

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer J.W. Remkes
De minister van Financiën
De heer drs. G. Zalm

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--		Rfv2005053520	25 februari 2005
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
Drs. B.F. Steur	55815D-009	070-426 7258	
Mr. G.A. van Nijendaal		070-426 7232	
Onderwerp			
Herijking cluster Bijstand en Zorg			

Geachte heren Remkes en Zalm,

Bij brief van 21 december 2004 heeft u de Raad voor de financiële verhoudingen gevraagd te adviseren over de herijking van de clusters Bijstand en Zorg voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

1. Inleiding

De herijking van de clusters Bijstand en Zorg is nodig, omdat na herschikking van de clusters Zorg en Bijstand naar drie nieuwe clusters is gebleken, dat bij bepaalde onderdelen een scheefheid is ontstaan tussen de verdeling van middelen in de algemene uitkering van het gemeentefonds en de feitelijke uitgaven van gemeenten. Het onderzoek voor de herijking is uitgevoerd door Cebeon. De herschikking en daaruit voortvloeiende herijking kunnen omvangrijke gevolgen hebben voor de verdeling van het gemeentefonds. De omvang van de clusters Bijstand en Zorg betreft namelijk een substantieel deel van het gemeentefonds, te weten € 4,5 miljard. De totale omvang van het gemeentefonds bedraagt ongeveer € 12,5 miljard.

U verzoekt de Raad advies uit te brengen over de verschillende relevante aspecten uit het onderzoek van Cebeon en in ieder geval in te gaan op de volgende drie vragen.

1. *Hoe beoordeelt de Raad de ijkpunten?*
2. *Dient bij de vertaling in maatstaven zo goed mogelijk te worden aangesloten bij de beoogde verdeling conform ijkpunten, of heeft daarbij juist de globaliteit van de verdeling voorrang (waarbij een minder goede aansluiting voor lief wordt genomen)?*
3. *Hoe oordeelt de Raad over de keuzes die de onderzoekers aangeven in hun rapport voor het vervolgtraject? Deze keuzes zijn beknopt samengevat in paragraaf 6.6, met*

name onder het kopje “afwegingen” en “uitnemen en terugzetten”. U refereert daarbij aan soortgelijke vragen, die bij de tweede tranche van de herijking van het Gemeentefonds aan de orde waren. Het ligt in de rede om de toen gekozen uitwerking nu weer te kiezen.

1.1

Opzet Advies

In hoofdstuk 2 vat de Raad het advies samen. Hoofdstuk 3 gaat over de methode die Cebeon gebruikt. Hoofdstuk 4 biedt een overzicht van de gehele herijking en herverdeeffecten. In hoofdstuk 5 worden de ijkpunten Educatie, Werk en Inkomen en Maatschappelijke zorg beschreven en beoordeeld. De inhoudelijke en technische aspecten van de nieuwe maatstaven en de wenselijkheid om ze ook als verdeelmaatstaf te honoreren komen in hoofdstuk 6 aan de orde. Hoofdstuk 7, ten slotte, beschrijft de vervolgstappen.

2.

Samenvatting

Na de herziening van de Algemene Uitkering in 1997 en 2001 is dit de meest omvangrijke herziening van het Gemeentefonds. De herschikking en de daaruit voortvloeiende herijking kunnen omvangrijke gevolgen hebben voor de verdeling van het gemeentefonds. De clusters Bijstand en Zorg hebben namelijk betrekking op een substantieel deel van het gemeentefonds, te weten € 4,5 miljard. De totale omvang van het gemeentefonds bedraagt ongeveer € 12,5 miljard. Daarmee is het belang van dit onderwerp duidelijk.

De herijking berust op de verschillenanalyse van het onderzoeksbureau Cebeon. In de kern ligt dezelfde methodiek aan de gehele verdeling van het gemeentefonds ten grondslag. De Raad heeft geen reden de uitkomsten van het onderzoek in twijfel te trekken. Wel plaatst de Raad op onderdelen kritische kanttekeningen die wellicht weggenomen kunnen worden door meer transparantie van zowel de onderzoeksmethodiek als de gehanteerde gegevens. Transparantie draagt ook bij aan het draagvlak voor de uitkomsten

Het algemene beeld uit deze herijking is dat vooral de middelgrote randgemeenten en de gemeenten met een zwakke sociale structuur voordeel ondervinden. De Raad stelt voor de ijkpunten te volgen en terughoudend te zijn met bijstellingen op grond van beleidsmatige overwegingen, zeker waar die de bedoeling hebben de uitgaven indirect te sturen. Zoals uit deze herijkingoperaties nu blijkt, werkt een dergelijke aanpak niet.

De gemiddelden van de ijkpunten lijken goed aan te sluiten bij de werkelijke uitgaven. De Raad merkt wel op dat de spreiding rondom die gemiddelden erg groot is. Dit betekent dat er nog grote niet objectief te verklaren verschillen in de werkelijk gedane uitgaven zitten. Dit relatieveert de hardheid van de ijkpunten. De Raad waarschuwt dan ook voor schijnexactheid.

De belangrijkste aanbevelingen per subcluster:

- *De Raad stemt in met het hanteren van de maatstaf schoolleerlingen ten koste van meer algemene verdeelmaatstaven. De ingroeivariant voor toekomstige kapitaallasten voor het voortgezet onderwijs wijst de Raad af.*
- *Bij het subcluster armoedebeleid en bijzondere bijstand zijn er volgens de Raad goede argumenten om de maatstaf bijstandontvangers iets te matigen ten gunste van de maatstaf lage inkomens met drempel of eventueel het aantal uitkeringsontvangers. Inzake de uitvoeringskosten van de bijstand beveelt de Raad aan het aantal bijstandontvangers in de verdeling op te nemen als belangrijkste kostendrijvers. In het verleden aangevoerde argumenten dat dit een ongewenste prikkel kan geven voor ondoelmatige uitvoering hebben na het van kracht worden van de Wet Werk en Bijstand hun geldigheid verloren.*
- *De voorgestelde wijzigingen in het ijkpunt Wvg zijn inhoudelijk goed onderbouwd. Het toevoegen van extra maatstaven leidt in de optiek van de Raad tot een zekere schijnexactheid die afbreuk doet aan de beoogde globaliteit van het verdeelstelsel. Waar ongewenste effecten zijn te ondervangen door het gebruik van globale algemene maatstaven, verdient de laatste aanpak de voorkeur.*
- *Voor wat betreft het ijkpunt voor de Overige maatschappelijke zorg meent de Raad dat de inhoudelijke onderbouwing voor de indicator oppervlakte land- en binnenwater zwak is, omdat deze maatstaf ook de aanwezigheid van leeg gebied zonder voorzieningen honoreert. De maatstaf kernen is beter verdedigbaar.*

De Raad legt enkele verdeelmaatstaven uitdrukkelijk onder de loep. Hij adviseert de maatstaf 'ouderen 75-85' niet toe te voegen aan de verdeelmaatstaven in het gemeentefonds. De Raad kan instemmen met de introductie van de maatstaf 'lage inkomens met drempel' en het laten vervallen van de maatstaf 'lage inkomens'. Hij stemt in met de introductie van de maatstaf 'eenoudergezinnen' onder voorbehoud dat de kwaliteit van deze maatstaf nog aan een extra toets wordt onderworpen. De Raad acht het introduceren van de nieuwe maatstaven 'meergezinswoningen van voor 1980' en 'sociale meergezinswoningen van voor 1980' voor uitsluitend het subcluster Wvg niet wenselijk. De Raad wijst er op dat invoering van deze maatstaven de globaliteit van het verdeelstelsel verder zou aantasten.

Een algemene herijking van twee omvangrijke clusters zal onvermijdelijk herverdeeeffecten tot gevolg hebben. Ondanks het over het algemeen positieve beeld van de herverdeeeffecten, kunnen de verschillen voor individuele gemeenten sterk verschillen. Hiervan dient de politiek zich sterk bewust te zijn en dit dient een aandachtspunt te zijn in het vervolgtraject.

De Raad wil graag betrokken blijven bij het vervolgtraject van de herijking van de clusters Bijstand en Zorg.

3.

Methode

Het onderzoek voor de herijking is uitgevoerd door Cebeon. Dit onderzoeksbureau heeft degelijk werk geleverd met een vertrouwde aanpak, die in het verleden zijn waarde heeft bewezen.

De herziening van de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in 1997 was gebaseerd op de verschillenanalyse van het bureau Cebeon. Bij de keuze van de methode is destijds een uitvoerig keuzeproces vooraf gegaan. De toenmalige Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) wilde voorkomen dat aan het eind van het verdelonderzoek de methode ter discussie zou worden gesteld om ongewenste uitkomsten te kunnen negeren. Sindsdien is de methode van verschillenanalyse ook toegepast bij de verdere ontwikkeling van het verdeelmodel.

In het kort komt deze methode er op neer dat anders dan bij zuiver econometrische verdeelmodellen een relatief zwaar accent wordt gelegd op de beleidsinhoudelijke verklaring van gevonden verschillen in het uitgavenpatroon van gemeenten. De analyse zoekt naar een objectieve verklaring: worden waargenomen verschillen verklaard door eigen beleid of door achterliggende structuurkenmerken. Op de ruwe data uit gemeentebegrotingen worden tal van technische correcties uitgevoerd (bijvoorbeeld corrigeren voor boekingsverschillen, het uniformeren van afschrijvingstermijnen e.d.). Daarnaast wordt aan de onderzoeksgemeenten een uitgebreide vragenlijst voorgelegd om gemeentelijke gegevens beter te kunnen interpreteren (bijvoorbeeld intern gehanteerde rentevoet, door de gemeente gevoerde beleid). Bij het onderzoek voor de herijking van de clusters Bijstand en Zorg is ook rekening gehouden met de uitkomsten van de Armoedemonitor, de Wvg-scan en de Onderwijshuisvestingsmonitor. Slechts exogene verklarende factoren worden in de ijkpuntformule opgenomen.

Bij de vaststelling van de ijkpunten gaat het louter om het identificeren van de kostendrijvers. De kostendrijvers zijn de feitelijke structuurkenmerken om het uitgavenniveau te verklaren. Het onderzoek is er op gericht de meest passende ijkpuntformule te vinden, waarbij steeds nieuwe verklarende variabelen worden toegevoegd om de verschillen tussen werkelijke uitgaven en de uitkomsten van de tot dan gevonden formule te beperken. Het ijkpunt biedt een inhoudelijke verklaring voor de uitgavenverschillen op basis van maatstaven op clusterniveau. De maatstaven dienen voor de verdeling van de algemene uitkering nog te worden omgezet in een verdeelmodule gebaseerd op verdeelmaatstaven.

De belangrijkste reden dat destijds gekozen is voor deze methode is dat hiermee het zogenaamde 'kip-ei' probleem omzeild wordt. De hoogte van de uitgaven wordt niet direct verklaard uit de hoogte van de inkomsten: wie veel krijgt kan ook meer uitgeven. Een

andere belangrijke reden voor deze methode was dat Cebeon zijn methode toepaste op brede uitgavenclusters en niet op enkelvoudige producten. Zo werd getracht een waarborg te creëren tegen een al te grote normerende werking van de algemene uitkering.

Bij de methode van Cebeon kunnen kritische kanttekeningen worden geplaatst. Het gebrek aan transparantie bij de verschillende afwegingen, de aard van de technische correcties en het feit dat het datamateriaal niet vrij voor derden beschikbaar is, maken dat de uitkomsten door derden niet kunnen worden gecontroleerd. De mate waarin regressieanalyse wordt toegepast blijft onduidelijk. De bronnen op grond waarvan bepaalde inhoudelijke conclusies worden getrokken zijn niet altijd duidelijk. Zo wordt bij de nu lopende herijking de maatstaf '75-85 jarigen' opgevoerd terwijl in technische zin de toegevoegde verklarende waarde nihil is. Ook bestaat er enige twijfel of de methode het 'kip-ei' probleem wel helemaal ondervangt. Zo lijkt het dat bestaande politieke preferenties in het ijkpunt Werk en Inkomen doorklinken, doordat ze samen vallen met objectief meetbare maatstaven zoals aantallen bijstandontvangers, lage inkomens en uitkeringsontvangers. In andere gevallen worden verschillen toegeschreven aan de noemer eigen beleid. Het is voor het draagvlak van de uitkomsten van bijstellingen van de verdeelsleutel voor de algemene uitkering van groot belang dat direct betrokken partijen de totstandkoming van de ijkpunten en de afwegingen en overwegingen van de onderzoekers goed kunnen volgen. Aan deze transparantie ontbreekt het op dit moment.

De Raad is van mening dat het onderzoeksrapport van Cebeon voldoende inzicht biedt in de aard van de gemaakte afwegingen om vertrouwen te hebben in de uitkomsten. Wel is de Raad van mening dat met het oog op de gewenste transparantie, de toelichting op onderdelen beter kan en het datamateriaal in enige vorm beschikbaar moet zijn.

4.

Herijking en herverdeeleffecten

Deze paragraaf staat stil bij het algemene beeld van de herijking. Allereerst komt het afwegingskader aan bod en vervolgens worden de bevindingen van de herijking in dat kader geplaatst. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 ingegaan op de herverdeeleffecten.

4.1.1

Criteria voor beoordeling

Bij de beoordeling van de ijkpunten en de verdeling staan de begrippen globaliteit en kostenoriëntatie centraal. De Raad heeft al vaker het belang van een goed evenwicht tussen kostenoriëntatie en globaliteit nog eens onderstreept. Kostenoriëntatie wil zeggen dat het verdeelsysteem uitmondt in een verdeling die zo goed mogelijk aansluit bij de relatieve kostenverschillen van gemeenten. Een evenwichtige verdeling houdt rekening met de eigen inkomstencapaciteit en de structuurkenmerken van gemeenten. In theorie zou die kostenoriëntatie tot in de kleinste details kunnen worden uitgewerkt. De eis van globaliteit van het verdeelsysteem stelt daaraan echter beperkingen. De mate waarin de kostenoriëntatie wordt beperkt door de eis van globaliteit is echter niet voor

alle clusters gelijk. Er bestaat samenhang met de mate van gemeentelijke beleidsvrijheid bij de uitvoering van gemeentelijke taken. Naarmate meer sprake is van beleidsbeïnvloeding (wet- en regelgeving) door de rijksoverheid bestaat meer aanleiding kostenoriëntatie te laten prevaleren boven globaliteit, omdat gemeenten minder in staat zijn de hoogte van de uitgaven voor dat cluster te beïnvloeden. Globaliteit is nodig om te voorkomen dat het gemeentefonds een optelsom wordt van specifieke uitkeringen. Het laatste zou het geval zijn als van elke individuele activiteit van een gemeente kan worden bepaald hoeveel geld daarvoor in het gemeentefonds is opgenomen. Globaliteit is in eerste instantie nagestreefd door niet uit te gaan van de kosten per taak maar van de kosten per taakgebied (clusters van taken). Daarnaast door niet te streven naar te gedetailleerde ijkpunten.

De uitgangspunten van kostenoriëntatie en globaliteit kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Dat geldt minder voor ijking van brede clusters, omdat de kostenoriëntatie zich in dit geval richt op een veelheid van taken en er geen suggestie voor budgettering van afzonderlijke taken van uitgaat. De spanning ontstaat vooral bij de ijking van smallere clusters en zeker voor de ijking van afzonderlijke verdeelmaatregelen, bijvoorbeeld bij overheveling van een specifieke uitkering of het toevoegen van middelen aan het gemeentefonds in verband met een nieuwe taak.

Een apart aandachtspunt bij de herijkingoperatie van de clusters Bijstand en Zorg is het expliciteren van ijkpunten voor subclusters als onderwijshuisvesting, Wvg en gemeentelijk armoedebeleid. In het verleden heeft de Raad tegen het erkennen van deze subclusters wel bedenkingen geuit. De Raad zag hier een verdere aantasting in van het algemene karakter van het gemeentefonds en een erkenning van doelgebonden budgetten binnen het gemeentefonds. In de praktijk wordt echter voor de verschillende onderdelen al gewerkt met fictieve budgetten. Deze budgetten worden vanwege hun maatschappelijk belang nauwlettend gevolgd zowel vanuit het Rijk als door de gemeenten. Het gaat bij deze beleidsterreinen om omvangrijke budgetten waarvan de omvang die van menig cluster in het gemeentefonds overstijgt. Het bestaan van subclusters is inmiddels een bestuurlijke realiteit, die aansluit bij een praktijk waartegen het weinig zinvol is zich principieel te verzetten. De Raad merkt op dat het bestaan van subclusters het mogelijk maakt de ontwikkeling van de betrokken uitgaven via het POR te volgen in plaats van via de totnogtoe gebruikelijke afzonderlijke monitoren. Gemeenten kunnen en mogen, volgens de Raad, overigens niet afgerekend en beoordeeld worden op de hoogte van de uitgaven op (sub)clusters. De algemene uitkering moet vrij besteedbaar blijven.

4.1.2

De herijking

Het beeld uit de herijking komt erop neer dat gemeenten met een zwakke sociale structuur na de herijking erop vooruitgaan en dat gemeenten met een sterke sociale structuur erop achteruitgaan. Dat beeld strookt, volgens de Raad, met het achterliggende idee dat gemeenten met een zwakke sociale structuur meer beleid voeren, en daarmee meer kosten

maken, voor bepaalde aandachtsgroepen. Het algemene beeld uit de herijking is tevens dat de gemiddelden goed lijken aan te sluiten bij de werkelijke uitgaven. Een aandachtspunt is echter wel dat de spreiding erg groot is.

De Raad kan in algemene lijnen instemmen met de uitkomsten van de herijking, behoudens de opmerkingen die in de volgende paragrafen aan de orde komen.

4.2

Herverdeeeffecten op ijkpuntniveau

In tegenstelling tot de herijking van het gemeentefonds in 1997 en in mindere mate in 2000, bestaat er nu vooraf geen beeld hoe de herverdeeeffecten uitvallen. In 1997 was duidelijk dat gemeenten met een sociaal zwakke structuur en de centrumgemeenten voordeel van de herijking zouden hebben. Dit waren immers de gemeenten die het financieel zwaar hadden, omdat de verdeling van de Fvw 84 te sterk gericht was op de omvang van een gemeente. In 2000 gold dat in iets mindere mate maar ook toen was duidelijk dat vooral gemeenten met een slechte bodemgesteldheid en gemeenten met een afwijkende fysieke structuur (een groot oppervlak of dichte bebouwing) voordeel zouden hebben. In deze gemeenten kwamen de knelpunten van het tot dan bestaande verdeelsysteem het meest duidelijk aan het licht. Een indicator was in beide gevallen het type gemeente dat voor een beroep op artikel 12 Fvw in aanmerking komt.

Bij de herschikking en herijking van de clusters Bijstand en Zorg bestaat op voorhand geen duidelijk beeld van de herverdeeeffecten. Dit komt, doordat de herijking in eerste aanleg volgt uit de herschikking en slechts voor een beperkt deel wordt ingegeven door inhoudelijke beweegredenen. De bedoelde technische redenen zijn (1) de verschuiving in de bekostiging van de bijstand en (2) de omvang van de onderwijshuisvesting.

Het algemene beeld is dat de gemiddelden goed lijken aan te sluiten bij de werkelijke uitgaven. Een aandachtspunt is echter dat de spreiding rondom de gemiddelden erg groot is. De herverdeeeffecten hebben verschillende oorzaken:

- het strikt volgen van de (oorspronkelijke) kostendrijvers, waarbij is afgezien van technische, en politiek-bestuurlijke overwegingen;
- de doorwerking van maatschappelijke ontwikkelingen die een ander uitgavenpatroon meebrengen;
- het introduceren van de maatstaf lage inkomens met drempel als voornaamste achterstandindicator, waardoor minderheden en centrumfunctie bij algemene zorgtaken minder gewicht krijgen;
- een grotere aandacht voor specifieke aandachtsgroepen.

De herverdeeeffecten op ijkpuntniveau zijn veel minder groot dan bij de twee vorige herverdeeloperaties. Het beeld is dat vooral de middelgrote randgemeenten en de gemeenten met een zwakke sociale structuur voordeel ondervinden. De combinatie van randgemeente en een zwakke sociale structuur leidt bij uitstek een voordeel. De Raad meent dat deze herverdeeeffecten zijn te verklaren, doordat de randgemeenten bij de

eerdere herverdeeloperaties op sommige onderdelen ten onrechte zijn beoordeeld op het ontbreken van hun centrumfunctie terwijl ze wel gelet op hun schaal een algemene zorgfunctie vervulden voor de eigen bevolking. Een andere mogelijke verklaring acht de Raad dat een deel van de randgemeenten, vooral die randgemeenten die in de jaren voor 1980 sterk zijn gegroeid, in toenemende mate ook onderdak bieden aan sociaal zwakkere groepen, vanwege het feit dat zij beschikken over woningen met een relatief lage huur. Overigens ontbreken directe indicaties dat deze gemeenten in de financiële gevarenzone komen. Het huidige bestand aan artikel 12-gemeenten wordt niet gekenmerkt door één dominerende verklarende factor. Voor zover die er wel is lijkt die vooral te worden ingegeven door schaalproblematiek als gevolg van herindelingen dan wel onvoldoende capaciteit voor een goed financieel beheer.

De Raad benadrukt dat de verschillen voor individuele gemeenten sterk kunnen verschillen. Dit dient een aandachtspunt te zijn in het vervolgtraject.

5.

De ijkpunten

In de volgende paragrafen worden de ijkpunten Educatie, Werk en Inkomen en Maatschappelijke zorg beschreven en beoordeeld.

5.1

Het cluster Educatie

Bij het cluster Educatie gaat het vooral om de netto-uitgaven van gemeenten voor basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs, leerlingenvervoer, schoolbegeleidingsdiensten en volwasseneneducatie.

Binnen het cluster Educatie wordt een onderscheid gemaakt tussen Onderwijshuisvesting en Overige educatie.

5.1.1 Onderwijshuisvesting

In 1997 zijn gelijktijdig met de herijking van het gemeentefonds ook de middelen voor huisvestingskosten van het primair en het voortgezet onderwijs naar het gemeentefonds overgeheveld. Het ging in 2002 om een substantieel bedrag, te weten circa 0,8 miljard euro. De verdeling is sindsdien tweemaal aangepast. De eerste aanpassing betrof een vergaande differentiatie van de verdeelmaatstaf leerlingen speciaal onderwijs om tegemoet te komen aan een beperkt aantal gemeenten dat te maken had met speciaal onderwijs in zeer kleine groepen. Na een evaluatie is per 2002 de verdeling van de onderwijshuisvesting op basis van een aantal erkende knelpunten in de verdeling voor de tweede keer aangepast. De Raad stemde destijds in met de voorgestelde oplossing van de knelpunten voor gemeenten met een snelle groei en de groep kleine gemeenten met grote scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Het buiten beschouwing laten van de

meerkernigheid en de centrumfunctie basisonderwijs achtte de Raad destijds gerechtvaardigd.¹

Uit de verschillenanalyse van Cebeon blijkt nu dat de bestaande verdeelformule voor onderwijshuisvesting niet goed aansluit op de gemeentelijke uitgaven. Het blijkt dat er sprake is van een scheve verdeling tussen typen gemeenten. In het bijzonder gemeenten zonder voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs krijgen te veel uit het gemeentefonds ten opzicht van gemeenten met instellingen voor voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs. Destijds is er echter bewust voor gekozen de maatstaf leerlingen voortgezet onderwijs te beperken en te benaderen via de maatstaven jongeren, klantenpotentiëlen en omgevingsadressendichtheid (OAD). De overweging daarbij was dat door het bijna uitsluitend honoreren van de huisvestingskosten via de maatstaf schoolleerlingen voortgezet onderwijs en leerlingen speciaal onderwijs een doelgebonden maatstaf in het gemeentefonds werd geïntroduceerd, waarvan een ongewenst normerend effect op de uitgaven zou kunnen uitgaan. In weerwil van deze overweging blijken de gemeentelijke uitgaven uiteindelijk toch het beste verklaard te kunnen worden door de maatstaven 'leerlingen voortgezet onderwijs' en 'leerlingen speciaal onderwijs', ten koste van een kleiner gewicht aan jongeren in het algemeen. Verder vervallen de ijkpunten klantenpotentiëlen, omgevingsadressendichtheid (met negatief gewicht), leerlingen streekscholen. Uit de verschillenanalyse blijkt immers dat gemeenten zonder voortgezet onderwijs 'ten onrechte' middelen ontvingen en gemeenten met voortgezet onderwijs te weinig middelen. In theorie zou het mogelijk zijn de maatstaf 'leerlingen voortgezet onderwijs' ook voor andere (sub)clusters in te zetten waardoor het doelgebonden karakter zou afnemen. De maatstaf 'streekscholen' is in 2002 ingevoerd als tegemoetkoming aan gemeenten met veel schoolleerlingen van buiten de eigen gemeente. Het gaat om gemeenten waarvan het aantal schoolleerlingen meer dan 8% van het totaal aantal inwoners bedraagt. De noodzaak van deze maatstaf komt te vervallen als gekozen wordt voor een groter gewicht van de leerlingenmaatstaf. Feitelijk betekent dit dus een vereenvoudiging van het verdeelstelsel.

De Raad stemt in met het vergroten van het gewicht van gerichte maatstaven als 'leerlingen voortgezet onderwijs' en 'leerlingen speciaal onderwijs' ten koste van meer algemene maatstaven.

De aanwezigheid van leerlingen uit achterstandsgroepen biedt een aanvullende verklaring voor de bestaande uitgavenverschillen. Door de gewogen leerlingen neemt de groepsgrootte af. Als verklarende variabele komt dit in de ijkpuntformule terecht via de maatstaven 'minderheden' en 'lage inkomens met een drempel'. De Raad merkt op dat deze conclusie strookt met eerdere bevindingen van de Rfv. Wel merkt hij op dat de gewichtenregeling is herzien en juist een zwaarder accent legt op het inkomen en

¹ Advies herverdeling onderwijshuisvesting van 8 maart 2001, Rfv2001/U59867.

onderwijsniveau van de ouders, en niet langer op allochtone afkomst. Naar de mening van de Raad is dit een reden om daarom niet de maatstaf minderheden in het ijkpunt over te nemen, maar meer aan te sluiten op de gewichtenregeling.

De Raad is van opvatting dat de verdeling moet aansluiten bij de huidige (gewijzigde) gewichtenregeling.

Indien sprake is van verschillende kernen in combinatie met een grotere oppervlakte land brengt dit extra uitgaven mee. Dit betekent een aanscherping van de huidige verdeling waar alleen de maatstaf 'oppervlakte land en binnenwater' in voorkomt. De Raad is van mening dat de toevoeging van de kernen logisch en inhoudelijk goed verdedigbaar is. Dit sluit aan bij de problemen van plattelandsgemeenten met veel kleine kernen. Het bedrag dat met de maatstaf wordt verdeeld is weliswaar gering maar het gaat om een bestaande maatstaf die ook op andere onderdelen al van waarde is.

De Raad kan ondanks het geringe gewicht van de maatstaf 'kernen' instemmen met de introductie van de maatstaf kernen.

Het volume

Bij de onderwijshuisvesting is sprake van een duidelijk verschil tussen het totale volume dat met het bestaande ijkpunt wordt verdeeld en het bedrag dat gemeenten samen feitelijk aan onderwijshuisvesting besteden. In 2002 gaven gemeenten duidelijk minder uit dan zij via de bestaande formule voor het subijkpunt ontvangen.

De Raad plaatst de volgende opmerkingen bij de ontwikkeling van het volume. Er zijn destijds extra middelen voor onderwijshuisvesting toegevoegd in verband met de verkleining van de groeps grootte. Ook is per 2002 een extra budget aan het gemeentefonds toegevoegd en de afspraak gemaakt dat de komende 5 jaar 13,5 miljoen euro van het accres via de verdeelmaatstaven onderwijshuisvesting zal worden verdeeld. De gemeenten blijken door een doelmatig en effectief onderwijshuisvestingsbeleid er in te slagen kwalitatief goede onderhuisvesting te bieden.

De Raad acht het aannemelijk dat de extra middelen niet direct tot hogere uitgaven voor onderwijshuisvesting hebben geleid. Dat nu het totale volume geringer is, valt voor een belangrijk deel te danken aan de lage rentestand. De Raad waarschuwt dan ook voor al te voorbarige conclusies ten aanzien van het volume.

Een algemeen erkend feit is dat ten tijde van de overheveling de middelen voor huisvesting voortgezet onderwijs ontoereikend waren. Verder geldt dat VO-scholen in het verleden door het Rijk à fonds perdu werden gefinancierd. Hierdoor is er bij gemeenten vaak sprake van verborgen kapitaallasten. Zij worden zichtbaar wanneer deze scholen in de toekomst worden vervangen of wanneer groot onderhoud wordt uitgevoerd. Cebeon doet in zijn rapport een voorstel om een ingroeitraject te maken voor de kapitaallasten van de scholen

voor voortgezet onderwijs. De feitelijke kapitaallasten voor VO-scholen zullen in de toekomst geleidelijk in de boeken verschijnen wanneer deze scholen worden vervangen. Cebeon stelt daarom voor geleidelijk extra middelen voor de kapitaallasten van VO-scholen te verdelen. Dit zou kunnen worden gerealiseerd door – via een ingroeitraject – jaarlijks een extra bedrag via de maatstaf leerlingen in het voortgezet onderwijs te verdelen.

De Raad wijst de voorgestelde ingroeivariant af. Hij wijst daarbij op de ongewenste precedentwerking die hiervan zou kunnen uitgaan. Strikt genomen, kunnen gemeenten kapitaaluitgaven uit leningen financieren. Voor zover gemeenten dat niet doen beschikken zij kennelijk over voldoende mogelijkheden om voor toekomstige kapitaallasten voorzieningen te treffen. Macro geldt op dit moment dat gemeenten daarvoor ook de financiële ruimte ook hebben.

5.1.2 Overige educatie

Bij de overige uitgaven gaat het grofweg om alle netto-uitgaven die gemeenten op het terrein van onderwijs doen, met uitzondering van de huisvestingsuitgaven: volwasseneneducatie, onderwijsvoorrang, schoolbegeleiding, vakleerkrachten, schoolzwemmen, leerlingenvervoer enz. Het gaat om een bedrag van 0,5 mld euro. Voor het onderdeel Overige educatie is geen bestaande ijkpuntenformule voorhanden. Deze is opgesteld aan de hand van de meest plausibele maatstaven binnen de bestaande set verdeelmaatstaven voor de clusters Bijstand en Zorg. De belangrijkste elementen in deze ijkpuntenformule is de maatstaf ‘jongeren’, en een aanvullende betekenis voor ‘kernen’ naast ‘oppervlakte land en binnenwater’. Deze laatste maatstaven mede ter verklaring van de verschillende uitgaven voor het leerlingenvervoer. Lage inkomens met drempel en minderheden blijken een goede indicatie te bieden voor de aandachtgroepen, de regionale centrumfunctie lijkt van een veel geringere betekenis. Er is geen aanvullende betekenis voor uitkeringsontvangers en lokale centrumfunctie.

De uitgaven voor de hier beschreven uitgavencategorieën kenmerken zich door een grote mate van beleidsvrijheid van gemeenten. De aansluiting van de feitelijke uitgaven op de verdeling luistert daarbij minder nauw.

De Raad zich vinden in de beschrijving van het ijkpunt Educatie in de verdeelmaatstaven en in de uitkomsten daarvan.

5.2

Het cluster Werk en Inkomen

Het cluster Werk en inkomen omvat de netto-uitgaven voor bijstandsverlening en werkgelegenheid. Binnen het cluster Werk en inkomen wordt er een onderscheid gemaakt tussen Armoedebeleid/bijzondere bijstand en Overig werk en inkomen.

5.2.1 Armoedebeleid/bijzondere bijstand

Het gaat binnen dit subcluster om de uitgaven voor bijzondere bijstand, kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen, schuldhelpverlening e.d. De uitvoeringslasten behoren niet tot dit subcluster. De omvang bedraagt 0,3 mld euro. Sinds 1 augustus 1991 zijn de gemeenten beleidsmatig en financieel verantwoordelijk voor de bijzondere bijstand. Aan het eind van de jaren negentig is het gemeentelijk armoedebeleid vanuit het Rijk sterk geïntensiveerd. Het kabinet Balkenende heeft deze intensivering voor een belangrijk deel weer teruggedraaid.

Op basis van de verschillenanalyse wordt geconcludeerd dat de bestaande formule voor het subcluster Armoedebeleid/bijzondere bijstand aanpassing behoeft. Gemeenten met een relatief zwakke sociale structuur geven relatief meer en gemeenten met een sterke sociale structuur relatief minder uit dan wordt gehonoreerd met de bestaande verdeelformule in het gemeentefonds. De huidige maatstaven 'uitkeringsontvangers' en 'minderheden' blijken vanuit het oogpunt van kostenoriëntatie minder relevant. Deze maatstaven zijn destijds vooral om bestuurlijke redenen aan het ijkpunt toegevoegd om een bredere basis voor het gemeentelijk armoedebeleid te scheppen en om het belang van bijstandontvangers binnen de verdeling van het gemeentefonds zoveel mogelijk te beperken vanwege de ongewenste prikkel die daarvan uit zou gaan. Een betere afstemming op relevante doelgroepen leidt tot een grotere rol in de verdeling van de maatstaf 'bijstandontvangers' en een meer beperkte rol voor 'lage inkomens met drempel'. De Raad vindt het vreemd dat geen aanvullende invloed van de maatstaf 'uitkeringsontvangers' uit zou gaan. Onder deze groep bevinden zich veel WAO'ers met een marginale inkomenspositie die wel vallen onder de doelgroep van de bijzondere bijstand.

Kwijtschelding

Er is sprake van duidelijke verschillen in beleidsprioriteiten tussen individuele gemeenten. In het bijzonder wordt dit duidelijk bij de uitgaven voor kwijtschelding.

Uitgavenverschillen tussen gemeenten hangen mede samen met de wijze waarop de doelgroep is afgebakend en met de omvang van het kwijt te schelden bedrag. Ook is er een relatie met de hoogte van de lokale lasten: naarmate deze hoger zijn, kan het potentieel kwijt te schelden bedrag ook stijgen. Opgemerkt kan worden dat de laatste jaren de omvang van de post kwijtschelding duidelijk is toegenomen.

De Raad erkent dat de redenen uit het verleden om bijstandontvangers als verdeelmaatstaf te beperken niet zonder meer geldig zijn. De Raad pleit daarom ook voor het vergroten van het gewicht van de maatstaf 'bijstandontvangers'. Ook de maatstaf 'lage inkomens met drempel' sluit aan op het algemene beeld. De Raad acht het echter opvallend dat de verbreding van het armoedebeleid er blijkbaar niet toe heeft geleid dat ook andere doelgroepen, zoals het aantal uitkeringsontvangers in het algemeen, bijdragen aan de verklaring van het uitgavenniveau. Mogelijk is sprake van enig naijleffect. Kwijtschelding past binnen het armoedebeleid en kan dan ook worden beschouwd als een uitgave.

Kwijtschelding heeft niet alleen op bijstandontvangers betrekking. De Raad geeft in overweging om de maatstaf 'lage inkomens' en eventueel 'uitkeringsontvangers' binnen dit(sub) cluster mede vanwege de iets grotere stabiliteit sterker aan te zetten ten koste van de maatstaf 'bijstandontvangers'.

5.2.2 Overig werk en inkomen

Dit deel heeft voornamelijk betrekking op de uitvoeringslasten van de sociale dienst en de exploitatie tekorten van de sociale werkvoorziening. De totale omvang van het taakgebied bedraagt in 2002 circa 1,0 miljard euro. Voor het onderdeel Overig werk en inkomen is er geen bestaande verdeelformule voorhanden. Voor de opstelling van de nieuwe ijkpuntenformule is gebruik gemaakt van de meest plausibele maatstaven binnen de bestaande set verdeelmaatstaven voor de clusters Bijstand en Zorg. Op basis van de verschillenanalyse van Cebeon zijn de volgende elementen van belang bevonden. Met behulp van de indicator bijstandsontvangers (inclusief schaalfactoren) wordt ongeveer tweederde deel van de middelen van het ijkpunt verdeeld. Dit betekent dat het bevroren aantal bijstandsontvangers wordt ontdooid.

De belangrijkste ontwikkelingen sinds de introductie van dit ijkpunt zijn de invoering van het Fonds werk en inkomen in 2001 waardoor de uitvoeringslasten uit het gemeentefonds zijn gelicht. Een aantal jaren geleden is besloten om de maatstaf 'bijstandsontvangers' als indicator van de uitvoeringslasten van de sociale dienst te 'bevriezen' op het driejaarsgemiddelde van het aantal bijstandsontvangers in de jaren 1996 tot en met 1998. De gedachte hierbij was dat gemeenten hierdoor 'geprikkeld' zouden worden om een stringent uitstroombesluit te voeren. Sindsdien is echter sprake geweest van een sterke daling van het aantal bijstandontvangers in de periode 1997 tot en met 2002. Dit heeft in de praktijk geleid tot een situatie waarin gemeenten een gelijkblijvende uitkering hebben ontvangen, bij dalende aantallen bijstandsontvangers. Het gevolg van de bevroering was ook dat een aantal gemeenten met stijgende aantallen bijstandsontvangers geen extra middelen via het gemeentefonds hebben ontvangen.

De Raad merkt op dat via de Wet Werk en Bijstand gemeenten al sterk worden geprikkeld om een doelmatig en effectief bijstandbeleid te voeren. In de optiek van de Raad vervalt hiermee een belangrijk argument om de maatstaf 'bijstandsontvangers' in de ijkpuntenformule voor het (sub)cluster Overig werk en inkomen te minimaliseren, zoals in het verleden wel is gedaan. Gemeenten worden immers al via de WWB gestimuleerd om het aantal bijstandontvangers te beperken en behoeven daarom niet ook nog via het gemeentefonds in dezelfde richting te worden gestuurd. Temeer omdat deze maatstaf een goede verklaring biedt voor verschillen in uitgaven.

De bevroering van de maatstaf 'bijstandontvangers' was destijds niet alleen ingegeven door de gedachte dat dit stringent uitstroombesluit bevorderde. Tevens speelde de overweging mee dat de apparaatskosten van gemeenten niet direct de gevolgen ondervinden van elke schommeling in het aantal bijstandsontvangers. De omvang van het uitvoeringsapparaat

reageert met een zekere vertraging op wijzigingen in de bijstandspopulatie. De Raad pleitte destijds al voor het hanteren van een voortschrijdend driejaarlijks gemiddelde. De Raad is nog altijd van mening dat een driejaarlijks voortschrijdend gemiddelde van bijstandsontvangers een adequaat ijkpunt voor de apparaatskosten bijstand is.

Een ander aandachtspunt is dat in het kader van de WWB gemeenten juist meer investeren in de kwaliteit van het uitvoeringsapparaat. De Raad wijst er op dat uit onderzoek van Ape naar de plausibiliteit van de uitkomsten van het verdeelmodel voor de Wet Werk en Bijstand is gebleken dat grote verschillen bestaan in de kwaliteit van de uitvoering. Deze kwaliteitsverschillen lijken een belangrijke verklaring te bieden voor de status van voordan wel nadeelgemeente bij de WWB. Het positieve schaaffect bij een omvangrijke sociale dienst is opvallend groot. Onduidelijk blijft ook waarom de centrumfunctie werkgelegenheid leidt tot extra uitgaven bij de uitvoeringskosten van de bijstand.

5.2.3 Totaalbeeld cluster

De ijkpuntformule voor alle onderscheiden gemeentegroepen sluit goed aan bij de feitelijke netto-uitgaven. De gemiddelde score van het ijkpunt loopt net als de feitelijke netto-uitgaven duidelijk op bij een zwakkere sociale structuur. Door de nieuwe samenstelling van de ijkpuntformule gaan achter de gepresenteerde groepsgemiddelden uitkomsten voor individuele gemeenten schuil met een grote spreiding: van ruim 20 euro per inwoner tot meer dan 200 euro per inwoner (exclusief de G4). Achter de goede gemiddelde aansluiting per gemeentegroep zien we dat de feitelijke uitgavenpatronen van individuele gemeenten tot meer dan 20 euro per inwoner kunnen afwijken van de score op basis van de ijkpuntformule. Het gaat hierbij vooral om combinaties van afwijkende uitgaven in de sfeer van armoedebeleid/bijzondere bijstand en overig werk en inkomen, die elkaar voor individuele gemeenten kunnen compenseren, maar elkaar natuurlijk ook kunnen versterken. Het gaat om verschillen in uitvoeringslasten als gevolg van eigen keuzes in het gemeentelijk beleid met betrekking tot de uitvoering van de bijstandswet (inclusief aspecten van efficiency), verschillende inspanningen met betrekking tot het laten uitstromen van bijstandsontvangers naar werk en eigen keuzes voor een al dan niet ruimhartig opgezet armoedebeleid.

De Raad kan zich vooralsnog vinden in de beschrijving van het ijkpunt Werk en Inkomen in verdeelmaatstaven en in de uitkomsten daarvan. Wel wijst hij op de doorwerking van de Wet Werk en Bijstand. De dynamiek van de gemeentelijke uitgaven voor de sociale dienst is naar verwachting zeer verschillend per gemeente.

5.3

Maatschappelijke zorg

Bij het cluster Maatschappelijke zorg gaat het vooral om de netto-uitgaven voor maatschappelijke begeleiding en advies; sociaal-cultureel werk, kinderopvang, dagopvang gehandicapten, basisgezondheidszorg, ambulancevervoer, verpleeginrichtingen,

bejaardenoorden en volksgezondheid. Bij het ijkpunt onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen het subcluster Wvg en Overig maatschappelijke zorg.

5.3.1 Wvg

Bij de uitgaven voor de Wvg gaat het om woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen en gemeentelijke lasten voor de uitvoering van de Wvg. De totale omvang in 2002 bedroeg 0,8 miljard euro. De middelen van de Wvg zijn in een aantal stappen in de periode 1993-1996 aan de algemene uitkering van het gemeentefonds toegevoegd. Bij gebrek aan goede alternatieve maatstaven en een gebrekkig inzicht in de kostenstructuur per gemeente is er destijds voor gekozen het bedrag te verdelen op basis van een bedrag per inwoner. Naar aanleiding van de eerste evaluatie stelde de Raad in 1998 vast dat de uitgaven nog onvoldoende waren uitgekristalliseerd, maar dat er wel voldoende aanleiding was de verdeling beter te laten aansluiten op de doelgroepen door gebruik te maken van de verdeelmaatstaven 'ouderen', 'lage inkomens' en 'uitkeringsontvangers' (minus bijstandontvangers). De voorgestelde aanpassing van de verdeling via regionaal klantenpotentieel wees de Raad van de hand.² De strekking van dit advies is door de beheerders van het gemeentefonds overgenomen.

De bestaande verdeelformule blijkt voor diverse groepen van gemeenten relatief goed aan te sluiten. De verschillen op basis van de gemiddelde netto-uitgaven en de bestaande verdeling beperken zich tot een euro per inwoner. Cebeon stelt echter dat de bevindingen van de uitgaven- en verschillenanalyse aanleiding geven de bestaande verdeelformule aan te passen om een nog betere aansluiting voor individuele gemeenten te bewerkstelligen. De overwegingen daarbij waren, naar de opvatting van de Raad, enigszins opportunistisch van aard. De aanpassing van de ijkpuntverdeling bestaat uit de volgende onderdelen:

- een groter gewicht van ouderen ten koste van andere indicatoren
- introductie van een maatstaf 75-85 jaar
- invoering van de maatstaf lage inkomens met drempel
- introductie (meergezins) huurwoningen

Op basis van de gegevens van de Wvg-scan blijkt dat de feitelijke uitgaven zich toespitsen op de doelgroep ouderen. De factor ouderen tussen de 75 en 85 jaar is als aanvullende verklaring opgenomen. De maatstaf 'ouderen 75-85' (bovenop de maatstaf 'ouderen 65+') is opgenomen om de gevolgen van de toenemende vergrijzing te vangen. De grens is neergelegd bij 85, omdat ouderen vaak na het 85^{ste} levensjaar in een verzorgingstehuis worden opgenomen. Hoewel inhoudelijk goed onderbouwd, is de omvang van deze bijkomende maatstaf niet alleen beperkt, maar is de toegevoegde verklarende werking gering.

Uit de verschillenanalyse blijkt dat een relatie bestaat tussen de inkomenspositie van mensen en het beroep op Wvg-voorzieningen. Cebeon wijst erop dat veel gemeenten

² Advies aanpassing verdeling WVG-middelen van 8 april 1998, Rfv 07.33/002.004

inkomensgrenzen hanteren bij het verstrekken van Wvg-voorzieningen. In het eerder aangehaalde advies van de Raad wees hij ook op rapporten die aantonen dat een relatie bestaat tussen inkomen en gezondheid.

Tevens zijn de maatstaven 'meergezins-woningen van voor 1980' en 'meergezins-huurwoningen van voor 1980' opgenomen. Deze woningen brengen in geval van woningaanpassing duidelijke meerkosten mee. Het gaat hierbij namelijk om portiekwoningen die veelal niet zijn voorzien van een lift, en flats. Als aanvullende verklaring wijst de Raad erop dat mensen met een eigen woning veelal ook over andere mogelijkheden beschikken om bij mindere geschiktheid van de woning zélf te voorzien in alternatieve oplossingen zonder een beroep te doen op de gemeente.

De Raad is van mening dat Cebeon bij de herijking van het ijkpunt verder gaat dan op basis van een globale indicatie van de uitgaven noodzakelijk is. Mede gelet op de invloed van gemeentelijke beleids- en organisatiekeuzen meent de Raad dat er weinig aanleiding bestaat deze verfijning in de verdeling van de algemene uitkering te honoreren.

Het volume

Een ander aandachtspunt is het verschil tussen het totale volume dat met het bestaande ijkpunt wordt verdeeld en het bedrag dat gemeenten samen feitelijk aan Wvg-voorzieningen besteden. In 2002 geven gemeenten minder uit dan zij vanuit de bestaande formule voor het subijkpunt ontvangen. Dit is opmerkelijk gezien de grote maatschappelijke druk op de gemeenten om te voorzien in adequate Wvg-voorzieningen. Het algemene beeld is dat in de nabije toekomst het beroep op deze voorzieningen alleen maar zal toenemen.

5.3.2 Overige maatschappelijke zorg

Het gaat bij de overige maatschappelijke zorg voornamelijk om netto-uitgaven in de sfeer van maatschappelijke zorg, sociaal-cultureel werk, kinderopvang en (jeugd)gezondheidszorg. De omvang bedraagt in 2002 circa 1,2 miljard euro. Voor het onderdeel Overige maatschappelijke zorg is geen bestaande verdeelformule voorhanden. Bij de opstelling is gebruik gemaakt van de voorselectie van de meest plausibele maatstaven binnen de bestaande set verdeelmaatstaven voor de clusters Bijstand en Zorg.

De helft van het budget wordt verdeeld via indicatoren voor allerlei aandachtsgroepen zoals ouderen, jongeren, uitkeringsontvangers, minderheden. Ruim een kwart van het totaal wordt verdeeld op basis van inwoners. Indicatoren die betrekking hebben op de woningvoorraad nemen 10% voor hun rekening en nog een beperkt deel via de maatstaven 'regionaal en lokaal klantenpotentieel' en 'kernen'. De belangrijkste wijzigingen betreffen een kleiner gewicht voor 'klantenpotentiëlen' en 'omgevingsadressendichtheid', een grotere rol voor bevolkingskenmerken c.q. aandachtsgroepen, een nieuwe indicator 'eenouderhuishoudens' en een beperkte rol voor de maatstaf 'kernen' naast 'oppervlakte land en binnenwater'.

De redenen voor deze verschuiving liggen in het feit dat de uitgaven voor maatschappelijke zorg voor het overgrote deel gericht zijn op basisvoorzieningen voor de eigen bevolking en veel minder op inwoners uit de omgeving. De maatstaf 'lage inkomens zonder drempel' blijft in de ijkpuntformule, zij het voor een relatief beperkt aandeel, bestaan naast de nieuwe maatstaf 'lage inkomens met drempel'. De maatstaf 'jongeren' krijgt ook meer gewicht dit met het oog op de uitgaven voor de kinderopvang, jeugd- en jongerenwerk en gezondheidszorg. De maatstaf 'eenoudergezinnen' is nieuw binnen het gemeentefonds en biedt een aanvullende verklaring voor de uitgaven in de sfeer van maatschappelijke opvang/dienstverlening en in mindere mate bij kinderopvang. Voorheen werd van de maatstaf 'eenoudergezinnen' gesteld, dat deze niet bruikbaar was door het ontbreken van (betrouwbare) gegevens. Nieuwe onderzoeken van CBS leveren echter vollediger en betrouwbaarder gegevens op. Ook landelijke gemeenten met voorzieningen in verschillende kernen worden gecompenseerd voor de extra uitgaven, via de maatstaven 'land- en binnenwater' in combinatie met 'kernen'.

De Raad wijst er op dat de uitgaven voor kinderopvang per 2003 al uit het gemeentefonds zijn gelicht. Dit heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de invoering van herijkingen per 2006. In het verleden zijn de uitgaven voor meerkernigheid vaak terzijde geschoven als zijnde eigen beleid. Door de toegenomen gemeentelijke herindelingen is het honoreren van meerkernigheid als kostenverhogende factor goed verdedigbaar. De indicator oppervlakte land en binnenwater is mede ingegeven door wat Cebeon schaalnadelen noemt. De Raad acht de inhoudelijke onderbouwing van deze maatstaf binnen dit cluster echter zwak, omdat deze maatstaf ook leeg gebied zonder voorzieningen honoreert.

5.3.3 Totaalbeeld cluster Maatschappelijke Zorg

De ijkpuntformule sluit voor alle onderscheiden gemeentegroepen goed aan bij de feitelijke netto-uitgaven. De gemiddelde score van het ijkpunt loopt – net als de feitelijke netto-uitgaven – duidelijk op bij een zwakkere sociale structuur. Dit is ook weer te zien bij de inwonergroottegroepen: grotere gemeenten – met gemiddeld genomen een zwakkere sociale structuur – hebben duidelijk hogere netto-uitgaven in de sfeer van maatschappelijke zorg dan kleinere gemeenten. De ijkpuntscore differentieert daarbij sterk tussen individuele gemeenten, te weten van circa 90 euro per inwoner tot meer dan 200 euro per inwoner. Overigens kunnen feitelijke netto-uitgavenpatronen van individuele gemeenten duidelijk afwijken van de score van de ijkpuntformule, oplopend tot meer dan 20 euro per inwoner.

De Raad kan zich vinden in de beschrijving van het ijkpunt Maatschappelijke Zorg in de verdeelmaatstaven en in de uitkomsten daarvan.

6. Maatstaven

Bij de vertaling van ijkpuntformules naar verdeelmaatstaven dient gestreefd te worden naar zo gering mogelijke aansluitingsverschillen tussen de uitkomsten van de ijkpuntformule en die van het verdeelmodel. Dat kan niet altijd. Naast beleidsmatige en politieke afwegingen gaat het ook om technische oorzaken. Verdeelmaatstaven moeten inhoudelijk onderbouwd zijn en ook voldoende toegevoegde (discriminerende) waarde hebben. Ook is in het verleden gekozen voor bewuste afwijkingen tussen ijkpunt en verdeelformule, bijvoorbeeld om ongewenste prikkels (bijstand) te beperken of om het streven naar bewuste globaliteit (onderwijshuisvesting). Daarnaast dienen verdeelmaatstaven te voldoen aan een aantal bijkomende eisen, zoals: objectief en periodiek meetbaar, geen hoge administratieve lasten, beleidsneutraal, niet doelgebonden, met dezelfde dynamiek als de desbetreffende uitgaven.

Cebeon heeft bij het formuleren van ijkpunten gebruik gemaakt van verschillende maatstaven. Een groot aantal wordt als verdeelmaatstaf al bij de verdeling van de algemene uitkering gebruikt. Een aantal andere is nieuw. Daarbij komt de vraag aan de orde of deze maatstaf ook als verdeelmaatstaf geschikt is. Hieronder worden de belangrijkste nieuwe maatstaven kort toegelicht:

Oud 75-85

Aantal inwoners ouder dan 74 jaar en jonger dan 85 jaar. Deze indicator is vooral van belang voor de verstrekking van Wvg-voorzieningen. Het betreft de groep ouderen die een relatief groot beroep doen op Wvg-voorzieningen. Na het 84^e levensjaar bevindt een belangrijk deel van de bevolkingsgroep zich in verzorgingshuizen. Andere argumentatie voor deze maatstaf is dat deze groep vanwege de vergrijzing in belang zal toenemen. De indicator lijkt daarmee vooruit te willen lopen op de overheveling van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) naar het gemeentefonds.

Nadere analyse leert echter dat deze maatstaf nauwelijks discrimineert ten opzicht van de maatstaf 'ouderen' (65 jaar en ouder). Hoewel inhoudelijk onderbouwd is het gewicht gering en de toegevoegde verklarende werking dus eveneens. Het valt in de optiek van de Raad ook niet te verwachten dat in de toekomst de verdeling over de gemeenten van de groep ouderen 75-85 wezenlijk zal verschillen van die van 65 jaar en ouder. Een alternatief zou zijn de huidige maatstaf 'ouderen' te vervangen door een ander leeftijdscriterium. Met het bereiken van de leeftijd van 65 jaar wordt niet direct de zorgbehoefte groter maar deze neemt pas globaal na het 70^e levensjaar echt toe. De verwachte verschuiving van de pensioengerechtigde leeftijd sluit hierbij aan.

De Raad adviseert – op basis van bovenstaande argumentatie – geen extra maatstaf 'ouderen 75-85' toe te voegen aan de verdeelmaatstaven in het gemeentefonds

Lage inkomens met drempel

Het aantal huishoudens met een laag inkomen voor zover dit meer is dan 10% van het totale aantal huishoudens. Deze maatstaf is ingevoerd omdat hij een betere verklaring biedt voor de uitgavenverschillen tussen gemeenten. De drempel van 10% is zo gekozen dat elke gemeente daarmee op deze maatstaf scoort en de maatstaf dus ook herindelingongevoelig is. De gedachte is dat een beperkt aandeel lage inkomens niet direct leidt tot extra kosten maar dat sprake moet zijn van een zekere massa voordat gemeenten op deze groep gericht beleid gaan voeren. Bij een beperkte omvang vangen familie, de naaste omgeving en maatschappelijke instellingen de grootste zorgvraag op. De maatstaf 'lage inkomens zonder drempel' blijkt, zij het zeer beperkt, ook nog enige aanvullende verklaring te bieden. Naar de mening van de Raad zou omwille van de eenvoud de oude maatstaf kunnen worden geschrapt en kunnen worden vervangen door de maatstaf 'lage inkomens met drempel' en eventueel 'uitkeringsontvangers'.

De Raad kan instemmen met de introductie van de maatstaf 'lage inkomens met drempel' en stelt voor de maatstaf 'lage inkomens' vanwege de geringe toegevoegde waarde te laten vervallen.

Eenoudergezinnen

Het gaat hier om het aantal eenoudergezinnen. Deze maatstaf is vooral van belang omdat deze groep extra zorg vraagt. Ook in het kader van de gezinsondersteuning en opvoedkundige hulp is dit een belangrijke aandachtsgroep. Het is een maatstaf die vooral tegemoet komt aan de gedifferentieerde bevolkingssamenstelling in stedelijke gemeenten. Bij de ijkpunten in 1997 is deze maatstaf ook al voorgesteld. De reden dat hij destijds niet is opgenomen in de verdeelmaatstaven was de gebrekkige kwaliteit van de relevante statistische gegevens. Het ging destijds om steekproeven. Sindsdien zou de kwaliteit van de cijfers van het CBS echter sterk verbeterd zijn. De Raad is van mening dat de inhoudelijke onderbouwing voor deze maatstaf voldoende is, maar dringt aan op een extra toets op de (gegevens)kwaliteit van deze maatstaf.

De Raad stemt in met de introductie van de maatstaf 'eenoudergezinnen' onder voorbehoud dat de kwaliteit van de maatstaf nog aan een extra toets wordt onderworpen.

Meergezinswoningen van voor 1980

Deze maatstaf is vooral bedoeld als verklaring voor de extra uitgaven binnen de Wvg en dan vooral op het onderdeel woningaanpassing. Het gaat hier vooral om zogenaamde portiekwoningen en flatwoningen; niet alleen het ontbreken van een lift maar ook de indeling van dit type woning maakt woningaanpassing relatief duur. De maatstaf is met name gericht op stedelijke bouw. Bij de verdeling van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) wordt de maatstaf eveneens gebruikt. De omvang van deze maatstaf is echter betrekkelijk gering en leidt volgens de Raad op dit moment niet tot een vereenvoudiging van het verdeelstelsel.

Aantal sociale meergezinswoningen van voor 1980

Voor deze maatstaf geldt in grote lijnen het zelfde als voor de meergezinswoningen van voor 1980. Met die aanvulling dat deze woningen door minder draagkrachtigen worden bewoond.

De Raad acht het introduceren van deze twee maatstaven bij de verdeling van de algemene uitkering voor alleen dit onderdeel niet wenselijk, omdat deze maatstaven slechts een beperkte betekenis hebben. De Raad wijst erop dat invoering leidt tot aantasting van de globaliteit van het verdeelstelsel.

7.

Vervolgstappen

De Raad wordt specifiek gevraagd in te gaan op de vervolgstappen. Het betreft hier voor een deel een technisch ingewikkelde materie. Binnen het gegeven tijdsbestek is het voor de Raad niet mogelijk in detail op de verschillende aspecten in te gaan. Wel wil de Raad een paar algemene richtlijnen meegeven.

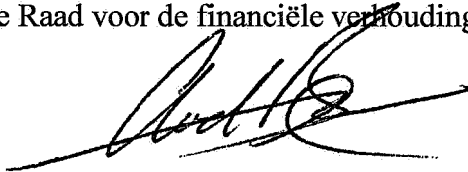
Het spreekt vanzelf dat bij de omzetting van het ijkpunt op basis van uitgaven het jaar 2002 naar een verdeling per 2006 rekening wordt gehouden met de toevoegingen en uitnames voor de taakmutaties sindsdien. Naast de grote mutaties, zoals bij kinderopvang de Regionale indicatie organen, het BTW-compensatiefonds en de Bijzondere Bijstand gaat het om een groot aantal kleinere mutaties. Het uitgangspunt daarbij dient te zijn dat deze mutaties zo kostengeoriënteerd mogelijk in de verdeling voor 2006 worden ondergebracht. Dat betekent dat waar het ijkpunt een goed inzicht geeft in de kosten voor het betreffende onderdeel dit zoveel mogelijk moet worden gevolgd. In andere gevallen kan het beste worden aangesloten bij de vertaling in verdeelmaatstaven die ten tijde van de wijziging gold. Naast de taakmutaties wijst de Raad op de invloed van veranderingen in het beleid en andere maatschappelijke veranderingen. Zo generen de Wet Werk en Bijstand (WWB) van 2004 en het BTW-compensatiefonds een eigen dynamiek die ook zijn weerslag heeft op de gemeentelijke kosten.

Ten aanzien van de omvang van de clusters is de Raad van mening dat niet de herverdeeffecten bij de omzetting leidend dienen te zijn maar dat aangesloten moet worden bij de meest zuivere benadering. Het ligt daarbij voor de hand de inkomsten uit de OZB te beschouwen als een aanvulling op de algemene uitkering. In het verleden is er voor gekozen de omvang van de clusters te baseren op het aandeel dat uit de algemene uitkering wordt bekostigd. De Raad beveelt aan vast te houden aan de methodiek die in het verleden is gehanteerd.

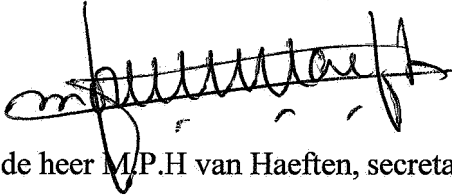
Met de herijking wordt een groter deel van het vaste bedrag voor de vier grote steden (G4) alsnog via objectieve maatstaven verklaard. Daarom is de Raad van mening dat binnen de gegeven mogelijkheden het aanbeveling verdient de wijzigingen voor de G4 neutraal in te voeren.

Ten slotte wil de Raad aangeven graag betrokken te blijven bij het vervolgtraject van de herijking van de clusters Bijstand en Zorg.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



mevrouw A. van den Berg, voorzitter



de heer M.P.H van Haefen, secretaris.