. De compensabele btw wordt ontvangen vanuit het BCF. Het bedrag dat uit het Gemeentefonds wordt gehaald als voeding voor het BCF vindt in verband met het kasstelsel van het Rijk pas plaats in 2004<sup>34</sup>.

Het aantal euro's per inwoner dat wordt uitgegeven aan wegen en water varieert in 2003 van 100 tot 175. De variatie van de uitgaven voor het openbare groen loopt van €56 tot €101 per inwoner. Voor de uitgaven met betrekking tot de reiniging loopt de variatie van €3 tot €13 per inwoner. In euro's per inwoner loopt de variatie voor de rioleringsuitgaven van 3 tot 18 euro's per inwoner.

In 2003 loopt de variatie van de inkomsten voor het cluster 'wegen en water' van €130 tot €202 per inwoner. De variatie van de inkomsten voor het cluster 'groen' loopt van €71 tot €80 per inwoner en voor het cluster 'riolering' van min €3 tot plus €3 per inwoner.

De gemeenten met minder dan 5.000 inwoners ontvingen €102 per inwoner meer dan zij uitgaven voor dit cluster. Gemeenten met tussen de 50.000 en de 100.000 inwoners ontvingen evenveel als zij voor dit 'wegen en waterfuncties' uitgaven.

In 2003 gaven vrijwel alle gemeenten meer uit dan zij uit het Gemeentefonds voor de 'groenfuncties' ontvingen. De uitzonderingen hierop zijn de inwonerklassen van 150.000 tot 250.000 en 150.000 tot 250.000. Zij ontvingen respectievelijk €2 per inwoner en €21 per inwoner meer uit dan zij uitgaven.

Bijna alle gemeenten gaven meer uit dan zij van het Rijk ontvingen via het Gemeentefonds voor het cluster 'riolering'. De uitzondering hierop is de inwonerklasse met meer dan 250.000 inwoners. Zij gaven evenveel uit als zij ontvingen uit het Gemeentefonds. De gemeenten met minder dan 5.000 inwoners gaven €19 per inwoner meer uit dan zij ontvingen.

2003	Laagste	Ongewogen gemiddelde	Hoogste	Inwonerklasse laagste (x 1.000)	Inwonerklasse hoogste (x 1.000)
<i>Vershil*</i>					
Wegen en water	-102	-21	0	< 5	50 - 100
Groen	-21	3	23	150 - 250	< 5
Reiniging	3	8	13	5 - 10	100 - 150
Riolering	0	11	19	> 250	< 5

\*) Negatieve bedragen geven aan dat er meer ontvangen wordt van het betreffende cluster uit het Gemeentefonds dan er wordt uitgegeven.

In 2003 is het BCF ingevoerd, de gemeentelijke lasten zijn vanaf dat moment exclusief (compensabele) btw opgenomen. De uitname uit het Gemeentefonds vindt pas plaats in 2004. Ten aanzien van de kwantitatieve allocatie valt een aantal zaken op. Het voordeel voor het totaal van de genoemde gemeenschapsvoorzieningen van gemeenten met minder dan 5.000 inwoners is opgelopen tot €50 per inwoner. Het voordeel van gemeenten met tussen de 150.000 en de 250.000 inwoners loopt op tot €14 per inwoner. Gemeenten met minder dan 5.000 inwoners heffen in 2003 aan onroerende zaakbelastingen en roerende zaakbelastingen €177 per inwoner. Indien deze gemeenten dit voordeel (€50) niet zouden ontvangen, dan zouden zij de genoemde belastingen ter compensatie met circa 39% moeten laten stijgen. Het totale nadeel van gemeenten met tussen de 100.000 en de 150.000 inwoners (€26) heeft een stijging van de genoemde belastingen<sup>35</sup> met circa 12% tot gevolg.

<sup>34</sup> De uitbetaling van de BCF-declaraties vindt plaats op 1 juli van het volgende jaar.

<sup>35</sup> Deze gemeenten heffen €238 per inwoner in 2003.



Vanaf 2004 is het cluster 'reiniging' opgenomen in het Gemeentefonds. De bedragen zijn vanaf dan exclusief de inkomsten uit het BCF. In 2006 is er een bestuurlijk akkoord bereikt tussen de VNG<sup>36</sup> en de beheerders van het Gemeentefonds met betrekking tot de voeding van het BCF. Er is door de gemeenten meer gedeclareerd bij het BCF dan er is uitgenomen uit het Gemeentefonds. Vanaf 2007 zal de structurele uitname uit het Gemeentefonds €300 mln. hoger zijn dan in de voorafgaande jaren. Daarnaast zal er een correctie op de uitname volgen voor de jaren tot en met 2006. Vanaf 2006 wordt er in vier jaar €760 mln. extra uit het Gemeentefonds gehaald. Deze correctie is bijna 70% van de jaarlijkse uitname uit het Gemeentefonds.

Het aantal euro's per inwoner dat wordt uitgegeven aan wegen en water varieert in 2004 van 89 tot 180. De variatie van de uitgaven voor groen loopt van €57 tot €108 per inwoner. Voor reiniging loopt de variatie van €82 tot €148 per inwoner. In euro's per inwoner loopt de variatie voor riolering van 51 tot 81.

In 2004 loopt de variatie van de inkomsten voor het cluster 'wegen en water' van €109 tot €182 per inwoner. De variatie van de inkomsten voor groen loopt van €67 tot €75 per inwoner en voor riolering van min €9 tot min €4 per inwoner. Vanaf 2004 is het cluster 'reiniging' afzonderlijk zichtbaar gemaakt binnen het Gemeentefonds. Alle gemeenten worden dan voor circa €4 per inwoner gekort op hun algemene uitkering.

De gemeenten met meer dan 250.000 inwoners ontvingen €61 per inwoner meer dan zij uitgaven voor het functies te behoren bij het cluster 'wegen en water'. Gemeenten met tussen de 20.000 en de 50.000 inwoners gaven €18 per inwoner meer uit dan zij uit het Gemeentefonds ontvingen.

In 2004 gaven vrijwel alle gemeenten voor de 'groenfuncties' meer uit dan zij uit het Gemeentefonds ontvingen. De uitzondering hierop is de inwonerklassse van 5.000 tot 10.000 inwoners. Deze gemeenten ontvingen €10 per inwoner meer dan zij uitgaven. Gemeenten met meer dan 250.000 inwoners gaven €33 per inwoner meer uit dan zij ontvingen.

Gemeenten met tussen de 20.000 en 50.000 ontvingen €3 per inwoner meer dan zij uitgaven voor de functies die behoren bij de 'reiniging'. Dit geldt ook voor de gemeenten met een inwoneraantal van 150.000 tot 250.000. Gemeenten met tussen de 10.000 en 20.000 inwoners gaven €18 per inwoner meer uit dan zij ontvingen uit het cluster 'reiniging'.

Alle gemeenten gaven voor de functie 'riolering' meer uit dan zij hiervoor van het Rijk ontvingen via het Gemeentefonds. Voor gemeenten in de inwonerklassen minder dan 5.000, van 5.000 tot 10.000, van 20.000 tot 50.000 en van 50.000 tot 100.000 gaven €10 per inwoner meer uit dan zij ontvingen. Gemeenten met een inwoneraantal van 10.000 tot 20.000 gaven €20 per inwoner meer uit dan zij ontvingen.

---

<sup>36</sup> Bestuurlijk akkoord van 4 april 2006 tussen VNG, IPO en de fondsbeheerders.

2004	Laagste	Ongewogen gemiddelde	Hoogste	Inwonerklasse laagste (x 1.000)	Inwonerklasse hoogste (x 1.000)
<i>Verschil*</i>					
Wegen en water	-61	-5	18	> 250	20 - 50
Groen	-10	11	33	5 - 10	> 250
Reiniging	-3	4	18	20 - 50 150 - 250	10 - 20
Riolering	10	14	20	< 5 5 - 10 20 - 50 50 - 100	10 - 20

\*) Negatieve bedragen geven aan dat er meer ontvangen wordt van het betreffende cluster uit het Gemeentefonds dan er wordt uitgegeven.

De financiële gevolgen van de invoering van het BCF zijn vanaf 2004 volledig zichtbaar. Indien het BCF zuiver de noodzakelijke fine-tuning is, dan zouden de verschillen vanaf 2004 beperkt moeten blijven tot herverdelingseffecten van enkele euro's per inwoner. Ten aanzien van de kwantitatieve allocatie valt een aantal zaken op. Het voordeel voor het totaal van de genoemde gemeenschapsvoorzieningen van gemeenten met minder dan 5.000 inwoners is omgeslagen in een nadeel van €36 per inwoner. Gemeenten met meer dan 250.000 inwoners kennen nu een voordeel van €8 per inwoner. Het grootste nadeel (€44) is voor de gemeenten met tussen de 10.000 en de 20.000 inwoners. Gemeenten in deze inwonerklasse heffen in 2004 aan onroerende zaakbelastingen en roerende zaakbelastingen €169 per inwoner. Zonder het genoemde nadeel zouden zij de genoemde belastingen met circa 35% kunnen laten dalen.

Het aantal euro's per inwoner dat door gemeenten wordt uitgegeven aan wegen en water varieert in 2005 van 90 tot 176. De variatie van de uitgaven voor het openbare groen loopt van €58 tot €115 per inwoner. Voor de reinigingsuitgaven loopt de variatie van min €10 tot plus €9 per inwoner. In euro's per inwoner loopt de variatie voor de uitgaven met betrekking tot de riolering van min 3 tot plus 18.

In 2005 loopt de variatie van de inkomsten uit het cluster 'wegen en water' van €110 tot €190 per inwoner. De variatie van de inkomsten uit het cluster 'groen' loopt van €68 tot €76 per inwoner. Voor het cluster 'riolering' loopt deze variatie van min €9 tot min €3 per inwoner. Vanaf 2004 is het cluster 'reiniging' afzonderlijk zichtbaar gemaakt binnen het Gemeentefonds. Alle gemeenten worden voor dit cluster voor ongeveer €4 per inwoner gekort op hun algemene uitkering.

De gemeenten met meer dan 250.000 inwoners ontvingen voor het cluster 'wegen en water' €61 per inwoner meer dan zij hiervoor uitgaven. Gemeenten in de klassen van 10.000 tot 20.000 inwoners en 150.000 tot 250.000 inwoners gaven €14 per inwoner meer uit dan zij uit het Gemeentefonds ontvingen van dit cluster.

In 2005 gaven vrijwel alle gemeenten meer uit aan de 'groenfuncties' dan zij hiervoor uit het Gemeentefonds ontvingen. De uitzondering hierop is de inwonersklasse van 5.000 tot 10.000 inwoners. Deze gemeenten ontvingen €10 per inwoner meer dan zij uitgaven. Daarnaast gaven gemeenten met tussen de 150.000 tot 250.000 inwoners evenveel uit aan de 'groenfuncties' als zij uit het Gemeentefonds ontvingen.

Gemeenten met tussen de 20.000 en de 50.000 inwoners ontvingen uit het cluster 'reiniging' €6 per inwoner meer dan zij hiervoor uitgaven. Daarentegen gaven gemeenten met tussen de 10.000 en de 20.000 inwoners €13 per inwoner meer uit dan zij ontvingen uit het cluster 'reiniging'.

Bijna alle gemeenten gaven voor de functies die behoren bij het cluster 'riolering' meer uit dan zij van het Rijk ontvingen via het Gemeentefonds. Alleen de gemeenten met een inwoneraantal van 5.000 tot 10.000 gaven evenveel uit als zij ontvingen. Gemeenten met een aantal inwoners oplopend van 10.000 tot 20.000 gaven €23 per inwoner meer uit dan zij ontvingen uit dit cluster.

De bedragen in de onderstaande tabel zijn exclusief de inkomsten uit het BCF. In de tabel zijn de afspraken uit het bestuurlijke akkoord van 4 april 2006 niet doorgevoerd.

<b>2005</b>	Laagste	Ongewogen gemiddelde	Hoogste	Inwonersklasse laagste (x 1.000)	Inwonersklasse hoogste (x 1.000)
<i>Vershil*</i>					
Wegen en water	-61	-5	14	> 250	10 - 20
Groen	-10	12	39	5 - 10	> 250
Reiniging	-6	1	13	20 - 50	10 - 20
Riolering	0	11	23	5 - 10	10 - 20

\*) Negatieve bedragen geven aan dat er meer ontvangen wordt van het betreffende cluster uit het Gemeentefonds dan er wordt uitgegeven.

Ten aanzien van de kwantitatieve allocatie valt in 2005 een aantal zaken op. De gemeenten met meer dan 250.000 inwoners en gemeenten met tussen de 5.000 en de 10.000 inwoners hebben allebei een voordeel van €10 per inwoner. Indien deze gemeenten dit voordeel niet zouden hebben dan zouden zij de onroerende zaakbelastingen en roerende zaakbelastingen moeten verhogen met circa 5%. Het nadeel voor het totaal van de genoemde gemeenschapsvoorzieningen is voor de gemeenten met tussen de 10.000 en de 20.000 inwoners opgelopen tot €61 per inwoner.

Gemeenten in deze inwonerklassie heffen in 2005 aan de genoemde belastingen €184 per inwoner. Zonder het genoemde nadeel zouden deze gemeenten de genoemde belastingen met circa 50% kunnen laten dalen.

Het aantal euro's per inwoner dat wordt uitgegeven aan wegen en water varieert in 2006 van 75 tot 190. De variatie van de uitgaven voor het openbare groen loopt van €62 tot €121 per inwoner. Voor de reinigingsuitgaven loopt de variatie van min €16 tot plus €7 per inwoner. In euro's per inwoner loopt de variatie voor de rioleringsuitgaven van min 9 tot plus 6.

In 2006 loopt de variatie van de inkomsten voor het cluster 'wegen en water' van €109 tot €213 per inwoner. De variatie van de inkomsten uit het cluster 'groen' loopt van €66 tot €76 per inwoner en voor het cluster 'riolering' loopt deze van min €10 tot min €3 per inwoner. Voor het cluster 'reiniging' worden alle gemeenten gekort voor ongeveer €4 per inwoner.

De gemeenten met meer dan 250.000 inwoners ontvingen uit het cluster 'wegen en water' €74 per inwoner meer dan zij hiervoor uitgaven. Gemeenten in de klasse van 20.000 tot 50.000 inwoners gaven €13 per inwoner meer uit dan zij uit het Gemeentefonds ontvingen.

In 2006 gaven vrijwel alle gemeenten meer uit dan zij uit het Gemeentefonds voor de 'groenfuncties' ontvingen. De uitzondering hierop is de inwonerklassie van 5.000 tot 10.000 inwoners. Zij ontvingen €4 per inwoner meer dan zij uitgaven. Gemeenten met meer dan 250.000 inwoners gaven €47 per inwoner meer uit dan zij ontvingen uit het 'groen cluster'.

De vier grootste gemeenten ontvingen voor het cluster 'reiniging' €11 per inwoner meer dan zij uitgaven. Gemeenten met minder dan 5.000 inwoners gaven €12 per inwoner meer uit dan zij ontvingen voor het cluster 'reiniging'.

Voor de 'rioolfuncties' gaven bijna alle gemeenten meer uit dan zij hiervoor van het Rijk ontvingen via het Gemeentefonds. De gemeenten met meer dan 250.000 inwoners ontvingen €5 per inwoner meer dan zij uitgaven. €4 per inwoner meer ontvingen gemeenten met een inwoneraantal van 5.000 tot 10.000. Gemeenten binnen de inwonerklassie van 150.000 tot 250.000 gaven €13 per inwoner meer uit dan zij ontvingen.

2006	Laagste	Ongewogen gemiddelde	Hoogste	Inwonerklassie laagste (x 1.000)	Inwonerklassie hoogste (x 1.000)
<i>Vershil*</i>					
Wegen en water	-74	-9	13	> 250	20 - 50
Groen	-4	14	47	5 - 10	> 250
Reiniging	-11	0	12	> 250	< 5
Riolering	-5	5	13	> 250	150 - 250

\*) Negatieve bedragen geven aan dat er meer ontvangen wordt van het betreffende cluster uit het Gemeentefonds dan er wordt uitgegeven.

In 2006 valt ten aanzien van de kwantitatieve allocatie een aantal zaken op. Het voordeel van gemeenten met tussen 5.000 en de 10.000 inwoners is vrijwel gelijk gebleven. Daarentegen is het voordeel van gemeenten met meer dan 250.000 inwoners opgelopen tot €43 per inwoner. Indien deze gemeenten dit voordeel niet zouden hebben dan zouden zij de onroerende zaakbelastingen en roerende zaakbelastingen moeten verhogen met circa 27%. Het nadeel voor het totaal van de genoemde gemeenschapsvoorzieningen is voor de gemeenten met tussen de 10.000 en de 20.000 inwoners afgenomen tot €33 per inwoner. Gemeenten in deze inwonerklassie heffen in 2006 aan de genoemde belastingen €128 per inwoner. Zonder het genoemde nadeel zouden deze gemeenten de genoemde belastingen met circa 35% kunnen laten dalen.

In de tabel van 2007 zijn de gevolgen van het bestuurlijke akkoord van 4 april 2006 meegenomen. Het aantal euro's per inwoner dat wordt uitgegeven aan wegen en water varieert in 2007 van 49 tot 200. De variatie van de uitgaven voor het openbare groen loopt van €67 tot €155 per inwoner. Voor de 'reinigingsfuncties' loopt de variatie van min €15 tot plus €6 per inwoner. In euro's per inwoner loopt de variatie voor de rioleringsfunctie van min €6 tot plus €5 per inwoner.

In 2007 loopt de variatie van de inkomsten voor het cluster 'wegen en water' van €103 tot €220 per inwoner. De variatie van de inkomsten uit het cluster 'groen' loopt van €70 tot €81 per inwoner. Voor het cluster 'riolering' loopt de variatie van min €14 tot min €6 per inwoner. Alle gemeenten worden voor het cluster 'reiniging' circa €7 gekort op hun algemene uitkering. De gemeenten met meer dan 250.000 inwoners ontvingen uit het cluster 'wegen en water' €93 per inwoner meer dan zij hiervoor uitgaven. Gemeenten in de klasse van 20.000 tot 50.000 inwoners gaven €34 per inwoner meer uit dan zij uit het Gemeentefonds ontvingen.

In 2007 geven vrijwel alle gemeenten meer uit dan zij uit het Gemeentefonds voor de 'groenfuncties' ontvangen. De uitzondering hierop is de inwonerklassie van 5.000 tot 10.000 inwoners. Zij ontvangen €3 per inwoner meer dan zij uitgeven. Gemeenten met meer dan 250.000 inwoners geven €76 per inwoner meer uit dan zij ontvangen. Gemeenten met tussen de 50.000 en de 100.000 inwoners ontvangen €8 meer voor de functies die behoren bij de 'reiniging' dan zij uitgeven. Gemeenten met meer dan 250.000 inwoners geven €13 per inwoner meer uit dan zij ontvangen uit het cluster 'reiniging'. Gemeenten met een inwoneraantal van minder dan 5.000 inwoners geven €11 per inwoner meer uit dan zij ontvangen.

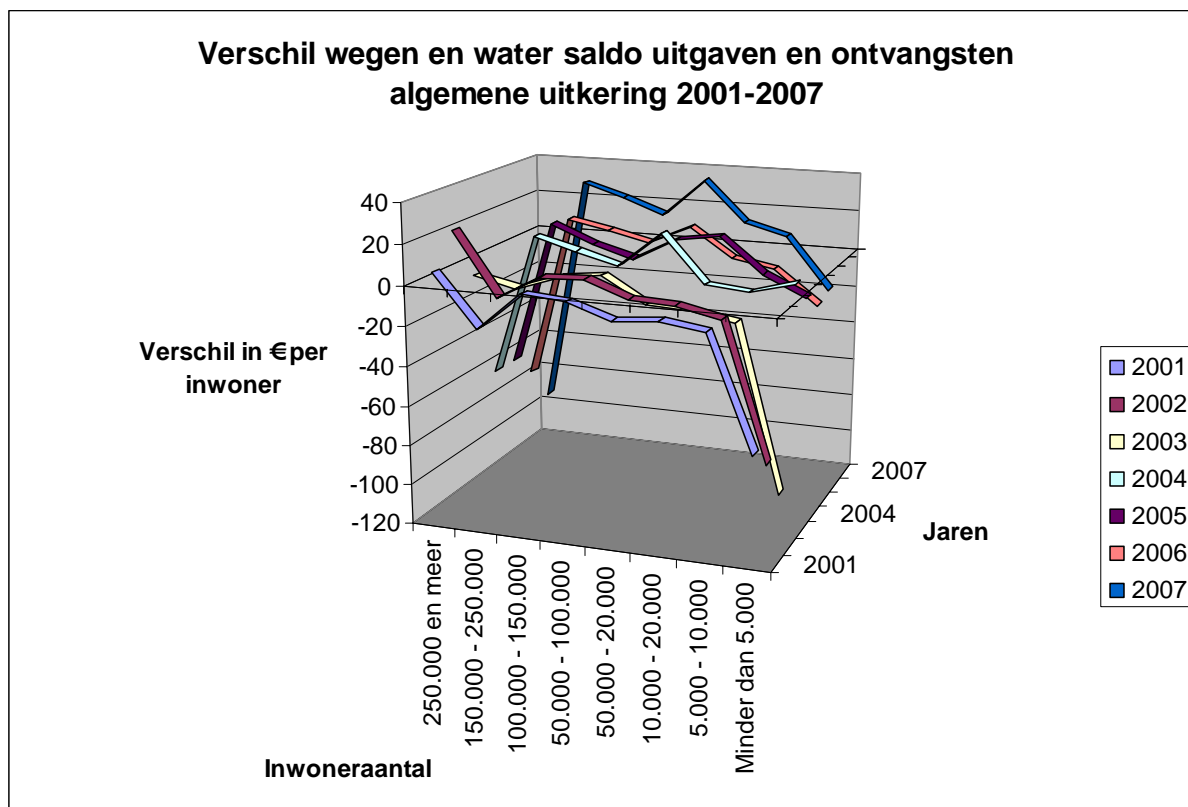
Voor de functies die behoren bij het cluster 'riolering' geven alle gemeenten meer uit dan zij hiervoor van het Rijk ontvangen via het Gemeentefonds. De gemeenten met een inwoneraantal van 5.000 tot 10.000 geven €1 per inwoner meer uit dan zij ontvangen. Gemeenten binnen de inwonerklassie van 150.000 tot 250.000 inwoners geven €15 per inwoner meer uit dan zij ontvangen. Gemeenten met een inwoneraantal van minder dan 5.000 gaven €12 per inwoner meer uit dan zij ontvingen.

2007	Laagste	Ongewogen gemiddelde	Hoogste	Inwonerklassie laagste (x 1.000)	Inwonerklassie hoogste (x 1.000)
<i>Vershil*</i>					
Wegen en water	-93	1	34	> 250	20 - 50
Groen	-3	18	76	5 - 10	> 250
Reiniging	-8	2	13	50 - 100	> 250
Riolering	1	7	15	5 - 10	150 - 250

\*) Negatieve bedragen geven aan dat er meer ontvangen wordt van het betreffende cluster uit het Gemeentefonds dan er wordt uitgegeven.

Een aantal zaken is opvallend in 2007 ten aanzien van de kwantitatieve allocatie. In 2007 kennen alleen de gemeenten met meer dan 250.000 inwoners een bescheiden voordeel van €1 per inwoner over het 'totaal van de voor het BCF het meest relevante gemeenschapsvoorzieningen'. Dit voordeel zou kunnen worden gezien als een herverdelingseffect. De gemeenten met tussen de 150.000 en de 250.000 inwoners krijgen echter te maken met een nadeel van €50 per inwoner. Ditzelfde geldt voor gemeenten met tussen de 20.000 en de 50.000 inwoners. De gemeenten in de beide inwonersklassen heffen in 2007 aan onroerende zaakbelastingen en roerende zaakbelastingen respectievelijk €210 per inwoner en €143 per inwoner. Indien zij dit nadeel niet hadden gehad dan zouden zij de genoemde belastingen kunnen verlagen met respectievelijk circa 36% en circa 54%.

Indien we de bovenstaande verschillen voor de jaren 2001 tot en met 2007 samenvatten in een grafiek dan ziet deze er zo uit:



Duidelijk komt naar voren dat het verschil tussen de uitgaven van de meeste gemeenten en de inkomsten uit de algemene uitkering van het cluster 'wegen en water' is toegenomen. De meeste gemeenten geven meer geld uit aan de functies die behoren bij dit cluster dan zij aan inkomsten hiervoor ontvangen uit de algemene uitkering. Dit geldt echter niet voor de gemeenten met meer dan 250.000 inwoners, zij houden per saldo meer euro's per inwoner over dan voor de invoering van het BCF. Ook de gemeenten met minder dan 5.000 inwoners ontvangen per saldo meer dan zij uitgaven. De aanvankelijke voordelen zijn in de jaren na het BCF wel aanzienlijk geslonken.

De uitname uit het BCF is in 2006 gecorrigeerd naar aanleiding van het bestuurlijke akkoord van 4 april 2006 tussen de fondsbeheerders, de VNG en het Inter Provinciaal Overleg (hierna te noemen IPO). In de jaren voor 2006 hebben gemeenten meer ontvangen uit het BCF dan zij werden gekort op de algemene uitkering. Dit betekent globaal gezien dat door de correctie in 2006 de gemeentelijke inkomsten uit het Gemeentefonds circa €6,25<sup>37</sup> per inwoner lager zijn.

Voor 2007 zijn dan de geraamde inkomsten circa €13,75<sup>38</sup> per inwoner lager. De genoemde bedragen zijn verdeeld over alle clusters van het Gemeentefonds.

<sup>37</sup> De inhaaluitname is voor 2006 €100 mln. Gemakshalve is gerekend met 16 mln. inwoners.

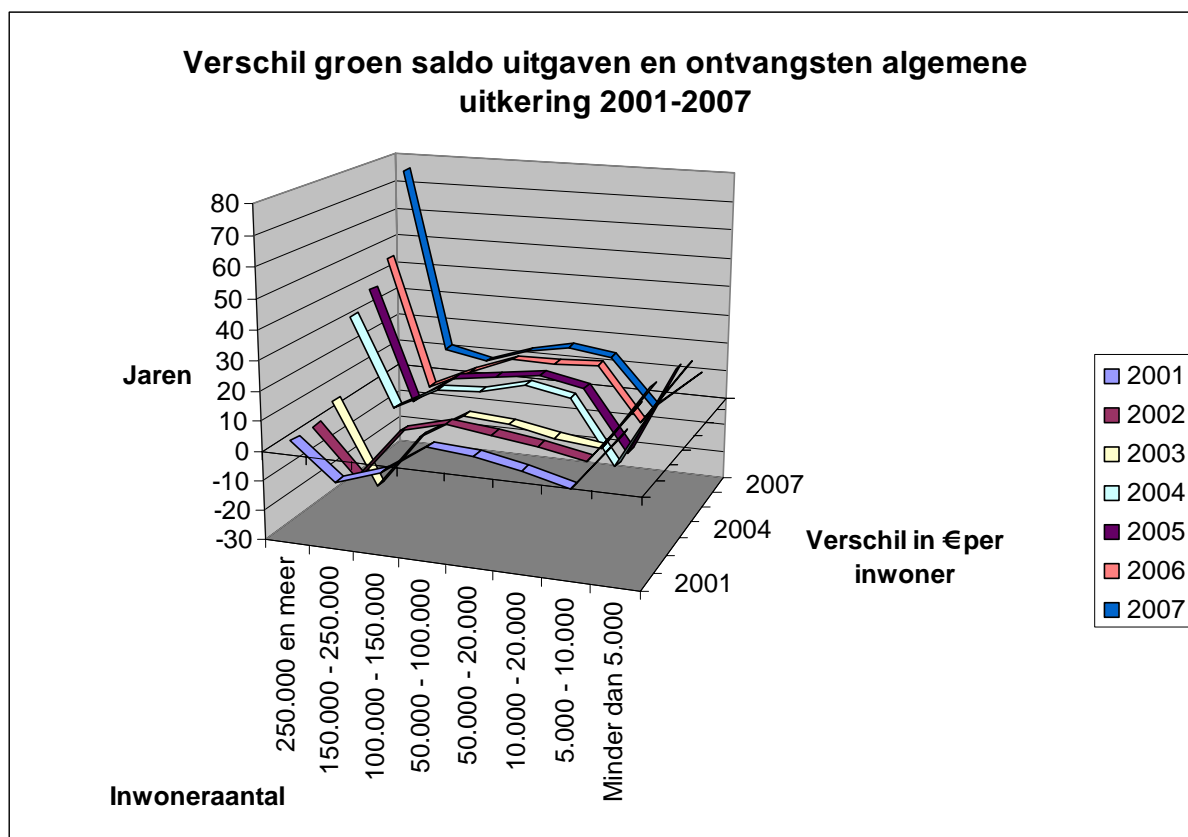
<sup>38</sup> De inhaaluitname is voor 2007 €220 mln. Gemakshalve is gerekend met 16 mln. inwoners.

Indien we dit terugrekenen volgens de uitname van 2004 dan is het aandeel hierin van het cluster 'groen' circa 7,8% (85,8 mln./1,1 mld.). Voor het cluster 'riolering' komt het aandeel uit op 8,4% (92,3 mln./1,1 mld.). Het percentage van aandeel van het cluster 'reiniging' is 6,7% (73,6 mln./1,1 mld.). Voor het cluster 'wegen en water' komt het aandeel dan uit op 34,5% (379,7 mln./1,1 mld.). In 2006 zouden de inkomsten van de gemeenten voor het cluster 'wegen en water' dan dus circa €2,16 lager zijn geweest. De inkomsten voor dit cluster zouden in 2007 zonder correctie €4,74 lager zijn geweest.

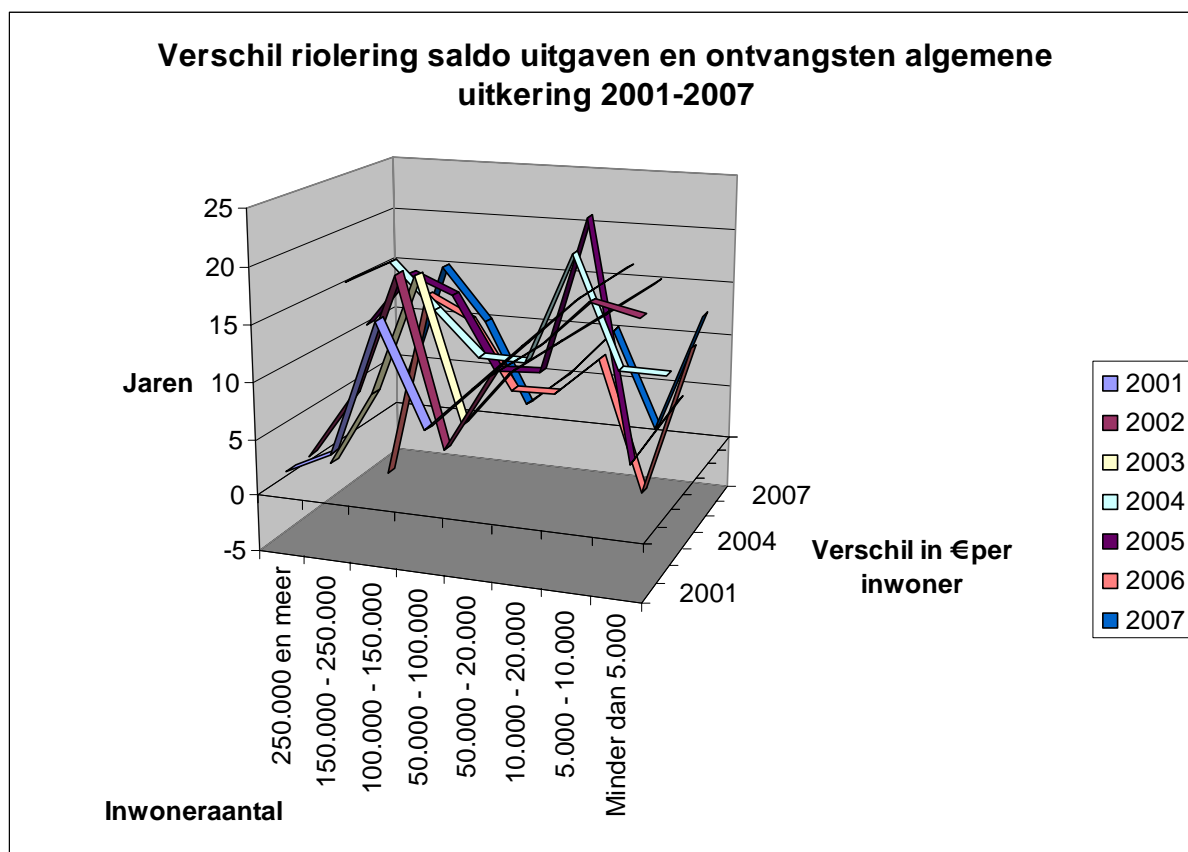
Met in achtneming van de genoemde correctie zouden de conclusies onder de bovenstaande grafiek niet anders zijn geweest. Gemeenten met minder dan 5.000 inwoners hielden in 2003 €103 per inwoner over aan de algemene uitkering voor dit cluster. In 2007 is dit gedaald naar €20 per inwoner. Gemeenten met meer dan 250.000 inwoners hielden in 2003 €5 per inwoner over aan de algemene uitkering voor dit cluster. Dit is in 2007 gestegen naar €93 per inwoner. Een correctie van €4,74 is dan voor de beide inwonerklassen niet echt van invloed.

Uit de onderstaande grafiek blijkt dat voor de functies die worden toegerekend aan het cluster 'groen' een ander beeld ontstaat. Hier geven de gemeenten met meer dan 250.000 inwoners na de uitname ten behoeve van het BCF per saldo meer uit dan zij ontvangen uit het Gemeentefonds. In 2007 is het saldo bij de vier grootste gemeenten gestegen tot meer dan €70 per inwoner. Alleen de gemeenten die vallen in de inwonerklasse van 5.000 tot 10.000 houden in bijna alle jaren meer over aan de algemene uitkering dan zij per saldo uitgaven.

Deze conclusie is ook na de correctie van €1,07 per inwoner niet heel veel anders dan als hierboven weergegeven.



Als we éénzelfde grafiek samenstellen voor het cluster 'riolering' dan ontstaat er een minder gelijkmatig beeld. Bijna geen enkele gemeente ontvangt meer uit het cluster dan zij uitgeven in de desbetreffende jaren. Gemeenten met tussen den 10.000 en de 20.000 inwoners kennen het grootste verschil (€23 per inwoner in 2005) tussen de uitgaven en de ontvangsten uit dit cluster. In 2006 houden de gemeenten met meer dan 250.000 inwoners en de gemeenten met tussen de 5.000 en de 10.000 inwoners respectievelijk €5 en €4 per inwoner over aan dit cluster. Deze conclusie is dat ook na de correctie van €1,16 per inwoner niet heel veel anders dan als hierboven weergegeven.



In de Septembercirculaire van Gemeentefonds van 2002 (blz. 18) wordt de uitname uit het Gemeentefonds, ter voeding van het BCF, geraamd op circa 1,1 mld. Sinds 2003 hebben de gemeenten gezamenlijk meer gedeclareerd bij het BCF dan er in de afgelopen jaren uit het Gemeentefonds is uitgenomen. In 2006 is er een bestuurlijk akkoord bereikt tussen de VNG<sup>39</sup> en de beheerders van het Gemeentefonds met betrekking tot de voeding van het BCF. De structurele uitname wordt verhoogd tot ongeveer 1,4 mld. De totale omvang van het Gemeentefonds werd bij de Septembercirculaire van 2003 (blz. 9) nog ingeschat op circa €13,3 mld. Aan de besteding van deze middelen werden geen directe voorwaarden verbonden.

Bedacht dient te worden dat de 1,4 mld. alleen het btw-component van de uitgaven weergeeft. Om deze btw weer te kunnen ontvangen moeten gemeenten dus in totaal circa €8,8 mld. ((119 / 19) x €1,4 mld.) aan uitgaven doen. Dit staat dan gelijk aan de besteding van ruim 65% (€8,8 mld./ €1,4 mld.) van de verkregen middelen uit het Gemeentefonds<sup>40</sup>. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat gedane compensabele investeringen direct voor vergoeding in aanmerking komen. In het Gemeentefonds is niet in directe vorm een investeringsvolume verwerkt. Toch blijkt wel dat ten aanzien van sturing door het Rijk de financiële verhoudingen meer zijn opgeschoven in de richting van het vierde aspiratieniveau.

<sup>39</sup> Bestuurlijk akkoord van 4 april 2006 tussen VNG, IPO en de fondsbeheerders.

<sup>40</sup> Uitgaande van de stand van de Septembercirculaire van 2003.



### 3.5.2.3 Adequaatheid BCF ten aanzien van verschillen intern en extern personeel

In het BCF is gekozen om de door lagere overheden te betalen btw voor compensabele activiteiten te compenseren. Deze compensatie heeft als doel om bij de keuze tussen in- of uitbesteden de btw geen kostenverhogende factor te laten zijn. Als we intern en extern personeel met elkaar vergelijken op basis van kosten dan zijn er meer verschillen dan alleen de btw.

Indien we het uurtarief van een externe medewerker<sup>41</sup> vergelijken met die van een interne medewerker gezien vanuit het perspectief van de gemeenten dan vallen bijvoorbeeld de overheadkosten op. De overheadkosten voor het gebruik van bijvoorbeeld een pc zullen wij bij de externe medewerker bovenop zijn uurtarief moeten plaatsen. De kosten van de salarisadministratie en dergelijke zullen wij hier dan weer vanaf moeten halen. Dit omdat dit soort zaken wordt verzorgd door het uitzendbedrijf en is opgenomen in het uurtarief van de externe medewerker. In het uurtarief van de externe medewerker is een winstpercentage meegenomen. Dit is niet van toepassing op de interne medewerker.

In de onderstaande voorbeelden uit de praktijk van de gemeente Loenen van de afgelopen 12 maanden zal dit worden geconcretiseerd. Tijdens de afwezigheid van een beleidsmedewerker belastingen zullen zijn uren worden vervuld door extern personeel. Uit de offertes van diverse bedrijven wordt gekozen voor de goedkoopste offerte<sup>42</sup> van €82,50 per uur dit is inclusief reiskosten, maar exclusief btw. De medewerker had een salaris van omgerekend €38,84 per productief uur. Dit is inclusief de reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer. Aan overhead komt hierbij €28,10 per productief uur<sup>43</sup>, hiervan is €4,08 voor personeel en organisatie. Het uiteindelijke uurtarief voor de interne medewerker is €66,94 en voor de externe medewerker is €106,52. Een verschil van €39,58 per productief uur. Uit voorbeeld uit de praktijk blijkt dat zonder rekening te houden met de btw de interne medewerker ruimschoots goedkoper is dan een externe medewerker.

Vanwege de langere afwezigheid van het bureauhoofd burgerzaken is er een beroep gedaan op extern personeel. De geschikte kandidaat heeft een prijskaartje van €68,50 per uur dit is inclusief reiskosten, maar exclusief btw. De interne medewerker heeft een prijskaartje van €39,70 voor de productieve uren. Dit is inclusief de reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer. Aan overhead komt hierbij €25,19 per productief uur<sup>44</sup>. Hiervan is €3,29 per productief uur voor personeel en organisatie. Het uiteindelijke uurtarief voor de interne medewerker is €64,89 en voor de externe medewerker is dit €90,40. Een verschil van €25,51 per productief uur. Uit dit praktijkvoorbeeld blijkt dat zonder rekening te houden met de btw de interne medewerker ruimschoots goedkoper is dan een externe medewerker.

Vanwege de moeilijke invulling van een vacature juridisch medewerker VROM is er een beroep gedaan op extern personeel. De geschikte kandidaat heeft een prijskaartje van €88,00 per uur dit is inclusief reiskosten, maar exclusief btw. De interne medewerker heeft een prijskaartje van €30,28 voor de productieve uren. Dit is inclusief de reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer. Aan overhead komt hierbij €30,80 per productief uur. Hiervan is €4,16 per productief uur voor personeel en organisatie. Het uiteindelijke uurtarief voor de interne medewerker is €61,08 en voor de externe medewerker is €95,14. Een verschil van €34,06 per productief uur. Ook uit dit praktijkvoorbeeld blijkt dat zonder rekening te houden met de btw de interne medewerker ruimschoots goedkoper is dan een externe medewerker.

In deze voorgaande alinea's is een drietal praktijkvoorbeelden gegeven van detachering. Nu is het mogelijk dat deze verhoudingen anders liggen indien er voor is gekozen om een aantal gemeentelijke taken buiten de gemeente onder te brengen. Als eerste praktijkvoorbeeld is gekozen voor het onderbrengen van de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Loenen bij een centrumgemeente per 1 januari 2007.

---

<sup>41</sup> Voor medewerker kan ook worden gelezen medewerkster.

<sup>42</sup> Voor een medewerker die voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen (ervaring, opleiding, etc.).

<sup>43</sup> Voor deze medewerker zijn 970 productieve uren geraamd voor het jaar 2007.

<sup>44</sup> In dit en het onderstaande praktijkvoorbeeld is uitgegaan van 1.488 productieve uren bij een volle formatieplaats.

In de begroting 2006 van de gemeente Loenen is rekening gehouden met een salarislast voor de medewerkers van de afdeling Sociale Zaken van €167.442. Aan deze afdeling werd €153.182 aan overhead toegerekend. In totaal exclusief compensabele btw had de afdeling in 2006 een kostenplaatje van €320.624. In de onderhandelingsfase is tussen de gemeente Loenen en de centrumgemeente afgesproken om voor de uitvoeringskosten van de nieuwe gemeenschappelijke regeling een ingroeitraject af te spreken. De gemeente Loenen betaalt in 2007 €298.802 voor de uitvoeringskosten. Dit zou zonder ingroeitraject €317.226 zijn geweest.

Op het eerste gezicht is de gemeente Loenen iets goedkoper uit in 2007 (€21.822) dan indien ze de afdeling niet had ondergebracht in de gemeenschappelijke regeling. Echter de overheadkosten (€153.182) die werden toegerekend aan deze afdeling zullen nu moeten worden toegerekend aan de resterende afdelingen. Op termijn, over circa 5 jaar, zullen de overheadkosten wel dalen omdat er bijvoorbeeld geen nieuwe pc's meer behoeven te worden aangeschaft. Dit zal echter ook dan niet voldoende zijn om de overblijvende overheadkosten te laten dalen tot bijvoorbeeld €21.822.

De indeling van de werkruimten in het gemeentehuis is nu aangepast. Er zijn meer flexplekken beschikbaar gekomen en voor een deel kunnen de kosten nu worden toegerekend aan de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Voor de uitvoeringskosten hiervan ontvangt de gemeente een 'budget' via de algemene uitkering. Dit betekent voor de gemeente Loenen een andere invulling van 2 van de 5 werkplekken heeft doorgevoerd. De gemeente Loenen ontvangt volgens de Septembercirculaire 2006 van het Gemeentefonds (blz. 72) circa €60.000 voor de uitvoeringskosten. Dit is net iets minder dan de salarislasten van ongeveer 2 medewerkers met een volledige dienstbetrekking.

Uit het bovenstaande voorbeeld blijkt dat bij de keuze tussen in- of uitbesteden er meer zaken een rol spelen dan alleen de btw. In het gegeven voorbeeld is de kwetsbaarheid (in geval van bijvoorbeeld langdurige ziekte) van de afdeling Sociale Zaken verminderd. In de gegeven voorbeelden is het resultaat wel dat door dergelijke keuzen de maatschappelijke kosten zullen stijgen. De kosten van de externe medewerkers en de overblijvende overheadkosten bij uitbesteden zullen toch moeten worden betaald. Het grote voordeel van externe medewerkers is dat zij specifiekere kunnen worden ingezet. Zij kunnen nadat een specifieke taak is afgerond en bedankt te zijn voor de bewezen diensten door naar een volgende taak bij een andere gemeente.

### **3.6 Gemeentefonds 2**

In paragraaf 2.4 is een beschrijving gegeven van wat Uhl noemt: 'Gemeentefonds 2'. In deze paragraaf worden de kenmerken van Compensatiefonds 2 vergeleken met die van het BCF.

Gemeentefonds 2 is alleen van toepassing op investeringen. Het BCF is zowel van toepassing op investeringen als exploitatie-uitgaven. Via het Gemeentefonds 2 wordt conjunctuurpolitiek bedreven. Gemeenten die in ieder geval geen budgettair nadeel willen ondervinden van het BCF zullen zijn verplicht tot het doen van compensabele uitgaven. En wel zoveel dat in ieder geval het bedrag aan compensabele btw minimaal gelijk is aan het uitnamebedrag voor die gemeente.

Indien relatief veel gemeenten het uitnamebedrag zien als het normbedrag voor het doen van compensabele uitgaven dan vormt het BCF wel een conjunctuurinstrument. In ieder jaar zullen dan in ieder geval gemeenten een 'bodem' aan investeringen en onderhoud onderbrengen bij gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke personen. De mogelijkheid is aanwezig dat het uitnamebedrag achteraf wordt aangepast. Indien gemeenten meer hebben uitgegeven aan compensabele activiteiten dan waar rekening mee was gehouden in de uitnameformule zal bijstelling van de uitname het gevolg zijn.

## **Hoofdstuk 4: Veranderingen in Nederlandse financiële verhoudingen door invoering van BCF?**

### **4.1.1 Kenmerken Nederlandse gemeenten voor invoering BCF**

In de jaren 2001 en 2002 lag het aantal gemeenten op circa 500. Hiervan kenden er 174 (circa 30%) een inwoneraantal tussen de 10.000 en de 20.000. In 2001 kenden 368 gemeenten (circa 73%) een inwoneraantal van minder dan 30.000. Door een aantal herindelingen is dit aantal in 2002 licht teruggelopen tot 359 (circa 72%). In de gemeenten tot 30.000 inwoners woonde in 2001 en 2002 35% van de gehele Nederlandse bevolking.

Volgens Uhl is het inwoneraantal één van de kenmerken waarop gelet moet worden bij het bepalen van het aspiratieniveau van de Nederlandse financiële verhoudingen. Hij plaatste de Nederlandse financiële verhoudingen in de jaren 80 op het tweede aspiratieniveau. Dit deed hij omdat er nog relatief veel gemeenten waren met minder dan 20.000 inwoners. Nederland telde in 2001, voor de invoering van het BCF, nog 269 gemeenten (53%) met minder dan 20.000 inwoners. Het jaar erna daalde het percentage licht tot 52%. In de genoemde jaren woonde 20% van de totale Nederlandse bevolking in een gemeente met minder dan 20.000 inwoners. Op basis van het inwonerskenmerk is de plaatsing van de Nederlandse financiële verhoudingen door Uhl op het tweede aspiratieniveau nog steeds valide.

### **4.1.2 Kenmerken Nederlandse gemeenten tijdens invoering BCF**

In 2003 lag het aantal gemeenten op 489. Hiervan kenden er 169 (circa 35%) een inwoneraantal tussen de 10.000 en de 20.000. In 2003 hadden 348 gemeenten (circa 71%) een inwoneraantal van minder dan 30.000. Van de totale Nederlandse bevolking woonde in 2003 34% in gemeenten tot 30.000 inwoners.

In het jaar dat het BCF is ingevoerd was het inwonerskenmerk van Uhl nog steeds valide. 250 gemeenten kenden een inwoneraantal van minder dan 20.000. Dit is ongeveer 51% van het totale aantal gemeenten. 19% van alle Nederlanders woonde in 2003 in een gemeente met minder dan 20.000 inwoners. Op basis van de genoemde data zou Uhl de Nederlandse financiële verhoudingen blijven plaatsen op het tweede aspiratieniveau.

### **4.1.3 Kenmerken Nederlandse gemeenten na invoering BCF**

In de jaren 2004 tot en met 2006 daalde het aantal gemeenten door diverse gemeentelijke herindelingen tot 458. Het aantal gemeenten met een inwoneraantal van tussen de 10.000 en de 20.000 daalde mee. In 2004 waren het er nog 166 (circa 34%) en in 2006 nog 148 (circa 32%). Het aantal gemeenten met een inwoneraantal van minder dan 30.000 is in 2006 teruggelopen tot 310 (circa 68%). Het aandeel van de Nederlandse bevolking dat in gemeenten tot 30.000 inwoners woont daalde van 33% in 2004 tot 31% in 2006.

Het inwonerskenmerk van Uhl is ook in de jaren na de invoering van het BCF nog steeds valide. In 2006 kenden 212 gemeenten (46%) een inwoneraantal van minder dan 20.000. Vanaf het jaar 2005 komt het aantal relatief kleine gemeenten, minder dan 20.000 inwoners, onder de 50%. 16% van de Nederlandse bevolking woont in 2006 in een gemeente met minder dan 20.000 inwoners. Na de invoering van het BCF blijven de Nederlandse financiële verhoudingen op het tweede aspiratieniveau als we uitgaan van dit kenmerk van Uhl.

### **4.2.1 Kenmerken Nederlandse financiële verhoudingen voor invoering BCF**

Vanaf 1997 kent het Gemeentefonds een 'inkomstenmaatstaf'. Deze maatstaf geeft de capaciteit aan onroerende zaakbelastingen weer. Als basis hiervoor is gekozen voor de WOZ-waarden van de woningen en bedrijfsgebouwen in de gemeenten. De belastingcapaciteit per gemeente is door het Rijk in beeld gebracht. Op het eerste aspiratieniveau ontvangen de gemeenten met de laagste belastingcapaciteit een belastinguitkering van het Rijk. Dit heeft in de jaren voor de invoering van het BCF niet plaatsgevonden. Op basis van deze kenmerken kunnen de Nederlandse financiële verhoudingen niet op het eerste aspiratieniveau van Goedhart worden geplaatst.

Op het tweede aspiratieniveau worden objectieve verdeelmaatstaven gebruikt die de kostenverschillen veroorzaken. Niet alle kostenverschillen worden gecompenseerd. In de jaren 2001 en 2002 gebruikt men voor de verdeling van het Gemeentefonds objectieve verdeelmaatstaven. Één voorbeeld van een objectieve verdeelmaatstaf die niet direct door de gemeenten is te beïnvloeden is het aantal bijstandsonvangers. Gemeenten verstrekt aan het CBS periodiek gegevens uit de uitkeringsadministratie, waaronder het aantal bijstandsonvangers. Jaarlijks controleert de accountant de uitkeringsadministratie van gemeenten.

Het aantal bijstandsonvangers wordt tot 2006 ook gebruikt bij de maatstaf 'uitvoeringskosten bijstand'. Tesaamen met onder andere de verdeelmaatstaf 'schaalfactor sociale dienst' wordt het beschikbare budget van het Gemeentefonds over deze kostendragers verdeeld. Zoals uit het voorbeeld van het burgemeestersreferendum<sup>45</sup> bleek worden niet alle kosten gecompenseerd. Tevens worden niet alle kostenverschillen gecompenseerd. Zo wordt bijvoorbeeld in de Septembercirculaire van 2001 (blz. 16-17) een maximaal jaarlijks herverdelingseffect aangehouden van f 2,- per inwoner bij het opgaan van de integratie-uitkering precariobelasting in het Gemeentefonds.

In april 1998 adviseerde de Rfv aan de ministers om uit te gaan van een maximaal gecumuleerd financieel nadeel per gemeente van f 25,- per inwoner. Dit advies moet echter gezien worden tegen de achtergrond van de vele wijzigingen die optraden na de aanpassingen van de financiële verhoudingen vanaf 1997. Geadviseerd werd om autonome wijzigingen direct door te laten werken in het Gemeentefonds.

De Nederlandse financiële verhoudingen voldoen aan deze twee kenmerken (niet alle kostenverschillen worden gecompenseerd en het gebruik van objectieve verdeelmaatstaven) van het tweede aspiratieniveau van Goedhart. Een ander kenmerk is de omvang van de belastinginkomsten ten opzichte van de inkomsten uit de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen. Omdat niet alle kostenverschillen worden gecompenseerd wordt aan de gemeenten op het tweede aspiratieniveau een relatief grote omvang aan belastinginkomsten gelaten. Volgens de gegevens van het VNG (Gemeentefinanciënbericht 2005, blz. 13) was in 2000 de omvang van de belastingen en heffingen 17% van de belangrijkste gemeentelijke inkomstenbronnen. De totale omvang van de algemene uitkering (36%) en specifieke uitkeringen (47%) is beduidend hoger dan die van de belastingen en heffingen. Gelet op dit kenmerk zouden de Nederlandse financiële verhoudingen zich niet op het tweede aspiratieniveau bevinden in 2000. De omvang van de belastinginkomsten komt overeen met de omvang die wordt verwacht op het vierde aspiratieniveau.

Op het derde aspiratieniveau van Goedhart wordt gestreefd naar een zo volledig mogelijke egalisatie van kostenverschillen. Dit zou dan bereikt moeten worden door middel van objectieve verdeelmaatstaven die de kostenverschillen veroorzaken. Dit aspiratieniveau vormt volgens de Rfv de filosofie achter de Nederlandse financiële verhoudingen. In de Meicirculaire van 2002 (blz. 43-46) werden de financiële gevolgen geschetst van het afschaffen van de maatstaf 'stadsvernieuwing'. Gelet op de aanzienlijke negatieve gevolgen voor een aantal gemeenten werden de financiële gevolgen uitgesmeerd over een periode van 10 jaar. Om tot een verdeling te komen die meer aansloot bij de geldende kostenverschillen werd als maximaal nadeel van de afschaffing €4 per inwoner gehanteerd. De weg naar een zo volledig mogelijke egalisatie van kostenverschillen wordt bereikt na een periode van 10 jaar. De uitgangspunten van het derde aspiratieniveau worden voor dit kenmerk in de genoemde periode zo goed mogelijk nagestreefd.

Binnen het derde aspiratieniveau worden de specifieke uitkeringen toegekend aan centrumgemeenten. Uit het in paragraaf 3.4.1 beschrevene blijkt dat in ieder geval voor het jaar 2002 deze werkwijze voor diverse specifieke uitkeringen werd gehanteerd. De verhouding tussen de inkomsten uit belastingen ten opzichte van die uit het Gemeentefonds en de specifieke uitkeringen komen overeen met de kenmerken genoemd voor het derde aspiratieniveau.

---

<sup>45</sup> Paragraaf 3.4.1, blz. 25.

Echter een ander kenmerk van het derde aspiratieniveau is de ‘belastingexodus’. Indien het te betalen belastingbedrag in gemeente X hoger ligt dan in gemeente Y, dan wordt verwacht dat de inwoners van X gaan verhuizen naar gemeente Y. Voor het jaar 2002 lijkt er geen sprake te zijn van een ‘exoduseffect’ ten aanzien van de gemeentelijke belastingen. De tien gemeenten met de laagste belastingdruk hadden wel allemaal in 2002 te maken met een stijging van het inwoneraantal. Voor veel van deze stijgingen geldt echter dat als ze worden geplaast tegenover de landelijke stijging van het aantal inwoners de relatie niet aanwezig lijkt. Slechts drie van de tien gemeenten kent een stijging van het inwoneraantal dat uitkomt boven de landelijke stijging. Gelet op dit kenmerk bevinden de Nederlandse financiële verhoudingen zich op dat moment niet op het derde aspiratieniveau.

Volgens Uhl is een kenmerk van het derde aspiratieniveau dat er weinig specifieke uitkeringen zijn. In 2002 zijn er ongeveer 150 specifieke uitkeringen. Gemeenten ontvangen in dat jaar circa €13,3 mld. aan specifieke uitkeringen. De omvang van het Gemeentefonds is in de Meicirculaire van 2002 geraamd op circa €12,7 mld. Gemeenten ontvangen dus meer via de specifieke uitkeringen dan via de algemene uitkering. Ten aanzien van dit kenmerk bevinden de financiële verhoudingen zich in Nederland in dat jaar niet op het derde aspiratieniveau. Omdat een aantal specifieke uitkeringen via centrumgemeenten wordt verstrekt zou Goedhart de Nederlandse financiële verhoudingen wel op het derde aspiratieniveau plaatsen.

Op het vierde aspiratieniveau bepaalt het Rijk het aantal, de omvang en de kwaliteit van de gemeenschapsvoorzieningen. Op basis hiervan worden ook de financiële middelen verdeeld. Door middel van diverse wetten schrijft de Nederlandse rijksoverheid voor welke gemeenschapsvoorzieningen er moeten zijn. Zo dient iedere gemeente een afdeling Burgerzaken te hebben waar inwoners van die gemeente hun rijbewijs, paspoort en dergelijke zaken kunnen afhalen. In wetgeving is tevens de geldigheidsduur van dit soort identiteitsbewijzen vastgelegd. Het Rijk schrijft niet voor dat iedereen een paspoort dient te bezitten. Wel dient iedereen van 14 jaar en ouder zich te kunnen legitimeren. Ook dient iedereen zich in Nederland voor het verrichten van bepaalde handelingen te kunnen legitimeren. In 2001 en 2002 mochten de gemeentelijke afdelingen Burgerzaken nog zelf de paspoorten vervaardigen.

Gemeenten zijn verplicht om de voor dat jaar geplande (en ongeplande) verkiezingen (en referenda) te verzorgen. Voor de verschillende verkiezingen is de te volgen procedure nauwkeurig beschreven. In Nederland is er geen opkomstplicht dus het aantal stemgerechtigden dat komt stemmen is niet vooraf vast te stellen. Achteraf vindt er geen verrekening plaats op basis van bijvoorbeeld het aantal opgekomen stemgerechtigden. Voor die verdeelmaatstaven die wel kunnen worden aangemerkt als directe veroorzakers van kostenverschillen is dit anders. Voor een aantal verdeelmaatstaven zoals die van de bijstandsontvangers en de diverse maatstaven waarin het aantal leerlingen is opgenomen zal er wel een afrekening volgen. Hoewel er in Nederland voor gemeenschapsvoorzieningen in de jaren voor de invoering van het BCF veel door het Rijk werd voorgeschreven worden de meeste financiële middelen binnen het Gemeentefonds niet op basis hiervan verdeeld.

Wat voor de middelen die via het Gemeentefonds worden verdeeld niet het geval is, is wel het geval bij de specifieke uitkeringen. Gelet op de omvang van de specifieke uitkeringen ten opzichte van de omvang van het Gemeentefonds hebben de Nederlandse financiële verhoudingen in 2002 voor het grootste deel het karakter van het vierde aspiratieniveau.

Alle gemeenten krijgen binnen het Gemeentefonds hetzelfde bedrag per eenheid voor bijvoorbeeld het cluster ‘groen’. Als verdeelmaatstaven is gekozen voor het aantal inwoners en het aantal woonruimten. Gemeenten mogen meer, maar ook minder uitgeven dan zij uit het Gemeentefonds ontvangen. Ten aanzien van de BBV-functie ‘lijkbezorging’ (724) kan als kostenveroorzaker de relatie met het aantal inwoners nog worden verklaard. Echter als determinant voor de kosten van groene sportterreinen (530), natuurbescherming (550) en openbaar groen (560) ligt een verdeelmaatstaf als oppervlakte openbaar groen meer voor de hand.

Gelet op de adequaatheid van het verdeelstelsel voor het Rijk is de keuze voor de verdeelmaatstaven inwoners en woonruimten voor het cluster ‘groen’ toch weer niet zo vergezocht. Voor de beide verdeelmaatstaven worden de aantallen al gerapporteerd aan het CBS. Indien gekozen zou worden voor een verdeelmaatstaf als oppervlakte openbaar groen dan zou er eerst een goede definitie van openbaar groen moeten komen.

Vervolgens dient er op een eenvoudige wijze gecontroleerd te kunnen worden of de door de gemeente opgegeven oppervlakte aan grond ook daadwerkelijk in gebruik is als openbaar groen. De binnen het Gemeentefonds gehanteerde verdeelmaatstaven voor dit cluster geven meer een indirect verband aan tussen het aantal inwoners en het aantal woonruimten enerzijds en de oppervlakte van het openbaar groen anderzijds. Ten aanzien van een zo volledig mogelijke egalisatie van kostenverschillen wordt een aantal concessies gedaan.

Uit de tabellen van paragraaf 3.5.2.1 valt af te lezen dat de toereikendheid van de via het Gemeentefonds verkregen financiële middelen sterk verschilt per inwonersklasse. Zo komen de 15 gemeenten met minder dan 5.000 inwoners in 2001 €17 per inwoner tekort aan de Gemeentefondsmiddelen van het cluster 'groen'. Dit terwijl de 8 gemeenten met tussen de 150.000 en de 250.000 inwoners €9 per inwoner overhouden aan de Gemeentefondsmiddelen. In 2002 zijn de verschillen voor dezelfde inwonersklassen verder opgelopen tot respectievelijk per inwoner €21 tekort en €13 overschot.

De toereikendheid van de verkregen middelen via het Gemeentefonds verschilt niet alleen sterk op de individuele clusters. De verschillen zijn ook aanzienlijk als gekeken wordt naar het totaal van de voor het BCF meest relevante clusters. Voordat het BCF is ingevoerd hebben de gemeenten met minder dan 5.000 inwoners gelet op het totaal van de 'BCF-clusters' het meeste voordeel bij de gehanteerde verdelingssystematiek. Gemeenten met tussen de 100.000 en de 150.000 inwoners hebben juist in deze periode het grootste nadeel bij de gehanteerde verdelingssystematiek. Als de btw binnen de toen geldende verdelingssystematiek meer naar voren zou moeten komen als veroorzaker van de kostenverschillen dan zouden de aanzienlijke verschillen na de invoering van het BCF aanzienlijk minder moeten zijn.

Wel dient nog te worden opgemerkt dat indien de gemeenten voor de invoering van het BCF kostendekkende heffingen<sup>46</sup> zouden hebben gehanteerd de verschillen iets anders zouden zijn. Het voordeel van gemeenten met minder dan 5.000 inwoners<sup>47</sup> zou dan in 2002 verdubbelen. Het nadeel van gemeenten met tussen de 100.000 en de 150.000 inwoners zou dan dalen van €41 per inwoner naar €8 per inwoner. Gemeenten zijn echter niet verplicht om kostendekkende heffingen te hanteren. Wel dienen de gemeenten een sluitende begroting in te dienen bij de provincie. Het is dus mogelijk dat het niet hebben van kostendekkende heffingen wordt gecompenseerd door het heffen van bijvoorbeeld hogere onroerende zaakbelastingen.

In 2001 maakt men voor de verdeling van het Gemeentefonds gebruik van 40 verdeelmaatstaven. Het jaar daarna is dit aantal gestegen tot 43. De toename houdt onder andere verband met de decentralisatie van de onderwijshuisvesting. De verdeelmaatstaven voor de vier grootste gemeenten en de Waddeneilanden zijn hierin niet meegenomen. Tevens zijn de verdeelmaatstaven die worden gebruikt bij een gemeentelijke herindeling hierin ook niet meegenomen. De toename van het aantal verdeelmaatstaven maken de Gemeentefondsverdeling voor het Rijk minder adequaat. Het daadwerkelijke effect van deze toename wordt echter beperkt doordat voor de opname in het Gemeentefonds dergelijke gegevens toch al door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap werden bijgehouden.

#### **4.2.2 Kenmerken Nederlandse financiële verhoudingen tijdens invoering BCF**

Tijdens de invoering van het BCF in 2003 is het gebruik van de 'inkomstenmaatstaf' binnen het Gemeentefonds niet gewijzigd. Door middel van de WOZ-waarden brengt het Rijk de belastingcapaciteit per gemeente in beeld. De gemeenten met de laagste belastingcapaciteit ontvangen in dat jaar geen belastinguitkering van het Rijk ter compensatie. Gelet op deze kenmerken kunnen de Nederlandse financiële verhoudingen niet op het eerste aspiratieniveau worden geplaatst.

---

<sup>46</sup> Rioolrechten en afvalstoffenheffing.

<sup>47</sup> In 2002 was dit voordeel €28 per inwoner.

In 2003 wordt gebruik gemaakt van objectieve verdeelmaatstaven die de kostenverschillen veroorzaken. Het aantal bijstandsontvangers is bijvoorbeeld nog in gebruik als verdeelmaatstaf. Ook in dit jaar geldt dat niet alle kostenverschillen door het Rijk worden gecompenseerd. Zo sluit het advies van de Rfv<sup>48</sup> zich in 2003 aan bij de adviezen van het Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO). Hierna volgt een letterlijk citaat uit de conclusies van het advies: “De Raad heeft de opgegeven kosten ingedeeld in kosten die geheel, gedeeltelijk onderscheidenlijk [en] niet aan de extra incidentele kosten als gevolg van herindeling [kunnen] worden toegerekend. Daarbij is de Raad van mening dat de verdeelmaatstaf voldoet als, gemiddeld genomen, 100% van de geheel toe te rekenen kosten en 50% van de gedeeltelijk toe te rekenen kosten daaruit kunnen worden gedekt”.

De Nederlandse financiële verhoudingen vallen ten aanzien van de kenmerken dat niet alle kostenverschillen worden gecompenseerd en het gebruik van objectieve verdeelmaatstaven onder het tweede aspiratieniveau. Een ander kenmerk, de omvang van de belastinginkomsten, van het tweede aspiratieniveau is ook nog valide. Uit de tweede grafiek opgenomen in paragraaf 2.3.1 valt af te lezen dat in 2003 op rekeningsbasis de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen op respectievelijk 39% en 42% van de gemeentelijke inkomsten uitkomen. De belastingen en heffingen vormen slechts 17% van de gemeentelijke inkomsten. De omvang van de belastinginkomsten is voor het tweede aspiratieniveau te beperkt. De omvang van de belastinginkomsten komt overeen met de omvang die wordt verwacht op het vierde aspiratieniveau.

In de speciale BCF-circulaire van 16 mei 2003 is opgenomen (blz. 4): “Het resultaat van de hier gepresenteerde uitneemformule 2004 [...] komt per gemeente globaal overeen met de uitkomsten van Cebeon. De verschillen blijven beperkt tot enige euro’s per inwoner positief of negatief, wat is toe te schrijven aan een per gemeente uiteenlopende ontwikkeling van de maatstaven. Hierbij [dient bedacht te worden] dat de berekeningen van Cebeon destijds gebaseerd waren op [de] voorlopige cijfers voor het jaar 2002”.

Bij de invoering is dus per gemeente niet gestreefd naar een zo volledig mogelijke egalisatie van de kostenverschillen. Afwijkingen van ‘enkele euro’s positief dan wel negatief worden geaccepteerd’. Het financiële nadeel dat gemeenten na de uitname in 2004 als gevolg van de invoering van het BCF mogen krijgen is gesteld op €4,54. Dit geldt zolang de vangnetregeling van kracht is. Nadat de vangnetregeling is afgeschaft kan het financiële nadeel van de individuele gemeenten hoger uitkomen dan €4,54. Gemeenten worden dan vervolgens niet meer gecompenseerd.

Indien we aannemen dat €2 per inwoner negatief dan wel positief bedoeld wordt met ‘enige euro’s positief dan wel negatief’. Per huishouden kan de mutatie dus tussen de €6,54 positief dan wel negatief uitkomen. Dit is ongeveer de helft van wat de gemeenten met het hoogste tarief (€12,41) van de onroerende zaakbelasting op woningen in 2003 (Coelo 2003, 9) van hun burgers ontvangen. De gemiddelde woningbezetting lag in de afgelopen jaren tussen de 2 en 3 personen. Het gemiddelde tarief lag in 2003 op €5,66. De gemiddelde taxatiewaarde (Coelo 2003, 29) lag in 2003 op €133.000. Het aantal eenheden<sup>49</sup> is dan gemiddeld 58. Per huishouden wordt dan gemiddeld €238 ontvangen. Als gevolg van de partiële mismatch tussen de verdeelmaatstaven en de uitnameformule van Cebeon krijgen gemeenten bij een gemiddelde woningbezetting (€15 / €238) te maken met een stijging of daling van het tarief voor de onroerende zaakbelasting van 6%. De gemiddelde stijging van het gemiddelde tarief kwam in 2003 uit op 5,5%.

In 2003 (Coelo 2003, 9) is het laagste tarief voor de onroerende zaakbelastingen op woningen €2,04. Indien we uitgaan van de gemiddelde taxatiewaarde van €133.000 dan komt de opbrengst voor een gemeente uit op €118. De gevolgen van de partiële mismatch kunnen dan bij een gemiddelde woningbezetting een stijging of daling van het tarief voor de onroerende zaakbelasting van ruim 12% (€15 / €118) veroorzaken.

---

<sup>48</sup> Advies financiële gevolgen gemeentelijke herindeling; paragraaf 9 Conclusies; 3<sup>e</sup> gedaagdenstreepje (blz. 32); te downloaden van de site [www.rfv.nl](http://www.rfv.nl).

<sup>49</sup> Eenheden van €2.268.

Ook in het 'Overzicht specifieke uitkeringen van 2003' (blz. 25) is beschreven dat een aantal specifieke uitkeringen via centrumgemeenten beschikbaar worden gesteld. De verhouding tussen de inkomsten uit belastingen ten opzichte van die uit het Gemeentefonds en de specifieke uitkeringen komen overeen met de kenmerken genoemd voor het derde aspiratieniveau. Zoals deze kenmerken door Goedhart zijn beschreven.

Echter in 2003 is een ander kenmerk van het derde aspiratieniveau de 'belastingexodus' niet waargenomen. De these lijkt te kloppen dat gemeenten met een hoge belastingdruk te maken zullen krijgen met een daling van het aantal inwoners (exodus). Alleen voor de gemeente Abcoude is dit niet het geval. Echter de antithese, dat gemeenten met een lage belastingdruk te maken zullen krijgen met een stijging van het aantal inwoners klopt niet. Van de 10 gemeenten met de laagste belastingdruk krijgen er zelfs 4 gemeenten te maken met een daling van het inwoneraantal.

Indien we in deze vergelijking ook de landelijke stijging van het inwoneraantal meenemen dan liggen de verhoudingen iets genuanceerder. Dan hebben alle 10 gemeenten met de hoogste belastingdruk te maken gekregen met een daling van het aantal inwoners. Slechts drie gemeenten met de laagste belastingdruk mochten meer inwoners binnen hun grenzen verwelkomen. Gelet op dit kenmerk zouden de Nederlandse financiële verhoudingen zich op dat moment niet op het derde aspiratieniveau bevinden.

Het overzicht specifieke uitkeringen 2003 (blz. 25) geeft aan dat het aantal specifieke uitkeringen in dat jaar uitkomt op circa 150. Verwacht wordt dat gemeenten circa €14,6 mld. aan specifieke uitkeringen zullen ontvangen. De omvang van het Gemeentefonds is in de Meicirculaire van 2003 (blz. 9-10) geraamd op €13,4 mld. Op basis van dit kenmerk van Uhl zouden de Nederlandse financiële verhoudingen zich niet op het derde aspiratieniveau bevinden.

Op het vierde aspiratieniveau is het Rijk de bepalende factor. Voor veel gemeenschapsvoorzieningen heeft het Rijk de door gemeenten te leveren kwaliteit en de omvang vastgelegd in diverse wetten en regels. Veelal kennen deze gemeenschapsvoorzieningen een 'open einde'. Het aantal burgers dat een beroep kan doen op dergelijke voorzieningen is niet begrensd. Ook is er geen minimumaantal burgers vastgesteld dat gebruik dient te maken van de aanwezige gemeenschapsvoorzieningen. Er vindt geen directe financiering plaats van de gemeenschapsvoorzieningen zoals die binnen het vierde aspiratieniveau gelden. Echter er vindt op indirecte wijze financiering plaats van een aantal gemeenschapsvoorzieningen. Dit gebeurt onder andere door middel van maatstaven als bijvoorbeeld het 'aantal bijstandsontvangers'. Voor het organiseren van de verkiezingen vindt er geen, directe dan wel indirecte, afrekening plaats op basis van het aantal mensen dat is komen stemmen. De uitname ten behoeve van de voeding van het BCF krijgt vanwege het kasstelsel bij het Rijk pas zijn beslag in 2004.

Wat voor de middelen die via het Gemeentefonds worden verdeeld niet het geval is, is wel het geval bij de specifieke uitkeringen. Gelet op de omvang van de specifieke uitkeringen ten opzichte van de omvang van het Gemeentefonds hebben de Nederlandse financiële verhoudingen in 2003 voor het grootste deel het karakter van het vierde aspiratieniveau.

Niet voor alle verdeelmaatstaven geldt dat zij de determinanten zijn van de veroorzakers van de kostenverschillen. Ook in 2003 worden voor het cluster 'groen' in het Gemeentefonds de verdeelmaatstaven inwoneraantal en aantal woningen gehanteerd. Net als in 2002 is deze keuze gelet op de adequaatheid van het Rijk wel voor de handliggend. Ten aanzien van een zo volledig mogelijke egalisatie van kostenverschillen, het derde aspiratieniveau, worden een aantal concessies gedaan.

Uit de tabellen van paragraaf 3.5.2.2 valt af te lezen dat de toereikendheid van de via het Gemeentefonds verkregen financiële middelen sterk verschilt per inwonerklasse. Zo komen de 13 gemeenten met minder dan 5.000 inwoners in 2003 €23 per inwoner tekort aan de Gemeentefondsmiddelen van het cluster 'groen'. Dit terwijl de 8 gemeenten met tussen de 150.000 en de 250.000 €21 per inwoner overhouden aan deze Gemeentefondsmiddelen. Voor het cluster 'wegen en water' houden de gemeenten met minder dan 5.000 inwoners €102 over aan deze middelen. Gemeenten met tussen de 50.000 en de 100.000 inwoners krijgen evenveel uit het Gemeentefonds als zij hieraan uitgaven in 2003.



Ook tijdens de invoering van het BCF verschilt de toereikendheid van de verkregen middelen via het Gemeentefonds niet alleen sterk op de individuele clusters. De verschillen zijn ook aanzienlijk als gekeken wordt naar het totaal de 'BCF-clusters'. In 2003 voorziet de dan geldende verdelingssystematiek gemeenten met minder dan 5.000 inwoners in een voordeel op de 'BCF-clusters' van €50 per inwoner. Gemeenten met tussen de 100.000 en de 150.000 inwoners hebben juist in deze periode hun nadeel afnemen van €41 per inwoner naar €26 per inwoner. Wel dient bij deze gegevens bedacht te worden dat gemeenten de gelden die beschikbaar kwamen door de verlate uitname met name moesten gebruiken voor het 'schonen van oude activa'. Doordat de btw ook uit de investeringen voor de invoering van het BCF is gehaald dalen de kapitaallasten en vallen delen van bestemmingsreserves<sup>50</sup> vrij. Doordat er sprake was van een verlate uitname zullen de gevolgen voor de kwantitatieve adequaatheid van de verdeling van het Gemeentefonds pas na 2003 zichtbaar behoren te worden.

Tevens dient ook hier te worden opgemerkt dat indien de gemeenten voor de invoering van het BCF kostendekkende heffingen zouden hebben gehanteerd de verschillen iets anders zouden zijn. Het voordeel van gemeenten met minder dan 5.000 inwoners zou dan in 2003 €26 hoger geweest zijn. Het nadeel van gemeenten met tussen de 100.000 en de 150.000 inwoners (€26 per inwoner) zou dan omslaan in een voordeel van €5 per inwoner. Gemeenten zijn echter niet verplicht om kostendekkende heffingen te hanteren. Wel dienen de gemeenten een sluitende begroting in te dienen bij de provincie. Het is dus mogelijk dat het niet hebben van kostendekkende heffingen wordt gecompenseerd door het heffen van bijvoorbeeld hogere onroerende zaakbelastingen.

In 2003 wordt voor de verdeling van het Gemeentefonds een beroep gedaan op 44 verdeelmaatstaven. Binnen deze telling zijn de verdeelmaatstaven voor de vier grootste gemeenten en de Waddeneilanden niet meegenomen. Tevens zijn de verdeelmaatstaven die gehanteerd worden bij een gemeentelijke herindeling hierin ook niet meegenomen. De toename van het aantal verdeelmaatstaven maken de Gemeentefondsverdeling voor het Rijk minder adequaat.

#### **4.2.3 Kenmerken Nederlandse financiële verhoudingen na invoering BCF**

De 'inkomstenmaatstaf' wordt ook in de periode 2004 tot en met 2007 gebruikt. De gemeenten met de laagste belastingcapaciteit ontvangen in die jaren geen belastinguitkeringen van het Rijk ter compensatie daarvan. Gelet op deze kenmerken kunnen de Nederlandse financiële verhoudingen niet op het eerste aspiratieniveau worden geplaatst.

Vanaf 2004 tot nu toe worden bij de verdeling van het Gemeentefonds objectieve verdeelmaatstaven gebruikt die de kostenverschillen veroorzaken. De kostenverschillen die verband houden met de uitname uit het Gemeentefonds ten behoeve van het BCF worden niet volledig gecompenseerd. Zo wordt de partiële mismatch tussen de verdeelmaatstaven en de uitnameformule van Cebeon, een verschil van enkele euro's positief of negatief, niet gecompenseerd. De uitnameformule is een aantal malen aangepast omdat de gemeenten in totaal meer uit het BCF ontvingen dan zijn gekort werden op hun algemene uitkering. Ook bij deze aanpassingen van de uitnameformule is de partiële mismatch blijven bestaan.

Tot 2007 is door de vangnetregeling het maximale nadeel van gemeenten door de invoering van het BCF beperkt tot €4,54 per inwoner. Vanaf 2007 is het nadeel dat gemeenten kunnen ondervinden van de invoering van het BCF dus niet meer beperkt. Het Rijk heeft bepaald voor welke gemeenschapsvoorzieningen er compensatie van de betaalde btw mogelijk is. Indien het uitgavenpatroon van de gemeenten overeenkomt met die van de uitnameformule en zij niet te maken krijgen met de partiële mismatch tussen de verdeelmaatstaven en de uitnameformule van Cebeon dan zou je kunnen stellen dat gemeenten gewoon uit een 'ander potje' hun geld ontvangen. Echter de besteding van de gelden van de algemene uitkering is vrij. De compensabele btw wordt pas uit het BCF ontvangen indien er daadwerkelijk compensabele btw is betaald.

---

<sup>50</sup> Het gaat dan om reserves die voorzien in een kapitaaldekking.

Nader onderzoek zal nog moeten uitwijzen of gemeenten daadwerkelijk anders omgaan met de keuze tussen inbesteden of uitbesteden. Tevens zal nog moeten blijken of de gemeenten de uitnameformule ook als leidraad nemen voor hun bestedingen. De gemeentelijke uitgaven zijn over de jaren heen niet constant de uitnameformule zal dit wel zijn. De Nederlandse financiële verhoudingen hebben door de invoering van het BCF meer het karakter van het vierde aspiratieniveau gekregen.

De Rfv constateert in het advies over de herijking van het cluster 'bijstand en zorg' dat er binnen de verdeling van dit cluster een 'scheefheid' zit. Zo wordt gesteld dat: "de middelgrote randgemeenten en de gemeenten met een zwakke sociale structuur voordeel ondervinden (2005, blz. 2)". De Nederlandse financiële verhoudingen vallen ten aanzien van de kenmerken dat niet alle kostenverschillen worden gecompenseerd en het gebruik van objectieve verdeelmaatstaven onder het tweede aspiratieniveau.

Een ander kenmerk van het tweede aspiratieniveau, de omvang van de belastinginkomsten, is ook nog valide. In 2005 (VNG, 2005, blz. 13) is de omvang van de belastinginkomsten (belastingen en heffingen) ten opzichte van de belangrijkste gemeentelijke inkomstenbronnen 21%. De algemene uitkering en de specifieke uitkeringen komen uit op respectievelijk 34% en 44% van de belangrijkste gemeentelijke inkomsten. De omvang van de belastinginkomsten is voor het tweede aspiratieniveau te beperkt.

In het rapport 'Anders gestuurd, beter bestuurd' van de commissie Brinkman (blz. 3) wordt een aantal genoemd van 155 specifieke uitkeringen. Indien de voorstellen van de commissie zouden worden overgenomen dan kan hun aantal terug worden gebracht tot 22. Het aantal specifieke uitkeringen is in de afgelopen jaren echter niet gedaald. Van der Lei (B&G maart 2007, 5-9) geeft aan dat sinds april 2005 er ongeveer 38 nieuwe specifieke uitkeringen zijn bijgekomen. Dit terwijl het Rijk, op advies van de commissie Brinkman, het aantal specifieke uitkeringen wil terugbrengen tot circa 37. Één van de onlangs ingevoerde specifieke uitkeringen dient in dit onderzoek met name te worden genoemd, die van het BCF. Gelet op de kenmerken genoemd door Uhl bevinden de Nederlandse financiële verhoudingen zich niet op het derde aspiratieniveau.

Een aantal specifieke uitkeringen wordt toegekend aan centrumgemeenten. Op basis van dit kenmerk zou Goedhart de Nederlandse financiële verhoudingen op het derde aspiratieniveau plaatsen. De verhouding tussen de belastinginkomsten ten opzichte van die uit de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen doen meer denken aan die van het vierde aspiratieniveau.

Uit de vergelijking die is opgenomen in bijlage 1 blijkt dat de gemeenten in de provincie Utrecht niet te maken hebben gekregen met een 'belastingexodus'.

Zoals we al gezien hebben in 2003 heeft het Rijk de door gemeenten te leveren kwaliteit en de omvang vastgelegd in diverse wetten en regels. In deze situatie is na de invoering van het BCF geen verandering opgetreden. Een directe afrekening is van toepassingen voor bepaalde maatstaven (onder andere voor het aantal bijstandsontvangers). Het aandeel van de gemeentelijke inkomsten waarvoor een directe afrekening van toepassing is, is door de invoering van het BCF gegroeid. Immers alleen als er btw-compensabele activiteiten worden verricht kunnen gemeenten deze declareren bij het BCF. De Nederlandse financiële verhoudingen krijgen daar door meer het karakter van het vierde aspiratieniveau.

Niet voor alle verdeelmaatstaven geldt dat zij de determinanten zijn van de veroorzakers van de kostenverschillen. Ook in de periode van 2004 tot en met nu toe worden bij de verdeling van het cluster 'groen' de verdeelmaatstaven inwoneraantal en aantal woningen gehanteerd. Net als in 2002 en 2003 is deze keuze gelet op de adequaatheid van het Rijk wel voor de handliggend.

Ten aanzien van een zo volledig mogelijke egalisatie van kostenverschillen, het derde aspiratieniveau, worden een aantal concessies gedaan.

Uit de tabellen van paragraaf 3.5.2.2 valt af te lezen dat de toereikendheid van de via het Gemeentefonds verkregen financiële middelen sterk verschilt per inwonerklasse. Zo komen de 4 gemeenten met meer dan 250.000 inwoners in 2004 €33 per inwoner tekort aan de Gemeentefondsmiddelen binnen het cluster 'groen'. Dit terwijl de 55 gemeenten met tussen de 5.000 en de 10.000 €10 per inwoner overhouden aan deze middelen.

Voor het cluster 'wegen en water' houden de gemeenten met meer dan 250.000 inwoners €61 over van de bijdrage uit het Gemeentefonds. Gemeenten met tussen de 20.000 en de 50.000 inwoners krijgen €18 per inwoner minder uit het Gemeentefonds in 2004 dan zij uitgaven in dat jaar.

In 2005 hielden gemeenten met tussen de 5.000 en de 10.000 inwoners nog steeds €10 per inwoner over aan de middelen die zij verkregen uit het cluster 'groen'. Gemeenten met meer dan 250.000 inwoners geven echter €39 per inwoner meer uit dan zij ontvangt voor dit cluster. In 2006 loopt het voordeel van gemeenten met tussen de 5.000 en de 10.000 inwoners terug tot €4 per inwoner. Gemeenten met meer dan 250.000 inwoners geven €47 per inwoner meer uit dan zij ontvangen uit het cluster 'groen' van het Gemeentefonds. Voor het jaar 2007 neemt het tekort op het cluster 'groen' voor gemeenten met meer dan 250.000 inwoners toe tot €76 per inwoner. Het voordeel van de gemeenten met tussen de 5.000 en de 10.000 inwoners daalt iets tot €3 per inwoner.

Voor het cluster wegen en water kennen de gemeenten met meer dan 250.000 inwoners in 2005 een voordeel van €61 per inwoner. Dit voordeel is in 2007 gestegen tot €93 per inwoner. De gemeenten met tussen de 10.000 en de 20.000 inwoners en die met tussen de 150.000 en de 250.000 inwoners geven €14 per inwoner meer uit dan zij ontvangen uit dit cluster. In 2007 kennen gemeenten met tussen de 20.000 en de 50.000 inwoners een nadeel van €34 per inwoner op dit cluster.

Door de invoering van het BCF is het verschil tussen de uitgaven van gemeenten op de functie riolering en de inkomsten uit de algemene uitkering van het cluster 'riolering' veranderd. In 2001 gaven gemeenten tot 5.000 inwoners voor dit cluster nog €22 per inwoner meer uit dan zij ontvingen. Voor gemeenten met meer dan 250.000 inwoners was dit €2 per inwoner. In 2003 ontvingen gemeenten met meer dan 250.000 inwoners nog net zo veel als zij uitgaven voor dit cluster. De gemeenten met minder dan 5.000 inwoners gaven per saldo voor de riolering €19 per inwoner meer uit dan zij ontvingen. Na de uitname voor het BCF ontvangen gemeenten met meer dan 250.000 inwoners in 2007 €16 per inwoner minder dan zij uitgaven. Gemeenten met minder dan 5.000 inwoners gaven €10 per inwoner meer uit dan zij ontvingen.

Ook na de invoering van het BCF verschilt de kwantitatieve adequaatheid van de verkregen middelen via het Gemeentefonds niet alleen sterk op de individuele clusters. De verschillen zijn ook aanzienlijk als gekeken wordt naar het totaal de 'BCF-clusters'. In 2007 voorziet de dan geldende verdelingsystematiek gemeenten met tussen de 20.000 en de 50.000 inwoners van een nadeel van €50 per inwoner. Ditzelfde is van toepassing op gemeenten met tussen de 150.000 en de 250.000 inwoners. Alleen de gemeenten met meer dan 250.000 inwoners kennen in dat jaar een beperkt voordeel van €1 per inwoner. Dit voordeel zou kunnen worden aangemerkt als herverdelingsresultaat. Na de invoering van het BCF komen is het voordeel dat gemeenten met minder dan 5.000 inwoners hadden<sup>51</sup> omgeslagen in een nadeel van €13 per inwoner. Voor de gemeenten in vrijwel alle inwonersklassen betekent de invoering van het BCF een afname van de kwantitatieve adequaatheid.

Bij de vergelijking van de verschillen tussen de uitgaven en inkomsten dient één belangrijk punt niet te worden vergeten. Gemeenten mogen, doordat zij worden gekort op hun algemene uitkering, de compensabele btw meenemen in de berekening van een kostendekkend tarief. Dit geldt voor zowel de afvalstoffenheffing als de rioolrechten. Vanwege de voeding van het BCF zal de algemene uitkering dalen. Er zouden dus per saldo meer uitgaven restereren. Hier staat wel tegenover dat de gemeentelijke uitgaven zijn geschoond van compensabele btw. Hieruit volgt dat de lasten ook weer zullen dalen met het bedrag van de compensabele btw. Dit indien er sprake zou zijn van het 'alleen maar ontvangen uit een ander potje'. Er zouden dan geen verschillen mogen optreden in de genoemde jaren.

De uitname varieert voor de vier grote steden voor het cluster 'riolering' van €5 tot €7 per inwoner. Deze uitname is berekend op basis van de gegevens uit het Cebeon-rapport (25 april 2002, 61) voor het jaar 2002. Voor de vier grote steden gezamenlijk is de dekkingsgraad voor de rioolrechten in de periode tussen 2004 en 2007 zo rond de 100% gebleven. De verwachting zou dus zijn dat deze gemeenten €5 tot €7 minder aan lasten hadden vanwege het schonen van de uitgaven van de compensabele btw. Voor diezelfde bedragen zouden dan dus ook de inkomsten kunnen dalen. Het verschil tussen de uitgaven en de inkomsten zou dan dus door de invoering van het BCF nihil zijn.

---

<sup>51</sup> In 2002 hadden zij nog een voordeel van €28 per inwoner.

Of indien juist deze gemeenten te maken hadden met een de partiële mismatch tussen de verdeelmaatstaven en de uitnameformule van Cebeon, een verschil van enkele euro's positief dan wel negatief kunnen betekenen. Het verschil tussen €2 per inwoner uit 2001 en de €16 uit 2007 is meer dan de verwachte enkele euro's.

De belastinginkomsten (inclusief rioolrechten) zullen ter compensatie van het nadeel moeten worden verhoogd. Hierdoor zullen de belastinginkomsten ten opzichte van de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen relatief meer groeien. De financiële verhoudingen zullen dan meer kenmerken krijgen van een lager aspiratieniveau.

Tot 2005 blijft het aantal verdeelmaatstaven gehandhaafd op 44. Het aantal verdeelmaatstaven stijgt in 2006 naar 51. De verdeelmaatstaven voor de 4 grootste gemeenten en de Waddeneilanden zijn hierin niet meegenomen. Tevens zijn de verdeelmaatstaven die gebruikt worden bij een gemeentelijke herindeling hierin niet meegenomen. De toename van het aantal verdeelmaatstaven maken de Gemeentefondsverdeling voor het Rijk minder adequaat. Deze toename wordt echter in de wijziging van de toevoeging van de verdeelmaatstaf 75-85 jarigen beperkt doordat alleen het clustering van de gegevens die vanuit het gba naar het CBS gaan is gewijzigd. Voor de toename van de overige verdeelmaatstaven is dit echter niet van toepassing.

### **4.3 Adequaatheid BCF ten aanzien van verschillen intern en extern personeel**

In deze paragraaf volgt een analyse van de in hoofdstuk drie genoemde praktijkvoorbeelden bij de keuze tussen intern of extern personeel. Ten aanzien van het eerste voorbeeld (beleidsmedewerker belastingen) zal het verschil in kosten door de externe medewerker niet meer goed worden gemaakt door bijvoorbeeld een hogere productiviteit. De externe medewerker uit dit praktijkvoorbeeld zou dan 1,6 keer zo productief moeten zijn als de interne medewerkster. Bij een gelijke productiviteit van beide medewerkers is het uurtarief van de externe medewerker exclusief btw te vergelijken met die van een interne medewerkster met een salaris van net iets onder het maximum van schaal 17. De salaristabellen voor gemeenteambtenaren komen niet boven het maximum van schaal 18<sup>52</sup> uit. Dus ook voor grotere gemeenten is een uurtarief van €106,52 niet iets dat gewoon is onder interne medewerksters.

Een soortgelijke uitkomst komt naar voren uit het beschreven voorbeeld ten aanzien van de vervanging van het bureauhoofd Burgerzaken. Als men uit zou willen gaan van de theorie dat een externe medewerker meer productief is dan een interne medewerker wordt dit verschil niet meer goedgemaakt. De externe medewerker uit dit praktijkvoorbeeld zou dan 1,4 keer zo productief moeten zijn als de interne medewerker. Als we uitgaande van een gelijke productiviteit van de beide medewerkers dan is het uurtarief van de externe medewerker exclusief btw te vergelijken met die van een interne medewerker met een salaris van net iets onder het maximum van schaal 11. Dit is het maximale dat de 6<sup>e</sup> stad van Nederland (Tilburg<sup>53</sup>) uitkeert aan medewerkers in een dergelijke functie.

In het laatste voorbeeld werd de invulling van de vacature juridisch medewerker VROM beschreven. Ook indien men uit zou willen gaan van de theorie dat een externe medewerker meer productief is dan een interne medewerker wordt dit verschil niet meer goedgemaakt. De externe medewerker uit dit praktijkvoorbeeld zou dan 1,6 keer zo productief moeten zijn als de interne medewerker. Uitgaande van een gelijke productiviteit dan is het uurtarief van de externe medewerker exclusief btw te vergelijken met die van een interne medewerker met een salaris van net iets onder het maximum van schaal 15. Het 'samenwerkingsverband regio Eindhoven'<sup>54</sup> biedt maximaal schaal 10 bij uitstekende geschiktheid bij een dergelijke functie.

---

<sup>52</sup> De maximum salarisschaal opgenomen in de salaristabellen van de Car-Uwo voor gemeenteambtenaren nieuwe stijl.

<sup>53</sup> Het aantal medewerkers waaraan leiding moet worden gegeven is binnen het team Tilburg groter dan in Loenen.

<sup>54</sup> De vijfde stad van Nederland.

Naast de drie detacheringsvoorbeelden is er ook in het derde hoofdstuk een beschrijving opgenomen van een uitbesteding. De uitbesteding van de afdeling Sociale Zaken bij de gemeente Loenen is beschreven. Uit dit voorbeeld blijkt dat bij de keuze tussen in- of uitbesteden er meer zaken een rol spelen dan alleen de btw. Wel is de kwetsbaarheid (in geval van bijvoorbeeld langdurige ziekte) van de afdeling Sociale Zaken verminderd. In alle van de gegeven voorbeelden is het resultaat wel dat door dergelijke keuzen de maatschappelijke kosten zullen stijgen. De kosten van de externe medewerkers en de overblijvende overheadkosten bij uitbesteden zullen toch moeten worden betaald.

In hoofdstuk drie werd als het grote voordeel van externe medewerkers aangegeven dat zij specifiekere konden worden ingezet. Nadat hun opdracht bij de gemeente Loenen is afgerond zouden zij bijvoorbeeld door kunnen gaan naar de volgende opdracht bij de gemeente Utrecht.

Dit voordeel is echter bij het BCF minder van belang. Immers de uitname uit het Gemeentefonds ten behoeve van de voeding van het BCF is structureel. Voor de vervulling van de compensabele gemeentelijke taken zal dus zoveel mogelijk gezocht worden naar een structurele invulling van de daarbij benodigde functies. Bij tijdelijke projecten die compensabel zijn zal het voordeel van de flexibiliteit van externe medewerkers wel een pluspunt zijn.

#### 4.4 Samenvatting kenmerken Nederlandse financiële verhoudingen

In de voorgaande paragrafen is aan de hand van de in hoofdstuk drie beschreven kenmerken de kwalitatieve standaard van de Nederlandse financiële verhoudingen nader in beeld gebracht. Hierbij zijn er drie tijdvakken onderscheiden: voor de invoering van het BCF, tijdens de invoering van het BCF en na de invoering van het BCF.

##### 4.4.1 Samenvatting kenmerken Nederlandse financiële verhoudingen voor invoering BCF

In de eerste tabel wordt de kwalitatieve standaard van de financiële verhoudingen van voor de invoering van het BCF neergezet.

Kenmerk/ aspiratieniveau	1 <sup>e</sup> aspiratieniv.	2 <sup>e</sup> aspiratieniv.	3 <sup>e</sup> aspiratieniv.	4 <sup>e</sup> aspiratieniv.
Inwonerskenmerk Uhl		van toepassing		
Belastingcapaciteit	niet van toepassing			
Objectieve verdeelmaatstaven		van toepassing	van toepassing.	
Alle kostenverschillen gecompenseerd.		van toepassing	niet van toepassing	
Omvang belastinginkomsten		niet van toepassing	niet van toepassing	van toepassing
Volledige kostenegalisatie			Zo goed mogelijk nagestreefd.	
Specifieke uitkeringen Goedhart			Van toepassing.	
Belastingexodus			niet van toepassing	
Specifieke uitkeringen (vereisten Uhl)		van toepassing	niet van toepassing	
Rijk verdeelt financiën na geleverde prestaties				Voor de meeste middelen niet van toepassing.
Adequaatheid Rijk			Concessies gedaan.	
Adequaatheid gemeenten		van toepassing	niet van toepassing	

Op basis van het 'inwonerskenmerk' van Uhl is voor de invoering van het BCF het tweede aspiratieniveau van toepassing. Uit het feit dat de gemeenten met de laagste belastingcapaciteit geen belastinguitkering ontvingen van het Rijk viel af te leiden dat het eerste aspiratieniveau niet van toepassing was.

Voor de verdeling van het Gemeentefonds wordt gebruik gemaakt van objectieve verdeelmaatstaven. Door middel van deze verdeelmaatstaven worden echter niet alle kostenverschillen gecompenseerd. Hieruit volgt dat voor dit kenmerk het tweede aspiratieniveau van toepassing is.

Volledige kostenegalitatie wordt zo goed mogelijk nagestreefd, maar ten behoeven van de adequaatheid van het Rijk worden een aantal concessies gedaan. Indien deze concessies als acceptabel kunnen worden beschouwd kunnen de financiële verhoudingen op het derde aspiratieniveau worden geplaatst.

De beperkte omvang van de belastinginkomsten, ten opzichte van de inkomsten uit de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen, resulteren voor dit kenmerk in een plaatsing op het vierde aspiratieniveau. Er is in de genoemde periode geen sprake van een belastingexodus. Een plaatsing op het derde aspiratieniveau ligt, op basis van dit kenmerk, dus niet voor de hand. Een aantal specifieke uitkeringen wordt toegekend aan centrumgemeenten. Op basis van dit kenmerk, van Goedhart, zou een plaatsing op het derde aspiratieniveau mogelijk zijn. Gelet op de omvang en het aantal specifieke uitkeringen is een plaatsing op het derde aspiratieniveau niet van toepassing. Op basis van dit kenmerk van Uhl dient meer gedacht te worden aan een plaatsing op het tweede aspiratieniveau.

Binnen het Gemeentefonds worden de meeste financiële middelen niet verdeeld op basis van de door gemeenten geleverde prestaties. Een plaatsing op het vierde aspiratieniveau ligt dus niet voor de hand. Bij de beschreven adequaatheid voor gemeenten van de verdeling van de financiële middelen dient meer gedacht te worden aan het tweede aspiratieniveau.

De Nederlandse financiële verhoudingen zullen in de periode voor de invoering van het BCF niet geplaatst kunnen worden op het eerste aspiratieniveau. Alleen ten aanzien van de omvang van de belastinginkomsten zou een plaatsing op het vierde aspiratieniveau mogelijk zijn. De meeste kenmerken wijzen echter in de richting van een plaatsing op het tweede aspiratieniveau. Iets minder kenmerken pleiten voor een plaatsing op het derde aspiratieniveau. Een plaatsing op het tweede aspiratieniveau ligt in de periode voor de invoering van het BCF dan ook meer voor de hand. Dit zeker gelet op de 'harde kenmerken van Uhl' (het inwonerskenmerk en het aantal en omvang van de specifieke uitkeringen). De 'zachte kenmerken' zoals die van de adequaatheid van het Rijk en die van het nastreven van volledige kostenegalitatie geven aan dat de sturing gericht is op het derde aspiratieniveau.

#### 4.4.2 Samenvatting kenmerken Nederlandse financiële verhoudingen tijdens invoering BCF

In de onderstaande tabel wordt de kwalitatieve standaard van de financiële verhoudingen van tijdens de invoering van het BCF neergezet.

Kenmerk/ aspiratieniveau	1 <sup>e</sup> aspiratieniv.	2 <sup>e</sup> aspiratieniv.	3 <sup>e</sup> aspiratieniv.	4 <sup>e</sup> aspiratieniv.
Inwonerskenmerk Uhl		van toepassing		
Belastingcapaciteit	niet van toepassing			
Objectieve verdeelmaatstaven		van toepassing	van toepassing	
Alle kostenverschillen gecompenseerd.		van toepassing	niet van toepassing	
Omvang belastinginkomsten		niet van toepassing	niet van toepassing	van toepassing
Volledige kostenegalitatie (effect na invoering BCF)			niet van toepassing	van toepassing
Specifieke uitkeringen Goedhart			van toepassing	
Belastingexodus			niet van toepassing	
Specifieke uitkeringen (vereisten Uhl)		van toepassing	niet van toepassing	
Rijk verdeelt financiën na geleverde prestaties				Voor de meeste middelen niet van toepassing.
Adequaatheid Rijk			Concessies gedaan.	
Adequaatheid gemeenten		van toepassing	niet van toepassing	

Ook tijdens de invoering van het BCF is op basis van het ‘inwonerskenmerk’ van Uhl het tweede aspiratieniveau van toepassing. Uit het feit dat de gemeenten met de laagste belastingcapaciteit geen belastinguitkering ontvingen van het Rijk valt af te leiden dat het eerste aspiratieniveau niet van toepassing is.

Voor de verdeling van het Gemeentefonds worden objectieve verdeelmaatstaven gebruikt. Door middel van deze verdeelmaatstaven worden echter niet alle kostenverschillen gecompenseerd. Hieruit volgt dat voor dit kenmerk het tweede aspiratieniveau van toepassing is. Bij de invoering van het BCF is er sprake van een partiële mismatch tussen de verdeelmaatstaven en de uitnameformule van het Cebeon. De omvang van de mismatch is afgezet tegen de gemiddelde onroerende zaakbelastingtarieven voor woningen aanzienlijk van omvang (12%). Hierbij dient te worden meegenomen dat voor gemeenten het nadeel van de invoering van het BCF tot 2007 is gesteld op €4,54 per inwoner. Na 2007 is het maximale nadeel van de invoering van het BCF niet meer beperkt is. Door de invoering van het BCF kan van het nastreven van een volledige kostenegalitatie niet zo goed meer worden gesproken. De concessies die gedaan worden ten aanzien van de adequaatheid voor het Rijk zijn in deze situatie te groot.

De beperkte omvang van de belastinginkomsten, ten opzichte van de inkomsten uit de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen, maken een plaatsing op het vierde aspiratieniveau mogelijk. Er zijn ook tijdens de invoering van het BCF geen aanwijzingen gevonden voor het bestaan van een belastingexodus. Een plaatsing op het derde aspiratieniveau ligt, op basis van dit kenmerk, dus niet voor de hand. Een aantal specifieke uitkeringen komt via centrumgemeenten beschikbaar voor de regio. Op basis van dit kenmerk, van Goedhart, zou een plaatsing op het derde aspiratieniveau mogelijk zijn. Gelet op de omvang en het aantal specifieke uitkeringen is een plaatsing op het derde aspiratieniveau niet van toepassing. Op basis van dit kenmerk van Uhl dient meer gedacht te worden aan een plaatsing op het tweede aspiratieniveau.

Binnen het Gemeentefonds worden de meeste financiële middelen niet verdeeld op basis van de door de gemeenten geleverde prestaties. Een plaatsing op het vierde aspiratieniveau ligt dus niet voor de hand. Bij de beschreven adequaatheid voor gemeenten van de verdeling van de financiële middelen dient meer gedacht te worden aan het tweede aspiratieniveau.

De Nederlandse financiële verhoudingen zullen tijdens de invoering van het BCF niet geplaatst kunnen worden op het eerste aspiratieniveau. Het aantal kenmerken dat pleit voor een plaatsing op het tweede aspiratieniveau is minder geworden. Echter de meeste kenmerken wijzen toch in de richting van dit aspiratieniveau. Voor een plaatsing van de verhoudingen op het derde aspiratieniveau pleiten nu minder kenmerken. Ten opzichte van de periode voor de invoering van het BCF zijn er meer kenmerken die pleiten voor een plaatsing op het vierde aspiratieniveau. Deze kenmerken zijn de omvang van de belastinginkomsten en de volledige kostenegalisatie. Een plaatsing op het tweede aspiratieniveau ligt in de periode tijdens de invoering van het BCF dan ook voor de hand. Dit zeker gelet op de 'harde kenmerken van Uhl' (het inwonerskenmerk en het aantal en de omvang van de specifieke uitkeringen). De 'zachte kenmerken' zoals die van de adequaatheid van het Rijk en die van het nastreven van volledige kostenegalisatie geven aan dat de sturing gericht is op het vierde aspiratieniveau.



#### 4.4.3 Samenvatting kenmerken Nederlandse financiële verhoudingen na invoering BCF

In de derde tabel wordt de kwalitatieve standaard van de financiële verhoudingen van voor de invoering van het BCF neergezet.

Kenmerk/ aspiratieniveau	1 <sup>e</sup> aspiratieniv.	2 <sup>e</sup> aspiratieniv.	3 <sup>e</sup> aspiratieniv.	4 <sup>e</sup> aspiratieniv.
Inwonerskenmerk Uhl		van toepassing		
Belastingcapaciteit	niet van toepassing			
Objectieve verdeel- maatstaven		Minder van toepassing.	Minder van toepassing.	van toepassing
Alle kostenverschillen gecompenseerd.		van toepassing	niet van toepassing	
Omvang belastinginkomsten		niet van toepassing	niet van toepassing	van toepassing
Volledige kostenegalisatie (effect na invoering BCF)			niet van toepassing	van toepassing
Specifieke uitkeringen Goedhart			Minder van toepassing.	van toepassing
Belastingexodus			niet van toepassing	
Specifieke uitkeringen (vereisten Uhl)		van toepassing	niet van toepassing	
Rijk verdeelt financiën na geleverde prestaties				Voor de meeste middelen niet van toepassing.
Adequaatheid Rijk			Meer concessies gedaan.	
Adequaatheid gemeenten			niet van toepassing	van toepassing

Op basis van het ‘inwonerskenmerk’ van Uhl blijft, ook na de invoering van het BCF, een plaatsing op het tweede aspiratieniveau valide. In deze periode ontvingen gemeenten met de laagste belastingcapaciteit geen belastinguitkering van het Rijk. Hieruit valt af te leiden dat het eerste aspiratieniveau niet van toepassing is.

Voor de verdeling van het Gemeentefonds worden minder objectieve verdeelmaatstaven gebruikt. Na de invoering van het BCF wordt een deel van de ‘vroegere Gemeentefondsmiddelen’ verdeeld op basis van de daadwerkelijk gedane uitgaven aan bepaalde (compensabele) doelen. Hieruit volgt dat voor dit kenmerk het vierde aspiratieniveau meer van toepassing is geworden. Doordat het Rijk uitgaat van het kasstelsel komen een aantal wijzigingen in de financiële verhoudingen pas aan het licht in 2004. In dat jaar kregen gemeenten te maken met de uitname uit het Gemeentefonds ter voeding van het BCF. Vanaf dit jaar, 2007, zal het daadwerkelijke effect van de invoering van het BCF pas echt naar voren komen. Dit wordt veroorzaakt doordat in dit jaar het vangnet voor een mogelijk financiële nadeel van het BCF is afgeschaft.

Vanaf 2004 wordt de partiële mismatch tussen de verdeelmaatstaven en de uitnameformule van het Cebeon duidelijker. De omvang van de mismatch is afgezet tegen de gemiddelde onroerende zaakbelastingtarieven voor woningen aanzienlijke omvang (12%). Door de invoering van het BCF kan van het nastreven van volledige kostenegalisatie niet zo goed meer worden gesproken. De concessies die gedaan worden ten aanzien van de adequaatheid voor het Rijk zijn in deze situatie te groot.

De beperkte omvang van de belastinginkomsten, ten opzichte van de inkomsten uit de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen, maken een plaatsing op het vierde aspiratieniveau mogelijk. Er is in de genoemde periode geen sprake van een belastingexodus. Een plaatsing op het derde aspiratieniveau ligt, op basis van dit kenmerk, dus niet voor de hand.

Een aantal specifieke uitkeringen komt via centrumgemeenten beschikbaar voor de regio. Op basis van dit kenmerk, van Goedhart, zou een plaatsing op het derde aspiratieniveau mogelijk zijn. Gelet op de omvang en het aantal specifieke uitkeringen is een plaatsing op het derde aspiratieniveau niet van toepassing. Op basis van dit kenmerk van Uhl dient meer gedacht te worden aan een plaatsing op het tweede aspiratieniveau.

Binnen het Gemeentefonds worden, na de invoering van het BCF, meer financiële middelen verdeeld op basis van de door de gemeenten geleverde prestaties. Een plaatsing op het vierde aspiratieniveau ligt dus meer voor de hand. Bij de beschreven adequaatheid voor gemeenten van de verdeling van de financiële middelen dient ook meer gedacht te worden aan het vierde aspiratieniveau.

De Nederlandse financiële verhoudingen zullen na de invoering van het BCF niet geplaatst kunnen worden op het eerste aspiratieniveau. Het aantal kenmerken dat pleit voor een plaatsing op het tweede aspiratieniveau is minder geworden. Voor een plaatsing van de verhoudingen op het derde aspiratieniveau pleiten nu nog minder kenmerken. Ten opzichte van de periode voor de invoering van het BCF zijn er meer kenmerken die pleiten voor een plaatsing op het vierde aspiratieniveau.

Op basis van 'harde kenmerken van Uhl' (het inwonerskenmerk en het aantal en de omvang van de specifieke uitkeringen) kan nog gedacht worden aan een plaatsing op het tweede aspiratieniveau. De 'zachte kenmerken' zoals die van de adequaatheid van het Rijk en die van het nastreven van een volledige kostenegalitatie geven aan dat de sturing nu meer en meer gericht is op het vierde aspiratieniveau.

#### **4.4.4 Adequaatheid BCF ten aanzien van verschillen intern en extern personeel**

Uit de gegeven praktijkvoorbeelden van detachering en outsourcing kwam naar voren dat meer zaken een rol spelen dan alleen de btw. In alle gegeven voorbeelden kwam naar voren dat bij dergelijke keuzen de maatschappelijke kosten zullen stijgen. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of gemeenten nu zij toch voor een bepaald bedrag, de door Cebeon berekende compensabele btw, gekort worden op de algemene uitkering gemakkelijker zullen overgaan tot detachering of outsourcing.

#### **4.4.5 Samenvatting kenmerken Nederlandse financiële verhoudingen in relatie tot BCF**

Voor de invoering van het BCF konden de Nederlandse financiële verhoudingen kwalitatief gezien het best worden geplaatst op het tweede aspiratieniveau. Dit was in ieder geval van toepassing indien we uitgingen van de 'harde kenmerken van Uhl' (het inwonerskenmerk en het aantal en de omvang van de specifieke uitkeringen). De 'zachte kenmerken' zoals die van de adequaatheid van het Rijk en die van het nastreven van een volledige kostenegalitatie geven aan dat de sturing gericht is op het derde aspiratieniveau.

Tijdens de invoering van het BCF schoven de Nederlandse financiële verhoudingen kwalitatief gezien op in de richting van het vierde aspiratieniveau. Toch volgde in 2003 uit de 'harde kenmerken van Uhl' nog een plaatsing op het tweede aspiratieniveau. Het waren met name de 'zachte kenmerken' zoals die van de adequaatheid van het Rijk en die van het nastreven van een volledige kostenegalitatie die aangaven dat de sturing gericht is op het vierde aspiratieniveau.

Na de invoering van het BCF kunnen de Nederlandse financiële verhoudingen kwalitatief gezien op basis van 'harde kenmerken van Uhl' nog steeds worden geplaatst op het tweede aspiratieniveau. Er zijn echter ten opzichte van de periode voor de invoering van het BCF meer kenmerken die pleiten voor een plaatsing op het vierde aspiratieniveau. De 'zachte kenmerken' zoals die van de adequaatheid van het Rijk en die van het nastreven van een volledige kostenegalitatie geven aan dat de sturing nu meer en meer gericht is op het vierde aspiratieniveau.

Indien gekozen was voor een stapsgewijze invoering van het BCF dan zou als noodzakelijke voeding van het BCF bijvoorbeeld het vrije accres van het Gemeentefonds kunnen worden benut. Dit zou dan minder als rigide voorschrift worden ervaren dan nu, nu gekozen is voor een uitnameformule. Door de keuze van een dergelijke invoering zouden de herverdeeleeffecten meer kunnen worden beperkt dan nu het geval is.

Indien er tot en met december meer compensabele btw door gemeenten zou zijn gedeclareerd dan aanwezig in het BCF, dan zou het accres van het volgende jaar kunnen worden aangesproken als dekking. De huidige vorm is voor gemeenten niet meer aan te passen. Echter zou deze aangepaste vorm wel kunnen worden toegepast bij de invoering van een BCF voor het onderwijs.

In het volgende hoofdstuk zal geprobeerd worden om op basis van deze deelconclusies een algehele conclusie te trekken. Daarnaast zal een poging worden ondernomen om aanbevelingen te formuleren die de veranderingen in de kwalitatieve standaard van de Nederlandse financiële verhoudingen ten aanzien van het BCF kunnen verminderen. Het is mogelijk dat dit voor het BCF niet meer mogelijk is, dan zullen de aanbevelingen zich meer richten op toekomstige wijzigingen in de Nederlandse financiële verhoudingen.

#### **4.5 Gemeentefonds 2**

In paragraaf 3.6 is beschreven dat het BCF op een aantal punten overeenkomsten heeft met wat Uhl noemt: 'Gemeentefonds 2'. Indien het Rijk meer uitgeeft, met uitzondering van bijvoorbeeld de 'Europese uitgaven', dan zal er via het accres meer beschikbaar komen voor het Gemeentefonds. Afhankelijk van de daadwerkelijke bestemming van dit accres zal er toch een bepaald bedrag extra aan het Gemeentefonds worden toegevoegd. Hierdoor zal het ook nodig zijn om de uitnameformule aan te passen. Uitgaande van de veronderstelling dat het Rijk meer uit kan geven in tijden van hoogconjunctuur, zal de geschetste situatie zich dan dus voordoen.

Indien blijkt dat gemeenten het uitnamebedrag als richtinggevend voor hun eigen uitgaven aan compensabele activiteiten hanteren dan zal het BCF toch een conjunctuurinstrument kunnen zijn. In tijden van hoogconjunctuur zal dan meer worden uitgegeven aan compensabele activiteiten. Hierdoor zal er toch meer geld richting gemeenschappelijke regelingen en private partijen stromen. In tijden van laagconjunctuur zal de situatie net omgekeerd zijn. Afhankelijk van je uitgangspunt als 'aanbodeconoom' of 'vraagconoom' zal je de beschreven situatie als positief ervaren<sup>55</sup>.

#### **4.6 De ideeën van Goedhart, Uhl en Bordewijk ten opzichte van dit onderzoek**

Het 'inwonerskenmerk van Uhl' is volgens mij het beste te typeren als adequaatheidsvereiste. Het rigide vasthouden aan dit vereiste binnen de huidige spreiding van inwoners over de Nederlandse gemeenten is volgens mij niet echt mogelijk. Zo wordt bijvoorbeeld bij de Waddeneilanden aangelopen tegen de fysieke grenzen van de eilanden. In dergelijke gevallen kunnen de fysieke grenzen door de door Goedhart genoemde binnenlandse maatschappelijke integratie worden beslecht. Ditzelfde is van toepassing op de gemeenten die een relatief grote oppervlakte hebben doordat er binnen de gemeentegrenzen zich een natuurgebied bevindt (bijvoorbeeld de Loosdrechtse plassen). Dergelijke vormen van binnenlandse maatschappelijke integratie zullen alleen maar bijdragen aan het adequaat houden van de financiële verhoudingen.

Als we er nu van uitgaan dat we om te kunnen spreken van het derde aspiratieniveau van Goedhart gemeenten een eis stellen ten aanzien van een minimaal inwoneraantal van 20.000. Dan zou de gedachte kunnen opkomen dat als dit minimale inwoneraantal daadwerkelijk zou worden bereikt het minimale inwoneraantal vervolgens weer zal worden opgeschroefd. We zouden dan belanden in een vrijwel oneindige spiraal van verhogingen van de minimale gemeenteomvang. Dat Nederland zou vervallen in een dergelijke spiraal is volgens mij niet aannemelijk. Dit omdat er nu al in bijvoorbeeld in Amsterdam gewerkt wordt met deelgemeenten. De groei van de gemeenteomvang is door de eisen die gesteld worden ten aanzien van de bestuurbaarheid dus eindig.

Voor gemeenten met een omvang van 20.000 inwoners mag verwacht worden dat zij meer zelf beschikken over de gemeenschapsvoorzieningen dan van een gemeenten met bijvoorbeeld 10.000 inwoners. Het aantal gemeenschapsvoorzieningen dat dan nog ontbreekt binnen een gemeente zal beperkt zijn. Dit aantal is dan zo beperkt dat de adequaatheid van de financiële verhoudingen hierdoor niet echt negatief wordt beïnvloed.

---

<sup>55</sup> Een 'aanbodeconoom' zal dit als positief ervaren. De indeling is gemakshalve gekozen gelet op de kaders van deze scriptie wordt de indeling in categorieën van economen niet verder beschreven.

Een plaatsing op het derde aspiratieniveau van Goedhart zou ten aanzien van dit kenmerk dan dus mogelijk zijn. Daarom is ook binnen dit onderzoek vastgehouden aan een minimale gemeenteomvang van 20.000 inwoners om te kunnen spreken van het derde aspiratieniveau van Goedhart.

In een dergelijke situatie zal er voor het Rijk ook minder reden zijn om bij de allocatie van middelen te kiezen voor een specifieke uitkering. Het Rijk zal vervolgens wel serieus werk moeten maken van de door de commissie Brinkman gegeven adviezen om het aantal bestaande specifieke uitkeringen terug te dringen.

Bordewijk noemt een minimale gemeenteomvang die loopt van 25.000 tot 100.000 inwoners. Dan zou kunnen worden gesproken over een efficiënte taakvervulling. Dit is echter een stap verder dan het streven van dit moment voor de Nederlandse financiële verhoudingen. Het doel van het derde aspiratieniveau is immers een zo volledig mogelijke egalisatie van de lokale voorzieningencapaciteit. De eis van een efficiënte taakvervulling is hierin niet meegenomen. Wel zal door bijvoorbeeld de relatief kleine omvang van de vrije belastingzoom de druk op gemeenten toenemen om zo efficiënt mogelijk te produceren.

Zoals we hebben gezien is de sturing vanuit het Rijk na de invoering van het BCF meer opgeschoven in de richting van het vierde aspiratieniveau. Eigenlijk representeert deze vorm van sturing de gedachte dat vanuit het Rijk indirect een meer efficiënte taakvervulling kan worden voorgeschreven. Deze efficiëntere taakvervulling zou dan tot stand kunnen komen door meer uit te besteden. Zoals al in het eerste hoofdstuk is beschreven is dit een standpunt dat uitgaat van het 'marktperspectief'. Zoals ook uit dit onderzoek is gebleken zijn de Nederlandse financiële verhoudingen door één van de betrokken actoren niet echt als 'maakbaar' te beschouwen.

## Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen.

### 5.1 Samenvatting en conclusies

De centrale vraag in dit onderzoek is: is door de gekozen allocatiemethode van het BCF de bereikte adequate en legitieme allocatiemethode beïnvloed?

Om de kwalitatieve standaard van de financiële verhoudingen te beschrijven is gebruik gemaakt van het theoretisch normenkader dat is gebaseerd op de aspiratieniveaus van Goedhart (1982, 27-29). Door de Rfv (september 2002, blz. 15) wordt het derde aspiratieniveau van Goedhart als filosofie achter de Nederlandse financiële verhoudingen gezien. Binnen dit aspiratieniveau streeft men naar een zo volledig mogelijke egalisatie van de lokale en regionale voorzieningencapaciteit. Het uiteindelijke doel van de groei binnen de financiële verhoudingen zal zijn naar een zo goed mogelijke welvaartsverdeling. Dit is een legitiem doel voor een democratische samenleving.

Vervolgens kwam naar voren dat er binnen de financiële verhoudingen een continuüm bestaat tussen enerzijds legitimiteit en anderzijds adequaatheid. Gemeenten zullen de allocatie als legitiem ervaren als die zoveel mogelijk de specifieke karaktertrekken van de afzonderlijke gemeenten volgt. Vanuit het Rijk zal vooral worden aangedrongen op een adequate allocatie. Een ongebreidelde groei van het aantal verdeelmaatstaven zal het Rijk niet accepteren.

De kwalitatieve standaard van de Nederlandse financiële verhoudingen is in beeld gebracht door de gegeven beschrijvingen van de allocatie van financiële middelen door de rijksoverheid richting gemeenten. Als adequate en legitieme allocatie zou het derde aspiratieniveau van Goedhart van toepassing moeten zijn. Dit omdat dit als filosofie is gekozen achter de Nederlandse financiële verhoudingen. Hierbij dient er onderscheid gemaakt te worden tussen de 'kwalitatieve adequaatheid' en de 'kwantitatieve adequaatheid'. In dit onderzoek is gefocust op de 'kwantitatieve adequaatheid'.

In dit onderzoek is door mij onderschreven dat om echt te kunnen spreken van een zo volledig mogelijke kostenegalisatie aan de vereisten van Uhl<sup>56</sup> (1982, 41-42) moet worden voldaan. Op basis van de door Uhl gegeven 'harde kenmerken' (het inwonerskenmerk en het aantal en de omvang van de specifieke uitkeringen) stond Nederland voor de invoering van het BCF qua financiële verhoudingen op het tweede aspiratieniveau. De 'zachte kenmerken' zoals die van de adequaatheid van het Rijk en die van het nastreven van een volledige kostenegalisatie geven aan dat de sturing gericht is op het derde aspiratieniveau.

Tijdens de invoering van het BCF is de kwalitatieve standaard van de Nederlandse financiële verhoudingen gewijzigd. Hoewel de financiële verhoudingen op basis van de 'harde kenmerken van Uhl' nog een plaatsing op het tweede aspiratieniveau aannemelijk konden maken. Kwamen er op basis van met name de 'zachte kenmerken' zoals die van de adequaatheid van het Rijk en die van het nastreven van een volledige kostenegalisatie steeds meer signalen dat de sturing was opgeschoven richting het vierde aspiratieniveau.

Na de invoering van het BCF blijkt dat de sturing meer is opgeschoven naar het vierde aspiratieniveau. Dit ondanks het nog steeds valide zijn van 'harde kenmerken van Uhl'. De allocatie heeft diverse kenmerken van het tweede aspiratieniveau. De invoering van het BCF heeft de kwalitatieve standaard van de allocatiemethode van financiële middelen door de rijksoverheid in de richting van de gemeenten verstoord. Dit wijkt dan af van de norm zoals door de Rfv is opgesteld. Gezien vanuit de resterende beleidsvrije ruimte (discretionaire bevoegdheid) kan voor de plaatsing op het vierde aspiratieniveau aansluiting worden gevonden bij Bordewijk (1996; 75-99). Ook bij de meer specifieke ideeën van Bordewijk is de conclusie niet anders.

---

<sup>56</sup> Dit zijn een minimum inwoneraantal en het hebben van nagenoeg geen specifieke uitkeringen.

Gelet op de ‘harde kenmerken van Uhl’ lag een dergelijke aanpassing van de bereikte adequate allocatiemethode niet voor de hand. Eerder zou gedacht kunnen worden aan een ontwikkelingstraject waarin door gemeentelijke herindelingen en samenwerkingsverbanden de graad van binnenlandse maatschappelijke integratie zou worden verhoogd. Vervolgens of daarnaast zouden de adviezen van de commissie Brinkman kunnen worden uitgevoerd.

Het aantal en de omvang van de specifieke uitkeringen zouden dan worden verkleind. De Nederlandse allocatiemethode zou dan meer toegroeien naar het derde aspiratieniveau van Goedhart.

De gemaakte wijzigingen in de bestaande adequate allocatiemethode voor de invoering van het BCF plaatsen de allocatiemethode meer op het vierde aspiratieniveau. De Nederlandse financiële verhoudingen kwamen vervolgens in een ‘spagaat’ terecht. Fysiek was de allocatiemethode nog niet klaar voor sturing op het vierde aspiratieniveau. De gekozen vorm voor het BCF is dus teveel geënt op het vierde aspiratieniveau. Doordat de Nederlandse financiële verhoudingen zich fysiek in ieder geval nog op het tweede aspiratieniveau bevinden is het gekozen tijdstip voor invoering te vroeg.

In de volgende paragraaf zal geprobeerd worden om door middel van een aantal aanbevelingen de verstoring van de adequate allocatiemethode te verminderen.

## 5.2 Aanbevelingen

Fysiek gezien bevinden de Nederlandse financiële verhoudingen zich op het tweede aspiratieniveau. Indien de filosofie achter de Nederlandse financiële verhoudingen het derde aspiratieniveau van Goedhart blijft dan zijn er een aantal aandachtspunten bij toekomstige wijzigingen van deze verhoudingen. Afhankelijk van de politieke voorkeuren kan worden gekozen voor het doorvoeren van meer gemeentelijke herindelingen om te komen tot een minimale gemeenteomvang van 20.000 inwoners. Ook zou er gekozen kunnen worden voor het stimuleren van de binnenlandse maatschappelijke integratie. Gemeenten nemen deel aan diverse gemeenschappelijke regelingen, maar ten aanzien van de compensabele activiteiten (bijvoorbeeld aanleg en onderhoud wegen, bruggen en riolering) zijn er voor zover mij bekend geen gemeenschappelijke regelingen gevormd. Wel worden er rechtsvormen gecreëerd om door centrale inkoop voordelen te behalen.

Ten aanzien van het aantal en de omvang van de specifieke uitkeringen kan worden aangesloten bij de aanbevelingen die de commissie Brinkman (2006) heeft gedaan. Indien de bovengenoemde aanbevelingen wordt doorgevoerd dan kunnen de Nederlandse financiële verhoudingen meer opschuiven in de richting van het derde aspiratieniveau. Vervolgens dient er bij een wijzigingen van de financiële verhoudingen meer aandacht te worden geschonken aan de bepaling van het maximale financiële nadeel. De mogelijkheden voor het compenseren van herverdeeleeffecten zijn beperkt. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerende zaakbelastingen. Gedacht kan worden aan het leggen van een relatie tussen de hoogte van het maximale nadeel en de hoogte van het gemiddelde tarief van de onroerende zaakbelastingen. Het gemiddelde tarief lag voor de provincie Utrecht<sup>57</sup> in 2006 op €6,13. Compensatie van het herverdeeleeffect en de partiële mismatch, €6,54, van het BCF is dan een bijzonder lastige klus.

Wel dient bedacht te worden dat veel van deze ruimte nu al wordt benut voor andere gemeentelijke taken. Incidenteel zou de maximale tariefsstijging van de onroerende zaakbelastingen kunnen worden verhoogd om enige ruimte te creëren. Nadat de Nederlandse financiële verhoudingen zich meer op het derde aspiratieniveau zouden bevinden zou, afhankelijk van het politieke klimaat, de invoering van een wijziging die qua vorm gelijk is aan die van het BCF meer passend zijn.

---

<sup>57</sup> Zie bijlage 1.

## Literatuurlijst

Bonnema W., Cuppen M.H.M., Evers A.J.M. en Rikken W. (1993). Gemeentefinanciën; Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Bordewijk P. (1996); De kaart van Nederland en de financiële verhouding; 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.

Diverse auteurs (1992); Bestuur en Geld; verzamelde opstellen van G.J. Uhl; Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en NV Bank Nederlandse Gemeenten.

Van Niekerk N.C.M. (1982). Macht en middelen in de verhouding rijk - lagere overheid. Deel 3 uit de onderzoeksreeks van het Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven. Deventer: Kluwer.

Rosenthal U. (1987). Openbaar bestuur: organisatie, politieke omgeving en beleid, 4<sup>e</sup> druk, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1987.

Advies Burgemeestersreferenda, Raad voor de financiële verhoudingen, 2005.

Advies financiële gevolgen gemeentelijke herindeling, Raad voor de financiële verhoudingen, 2003.

Anders gestuurd, beter bestuurd; *De specifieke uitkeringen doorgelicht*; Eindrapport commissie doorlichting specifieke uitkeringen; Voorzitter L.C. Brinkman. 2006.

Atlas van de lokale lasten 2001 (herziene editie) van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden; Groningen, 2001.

Atlas van de lokale lasten 2003 van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden; Groningen, 2003.

Brochure 'vraag en antwoord BTW compensatiefonds'; Projectteam BTW compensatiefonds; Ministerie van Financiën; Mei 2002.

Circulaire nadere informatie Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 22 mei 2003.

Eindrapport Werkgroep evaluatie BTW-compensatiefonds (deel 2), GFB6-4, Rapport ten behoeve van het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (BOFV) van 4 september 2006 tussen het Rijk, de VNG en het IPO.

Gemeentefinanciënbericht 2005, veel doen met weinig geld, september 2005, Den Haag, VNG.

Mythes en misverstanden in de financiële verhoudingen; Visie van de Raad voor de financiële verhoudingen, Raad voor de financiële verhoudingen, september 2002.

Overzicht specifieke uitkeringen 2002, ministerie van Financiën en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Beheerscommissie, Leiden, september 2001.

Overzicht specifieke uitkeringen 2003, ministerie van Financiën en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Beheerscommissie, Den Haag, april 2003.

Uitnemen, onderbrengen en actualiseren nieuwe ijkpunten Bijstand en Zorg; Verwerking nieuwe ijkpunten in verdeelstelsel gemeentefonds; Cebeon; 31 maart 2005.

VNG-ledenbrief van 4 januari 2006.

Wet op het BTW-compensatiefonds.

Gemeentefondscirculaires, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

Junicirculaire 1997

Meircirculaire 2001

Septembercirculaire 2001

Meircirculaire 2002

Septembercirculaire 2002

Junicirculaire 2003

Septembercirculaire 2003

Meircirculaire 2004

Septembercirculaire 2004

Meircirculaire 2005

Septembercirculaire 2005

Meircirculaire 2006

Septembercirculaire 2006

J. Minaard; Gemeenten zijn druk bezig met het BTW-compensatiefonds; B&G juli/augustus 2002, 29e jaargang, nr. 7, uitgave Bank Nederlandse Gemeenten en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (blz. 8); Den Haag (2002).

Geraadpleegde internetsites:

[www.statline.nl](http://www.statline.nl) (CBS)

[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

[www.rfv.nl](http://www.rfv.nl) (Raad voor de financiële verhoudingen)



## Bijlage 1

Provincie Utrecht			onroerende zaakbelastingtarieven 2006			
Verskil inwoners 2005-2006	Verskil bedrijfs- vestigingen	Gemeente	woning eigenaren	niet-woning gebruik	niet-woning eigenaren	niet-woning totaal
-146	70	Vianen	1,29	1,89	2,35	4,24
80	15	Renswoude	1,33	2,00	2,37	4,37
10	50	Baarn	1,68	2,52	3,15	5,67
311	60	Soest	1,72	2,55	3,18	5,73
-167	75	De Ronde Venen	1,74	2,02	2,51	4,53
18	50	Bunschoten	1,74	2,55	3,18	5,73
41	50	Oudewater	1,88	2,25	2,80	5,05
-457	65	Maarsssen	1,90	2,74	3,42	6,16
-72	35	Loenen	1,93	1,55	1,93	3,48
369	110	Zeist	1,97	2,78	3,46	6,24
399	105	IJsselstein	1,97	1,90	2,37	4,27
-536	125	Utrechtse heuvelrug	2,01	2,53	2,88	5,41
61	40	Eemnes	2,11	2,07	2,59	4,66
-92	45	Lopik	2,14	2,06	2,57	4,63
91	50	Breukelen	2,14	1,99	2,48	4,47
-995	65	Nieuwegein	2,20	3,57	4,46	8,03
-89	130	Veenendaal	2,22	3,21	4,01	7,22
4	55	Wijk bij Duurstede	2,22	2,29	2,84	5,13
116	75	Leusden	2,25	3,55	4,40	7,95
-17	65	Woudenberg	2,29	2,56	3,20	5,76
-273	90	De Bilt	2,43	3,15	3,92	7,07
-688	70	Woerden	2,45	2,24	2,79	5,03
156	15	Montfoort	2,48	3,27	4,08	7,35
4950	305	Amersfoort	2,58	4,26	5,21	9,47
279	35	Rhenen	2,60	3,66	4,56	8,22
-381	185	Houten	2,74	3,44	4,29	7,73
6047	565	Utrecht	2,78	3,98	4,95	8,93
73	40	Abcoude	3,15	2,52	3,15	5,67
114	10	Bunnik	3,75	4,30	5,37	9,67
					Bron: Coelo.	

De tabel is gesorteerd op de 4<sup>e</sup> kolom van laag naar hoog. In de bovenstaande tabel is in de eerste kolom het verschil in het aantal inwoners van de desbetreffende gemeenten weergegeven tussen 2005 en 2006. Een positief aantal staat voor een toename van het aantal inwoners per 1 januari 2006 ten opzichte van 1 januari 2005.

In de tweede kolom is het verschil in het aantal bedrijfsvestigingen in de desbetreffende gemeente weergegeven tussen 2005 en 2006. Een positief aantal staat voor een toename van het aantal bedrijfsvestigingen per 1 januari 2006 ten opzichte van 1 januari 2005. De verschillen genoemd in de eerste twee kolommen zijn ontleend aan de 'data-bestanden' die door het ministerie van BZK worden gepubliceerd op haar website. Deze zijn overgenomen op 10 april 2007.

In de laatste vier kolommen staan de tarieven van de onroerende zaakbelastingen van 2006 opgenomen voor de desbetreffende gemeente. Deze tarieven zijn overgenomen uit de op internet te raadplegen atlas van de lokale heffingen. De tarieven zijn overgenomen op 10 april 2007.

## Bijlage 2

<b>2001</b>	250.000 en meer	150.000 - 250.000	100.000 - 150.000	50.000 - 100.000	20.000 - 50.000	10.000 - 20.000	5.000 - 10.000	Minder dan 5.000
<i>Saldo:</i>								
Wegen en water	167	96	119	112	105	117	120	102
Groen	75	60	63	73	69	66	62	84
Reiniging	10	10	14	6	6	7	5	10
Riolering	4	3	15	8	10	15	20	20
<i>AU:</i>								
Wegen en water <sup>58</sup>	161	116	120	115	115	125	131	169
Groen <sup>59</sup>	72	69	67	67	64	64	64	67
Reiniging								
Riolering <sup>60</sup>	2	-1	-1	1	-1	0	1	-2
<i>Vershil:</i>								
Wegen en water	6	-20	-1	-3	-10	-8	-11	-67
Groen	3	-9	-4	6	5	2	-2	17
Reiniging	10	10	14	6	6	7	5	10
Riolering	2	4	16	7	11	15	19	22
<i>Totaal</i>	21	-15	25	16	12	16	11	-18
ozb+rz <b>b</b>	219	184	206	161	129	123	126	134

<sup>58</sup> 19,69 inwoners, 0,80 inwoners \* bodemfactor buiten bebouwde kom, 6,40 lokaal klantenpotentieel, 16,90 land, 18,92 land \* bodemfactor totale gemeente, 17,06 binnenwater, 17,03 buitenwater, 3.885,03 opp. bebouwing in kom \* bodemfactor kom, 1.828,25 opp. bebouwing buiten kom \* bodemfactor buiten kom, 12,77 woonruimten, 37,36 woonruimten \* bodemfactor kom, 4.570,62 opp. historische kernen, groep 2, 13.157,85 opp. historische kernen, groep 3, 18,28 lengte historisch water, 21,08 omgevingsadressendichtheid, 9,08 oeverlengte \* bodemfactor totale gemeente, 4,54 oeverlengte \* dichtheid \* bodemfactor totale gemeente (o.b.v. nieuwe eenheden), 15.997,17 kernen \* bodemfactor buiten kom, 18,62 bedrijfsvestigingen en -5.484,74 vast bedrag..

<sup>59</sup> 27,03 inwoners en 65,57 woonruimten.

<sup>60</sup> 1,05 land \* bodem totaal, -4,63 woonruimten, 38,32 woonruimten \* bodem totaal en -1,20 omgevingsadressendichtheid \* bodem totaal.

Net als de tabel van 2001 bestaat ook de tabel voor 2002 uit dezelfde drie delen. Voor de bepaling van de bedragen per inwoner per cluster van het Gemeentefonds is uitgegaan van de Septembercirculaire 2001.

<b>2002</b>	250.000 en meer	150.000 - 250.000	100.000 - 150.000	50.000 - 100.000	20.000 - 50.000	10.000 - 20.000	5.000 - 10.000	Minder dan 5.000
<i>Saldo:</i>								
Wegen en water	189	110	126	122	114	124	127	107
Groen	77	58	74	78	74	71	68	93
Reiniging	10	8	15	6	6	9	7	13
Riolering	4	7	18	5	10	14	20	15
<i>AU:</i>								
Wegen en water <sup>61</sup>	167	120	124	119	119	130	138	186
Groen <sup>62</sup>	74	71	69	69	67	66	66	72
Reiniging								
Riolering <sup>63</sup>	2	-1	-1	1	-1	0	2	-2
<i>Verschil:</i>								
Wegen en water	22	-10	2	3	-5	-6	-11	-79
Groen	3	-13	5	9	7	5	2	21
Reiniging	10	8	15	6	6	9	7	13
Riolering	2	8	19	4	11	14	18	17
<i>Totaal</i>	37	-7	41	22	19	22	16	-28
ozb+rzv	220	187	220	168	138	134	135	148

<sup>61</sup> 19,69 inwoners, 0,80 inwoners \* bodemfactor buiten bebouwde kom, 6,40 lokaal klantenpotentieel 16,90 land, 20,09 land \* bodemfactor totale gemeente, 18,23 binnenwater, 17,03 buitenwater, 3.885,03 opp. bebouwing in kom \* bodemfactor kom, 1.828,25 opp. bebouwing buiten kom \* bodemfactor buiten kom, 12,77 woonruimten, 37,36 woonruimten \* bodemfactor kom, 4.570,62 opp. historische kernen, groep 2, 13.157,85 opp. historische kernen, groep 3, 18,28 lengte historisch water, 21,08 omgevingsadressendichtheid 9,08 oeverlengte \* bodemfactor totale gemeente, 4,54 oeverlengte \* dichtheid \* bodemfactor totale gemeente 15.997,17 kernen \* bodemfactor buiten kom, 18,62 bedrijfsvestigingen en -5.484,74 vast bedrag.

<sup>62</sup> 27,03 inwoners en 65,57 woonruimten.

<sup>63</sup> 1,05 land \* bodem totaal, -4,63 woonruimten, 38,32 woonruimten \* bodem totaal en -1,20 omgevingsadressendichtheid \* bodem totaal.

Vanaf 2003 worden de budgetten ontdaan van compensabele btw. De compensabele btw wordt ontvangen vanuit het BCF. Net als de tabel van 2001 bestaat ook de tabel voor 2003 uit dezelfde drie delen. Voor de bepaling van de bedragen per inwoner per cluster van het Gemeentefonds is uitgegaan van de Septembercirculaire 2002. Het bedrag dat uit het Gemeentefonds is gehaald als voeding voor het BCF vindt in verband met het kasstelsel van het Rijk plaats in 2004.

<b>2003</b>	250.000 en meer	150.000 -	100.000 -	50.000 -	20.000 -	10.000 -	5.000 -	Minder dan 5.000
		250.000	150.000	100.000	50.000	20.000	10.000	
<i>Saldo:</i>								
Wegen en water	175	120	132	130	117	128	132	100
Groen	87	56	73	82	78	75	72	101
Reiniging	12	10	13	6	5	6	3	10
Riolering	3	6	18	6	9	13	18	16
<i>AU:</i>								
Wegen en water <sup>64</sup>	180	130	135	130	130	142	150	202
Groen <sup>65</sup>	80	77	75	75	72	72	71	78
Reiniging								
Riolering <sup>66</sup>	3	-1	0	1	-1	0	2	-3
<i>Verschil:</i>								
Wegen en water	-5	-10	-3	0	-13	-14	-18	-102
Groen	7	-21	-2	7	6	3	1	23
Reiniging	12	10	13	6	5	6	3	10
Riolering	0	7	18	5	10	13	16	19
<i>Totaal</i>	14	-14	26	18	8	8	2	-50
ozb+rzv	243	206	238	178	147	144	147	177

<sup>64</sup> 19,69 inwoners, 0,80 inwoners \* bodemfactor buiten bebouwde kom, 6,40 lokaal klantenpotentieel, 16,90 land, 21,14 land \* bodemfactor totale gemeente, 19,28 binnenwater, 17,03 buitenwater (voortzetting) 3.885,03 opp. bebouwing in kom \* bodemfactor kom, 1.828,25 opp. bebouwing buiten kom \* bodemfactor buiten kom, 12,77 woonruimten, 37,36 woonruimten \* bodemfactor kom, 4.570,62 opp. historische kernen, groep 2, 13.157,85 opp. historische kernen, groep 3, 18,28 lengte historisch water, 21,08 omgevingsadressendichtheid, 9,08 oeverlengte \* bodemfactor totale gemeente, 4,54 oeverlengte \* dichtheid \* bodemfactor totale gemeente, 15.997,17 kernen \* bodemfactor buiten kom, 18,62 bedrijfsvestigingen en -5.484,74 vast bedrag.

<sup>65</sup> 27,03 inwoners en 65,57 woonruimten.

<sup>66</sup> 1,05 land \* bodem totaal, -4,63 woonruimten, 38,32 woonruimten \* bodem totaal en -1,20 omgevingsadressendichtheid \* bodem totaal.

Net als de voorgaande tabellen bestaat ook de tabel voor 2004 uit dezelfde drie delen. Voor de bepaling van de bedragen per inwoner per cluster van het Gemeentefonds is uitgegaan van de Septembercirculaire 2003. Vanaf 2004 is het cluster 'reiniging' opgenomen in het Gemeentefonds. De bedragen zijn exclusief de inkomsten uit het BCF. In 2006 is er een bestuurlijk akkoord bereikt tussen de VNG<sup>67</sup> en de beheerders van het Gemeentefonds met betrekking tot de voeding van het BCF. Er is door gemeenten meer gedeclareerd bij het BCF dan er is uitgenomen uit het Gemeentefonds. Vanaf 2007 zal de structurele uitname uit het Gemeentefonds €300 mln. hoger zijn dan de jaren er voor. Daarnaast zal er een correctie op de uitname volgen voor de jaren tot en met 2006. Vanaf 2006 wordt er in 4 jaar €760 mln. extra uit het Gemeentefonds gehaald. Deze correctie is bijna 70% van de jaarlijkse uitname uit het Gemeentefonds.

<b>2004</b>	250.000 en meer	150.000 - 250.000	100.000 - 150.000	50.000 - 100.000	20.000 - 50.000	10.000 - 20.000	5.000 - 10.000	Minder dan 5.000
<i>Saldo:</i>								
Wegen en water	89	121	119	109	129	115	119	180
Groen	108	73	80	81	83	79	57	90
Reiniging	-1	-8	-6	-5	-7	14	3	6
Riolering	12	11	8	5	4	15	6	1
<i>AU:</i>								
Wegen en water <sup>68</sup>	150	109	113	109	111	121	127	182
Groen <sup>69</sup>	75	71	70	70	68	67	67	73
Reiniging <sup>70</sup>	-5	-5	-4	-4	-4	-4	-4	-5
Riolering <sup>71</sup>	-4	-7	-6	-5	-6	-5	-4	-9
<i>Verschil:</i>								
Wegen en water	-61	12	6	0	18	-6	-8	-2
Groen	33	2	10	11	15	12	-10	17
Reiniging	4	-3	-2	-1	-3	18	7	11
Riolering	16	18	14	10	10	20	10	10
<i>Totaal</i>	-8	29	28	20	40	44	-1	36
ozb+rze	265	237	272	208	176	169	175	214

<sup>67</sup> Bestuurlijk akkoord van 4 april 2006 tussen VNG, IPO en de fondsbeheerders.

<sup>68</sup> 16,19 inwoners, 0,66 inwoners \* bodemfactor buitengebied, 5,29 klantenpotentieel lokaal, 17,22 land 19,72 land \* bodemfactor gemeente, 18,20 binnenwater, 14,07 buitenwater, 3.210,59 opp. bebouwing kern \* bodemfactor kern, 1.510,87 opp. beb. buitengebied \* bf. buitengebied, 10,62 woonruimten, 30,87 woonruimten \* bodemfactor kern, 3.776,85 opp. historische kernen 40-64 ha, 12.364,08 opp. historische kernen >64 ha, 15,11 lengte historisch water, 17,42 omgevingsadressendichtheid, 7,50 oeverlengte \* bodemfactor gemeente, 3,75 oeverlengte \* dichtheid \* bodemf. gemeente, 13.220,05 kernen \* bodemfactor buiten kom, 15,39 bedrijfsvestigingen en -4.526,58 vast bedrag.

<sup>69</sup> 25,15 inwoners en 61,01 woonruimten.

<sup>70</sup> -1,69 inwoners en -3,74 woonruimten.

<sup>71</sup> -0,25 land, 0,89 land \* % slechte grond, -13,73 woonruimten, 32,66 woonruimten \* % slechte grond, 0,29 omgevingsadressendichtheid en -1,02 OAD \* % slechte grond.

Net als de voorgaande tabellen bestaat ook de tabel voor 2005 uit dezelfde drie delen. Voor de bepaling van de bedragen per inwoner per cluster van het Gemeentefonds is uitgegaan van de Septembercirculaire 2004. Vanaf 2004 is het cluster 'reiniging' opgenomen in het Gemeentefonds. De bedragen zijn exclusief de inkomsten uit het BCF. In deze tabel zijn de afspraken uit het bestuurlijke akkoord van 4 april 2006 niet doorgevoerd.

<b>2005</b>	250.000 en meer	150.000 - 250.000	100.000 - 150.000	50.000 - 100.000	20.000 - 50.000	10.000 - 20.000	5.000 - 10.000	Minder dan 5.000
<i>Saldo:</i>								
Wegen en water	90	124	120	110	124	138	127	176
Groen	115	72	81	83	83	79	58	96
Reiniging	-4	-8	-7	-7	-10	9	0	2
Riolering	7	9	8	3	2	18	-3	-2
<i>AU:</i>								
Wegen en water <sup>72</sup>	151	110	115	111	113	124	131	190
Groen <sup>73</sup>	76	72	71	71	69	68	68	75
Reiniging <sup>74</sup>	-5	-5	-5	-5	-4	-4	-4	-5
Riolering <sup>75</sup>	-4	-7	-6	-5	-6	-5	-3	-9
<i>Verschil:</i>								
Wegen en water	-61	14	5	-1	11	14	-4	-14
Groen	39	0	10	12	14	11	-10	21
Reiniging	1	-3	-2	-2	-6	13	4	7
Riolering	11	16	14	8	8	23	0	7
<i>Totaal</i>	-10	27	27	17	27	61	-10	21
ozb+rzb	256	243	280	213	186	184	192	237

<sup>72</sup> 16,40 inwoners, 0,66 inwoners \* bodemfactor buiten bebouwde kom, 5,29klantenpotentieel lokaal, 17,22 land, 21,09 land \* bodemfactor gemeente, 19,57 binnenwater, 14,07 buitenwater, 3.210,59 opp. bebouwing kern \* bodemfactor kern, 1.510,87 opp. beb. buitengebied \* bf. buitengebied, 10,62 woonruimten, 30,87 woonruimten \* bodemfactor kern, 3.776,85 opp. historische kernen 40-64 ha, 12.364,08 opp. historische kernen >64 ha, 15,11 lengte historisch water, 17,42 omgevingsadressendichtheid, 7,50 oeverlengte \* bodemfactor gemeente, 3,75 oeverlengte \* dichtheid \* bodemf. gemeente, 13.220,05 kernen \* bodemfactor buiten kom, 15,39 bedrijfsvestigingen en -4.526,58 vast bedrag.

<sup>73</sup> 25,15 inwoners en 61,01 woonruimten.

<sup>74</sup> -1,69inwoners en -3,74woonruimten.

<sup>75</sup> -0,25 land, 0,89 land \* % slechte grond, -13,73 woonruimten, 32,66 woonruimten \* % slechte grond, 0,29 omgevingsadressendichtheid en -1,02 OAD \* % slechte grond.

Net als de voorgaande tabellen bestaat ook de tabel voor 2006 uit dezelfde drie delen. Voor de bepaling van de bedragen per inwoner per cluster van het Gemeentefonds is uitgegaan van de Septembercirculaire 2005. Vanaf 2004 is het cluster 'reiniging' opgenomen in het Gemeentefonds. De bedragen zijn exclusief de inkomsten uit het BCF. In deze tabel zijn de afspraken uit het bestuurlijke akkoord van 4 april 2006 doorgevoerd voor wat betreft de aanpassingen in 2006. De verdeling van de correctie over de jaren 2004 tot en met 2006 is niet doorgevoerd.

<b>2006</b>	250.000 en meer	150.000 - 250.000	100.000 - 150.000	50.000 - 100.000	20.000 - 50.000	10.000 - 20.000	5.000 - 10.000	Minder dan 5.000
<i>Saldo:</i>								
Wegen en water	75	122	121	112	125	122	125	190
Groen	121	72	78	84	82	82	62	94
Reiniging	-16	-9	-8	-8	-10	7	-2	7
Riolering	-9	6	5	0	-1	4	-7	0
<i>AU:</i>								
Wegen en water <sup>76</sup>	149	109	113	109	112	124	131	213
Groen <sup>77</sup>	74	71	70	70	68	67	66	76
Reiniging <sup>78</sup>	-5	-5	-4	-4	-4	-4	-4	-5
Riolering <sup>79</sup>	-4	-7	-6	-5	-6	-5	-3	-10
<i>Verschil:</i>								
Wegen en water	-74	13	8	3	13	-2	-6	-23
Groen	47	1	8	14	14	15	-4	18
Reiniging	-11	-4	-4	-4	-6	11	3	12
Riolering	-5	13	11	5	5	9	-4	10
<i>Totaal</i>	-43	23	23	18	26	33	-11	17
ozb+rzv	203	178	198	159	133	128	140	155

<sup>76</sup> 16,40 inwoners, 0,66 inwoners \* bodemfactor buitengebied, 5,29 klantenpotentieel lokaal, 17,22 land 22,20 land \* bodemfactor gemeente, 20,68 binnenwater, 14,07 buitenwater, 3.210,59 opp. bebouwing kern \* bodemfactor kern, 1.510,87 opp. beb. buitengebied \* bf. buitengebied, 10,62 woonruimten, 30,87 woonruimten \* bodemfactor kern, 3.776,85 opp. historische kernen 40-64 ha, 12.364,08 opp. historische kernen >64 ha, 15,11 lengte historisch water, 17,42 omgevingsadressendichtheid, 7,50 oeverlengte \* bodemfactor gemeente, 3,75 oeverlengte \* dichtheid \* bodemf. gemeente, 13.220,05 kernen \* bodemfactor buiten kom, 15,39 bedrijfsvestigingen, -4.526,58 vast bedrag.

<sup>77</sup> 25,15 inwoners en 61,01 woonruimten.

<sup>78</sup> -1,69 inwoners en -3,74 woonruimten.

<sup>79</sup> -0,25 land, 0,89 land \* % slechte grond, -13,73 woonruimten, 32,66 woonruimten \* % slechte grond, 0,29 omgevingsadressendichtheid en -1,02 OAD \* % slechte grond.

Net als de voorgaande tabellen bestaat ook deze tabel uit drie delen. Voor de bepaling van de bedragen per inwoner per cluster van het Gemeentefonds is uitgegaan van de Septembercirculaire 2006. Vanaf 2004 is het cluster 'reiniging' opgenomen in het Gemeentefonds. De bedragen zijn exclusief de inkomsten uit het BCF. In deze tabel zijn de gevolgen van het bestuurlijke akkoord van 4 april 2006 meegenomen.

<b>2007</b>	250.000 en meer	150.000 - 250.000	100.000 - 150.000	50.000 - 100.000	20.000 - 50.000	10.000 - 20.000	5.000 - 10.000	Minder dan 5.000
<i>Saldo:</i>								
Wegen en water	49	132	130	118	142	134	139	200
Groen	155	86	82	87	87	85	67	91
Reiniging	6	-12	-8	-15	-13	2	-4	3
Riolering	-4	5	1	-6	-3	2	-5	-2
<i>AU:</i>								
Wegen en water <sup>80</sup>	142	103	108	104	108	121	132	220
Groen <sup>81</sup>	79	75	74	74	71	71	70	81
Reiniging <sup>82</sup>	-7	-7	-7	-7	-7	-7	-7	-8
Riolering <sup>83</sup>	-7	-10	-9	-8	-9	-8	-6	-14
<i>Verschil:</i>								
Wegen en water	-93	29	22	14	34	13	7	-20
Groen	76	11	8	13	16	14	-3	10
Reiniging	13	-5	-1	-8	-6	9	3	11
Riolering	3	15	10	2	6	10	1	12
<i>Totaal</i>	-1	50	39	21	50	46	8	13
ozb+rze	210	188	206	164	143	132	146	160

<sup>80</sup> 14,69 inwoners, 0,00 inwoners \* bodemfactor buitengebied, 4,75 klantenpotentieel lokaal, 17,27 land 22,13 land \* bodemfactor gemeente, 20,78 binnenwater, 12,62 buitenwater, 2.877,61 opp. bebouwing kern \* bodemfactor kern, 1.372,79 opp. beb. buitengebied \* bf. buitengebied, 9,58 woonruimten, 27,73 woonruimten \* bodemfactor kern, 3.387,44 opp. historische kernen 40-64 ha, 11.923,15 opp. historische kernen >64 ha, 13,56 lengte historisch water, 15,69 omgevingsadressendichtheid, 6,73 oeverlengte \* bodemfactor gemeente, 3,52 oeverlengte \* dichtheid \* bodemf. gemeente, 12.289,36 kernen \* bodemfactor buiten kom, 13,83 bedrijfsvestigingen, -4.041,76 vast bedrag.

<sup>81</sup> 24,29 inwoners en 58,95 woonruimten.

<sup>82</sup> -2,46 inwoners en -5,43 woonruimten.

<sup>83</sup> -0,36 land, 0,82 land \* % slechte grond, -17,83 woonruimten, 30,11 woonruimten \* % slechte grond, 0,42 omgevingsadressendichtheid en -0,94 OAD \* % slechte grond.