

# **- Gemeentelijk overheidsbeleid en maatschappelijke welvaart -**

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van  
de graad van doctor aan de Universiteit Twente,  
op gezag van de rector magnificus,  
prof. dr. W.H.M. Zijm,  
volgens besluit van het College voor Promoties  
in het openbaar te verdedigen  
op vrijdag 10 maart 2006 om 16.45 uur

door

Johan Herman Voogd  
geboren op 8 juni 1939  
te 's-Gravenhage

Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotoren:  
prof. dr. A. van der Veen  
prof. dr. N.S. Groenendijk





Voor Marijke

$\Delta W_g$  = verandering van de welvaart in een gemeente

Vormgeving: Mariska Hoffland, Utrecht.  
ISBN 90-365-2330-3

# INHOUD

<b>VOORWOORD</b>	<b>1</b>
<b>1 INLEIDING</b>	<b>3</b>
1.1 DOEL VAN DE STUDIE	3
1.2 OPZET VAN DE STUDIE	4
1.3 NUT EN RELEVANTIE VAN DE STUDIE	5
1.4 VERSCHILLENDE WELVAARTSBEREKENINGEN	6
1.5 WELVAART	16
1.6 RELATIE TUSSEN WELVAART, WELZIJN, NUT, EN PREFERENTIES	20
1.7 SUBJECTIEVE EN OBJECTIEVE WELVAARTSBEREKENINGEN	23
1.8 POSITIEVE EN NORMATIEVE WELVAARTSECONOMIE	26
1.9 WELVAARTSSTUDIES	28
1.10 METHODE VAN ONDERZOEK	35
1.11 VERANDERING VAN DE WELVAART IN EEN GEMEENTE	36
1.12 KWANTIFICERING VAN DE VERANDERING VAN DE WELVAART	38
1.13 WAARDEN EN NORMEN	40
1.14 WAARDERING IN GELD	41
1.15 EX-POST	44
1.16 HUISHOUDENS IN EEN GEMEENTE	45
1.17 HET AUTONOME BELEID VAN DE GEMEENTELIJKE OVERHEID	45
<b>2 WELVAART EN METHODES VAN WELVAARTSBEREKENINGEN</b>	<b>51</b>
2.1 INLEIDING	51
2.2 FYSIOCRATISCHE- EN KLASSIEKE SCHOOL	52
2.3 DE GRENSNUTSCHOOL	56
2.4 NEOKLASSIEKE SCHOOL	59
2.5 ONTWIKKELINGEN NA 1930	63
2.6 SOCIALE WELVAARTSFUNCTIE	63
2.7 KARDINALE VERSUS ORDINALE NUTSOPVATTING	70
2.8 EXTERNE EFFECTEN	71
2.9 WAARDERINGSMETHODES	72
<b>3 DE COMPENSATIEGEDACHTE</b>	<b>97</b>
3.1 INLEIDING	97
3.2 DE COMPENSATIEGEDACHTE	97
3.3 DE COMPENSATIEGEDACHTE IN NEDERLAND	100
3.4 GRONDWET	102
3.5 ALGEMENE WET BESTUURSRECHT (AWB)	103
3.6 ONTEIGENINGSWET	103
3.7 NADEELCOMPENSATIE VERKEER EN WATERSTAAT 1999	106
3.8 WET OP DE RUIMTELIJKE ORDENING	107
3.9 CONCRETISERING VAN DE COMPENSATIEGEDACHTE	114
3.10 CONCLUSIES	117

<b>4</b>	<b>DE GEMEENTE ALS STUDIEOBJECT</b>	<b>119</b>
4.1	INLEIDING	119
4.2	GEMEENTELIJKE ACTIVITEITEN	121
4.3	GEMEENTELIJKE BELEIDSVOORBEREIDENDE- EN EVALUATIEMETHODES	123
4.4	GEMEENTELIJKE BELEIDSBESLISSINGEN	129
4.5	FUNCTIES VAN DE GEMEENTELIJKE BEGROTING	132
4.6	GEMEENTELIJK BATEN-LASTENSTELSEL	133
4.7	VERSCHILLEN TUSSEN EEN BEDRIJF EN EEN GEMEENTE	134
4.8	DE ALGEMENE UITKERING EN DE SPECIFIEKE UITKERINGEN	135
4.9	GEMEENTELIJKE BELASTINGINKOMSTEN	137
4.10	GEMEENTELIJKE INVESTERINGSUITGAVEN	138
4.11	EFFECTEN WONINGBOUW	141
4.12	RESERVES, VOORZIENINGEN EN VERMOGEN	142
4.13	GEMEENTELIJKE SCHULDEN	146
4.14	VOORGESCHREVEN PARAGRAFEN IN DE BEGROTING	147
4.15	GEMEENTE EN INFLATIE	147
4.16	INDIVIDUELE HUISHOUDENS	148
4.17	BEDRIJVEN IN EEN GEMEENTE	167
4.18	TIJDSTIP VAN WELVAARTSVERANDERINGEN	167
4.19	WELVAARTSINDEX	168
<b>5</b>	<b>VERANDERING VAN DE WELVAART IN EEN GEMEENTE</b>	<b>173</b>
5.1	INLEIDING	173
5.2	BELEIDSTERREINEN IN DE PROGRAMMABEGROTING	174
5.3	GEMEENTELIJKE BELASTINGEN	211
5.4	OVERIGE GEMEENTELIJKE INKOMSTEN	215
5.5	SAMENVATTING	217
<b>6</b>	<b>WELVAARTSVERANDERING IN DE GEMEENTE LANDGRAAF</b>	<b>221</b>
6.1	INLEIDING	221
6.2	DE GEMEENTE LANDGRAAF	221
6.3	LANDGRAAF IN HET JAAR 2004	224
6.4	JAARREKENING 2003	227
6.5	PROGRAMMABEGROTING 2004	229
6.6	BEREKENEN VAN DE VERANDERINGEN VAN DE WELVAART	231
6.7	BELEIDSTERREINEN IN DE PROGRAMMABEGROTING	234
6.8	BESTUUR	236
6.9	BESTUURLIJKE SAMENWERKING	236
6.10	DIENSTVERLENING	238
6.11	OPENBARE RUIMTE	238
6.12	GEMEENTELIJKE ACCOMMODATIES	239
6.13	MONUMENTEN	241
6.14	VERKEER	242
6.15	OPENBAAR VERVOER	243
6.16	RUIMTELIJK ORDENING	243
6.17	OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID	255



6.18 MILIEU	257
6.19 SPORT	258
6.20 CULTUUR	259
6.21 KUNST	259
6.22 SOCIALE ZAKEN	260
6.23 ECONOMISCHE ONTWIKKELING	261
6.24 DOELGROEPENBELEID	262
6.25 VOLKSGEZONDHEID	264
6.26 ONDERWIJS	264
6.27 I - BELEIDSTERREINEN	265
6.28 II - GEMEENTELIJKE PRODUCTIVITEITSSTIJGING	269
6.29 III - GEMEENTELIJKE BELASTINGEN	269
6.30 IV - RESERVES EN LANGLOPENDE LENINGEN	272
6.31 V - CORRECTIE VOOR INFLATIE	273
6.32 VI - VIII INVESTERINGEN, VERORDENINGEN, DIVERSEN	273
6.33 IX - BESTEMMINGSPLANNEN	273
6.34 TOTAALOVERZICHT	274
6.35 CONCLUSIES	274
<b>7 GEVOELIGHEIDSANALYSE</b>	<b>277</b>
7.1 INLEIDING	277
7.2 GEMEENTE EN WELVAART	277
7.3 CONCLUSIE	284
<b>8 EVALUATIE</b>	<b>285</b>
8.1 INLEIDING	285
8.2 DOEL VAN DE STUDIE	285
8.3 ONDERZOEKSVRAGEN	286
8.4 NUT EN RELEVANTIE VAN DE STUDIE	289
8.5 AANNAMES IN DEZE STUDIE	289
8.6 PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING (PPS)	292
8.7 TENSLOTTE	293
<b>SAMENVATTING</b>	<b>295</b>
<b>ENGLISH ABSTRACT</b>	<b>301</b>
<b>BIJLAGE A - VERGELIJKING TUSSEN BELEIDSTERREINEN</b>	<b>303</b>
<b>BIJLAGE B - GEMEENTERAAD 2004</b>	<b>305</b>
<b>BIJLAGE C - BESTUURLIJKE SAMENWERKING</b>	<b>307</b>
<b>LITERATUUR</b>	<b>309</b>



Welvaart is de kern van de economische wetenschap. Het is van belang de verandering van de welvaart in een gemeente als gevolg van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid monetair te kwantificeren.

## Voorwoord

De verandering van de welvaart, in materiële en immateriële zin, van een huishouden in een bepaald jaar ten opzichte van een daaraan voorafgaand jaar wordt in de eerste plaats beïnvloed door persoonlijke omstandigheden van de leden van dat huishouden en verder door vele maatschappelijke actoren en factoren. In deze studie wordt, uit de veelheid van aspecten die de welvaart van een huishouden kunnen beïnvloeden, één aspect nader onderzocht. Dat betreft de invloed van de gemeentelijke overheid op de verandering van de welvaart van de diverse huishoudens in een gemeente.

Het uiteindelijke doel van het beleid van de gemeentelijke overheid is het bevorderen van de maatschappelijke welvaart. Er is geen reden te bedenken waarom dit niet het doel van de gemeentelijke overheid zou zijn. Over het beleid van een gemeentelijke overheid bestaan meerdere publicaties die handelen over de doelmatigheid van het gemeentelijk beleid en de vergelijkingen tussen gemeenten. Er is mij echter geen studie bekend die de verandering van de welvaart als gevolg van het gemeentelijk beleid weergeeft. Deze studie wil daartoe een aanzet geven door het ontwikkelen van een integrale methode voor het monetair kwantificeren van de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente.

Welvaart is een belangrijk begrip in de economische wetenschap en in het dagelijks leven. Het is ook een begrip waarover veel verwarring bestaat. In de eerste twee hoofdstukken wordt dan ook het begrip welvaart nader onderzocht en bezien op de toepasbaarheid in deze studie. In hoofdstuk drie wordt de methode, zoals gebruikt in deze studie verder uitgewerkt, terwijl in de hoofdstukken vier en vijf deze methode nader wordt gespecificeerd voor de toepassing op het gemeentelijk niveau. In hoofdstuk zes wordt een concreet voorbeeld gegeven van een berekening van de verandering van de welvaart van de huishoudens in een bepaald jaar voor de gemeente Landgraaf. In hoofdstuk zeven wordt bezien of de uitkomsten van de berekeningen van de verandering van de welvaart zoals opgenomen in hoofdstuk zes dermate relevant zijn dat daardoor de berekeningen worden gerechtvaardigd. In hoofdstuk acht vindt een korte evaluatie plaats van de in deze studie gevolgde methode van onderzoek.

Uit de diverse publicaties over het berekenen van de veranderingen van de welvaart blijkt dat het een complexe en weerbarstige materie is. Met name geldt dit indien de verandering wordt weergegeven in één dimensie, namelijk geld. Of anders gezegd de verandering van de welvaart wordt gemonetariseerd. In deze studie geef ik dan ook een uitvoerige motivering waarom en onder welke voorwaarden de verandering van de welvaart als gevolg van het autonoom beleid van een gemeentelijke overheid kan worden gemonetariseerd.

Ik hoop een aanzet te hebben gegeven voor verdere discussie en onderzoek over datgene waar het in de economische wetenschap eigenlijk over gaat, namelijk de ontwikkeling van de welvaart.

Zonder hulp van anderen zou ik deze studie niet hebben kunnen realiseren. In de eerste plaats ben ik veel dank verschuldigd aan mijn promotoren prof dr A. van der Veen en prof dr N.S. Groenendijk. Zij hebben een belangrijke bijdrage geleverd met hun opbouwende suggesties en aanwijzingen, gegeven in voor mij zeer prettige en uren durende discussies. Daarnaast was er Marijke, mijn vrouw, die er al jaren aan gewend is dat ik zowel in Landgraaf als in Port Couzages achter mijn laptop zit te werken of een spelletje speel. Mijn kinderen Carola en Martijn die met mijn schoonzoon Wim van Beek en schoondochter Mariska Hoffland voor mij onmisbaar waren met hun adviezen op het gebied van de economische wetenschap, het gebruik van de computer en de vormgeving van dit proefschrift. Verder zou ik een groot aantal personen, zowel in de gemeente Landgraaf als daarbuiten, willen bedanken voor hun praktische en morele steun. Ik beperk mij tot een speciaal woord van dank aan Peter Berends die mij, na jaren van afwezigheid, weer in de academische wereld heeft geïntroduceerd en Robert Kragting die mij heeft onderwezen in de filosofische basiskennis, welke kennis ook in deze studie een belangrijke rol speelt en de medewerkers van het Centraal Bureau voor de Statistiek Frank van der Pol en René Stikkel.

Het schrijven van een proefschrift kost tijd, tijd die niet op een andere wijze kan worden gebruikt. Aan Marijke beloof ik dan ook dat ik nu eindelijk eens Frans zal leren en dat we nog meer gaan wandelen en fietsen.

Mijn enige hoop bij het schrijven van dit proefschrift is dat prof Sickbock niet zal zeggen: "Wat een gebeuzel".

Hans Voogd  
Landgraaf, februari 2006.

# 1 Inleiding

## 1.1 Doel van de studie

Deze studie gaat over de monetaire kwantificering van de verandering van de welvaart van de huishoudens<sup>1</sup> in een gemeente als gevolg van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid. Het begrip welvaart wordt veelvuldig gebruikt in de literatuur en in het dagelijks leven. Over het begrip welvaart zegt Lambers<sup>2</sup>:

"Welvaart is de zaak, waarover economen in essentie spreken, het is de kern van onze wetenschap".

Tinbergen zegt hetzelfde:<sup>3</sup>

"The central concept of economic science is welfare".

Bij die gedachten wil ik mij graag aansluiten. Het is ook de reden om een studie te schrijven over een bepaald, relatief beperkt, facet van de welvaart, waarover, bij mijn weten, nog niet eerder specifiek is gepubliceerd, namelijk welvaartsveranderingen als gevolg van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid.

Een gemeente kan gebruik maken van diverse beleidsvoorbereidende en evaluatiemethodes voor het gestalte geven van het beleid en voor het achteraf evalueren van het beleid. In deze studie gaat het om het achteraf monetair kwantificeren van de verandering van de welvaart en dus om een evaluatiemethode. Geen enkele thans door gemeenten gebruikte evaluatiemethode berekent de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente als gevolg van het gemeentelijke beleid. Blommestein, Bressers en Hoogerwerf<sup>4</sup> geven duidelijk aan dat:

"Het uiteindelijke doel van het economisch handelen van de overheid de maatschappelijke welvaart is".<sup>5</sup>

Het is dan ook min of meer een lacune dat evaluatie niet plaatsvindt op basis van veranderingen van de maatschappelijke welvaart. Deze studie wil een aanzet geven voor een dergelijke evaluatie.

---

<sup>1</sup> Een huishouden bestaat uit één of meerdere personen en heeft in deze studie als kenmerk dat het wordt "gevoerd" op één adres in een gemeente.

<sup>2</sup> H.W. Lambers, geciteerd door P. Hennipman in Economisch Statistische Berichten, 1972, blz. 79.

<sup>3</sup> J. Tinbergen, "World security and equity", Billing & Sons Ltd, Worcester, 1990, blz. 1.

<sup>4</sup> H.J. Blommestein, J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf, "Handboek Beleidsevaluatie", Samson uitgeverij, 1984, blz. 219.

<sup>5</sup> In Hoofdstuk 2 wordt beargumenteerd dat elk handelen van de overheid als economisch handelen is op te vatten.

Het doel van deze studie is als volgt gedefinieerd:

Het doel van deze studie is de verandering van de welvaart in een gemeente, specifiek de gemeente Landgraaf, te kwantificeren, op basis van algemeen maatschappelijk aanvaarde waarden en normen, in geld, ex-post (achteraf), op het tijdstip  $t_i$  in vergelijking met het tijdstip  $t_0$ , voor de individuele huishoudens, een groep van huishoudens en de totale groep van huishoudens in een gemeente als gevolg van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid.

In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de opzet van deze studie, het nut en de relevantie van deze studie, het begrip welvaart in het algemeen en wordt in een aantal paragrafen een nadere detaillering gegeven van enkele basiselementen die de kern van deze studie vormen.

## 1.2 Opzet van de studie

### *Probleemstelling*

De centrale probleemstelling in deze studie is het beantwoorden van de vraag op welke wijze de jaarlijkse verandering van de welvaart van de individuele huishoudens, een groep van huishoudens en de totale groep van huishoudens in een gemeente als gevolg van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid monetair kan worden gekwantificeerd. Dit met het doel deze verandering van de welvaart in één dimensie, dat wil zeggen geld, weer te geven. De verandering van de welvaart wordt daarbij gedefinieerd als een verandering in de voorziening in materiële en immateriële goederen en diensten welke een gemeentelijke overheid in een bepaald jaar ter beschikking stelt aan een individueel huishouden, een groep van huishoudens of de totale groep van huishoudens in een gemeente in vergelijking met de voorzieningen in materiële en immateriële goederen en diensten welke beschikbaar waren in het daaraan voorafgaande jaar. De verandering van de welvaart betreft, als gevolg van het in een bepaald jaar autonoom gevoerde beleid van een gemeentelijke overheid, een toename of een afname van de materiële en immateriële voorzieningen; dus een toename of een afname van de welvaart, die een gemeentelijke overheid aan de huishoudens in een gemeente ter beschikking stelt.

### *Onderzoeksvragen*

Er zijn twee onderzoeksvragen. De eerste onderzoeksvraag luidt:

Welke waarderingsmethodes dienen te worden toegepast om geobjectiveerd de verandering van de welvaart als gevolg van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid in een bepaald jaar ten opzichte van de bestaande welvaart in een voorafgaand jaar van een huishouden, een groep huishoudens of de totale groep van huishoudens in een gemeente monetair te kunnen kwantificeren en welke factoren in een gemeente van invloed zijn bij het monetair kwantificeren van de veranderingen van de welvaart?

De tweede onderzoeksvraag luidt:

In welke mate is de welvaart in de gemeente Landgraaf in het jaar 2004 ten opzichte van het jaar 2003 van een individueel huishouden, een groep van huishoudens en de totale groep van huishoudens in de gemeente veranderd als gevolg van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid en in welke mate is de uitkomst van de verandering van de welvaart gevoelig voor het beleid van de gemeentelijke overheid?

### ***Onderzoeksmethode***

De in deze studie gevolgde methode is gebaseerd op literatuuronderzoek. Met name die literatuur waarin opgenomen de praktische toepassing van het monetair kwantificeren van welvaartsveranderingen en de literatuur waarin het begrip welvaart nader wordt geduid. Daarnaast is deze studie gebaseerd op empirisch onderzoek met betrekking tot de autonome beleidsbeslissingen, genomen in het jaar 2004 door de gemeentelijke overheid van Landgraaf. De opbouw van deze studie is dat in hoofdstuk 1 het doel van de studie nader wordt uitgewerkt en de uitgangspunten worden geformuleerd. In hoofdstuk 2 wordt de literatuur van de laatste 250 jaar bezien op het gebied van het begrip welvaart, de waarderingsmethodes en de mogelijkheden veranderingen van de welvaart monetair te kwantificeren. In hoofdstuk 3 wordt de voor berekeningen van de veranderingen van de welvaart belangrijke compensatiegedachte nader uitgewerkt. De factoren welke van belang zijn bij het monetair kwantificeren van de verandering van de welvaart in een gemeente komen in hoofdstuk 4 aan de orde. Hoofdstuk 5 gaat over de relevante elementen waarop een berekening van de verandering van de welvaart in een gemeente zijn gebaseerd. De verandering van de welvaart van de huishoudens in de gemeente Landgraaf voor het jaar 2004 ten opzichte van het jaar 2003 wordt berekend in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 wordt de gevoeligheid bezien van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid voor de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente. In hoofdstuk 8 wordt de methode zoals gebruikt in deze studie nader bezien en worden de conclusies uit deze studie, volgend uit de daaraan voorafgaande hoofdstukken, getrokken.

### **1.3 Nut en relevantie van de studie**

De vraag is natuurlijk wat het nut en de relevantie is van een berekening van de verandering van de welvaart in een gemeente als gevolg van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid en wat deze studie toevoegt aan de bestaande welvaartsstudies. Het antwoord kan als volgt worden samengevat:

- Welvaart is een belangrijk begrip in de economie. Een nadere invulling, op gemeentelijk niveau, van het begrip welvaart verrijkt de economische wetenschap.
- Er bestaan geen studies die de verandering van de welvaart van een individueel huishouden, een groep van huishoudens en de totale groep van huishoudens in een gemeente als gevolg van het autonome beleid van de gemeentelijke overheid monetair kwantificeren.

- In deze studie wordt een integrale, dat wil zeggen een alle gemeentelijke beleids-terreinen omvattende, methode voor het berekenen van de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente ontwikkeld.
- De uitkomsten van de berekeningen kunnen, naast andere methodes voor het evalueren van het beleid van een gemeentelijke overheid, een oordeel geven over het gevoerde gemeentelijke beleid. Een oordeel waarmee rekening kan worden gehouden bij het ontwikkelen van toekomstig beleid.
- Het is een bron van informatie voor de gemeentelijke overheid, politieke partijen, de huishoudens in een gemeente en voor derden.

Bewust is deze studie beperkt tot de welvaart van de huishoudens in een gemeente. Het zijn immers de huishoudens die de uiteindelijke consumenten van de welvaart zijn als gevolg van door een gemeentelijke overheid aangeboden voorzieningen. In deze studie wordt een gemeente gezien als een "gemeenschap van huishoudens" en niet als een instituut.<sup>6</sup>

Een vraag zou kunnen zijn of een bepaald beleid van een gemeentelijke overheid, gericht op het maximaliseren van de welvaart van de huishoudens in die gemeente, voldoende rekening houdt met nationale belangen. In Nederland wordt dit probleem ondervangen doordat op het niveau van de rijksoverheid in grote lijnen de ruimte voor autonoom gemeentelijk beleid wordt vastgesteld en op provinciaal niveau in meer gedetailleerde vorm. Bijvoorbeeld wordt aan gemeenten voorgeschreven, door middel van planologische beslissingen, of het een gemeente al of niet wordt toegestaan zich in een bepaalde richting te ontwikkelen. In deze studie worden beslissingen van een hogere overheid dan de gemeentelijke overheid niet gezien als autonoom beleid van een gemeente en aldus niet meegenomen in de berekeningen van de veranderingen van de welvaart als gevolg van het autonoom beleid van een gemeentelijke overheid.

## 1.4 Verschillende welvaartsberekeningen

In Nederland wordt in publicaties van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Rijksoverheid en het Centraal Planbureau (CPB) regelmatig gesproken over welvaart of veranderingen van de welvaart op nationaal niveau.<sup>7</sup> Deze publicaties worden hieronder besproken, waarbij tevens wordt aangegeven wat het verschil is tussen de daarbij gebruikte methodes en de methodes gebruikt in mijn studie.

---

<sup>6</sup> In Nederland wordt een gemeente veelal gezien als een instituut. De belangen van het instituut gemeente behoeven niet altijd samen te vallen met de belangen of gevoelens van de huishoudens in een gemeente. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) blijkt dat deze vereniging een gemeente als een instituut ziet.

<sup>7</sup> Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Rijksoverheid en het Centraal Planbureau (CPB) zijn alle 3 "overheidsorganen". Gelet op de onderlinge zelfstandige positie die deze organen innemen worden deze hier als afzonderlijke entiteiten behandeld.



## **CBS**

Het CBS onderkent drie verschillende indicatoren om de welvaart in monetaire termen te meten. Dat zijn het Bruto Binnenlands Product (BBP), het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) en het Beschikbaar Inkomen.<sup>8</sup> Het CBS stelt daarbij dat het gebruik van een bepaalde indicator om de welvaart te meten wordt bepaald door het doel dat een gebruiker of onderzoeker voor ogen heeft.

*BBP* - Het BBP is de som van de toegevoegde waarde die door ingezeten producenten van een land wordt voortgebracht.<sup>9</sup> Producenten zijn bedrijven en de overheid. Het begrip ingezeten slaat op de locatie van de producent. Om de cijfers van landen onderling vergelijkbaar te maken wordt het BBP meestal gedeeld door het aantal inwoners. Het CBS maakt daarnaast berekeningen van de zogenaamde economische groei in Nederland en definieert daarbij de economische groei als de procentuele volumegroei van het BBP, meestal tegen marktprijzen.<sup>10</sup> Wil men de economische prestaties, voor zover het gaat om activiteiten die in geld worden uitgedrukt, van een land meten, dan is het BBP een goede keus. Het BBP geeft de bijdrage weer aan de nationale economie en gedeeld door het aantal inwoners is het een goede maatstaf om landen qua productie met elkaar te vergelijken.

*BNI* - Het BNI bevat alle inkomens die Nederlandse ingezetenen ontvangen op grond van hun deelname aan het (binnen- of buitenlands) productieproces of vanwege hun vermogensbezit. Deze inkomens bestaan uit de beloning van werknemers, rente, dividenden, belastingen en subsidies op productie en invoer. Het nationaal inkomen kan ook worden berekend als het binnenlands product plus de per saldo uit het buitenland ontvangen lonen, rente en dividenden. Essentieel verschil met het BBP is dat niet de locatie van de producent maatgevend is maar de woonplaats van de ingezetenen. Voor alle sectoren, zijnde bedrijven, overheid en huishoudens samen, wordt gesproken over het nationaal inkomen, voor de sectoren afzonderlijk wordt de term primair inkomen gebruikt. Op nationaal niveau zijn rente, dividenden en dergelijke de belangrijkste stromen van en naar het buitenland. Op regionaal niveau kan ook het aandeel van de beloning van werknemers aanzienlijk zijn door grote forensenstromen. Het BNI wordt zowel door de Europese Unie, de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), als de Verenigde Naties (VN) als maatstaf gehanteerd voor (een deel van) de afdracht van de lidstaten. Ook de ontwikkelingshulp wordt gemeten in een percentage van het BNI. Als bron van het vermogen van inwoners van een land om via arbeid of het beschikbaar stellen van kapitaal een inkomen te verwerven wordt het nationaal inkomen als maatstaf gebruikt.

*Beschikbaar Inkomen* - Het Beschikbaar Inkomen, op sectorniveau (bedrijven, overheid en huishoudens) ook wel secundair inkomen genoemd, geeft aan over welk inkomen men kan beschikken na herverdeling van het primair inkomen door al dan niet verplichte inkomensoverdrachten. De herverdeling betreft voornamelijk belastingen op inkomen en

<sup>8</sup> Het volgende is gebaseerd op de CBS publicaties: "De Nederlandse economie 2003", Voorburg/Heerlen, september 2004 en "Statistisch Jaarboek 2003", Voorburg/Heerlen, januari 2004.

<sup>9</sup> De toegevoegde waarde is het inkomen dat in het productieproces wordt gevormd. Het kan worden berekend als het verschil tussen de productiewaarde en het intermediair verbruik. Het is het inkomen dat beschikbaar is voor de beloning van de betrokken productiefactoren.

<sup>10</sup> Afhankelijk van de behandeling van de afschrijvingen is het binnenlands product bruto (incl. afschrijvingen) of netto (excl. afschrijvingen).

vermogen, sociale premies en diverse uitkeringen. Op nationaal niveau wordt het verschil tussen het nationaal inkomen en het beschikbaar inkomen vooral veroorzaakt door bijdragen aan en ontvangsten van de Europese Unie maar ook door uitgaven in het kader van ontwikkelingshulp. Het beschikbaar inkomen sluit, volgens het CBS, beter aan op het materiële welvaartsbegrip. Het CBS kent echter geen definitie van het begrip welvaart. Op zich is dit vreemd daar een begrip dat zo veelvuldig wordt gebruikt toch een duidelijke definitie zou vereisen.<sup>11</sup>

Het CBS is zich er van bewust dat de hierboven genoemde indicatoren niet volledig recht doen aan de registratie van de welvaart of veranderingen van de welvaart. Dit blijkt o.a. uit het volgende citaat uit het proefschrift van De Haan, medewerker van het CBS:<sup>12</sup>

"Economic growth, measured by the volume increase in national income, does not represent an increase in welfare per se. Many determinants of welfare remain uncovered in an income measure representing the free disposable sum of money received by all economic agents in an economy. In economic theory, it is generally acknowledged that utility is also derived from non-priced amenities such as leisure and a well-preserved natural environment. Yet, economic growth is still commonly regarded as being synonymous with an increase in welfare."

In een eerder door het CBS gepubliceerd rapport<sup>13</sup> wordt, mede op basis van een rapport van de Verenigde Naties (VN), ongeveer dezelfde conclusie getrokken:

"The primary goal of national accounts can be summarised as providing "a comprehensive accounting framework within which economic data can be compiled and presented in a format that is designed for purposes of economic analysis, decision-taking and policy-making"<sup>14</sup> As such, the primary focus of national accounting clearly concerns the description of the status and development of the economy at a meso- and macro-level. Important indicators which can be derived from this system are economic indicators like Gross Domestic Product (GDP), government deficit, etc. In the past – and even nowadays – (volume growth of) GDP has often been put on a par with (increasing) welfare or well-being of the society. And indeed, maximalisation of economic growth and employment has been and often still are the primary goals of government policy. For that reason, national accounts have been criticised as not taking account of other aspects of welfare or well-being. The new international guidelines for national accounts, the System of National Accounts (SNA) 1993, in fact also recognise this deficiency: "Thus, movements of GDP cannot be expected to be good indicators of changes in total welfare unless all the other factors influencing welfare happen to remain constant, which history shows is never the case"<sup>15</sup> A line of defence to this criticism is that GDP "merely" is a measure of production which, although "it is important because it largely determines how much a country can afford to consume and it also affects the level of employment, does and can not properly reflect welfare."<sup>16</sup> This being true, one should recognise that policy makers and other users of national accounts put

---

<sup>11</sup> Uit een mondelinge discussie met een wetenschappelijk medewerker van het CBS begreep ik dat het begrip welvaart teveel discussie oplevert voor het publiceren van een éénduidige definitie.

<sup>12</sup> M. de Haan, "Accounting for Goods and Bads", Publisher Statistics Netherlands, Voorburg, 2004.

<sup>13</sup> Peter van de Ven, Brugt Kazemier and Steven Keuning, "Measuring well-being with an integrated system of Economic and Social accounts", CBS Voorburg, 17 may 1999.

<sup>14</sup> United Nations et al., "System of National Accounts 1993", Brussels, Luxembourg, New York, Paris, Washington DC, 1993.

<sup>15</sup> United Nations et al., 1993: paragraph 1.69.

<sup>16</sup> United Nations et al., 1993: paragraph 1.69.

great emphasis on the development of GDP, and that national accountants do have a responsibility to develop new methodologies to measure welfare."

De Haan stelt het aldus:

"National accountants have an obligation to present indicators like gross domestic product and net national income in the right, and perhaps a more modest, perspective. One logical way of doing so is to systematically supplement the national accounts with indicators covering a wide range of welfare aspects."

In het CBS rapport wordt ook duidelijk het doel van de nieuwe methodologische aanpak weergegeven:

"At the level of the society as a whole, one can also argue that in a democracy the appropriate choice of means will be established in the political process, and in the end such a process will reflect people's choices. An important addition, however, is that human beings should not merely be looked upon as beneficiaries, but also as agents of change in the development process. As such, its goal is to provide government and other users with the information needed to develop policies in which different aspects of well-being can be taken into account and weighted against each other."

Voor mijn studie is belangrijk dat het CBS erkent dat "op termijn" de politiek de keuzes van de meerderheid van de huishoudens weergeeft. Het CBS wil informatie aan politici verstrekken vóórdat een besluit door de overheid wordt genomen. In mijn studie zijn besluiten van de overheid data en wordt de verandering van de welvaart berekend nadat besluiten zijn genomen.

Een belangrijk discussiepunt in het CBS rapport is of het mogelijk is de verandering van de welvaart weer te geven in één "denominator", de zogenaamde "single indicator approach". Het rapport zegt hierover:

"In the single indicator approach, the ultimate goal is to reflect well-being into one indicator, i.e. to "translate" all aspects of well-being into one denominator. The protagonists of the multiple indicator approach state that, from an objective point of view, such an aggregation of different aspects of welfare is not possible, and that statisticians should refrain to the compilation of one or a small number of indicators for each aspect of welfare."

Het CBS meent dat het gebruiken van één "denominator" voor het beschrijven van veranderingen van de welvaart om praktische en theoretische redenen, specifiek in milieu aangelegenheden, niet kan. De door het CBS genoemde praktische en theoretische redenen luiden als volgt:

"All agree that market prices do not correctly reflect relative scarcities, mainly because of lacking ownership rights for nature. However, if prices had been introduced for an (unsustainable) use of the environment, virtually all prices and volumes in the economy would have changed. Therefore, the composition and size of National Income itself would have changed drastically if the environment had been priced. Just subtracting (hypothetical) environmental costs from actual National Income yields an incoherent and essentially meaningless figure".

De Haan steunt deze visie met een stelling uit zijn proefschrift luidende:

"Hoewel theoretische modellen nuttig zijn bij het zichtbaar maken van de beperkingen van het systeem van nationale rekeningen vanuit welvaartsoogpunt, bieden deze modellen weinig aanknopingspunten voor de daadwerkelijke beschrijving van een representatieve welvaartsmaat in de nationale boekhouding. Vanwege aanzienlijke waarnemingsproblemen is een op welvaartsmeting gericht nationaal inkomen niet nastrevenswaardig."

Wat De Haan zegt is dat de nationale welvaart of een verandering van de nationale welvaart niet in één dimensie, zijnde bijvoorbeeld geld, kan worden uitgedrukt. Zijn gedachte is naast de nationale rekeningen waarbij o.a. productie en consumptie in geld worden weergegeven, aparte overzichten, veelal gepresenteerd in fysieke eenheden, op te stellen die de stand en de veranderingen van het milieu weergeven.

Om één en ander daadwerkelijk gestalte te geven heeft het CBS het NAMEA (National Accounting Matrix including Environmental Accounts) ontwikkeld. De NAMEA bevat o.a. vijf milieudrukindicatoren: klimaatverandering, ozonlaagaantasting, verzuring, vermesting en afval. Deze indicatoren zijn ontleend aan milieuthema's zoals gepresenteerd in diverse nationale milieubeleidsplannen in Nederland. Deze milieuthema-indicatoren geven een beschrijving van de milieupresentaties van een economie, echter zonder hierbij de relatie met milieueffecten daadwerkelijk te kwantificeren. Wel geeft de NAMEA, indien relevant, een expliciete registratie van grensoverschrijdende vervuilingstromen. Hierdoor weerspiegelen de milieudrukindicatoren in de NAMEA enerzijds de milieudruk afkomstig van het binnenlandse productieconsumptiesysteem en anderzijds de milieudruk die wordt ondervonden op nationaal grondgebied.

Het bovenstaande geeft een belangrijk verschil aan tussen de gedachten van het CBS en de methode die ik in mijn studie volg. In de kern komt één en ander neer op het volgende:

Op zich heeft het CBS gelijk dat het op dit moment niet mogelijk is alle aspecten van de veranderingen van de welvaart in een nationale economie in één systeem, waarbij alle aspecten in geld worden gewaardeerd, op te stellen. De complexiteit van de totale nationale economie, o.a. bestaande uit het bedrijfsleven, de overheid, de huishoudens en het buitenland, en de grote hoeveelheid aan mogelijke welvaartsaspecten zijn daar debet aan. Nochtans wil mijn studie de verandering van de welvaart uitdrukken in de dimensie geld. Daartoe wordt een bepaald facet van de verandering van de welvaart bestudeerd, namelijk dat deel waarbij een welvaartsverandering van de huishoudens in een gemeente voortvloeit uit het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid. In tegenstelling tot de nationale economie is dat een relatief beperkt onderdeel en gelet op de taken van een gemeente beperkt in de aanpak.

### ***Rijksoverheid***

De Rijksoverheid gebruikt in vele publicaties het begrip welvaart. Uit de diverse publicaties kan impliciet worden afgeleid dat de rijksoverheid daarmee bedoelt het Bruto Binnenlands Product (BBP) of het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) of het Beschikbaar Inkomen of de groei in één van deze indicatoren. De Rijksoverheid meent echter dat het nationaal inkomen niet kan worden gelijkgesteld met de nationale welvaart en daarmee impliciet met het BBP of het Beschikbaar Inkomen. Duidelijk komt dit naar voren in het volgende citaat van de Minister van Economische Zaken (1996):

"Het nationaal inkomen kan niet worden gelijkgesteld aan de nationale welvaart van een land. Voor burgers vormt de hoogte van hun inkomen een belangrijke maatstaf voor de ervaren welstand en hun mogelijkheden voor behoeftebevrediging. Tegelijkertijd hechten mensen veel waarde aan zaken die voor de kwaliteit van het bestaan van wezenlijk belang zijn maar niet in geld worden uitgedrukt en ook niet in hun inkomen op het belastingformulier tot uitdrukking komen. De kwaliteit van het leefmilieu, de gezondheidstoestand, de kwaliteit van het werk, ervaren rechtvaardigheid, vrije tijdsbesteding en gevoel van veiligheid zijn daar enkele voorbeelden van. Van verliezen in milieufuncties (zoals schone lucht en vrije natuur) merken burgers niet direct iets in de hoogte van het inkomen, terwijl ze zeer belangrijk zijn voor de ervaren welvaart. Ook op macroniveau kan het (nationaal) inkomen niet gelijkgesteld worden aan de (nationale) welvaart. De welvaartsontwikkeling wordt bepaald door een groot aantal factoren. Naast ontwikkelingen van het nationaal inkomen, spelen daarbij ook veranderingen in beschikbare milieufuncties, verdelingsvraagstukken (inkomensverdeling), werkgelegenheid en de gezondheidstoestand een rol. Het is daarom van belang over informatiesystemen te beschikken die de samenhang tussen verschillende welvaartsdimensies geïntegreerd in beeld brengen. Het CBS heeft reeds een begin gemaakt met de opzet van een geïntegreerd informatiesysteem in de vorm van een aan de Nationale Rekeningen gekoppelde milieurekening (NAMEA) en arbeidsrekeningen (SAM). Dit zal uiteindelijk resulteren in een uitgebreid Systeem van Economische en Sociale Accounting Matrices (SESAM)."<sup>17</sup>

Volgens de rijksoverheid kent het begrip welvaart dus verschillende dimensies. Het nationaal inkomen is één van die dimensies. Uit het citaat blijkt dat de rijksoverheid, naast het nationaal inkomen, streeft naar het integreren van andere informatiebronnen in de nationale rekeningen, zoals een milieurekening.<sup>18</sup> Uit het citaat blijkt ook dat het complex is een berekening te maken van een verandering van de welvaart, waarin alle dimensies (materiële en immateriële) die de welvaart van een huishouden kunnen beïnvloeden, worden opgenomen.

<sup>17</sup> Brief van de Minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 's-Gravenhage, 12 juni 1996, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 400 XIII, nr. 48 1.

<sup>18</sup> Het systeem van Nationale Rekeningen van het CBS geeft een beschrijving van de feitelijke en waarneembare economische gebeurtenissen die zich gedurende een bepaalde periode in Nederland hebben voltrokken. Het systeem vormt de grondslag voor de berekening van het nationaal inkomen, de optelsom van alle officiële inkomens die feitelijk in een jaar worden verdiend. De wijze van berekening van het feitelijke nationaal inkomen is vastgelegd in gezamenlijke richtlijnen van de Europese Unie, de Verenigde Naties, het IMF, de OESO en de Wereldbank en de kwaliteit ervan wordt jaarlijks geverifieerd door de Europese Commissie.

Helaas hanteert de rijksoverheid het begrip welvaart niet altijd op de hierboven beschreven wijze. In bijvoorbeeld de notitie "Kiezen voor groei"<sup>19</sup> wordt over de ontwikkeling van de welvaart gesteld:

"De structurele groei van de economie staat onder druk. De toekomstige welvaartsontwikkeling wordt bepaald door de structurele groei van de werkgelegenheid en die van de arbeidsproductiviteit."

In deze, overigens belangwekkende notitie, wordt met geen woord gesproken over eventuele negatieve effecten van de structurele groei voor de welvaart van de huishoudens. Alles wordt geconcentreerd op de structurele groei:

"Het huidige structurele groeivermogen bedraagt 2,4 % per jaar. Wanneer dit zou kunnen worden vergroot naar 3 % (het percentage van tien jaar geleden), dan zou het totale inkomen van Nederland in vier jaar met € 15 mld. extra toenemen. Hiervan komt € 9 mld. direct beschikbaar voor burgers en bedrijven. De resterende € 6 mld. komt ter beschikking van de overheid die dit kan gebruiken voor bijvoorbeeld extra uitgaven aan onderwijs, zorg en veiligheid. Economische groei maakt het dus mogelijk om solide en solidair met elkaar te verenigen en op beide terreinen ambitieus te zijn. De vooruitzichten voor die groei zijn beduidend minder gunstig dan in de jaren negentig, met alle gevolgen van dien voor de inkomenspositie van toekomstige generaties, voor het draagvlak voor goede publieke en sociale voorzieningen, en voor de kwaliteit van de samenleving. «Kiezen voor Groei» werkt de hervormingsagenda nader uit die Nederland klaar moet maken voor de uitdagingen van de toekomst. De uitdaging is aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties om aan de slag te gaan, om ook echt te kiezen voor groei en dus voor welvaart op langere termijn, voor ons en toekomstige generaties."

De conclusie is dat het beleid en de presentatie van de rijksoverheid op het gebied van het begrip welvaart weinig consequent is. Dat schept verwarring. Uit de volgende hoofdstukken in deze studie zal nochtans blijken dat de rijksoverheid in zijn algemeenheid wel degelijk oog heeft voor het ruime begrip welvaart en het CBS, en andere instituten, steunt in het verder uitwerken van dit begrip in statistieken en andere publicaties.

### **CPB**

Het CPB stelt het begrip welvaart gelijk aan het begrip nut. De definitie van nut die het CPB geeft luidt als volgt:

"Nut is datgene wat individuen ervaren bij het gebruik van goederen en diensten, en wat ze proberen te maximaleren."

Verder is nut volgens het CPB:

"Een economisch theoretisch begrip waarmee men keuzes modelmatig kan beschrijven."<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> "Kiezen voor groei", Brief van de ministers van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, waarin wordt ingegaan op het belang van structurele duurzame economische groei voor huidige en toekomstige generaties, Den Haag, 9 juli 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 696.

Het begrip nut of welvaart van het CPB komt overeen met het begrip welvaart zoals gebruikt in deze studie. In de publicaties van het CPB, niet zijnde Kosten-Baten Analyses (KBA's), spreekt het CPB overigens niet over een berekening van het nut of de welvaart maar worden termen gebruikt als economische groei, et cetera op een gelijke wijze als het CBS dit doet.

### ***Verschillen tussen CBS, Rijksoverheid, CPB en deze studie***

De verschillen tussen de welvaartsberekeningen van CBS, Rijksoverheid en CPB met de welvaartsberekeningen in deze studie bestaan in de kern uit vier elementen. Voor de overzichtelijkheid worden CBS, Rijksoverheid en CPB hieronder niet afzonderlijk genoemd.

Het *eerste verschil* is dat deze studie is beperkt tot veranderingen van de welvaart van de huishoudens in een gemeente welke het gevolg zijn van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid. Een gemeentelijke overheid heeft een relatief beperkt "werkterrein" waardoor het berekenen van veranderingen van de welvaart aanzienlijk wordt vereenvoudigd.

Het *tweede verschil* is dat het bij een verandering van de welvaart bij het BBP gaat om de groei (positief of negatief) van het productie volume van goederen en diensten in Nederland geproduceerd door bedrijven en overheid, tegen marktprijzen en als gevolg daarvan de groei (positief of negatief) van het BNI en het beschikbaar inkomen. In deze studie gaat het om de waardering van het nut van goederen en diensten zoals geproduceerd door de gemeentelijke overheid en over al het andere waarbij de gemeente invloed heeft op het welbevinden van de huishoudens.<sup>21</sup>

In deze studie is in een aantal gevallen de maatstaf voor het berekenen van het nut gelijk aan de prijs van de door een gemeentelijke overheid geproduceerde goederen en diensten.<sup>22</sup> Het gaat dan om die gevallen waarbij het nut niet anders kan worden berekend dan door de aanname dat het nut gelijk is aan de prijs van een bepaald goed of een bepaalde dienst.

Bij de door de rijksoverheid genoemde economische groei gaat het dus om de verandering in het volume van de geproduceerde goederen en diensten, terwijl het in de welvaartsberekeningen in deze studie in principe gaat om de waardering van het nut bij een verandering in het volume van de geproduceerde goederen en diensten.

Het *derde verschil* is de behandeling van te betalen belastingen. De huishoudens in een gemeente betalen o.a. belasting aan de rijksoverheid en de gemeentelijke overheid. Met de opbrengst van de rijksbelastingen worden gemeenten mede gefinancierd door de

<sup>20</sup> Eijgenraam, Koopmans, Tang, Verster, Centraal Planbureau (CPB) en het Nederlands Economisch Instituut (NEI), "Evaluatie van infrastructuurprojecten - Leidraad voor kosten-baten analyse, Den Haag, 2001, blz. 191 e.v.

<sup>21</sup> Ook Rouwendaal en Rietveld stellen dat "welvaartsanalyse verder gaat dan wat gemeten wordt in het BBP", in "Welvaartsaspecten bij de evaluatie van infrastructuurprojecten", OEEI, cluster B, deelstudie B1, 2000.

<sup>22</sup> In dit geval dient onder de productie van een gemeentelijke overheid niet alleen de gemeentelijke productie door het eigen apparaat te worden begrepen, maar ook die productie die in opdracht van de gemeentelijke overheid door derden wordt verricht.

rijksoverheid. In deze studie wordt het betalen van gemeentelijke belastingen door de huishoudens gezien als welvaartsverlagend voor de huishoudens; althans als er een verhoging van de te betalen belasting aan de orde is. Een verlaging van te betalen gemeentelijke belasting werkt welvaartsverhogend. Tegenover een verhoging van de gemeentelijke belastingen staat dat de voorzieningen die door de gemeentelijke overheid worden gerealiseerd met hogere belastingopbrengsten, normaal gesproken, welvaartsverhogend voor de huishoudens werken.

De betaling van belasting aan de rijksoverheid wordt in deze studie niet gezien als welvaartsverlagend voor de huishoudens in een gemeente. Hiervoor gelden de volgende argumenten:

- Het heffen van rijksbelastingen (en ook de belastingen geheven door provincies en waterschappen) is geen onderdeel van de beleidsvrijheid van een gemeentelijke overheid. In deze studie worden alleen welvaartsberekeningen uitgevoerd voorzover de veranderingen van de welvaart een gevolg zijn van autonoom gemeentelijk beleid.
- Er is geen directe relatie met de door de huishoudens in een gemeente te betalen directe en indirecte rijksbelastingen en de uitkeringen welke een gemeente van de rijksoverheid ontvangt.

Het *vierde verschil* is dat in deze studie naast de productie van goederen en diensten andere zaken in de berekeningen van de verandering van de welvaart van de huishoudens een rol kunnen spelen. Bijvoorbeeld de effecten op waardeveranderingen van woningen door de aanleg van een park in de nabijheid van deze woningen.<sup>23</sup> Dit soort welvaartsveranderingen komen in het BBP niet tot uitdrukking.

Indien welvaartsberekeningen uit deze studie zouden worden gedaan voor alle overheidsorganen dan ontstaat voor deze totaliteit van overheidsorganen een afwijkende welvaartsberekening in vergelijking met de berekeningen voortvloeiend uit het BBP, het BNI en het Beschikbaar Inkomen. Deze afwijking is een gevolg van de vier hier bovengenoemde verschillen in de berekeningen.

Overigens wordt er wel kritiek geuit op het gehanteerde begrip BBP als een kernbegrip voor bijvoorbeeld berekeningen van het CPB bij de analyse van de economische groei of bij de bepaling van de beleidsruimte van de regering. Volgens Keune<sup>24</sup> kleven aan het begrip BBP beperkingen die van belang zijn vanwege de zorg van velen over hoe de wereld op dit moment reilt en zeilt. Hierbij stelt Keune:

---

<sup>23</sup> In dit geval worden niet de aanlegkosten voor de gemeentelijke overheid als maatstaf voor de toename van de welvaart genomen, maar de waardevermeerdering van de woningen en reistijdwinsten.

<sup>24</sup> L. Keune, "De Economiebeoefening van het Centraal Plan Bureau", NSF Ronde Tafel over het Centraal Plan Bureau, 27 november 2004.



"Bij economie en economiebeoefening is (of zou moeten zijn) het uitgangspunt dat het er om gaat het welzijn van mens en milieu zo optimaal mogelijk te doen zijn. Juist op dat punt zijn er aanwijzingen dat de relatie tussen het BBP en welzijn betrekkelijk is. Bijvoorbeeld het sterk toegenomen autoverkeer in Nederland (dat positief verschijnt in het BBP) leidt tot aantasting van de gezondheid van mensen. Anders gezegd, het gehanteerde begrip kan op hetzelfde moment stijging en daling, vooruitgang en achteruitgang betekenen. Bovendien verschijnen de kosten van extra noodzakelijke gezondheidszorg als opbrengsten (toegevoegde waarde) in de statistieken. De welvaart zoals die formeel wordt uitgedrukt in het BBP is in feite minder, de kosten van onze levensstijl zijn duidelijk hoger dan in rekening gebracht."

Hetzelfde geldt voor het begrip BNP. Van den Bergh stelt hierover o.a.:

"Aangezien het BNP een slechte welvaartsindicator is, moet deze informatie worden opgevat als een serieuze vorm van marktfalen. Economen moeten dit inzicht uitdragen door het BNP rigoureuus af te wijzen als indicator voor macro-economisch beleid"<sup>25</sup>

Het voorstel van Keune is:

"Verbreed het begrip economie. Neem zaken als milieu, zorg, veiligheid, gezondheid mee als belangrijke categorieën, en niet als *externalities* of als resultanten van de economie, ook als het gaat om factoren die niet in geld betaald worden. De veel gehoorde uitdrukking "de relatie tussen economie en milieu", om maar een voorbeeld te nemen, is volstrekt achterhaald, milieu is onderdeel van de economie. Maak de analyse echt totaal, dus inclusief de repercussies over en weer tussen (alle) mens- en natuurwaarden. Ontwikkel een nieuw welvaartsbegrip, voortbordurend op meer integratieve indicatoren als de *human development index*, het welzijn van mens en natuur centraal stellend."

Welvaartsstudies hebben met name betrekking op de overheid. De reden daarvoor kan als volgt worden weergegeven. In de private sector reflecteert de marktprijs van een bepaald goed of een bepaalde dienst het maximale nut voor de huishoudens of de consumenten. De huishoudens of de consumenten zouden immers, indien dit niet het geval zou zijn, gegeven een bepaald beschikbaar budget, een goed of dienst met een hogere nutsopbrengst kopen. Voor de overheid is dit anders, daar de overheid o.a. collectieve goederen en diensten produceert waarbij het nut voor de huishoudens niet gelijk hoeft te zijn aan de prijs van het betreffende goed of de betreffende dienst. Dit is ook de reden waarom welvaartsstudies meestal betrekking hebben op de overheid. De private sector tendeeert immers, via het prijsmechanisme, vanzelf naar nutsmaximalisatie voor de huishoudens. Een andere reden dat welvaartsstudies meestal betrekking hebben op de overheid is dat de overheid in staat is de private sector te beïnvloeden met bijvoorbeeld subsidies, wettelijke regelingen, et cetera.

---

<sup>25</sup> J.C.J.M. van den Bergh, "BNP, weg ermee!", Economisch Statistische Berichten, 18 november 2005, nr. 4475, blz. 502-505.

In deze studie kies ik een benadering die niet uitgaat van het complexe totaalbeeld van de nationale economie, maar werk ik van "onderop", vanuit het kleinste overheidsorgaan dat in Nederland bestaat. Met de kennis vanuit die basis zou eventueel verder kunnen worden gewerkt aan het grotere geheel.

## 1.5 Welvaart

Economie (Grieks oikonomia = huishouden, huishoudkunde) is de wetenschap die zich bezighoudt met het menselijk handelen voor zover dat onder invloed staat van het streven naar welvaart. Elk levend organisme, binnen de mogelijkheden van dat organisme, streeft naar welvaart, dat wil zeggen probeert voor zichzelf de meest gunstige omstandigheden te scheppen. In de economie wordt de mens centraal geplaatst. De mens is daarbij de maat van alle dingen. De mens, als individu en als groep, wordt verondersteld rationeel te handelen en te streven naar welvaartsmaximalisatie. Er is geen reden te bedenken waarom zowel individuen als de overheid niet zouden streven naar welvaartsmaximalisatie.<sup>26</sup> Het streven naar welvaart veronderstelt dat het gewenste welvaartsniveau nog niet is bereikt.

Elke wetenschap werkt met een kenobject. Het kenobject van de economische wetenschap wordt door de Jong als volgt gedefinieerd:

"Het kenobject van de economische wetenschap is dat het wezen van het economisch handelen is het doen van een keuze uit schaarse, alternatief aanwendbare bevredigingsmiddelen, waarbij deze keuze geschiedt volgens een maatstaf, waarvan de grondslag wordt geboden door de in beginsel onbeperkte behoefteschaal van het handelend subject"<sup>27</sup>.

Het begrip welvaart is een onderdeel van de economische wetenschap, zijnde de welvaartstheorie. Pigou<sup>28</sup> haalde in 1912 "welfare economics" als afzonderlijk deelgebied binnen de economische wetenschap naar voren. In de economische studieboeken wordt de welvaartstheorie meestal verwoord in het onderdeel "micro-economie".<sup>29</sup> Naast de welvaartstheorie behandelt de micro-economie standaard de prijstheorie en de "theory of the firm". Een vraag is dan ook wat het verschil is tussen de neoklassieke prijstheorie zoals verwoord in de micro-economie en de welvaartstheorie. In de literatuur wordt het verschil veelal niet helder gedefinieerd. Wel kan uit de literatuur impliciet worden geconcludeerd dat, in zijn algemeenheid, het onderdeel "micro-economie" betrekking heeft op het maximeringsgedrag van met name het bedrijfsleven en de consumenten (dus particuliere subjecten), terwijl de welvaartstheorie zich met name bezighoudt met het maximerings-

<sup>26</sup> Welvaartsmaximalisatie betekent niet, zoals soms wel wordt gedacht, een maximale voorziening aan materiële zaken. Ook zaken als een schone lucht, bestrijding van armoede, duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, en in zijn algemeenheid immateriële zaken, kunnen bijdragen aan welvaartsmaximalisatie zowel voor het individu als groepen van individuen.

<sup>27</sup> F.J.de Jong, "De werking van een volkshuisvesting", Deel 1, Derde druk, H.E. Stenfert Kroese N.V., 1959, blz.14.

<sup>28</sup> A.C. Pigou, "Wealth and Welfare", Londen, 1912.

<sup>29</sup> Een uitspraak van Prof. Boorsma: "Welvaartstheorie is gewoon pure micro-economie", Eerste Kamer, Algemene financiële beschouwingen, 11 december 2000, EK 11-443.

gedrag van de overheid. In de welvaartstheorie gaat het dus om de overheid in tegenstelling tot "particulier" en om het collectief in tegenstelling tot "individueel".

Het verschil tussen het bedrijfsleven aan de ene kant en de overheid en de burgers aan de andere kant, is dat het bedrijfsleven in zijn algemeenheid streeft naar winstmaximalisatie en de overheid en de burgers naar nutsmaximalisatie. Soms kunnen deze zaken samenvallen, maar niet altijd. Winstmaximalisatie dient te worden gezien als het streven naar financiële winst; terwijl nutsmaximalisatie alle aspecten van het begrip welvaart omvat. In de (theoretische) economie wordt welvaartsmaximalisatie vaak beschreven als nutsmaximalisatie.

Uit de onderzochte literatuur kan worden geconcludeerd dat in het algemeen economen de visie van Just, Hueth en Schmitz<sup>30</sup> delen wanneer deze auteurs over het begrip welvaart stellen:

"Welfare economics is concerned with the total welfare of the individual, not simply with the welfare level resulting from market goods and services."<sup>31</sup>

Een bekend econoom die zich in de welvaart heeft verdiept is Ng.<sup>32</sup> Ng geeft geen definitie van het begrip welvaart. Wel een definitie van "welfare economics" luidende:

"Welfare economics is the branch of study which endeavours to formulate propositions by which we can say that the social welfare in one economic situation is higher or lower than in another."

Over welvaartseconomie en de overheid stelt Kuenne<sup>33</sup>:

"Few areas in microeconomics are in such active transition as that of social welfare and government policy pertaining to it. It is a field in which the positive and the normative have always interacted".

Deze uitspraak geeft aan dat welvaartseconomie wordt gezien, impliciet of expliciet, als een onderdeel van de micro-economie, dat er een relatie is tussen de positieve en normatieve economie en dat het onderzoek zich toespitst op de relatie tussen de overheid en haar onderdanen. Nauw verwant aan de welvaartseconomie is dan ook het begrip "Political Economy". Mishan<sup>34</sup> geeft daarvoor een duidelijke definitie:

"Political Economy is the hold-all term for all economics directed towards appraising or prescribing general economic policies or specific economic proposals, irrespective of whether the

<sup>30</sup> Just, Hueth en Schmitz, "Applied Welfare Economics and Public Policy", Prentice Hall Inc, 1982, blz.3.

<sup>31</sup> De vraag is of het Engelse begrip "welfare" in het Nederlands kan worden vertaald met het begrip "welvaart". Prof dr P. Hennipman stelt daarover in Economisch Statistische Berichten (1972, blz. 84): "Voorts kan erop worden gewezen, dat in het Engels dikwijls en in toenemende mate kortweg de term "welfare" wordt gebruikt in plaats van "economic welfare". Ook deze zeer verbreide gewoonte, die overigens wel eens onzekerheid wekt over de betekenis die men op het oog heeft, rechtvaardigt het "welfare economics" als welvaartstheorie en meer in het algemeen, als het zinsverband daartoe aanleiding geeft, "welfare" met welvaart te vertalen."

<sup>32</sup> Yew-Kwang Ng, "Welfare Economics", Macmillan Education Ltd, Reprinted in 1988.

<sup>33</sup> Robert E. Kuenne (ed.), "Readings in Social Welfare", Blackwell Publishers Ltd, 2000.

<sup>34</sup> E.J. Mishan, "Introduction to Political Economy", Hutchinson & Co, 1982.

statements rest ultimately on value judgements that are personal to the writer, or are common to a political group or are believed to be widely accepted by the community at large."

In de literatuur wordt het begrip welvaart niet altijd duidelijk gedefinieerd, waardoor soms verwarring ontstaat. Een oorzaak voor de verwarring is ook het gebruik van meerdere begrippen in de (internationale) literatuur. In deze studie worden de begrippen Wealth, Welfare, Social Welfare, National Dividend (Engels); Richesse, Prospérité, Economie du Bien-être (Frans); Welvaart, Volkswelvaart, Sociale Welvaart, Welzijn (Nederland) gezien als synoniemen.

Een definitie van welvaart die, naar mijn mening, geen ruimte laat voor misverstanden, luidt als volgt:

$$\text{Welvaart} = \frac{\text{beschikbare materiële en immateriële bevredigingsmiddelen}}{\text{materiële en immateriële behoeften}}$$

De uitkomst van deze breuk bepaalt de welvaart van een individu of een groep van individuen op een bepaald moment. De uitkomst van deze breuk is 0 of groter dan 0, doch kleiner dan 1. Een uitkomst kleiner dan 1 vloeit voort uit het feit dat zelfs iemand die "alles al heeft" toch ook de behoefte kan hebben dat anderen op deze wereld bijvoorbeeld gezond, gelukkig en in vrede kunnen leven. De ter beschikking staande bevredigingsmiddelen zijn dus kleiner dan de behoeften van een individu of een groep van individuen. Belangrijk is ook dat een uitbreiding van de beschikbare materiële bevredigingsmiddelen ten koste kan gaan van de immateriële bevredigingsmiddelen waardoor de "teller" in feite kleiner wordt.

De formule is de kern waar het in de economie om gaat, maar de daadwerkelijke berekening van de welvaart volgens deze formule is zeer complex, zo niet onmogelijk. Het probleem is:

- (1) de onbekendheid met de individuele behoeften
- (2) het niet beschikbaar zijn van grote hoeveelheden data, variabelen en parameters
- (3) het uitdrukken van de diverse elementen in geldseenheden om dezelfde dimensie te verkrijgen.

In deze studie worden dan ook een aantal vereenvoudigingen toegepast om tot bruikbare uitkomsten te komen:

- Ik abstraheer van de (onbekende) individuele behoeften (preferenties) en neem deze behoeften (in de formule de noemer) dus als een gegeven aan. Dit betekent dat welvaart wordt gezien als de totale hoeveelheid beschikbare materiële en immateriële bevredigingsmiddelen (in de formule de teller).

- Ik meet de welvaart niet als de optelsom van alle materiële en immateriële bevredigingsmiddelen, of wel materiële en immateriële bezittingen, van een individu of een groep van individuen, maar ik meet de verandering van de welvaart in een bepaalde periode in vergelijking met een andere periode.
- Ik bereken de welvaartsverandering voor een bepaald facet, namelijk de verandering van de welvaart als gevolg van het autonoom beleid van de gemeentelijk overheid, van alle mogelijke facetten die de welvaart van een huishouden of een groep van huishoudens in een gemeente in een bepaalde periode kunnen beïnvloeden in vergelijking met een andere periode.

Daarnaast hanteer ik de volgende aannames:

- Een toename van de beschikbare materiële en/of immateriële bevredigingsmiddelen leidt tot een verhoging van de welvaart voor een individu of een groep individuen en een afname tot een verlaging van de welvaart. Op het eerste gezicht lijkt dit logisch maar dit hoeft niet zo te zijn. Indien namelijk de behoeften in een bepaalde periode meer toenemen dan de bevredigingsmiddelen, dan volgt uit de gegeven definitie, zoals weergegeven in bovenstaande formule, dat de welvaart daalt. Ook volgt uit de formule dat de welvaart kan stijgen als de behoeften afnemen zonder dat de bevredigingsmiddelen zijn toegenomen of dat de welvaart constant blijft indien behoeften en beschikbare bevredigingsmiddelen in verhouding zich gelijkmatig ontwikkelen.
- Een aanname is verder dat een verandering van de welvaart kan worden gemonetariseerd, dat wil zeggen in de dimensie geld kan worden uitgedrukt. In het algemeen kan dat voor die veranderingen van de welvaart die objectief kunnen worden vastgesteld. In deze studie kan deze aanname worden gemaakt omdat wordt uitgegaan van objectieve criteria voor het berekenen van de veranderingen van de welvaart. Objectief betekent het zich bepalen tot de feiten, niet beïnvloed door eigen gevoel of door vooroordelen. Een uitzondering op de mogelijkheid de verandering van de welvaart te monetariseren is het geval waarbij een "stuk natuur" wordt opgeofferd om te voorzien in bepaalde behoeften zoals vastgelegd in besluiten van de gemeentelijke overheid. Bijvoorbeeld het aanwijzen van een nieuw, nog niet eerder bebouwd, terrein voor woningbouw. Er bestaat geen, voor iedereen bevredigende manier, van het waarderen van het in dit geval verloren gaan van een stuk natuur.
- Door de overheid opgelegde wetten en besluiten kunnen de vrije beschikking over materiële en immateriële zaken beperken. De aanname is dat deze wetten en besluiten worden gevolgd.

In deze studie wordt de verandering van de welvaart gezien als een verandering in de beschikking van de huishoudens in een gemeente over materiële en immateriële bevredigingsmiddelen, of wel materiële en immateriële bezittingen, in een bepaalde periode in vergelijking met een daaraan voorafgaande periode en voorzover beschikbaar gesteld door de gemeentelijke overheid.

## 1.6 Relatie tussen welvaart, welzijn, nut, en preferenties

Er is een uitgebreide literatuur waarin wordt getracht de relatie tussen de begrippen welvaart, welzijn, nut en preferenties weer te geven. o.a. Sen<sup>35</sup> en Ng<sup>36</sup> bespreken in extenso deze relaties. Voor zover van belang voor deze studie worden de relaties tussen deze begrippen hierna nader besproken.

### *Relatie welvaart en welzijn*

In de economische context heeft welvaart betrekking op de verhouding tussen behoeften en schaarse bevredigingsmiddelen. Onder welzijn wordt in de economische theorie vaak verstaan de verhouding tussen behoeften en bevredigingsmiddelen, zowel schaarse als overvloedige. Het verschil tussen de begrippen welvaart en welzijn is dus blijkbaar het al of niet schaars zijn van de bevredigingsmiddelen. Gesteld kan echter worden dat bijna alle bevredigingsmiddelen schaars en alternatief aanwendbaar zijn en dat derhalve welzijn en welvaart begrippen zijn met dezelfde inhoud.

Ter onderbouwing van de visie dat welzijn en welvaart als synoniemen kunnen worden beschouwd moge nog het volgende dienen.

Heertje<sup>37</sup> stelt het aldus:

"Het economische aspect van een beslissing is dat wordt omgegaan met schaarse middelen. Deze omgang met schaarse middelen is gericht op het bevredigen van behoeften, die zowel van stoffelijke als van niet-stoffelijke aard kunnen zijn. Economen die hun werkterrein bewust vernauwen spelen een valse partij, daar zij moeilijk in geld waardeerbare zaken bij voorbaat ongewogen laten. Zij maken het voor zichzelf dan wel gemakkelijker, maar de maatschappij is genoopt om aan hun uitspraken steeds minder betekenis te hechten. Als mensen een gezond milieu van belang vinden, valt het voorzien in de behoefte aan frisse lucht, schoon water en stilte onder het begrip welvaart, indien het voorzien in deze behoefte een beslag op schaarse middelen met zich meebrengt. Dit is praktisch altijd het geval. Verwezenlijking van allerlei wensen die men onder welzijn verstaat betekent dat ook hier bijna altijd beslag moet worden gelegd op schaarse middelen, of dat deze anders dienen te worden aangewend dan tot zover gebruikelijk was. Door geen onnodige tegenstelling te scheppen tussen welvaart en welzijn wordt bereikt dat de discussie en de besluitvorming niet onnodig in stukken wordt geknipt, maar zo worden georganiseerd dat alle factoren onder één noemer worden gebracht."

<sup>35</sup> Amartya Sen, "Commodities and Capabilities", North-Holland, Amsterdam-New York-Oxford, 1985.

<sup>36</sup> Yew-Kwang Ng, "Social Welfare and Economic Policy", Harvester Wheatsheaf, New York-London-Toronto-Sydney-Tokyo, 1990.

<sup>37</sup> A.Heertje, "Economie in een notendop", Prometheus, Amsterdam, 2000.

Goedhart<sup>38</sup> zegt hierover:

"Welvaart als behoeftebevrediging is identiek met welzijn. Mede daarom is het jammer, dat de term welzijn zo veelvuldig wordt gebruikt. Het volstaan met de term welvaart zou het leven, ook het wetenschappelijke leven, iets eenvoudiger en doorzichtiger maken."

Hierbij is het belangrijk dat onder welvaart dus ook immateriële zaken worden verstaan.<sup>39 40</sup>

In de ontwikkeling van de welvaartseconomie nadert het begrip "economische welvaart" tot het "subjectieve" totale welvaartsbegrip. Zo werd in de achttiende- en negentiende eeuw de "wealth of a nation" nog als een fysieke, objectief meetbare grootheid beschouwd, waarbij het nastrevenswaardig werd geacht deze te vergroten. In recente beschouwingen heeft het door economen gehanteerde welvaartsbegrip nauwere aansluiting verkregen bij een begrip als geluk. De welvaartstheorie heeft zich zo analoog aan de economie ontwikkeld van een studie van goederen, via bestudering van goederen in hun betrekking tot de mens, in de richting van een studie van menselijk gedrag. Meer nog dan de bepaling van de welvaart zelf is het vinden van geobjectiveerde criteria ter vaststelling van de verandering van de welvaart doel van de welvaartseconomie. Hierbij worden individuele preferenties als een gegeven verondersteld.

### ***Relatie welvaart en nut***

Rouwendaal en Rietveld zien nut en welvaart als synoniemen door te stellen:

"Het nut kan worden vereenzelvigd met het welbevinden, het welzijn of de welvaart van personen. Het gaat daarbij om wat ook wel wordt genoemd het formele welvaartsbegrip dat dient te worden onderscheiden van het begrip materiële welvaart, of welstand. Dat heeft betrekking op

<sup>38</sup> C. Goedhart, Economisch Statistische Berichten, 1972, blz. 87.

<sup>39</sup> A. Heertje zegt in Economisch Statistische Berichten van december 1999 sprekend over Prof dr Hennipman het volgende: "Hennipman heeft generaties van studenten zijn opvatting over welvaart voorgehouden. Deze opvatting is van grote praktische betekenis, ook al laat de praktijk zich mede door toedoen van economen, die hun eigen vak niet verstaan, er weinig aan gelegen liggen. Het begrip welvaart wordt veelal beperkt tot productie, inkomen of financieel rendement. Welvaart heeft betrekking op de subjectieve behoeftebevrediging van individuen, voor zover afhankelijk van het omgaan met schaarse middelen. Zo eenvoudig is het. Tot de welvaart behoort alles wat er door de burgers in hun rol van consumenten geacht wordt toe te behoren. De enge opvatting van welvaart beperkt het studieobject van de economie tot markttransacties en derhalve ook tot het verwaarlozen van het effect van huidig handelen op de behoeftebevrediging van toekomstige generaties. Het behouden en bewaren van de natuur is in de visie van Hennipman een vanzelfsprekende component van de welvaart, daar wordt voorzien in behoeften van nu en straks levende subjecten en beslag wordt gelegd op schaarse middelen. Het typeren van de discussie over het behoud van de Waddenzee als een gevecht tussen economie en natuur, zou hem een doorn in het oog zijn. In dit opzicht breng ik slechts plaatsvervangende schaamte tot uitdrukking. Hennipman werd niet moe te betogen dat een begrip als economische groei altijd slechts een beperkte en veelal misleidende afspiegeling is van de welvaart in ruime zin."

<sup>40</sup> F.J. de Jong definieert het begrip welvaart in "De werking van een volkshuisvesting", Deel 1, 1959, blz.11, als volgt: "Onder welvaart verstaat men de verhouding tussen de bevrediging der behoeften en de behoeften zelf". Volgens de Jong zijn de bevrediging der behoeften en de behoeften zelf onmeetbaar, o.a. omdat de menselijke behoeften vrijwel onbeperkt zijn. Onder behoeften verstaat de Jong zowel stoffelijke als onstoffelijke behoeften.

de beschikking die personen hebben over goederen, terwijl het nut om de waardering van die beschikking over goederen gaat en over al het andere dat invloed heeft op het welbevinden."<sup>41</sup>

Johansson<sup>42</sup> stelt het kort en krachtig:

"Some authors make a sharp distinction between utility and welfare. In this book (het boek van Johansson) the terms utility, welfare and satisfaction are used interchangeable."

In deze studie worden de visies van Rouwendal, Rietveld en Johansson ondersteund. Dat betekent dat welvaart en nut worden gezien als synoniemen.

### ***Relatie welvaart en preferenties of wel voorkeuren***

Ng<sup>43</sup> zegt over de relatie tussen preferenties of wel voorkeuren en welvaart o.a. het volgende:

"Some economists have difficulty seeing the distinction between preference and welfare, saying that whenever individuals prefer  $x$  to  $y$  they must be, or at least believe themselves to be, happier in  $x$  than in  $y$ . One way to reduce the difficulty of measuring individuals' welfare is to take their preference as an indicator of their welfare. There are, however, reasons why this may not always be a good indicator. First, preference may differ from welfare due to ignorance and imperfect foresight. While individuals may prefer  $x$  to  $y$  believing that they will be better off in  $x$  than in  $y$ , it may turn out to be the other way round. This is the question of *ex ante* estimate versus *ex post* welfare. While the *ex ante* concept is relevant for explaining behaviour, it is the *ex post* one that is actual welfare. Second, the preference of individuals may be affected not only by their own welfare but also by their consideration for the welfare of others. Thus it is possible for individuals to prefer  $x$  to  $y$  and yet be less happy in  $x$  than in  $y$  because they believe that other people are happier in  $x$  than in  $y$ . While it is true that the belief that other people are happy may make them happy, this may not be strong enough to outweigh the loss they suffer from changing from  $y$  to  $x$ . Third, individuals may have irrational preferences. The preference of individuals is defined as irrational if they prefer  $x$  over  $y$  despite the fact that their welfare is higher in  $y$  than in  $x$ , and their preference is unaffected by considerations of the welfare of other individuals, or by ignorance or imperfect foresight. The definition of irrationality is such as to make the three factors discussed here exhaustive causes of divergence between preference and welfare."

In deze studie zijn de voorkeuren van individuen of wel huishoudens data. Daarnaast is het in deze studie uiteindelijk de gemeentelijke overheid die de voorkeuren vaststelt. Van de ex-post geconstateerde voorkeuren van de gemeentelijke overheid in een bepaald jaar, althans voorzover deze voorkeuren afwijken van de voorkeuren in het daaraan voorafgaande jaar, wordt in deze studie de verandering van de welvaart monetair gekwantificeerd.

<sup>41</sup> J. Rouwendal (MuConsult) en P. Rietveld (VU Amsterdam), "Welvaartsaspecten bij de evaluatie van infrastructuurprojecten", OEEI, Cluster B, deelstudie B1, 2000.

<sup>42</sup> Per-Olov Johansson, "An introduction to modern welfare economics", Cambridge University Press, 1991.

<sup>43</sup> Yew-Kwang Ng, "Welfare Economics: Towards a More Complete Analysis", Palgrave Macmillan, New-York, 2004.



## 1.7 Subjectieve en objectieve welvaartsberekeningen

De welvaart van een individu of een groep individuen is een subjectief gevoel. Vele individuele- en omgevingsfactoren beïnvloeden dat gevoel. In de economische theorie zijn modellen ontwikkeld om de zuiver subjectieve factoren een plaats te geven in de berekeningen van veranderingen van de welvaart. Het blijft daarbij meestal bij een theoretische analyse zonder praktische toepassing. Die praktische toepassing vindt wel plaats bij berekeningen van de welvaart die zijn gebaseerd op het direct aan individuen vragen van een oordeel omtrent hun welvaartssituatie. Deze methode is echter zeer arbeidsintensief, beperkt tot degenen die worden gevraagd hun mening weer te geven en beperkt tot slechts één of een aantal onderwerpen uit alle mogelijke onderwerpen die de welvaart van een individu kunnen beïnvloeden.

Viner<sup>44</sup> zegt over het subjectieve welvaartsbegrip:

"We all do repeatedly measure desires and satisfactions as such, our own and those of other persons, and that much of our family relations, our contacts with our friends and neighbours, and the relations of government with its citizens are actually guided, whether well or ill, by such calculations".

Volgens Viner gaat het hierbij niet slechts om de mate waarin het individu zelf verschillende existentie-situaties waardeert, maar ook om de waarde die andere leden van de gemeenschap aan deze situaties toekennen. In deze gedachte worden dus in feite subjectieve oordelen door individuen geobjectiveerd om tot praktische meetbare uitkomsten te kunnen komen.

Ook Hagens<sup>45</sup> die uitgaat van de eigen mening van individuen bij het bepalen van de "armoedegrens" kan het niet stellen zonder een aantal objectieve gegevens:

"In general the subjective opinion of individuals whether they consider themselves to be poor will be correlated with objective circumstances".

Een belangrijke vraag is of het nut dat personen ontlenen aan één of meerdere zaken kan worden opgeteld tot het totaalnut voor een bepaalde groep van personen. Het gaat dan om de vraag of de individuele nutsfuncties kunnen worden gesommeerd tot een functie die de collectieve welvaart van de leden van de samenleving weergeeft en dus om interpersonele nutsvergelijking. Daarbij is relevant of het nut kan worden bepaald op basis van objectieve maatstaven of dat het nut alleen kan worden vastgesteld op basis van subjectieve gevoelens. Indien het nut alleen kan worden vastgesteld op basis van subjectieve gevoelens is het nut dat subjecten ondervinden van bepaalde bevredigingsmiddelen dermate divers dat de individuele nutsfuncties niet kunnen worden gesommeerd. Hartog<sup>46</sup> toont dit overtuigend aan. Hiermede ontstond voor de (welvaarts)economie een probleem omdat het geven van adviezen en aanbevelingen voor de economische politiek, welke adviezen en aanbevelingen veelal zijn gebaseerd op de aanname van het bestaan van een maatschappelijke welvaarts-

<sup>44</sup> J. Viner, "The utility concept in welfare economics", *Journal of Political Economy* 33, blz. 638-659.

<sup>45</sup> A.J.M. Hagens, "The perception of poverty", Amsterdam, North-Holland, 1986, blz.13.

<sup>46</sup> F. Hartog, "Toegepaste Welvaartstheorie", H.E. Stenfert Kroese B.V., 1981, blz. 128 e.v.

functie, gebaseerd op somming van individuele welvaartsfuncties, een gefundeerd oordeel zou ontberen. Diverse economen hebben zich met dit vraagstuk beziggehouden en naar oplossingen gezocht.

Boulding<sup>47</sup> heeft daarbij de volgende mening verkondigd:

"Economists have frequently maintained that it is impossible to make interpersonal comparisons of utility; that is, that the welfare of one person cannot be compared with that of another. Whatever may be the case in the Elysian Fields of pure economics, the social fact is that we make such interpersonal comparisons all the time, and that hardly any social policy is possible without them, for almost every social policy makes some people worse off and some better off".

In feite pleit Boulding er voor het probleem terzijde te schuiven en de praktijk te volgen waar het in het beleid van de overheid bijna "dagelijkse routine" is om interpersonele nutsvergelijkingen gestalte te geven.

Ferrer-i-Carbonell<sup>48</sup> stelt dat een interpersonele nutsvergelijking mogelijk en toegestaan is indien individuele resultaten zijn verkregen uit interviewtechnieken. Deze stelling is gebaseerd op empirisch onderzoek van o.a. Van Praag dat mensen met gelijke of nagenoeg gelijke kenmerken als inkomen en leeftijd steeds een ongeveer gelijk welvaartsniveau vertegenwoordigen.

Sen<sup>49</sup> meent dat de discussie over de mogelijkheden van interpersonele nutsvergelijking vaak wordt beheerst door extreme standpunten. Hij stelt dat in bepaalde gevallen een partiele interpersonele nutsvergelijking mogelijk is.

In de praktijk worden welvaartsberekeningen door de overheid voornamelijk uitgevoerd op basis van objectief te bepalen criteria. Dit speelt met name bij grote infrastructurele projecten, meer in het bijzonder in de transportsector. Op basis van objectieve criteria worden

---

<sup>47</sup> R.E. Boulding, "Welfare Economics", Survey of Contemporary Economics, Vol. II, Homewood, Illinois 1952, American Economics Association.

<sup>48</sup> A. Ferrer-i-Carbonell, "Quantitative Analysis of Well-being with Economic Applications", Book 295 of the Tinbergen Institute Research Series, 2003, blz. 17.

<sup>49</sup> In 1998 kreeg Sen de Nobelprijs "for his contributions to welfare economics". Bij de uitreiking van de prijs werd door Erikson, Member of the Norwegian Royal Academy of Sciences, o.a. gezegd: "The traditional theory of social choice, postulated that each individual is able to rank different social alternatives, according to the utility they represent for him or her. However, the theory did not postulate that it is possible to compare one person's evaluation of a particular social alternative with that of another person. By not making interpersonal comparisons, a difficult philosophical issue is avoided, but it unfortunately makes it impossible to draw any interesting conclusions about inequality. As a basis for the aggregation of individual values to social preferences, this is a considerable drawback, since all social-ethical considerations worth the name, presuppose equality of some kind between people. Amartya Sen opened up a new field within the theory of social choice when he demonstrated how the possibility of identifying consistent social preferences, is affected by the assumptions we make about the kinds of interpersonal comparison that can be made. In doing this, he reintroduced the issue of distribution into the analysis. He also demonstrated which assumptions about individual preferences and their comparability we actually make when we apply established principles of moral philosophy. According to a utilitarian principle, for example, the best social state is the one which offers the highest average welfare. If we wish to apply this principle, we must be able to compare the differences among individuals in the personal utility offered by two social alternatives, in order to be able to determine which one of the two social states is the superior."

kosten-baten analyses (KBA's) opgesteld met het doel het kwantificeren van de netto maatschappelijke welvaart welke voortvloeit uit een groot infrastructureel project. De overheid abstraheert hierbij dus van de interpersonele nutsvergelijking door uit te gaan van objectieve criteria. Dezelfde gedachte wordt gevolgd in deze studie.

Daarnaast gaat het in deze studie om het achteraf bepalen van de welvaartsveranderingen als gevolg van genomen beslissingen door de gemeentelijke overheid. Achteraf behoeven geen keuzes tussen twee of meerdere alternatieven te worden gemaakt. De keuzes zijn daarmee objectieve data geworden. Door uit te gaan van objectieve data en de verandering van de welvaart te monetariseren, dus in de dimensie geld uit te drukken, en in bepaalde gevallen ongelijksoortige gewichten voor de betreffende huishoudens aan de verandering van de welvaart toe te kennen, is het mogelijk veranderingen van de individuele welvaart te aggregeren tot een totaal van de welvaartsverandering voor een bepaalde groep huishoudens. Zoals in hoofdstuk 6 nader zal worden besproken is het daarbij onvermijdelijk uit te gaan van een "gestandaardiseerd" huishouden.

Voor het kwantificeren van de verandering van de welvaart is het dus nodig uit te gaan van objectieve criteria welke een oordeel geven over de mate van verandering van de welvaart. Objectieve criteria worden verkregen door het constateren van marktgedrag van de huishoudens en door subjectieve waardeoordelen<sup>50</sup> "om te buigen" tot in Nederland universeel/algemeen geldende c.q. geaccepteerde waarden. Hierdoor wordt het in de toegepaste welvaartstheorie mogelijk monetair gekwantificeerde uitspraken te doen over een toe- of afname van de welvaart. In deze studie wordt daarbij gebruik gemaakt van de systematiek zoals weergegeven in publicaties van de Rijksoverheid, aan de overheid gelieerde instellingen, de economische literatuur, wetten, verordeningen en zelf ontwikkelde indicatoren.

Ter verdere ondersteuning van het uitgangspunt van de objectieve criteria verwijs ik graag naar Ng<sup>51</sup> wanneer deze stelt:

"Economic analysis (including cost-benefit analysis, an application of welfare economics) is mostly confined to the study of the objective effects. The effects of the institutional setting and on the psychology of individuals themselves are usually excluded. This is partly due to the fact that these effects are very difficult to identify (not to mention quantify). The confinement to the objective effects means that the analysis is useful mainly for relative small changes."

In het geval van gemeentelijke overheidsbeslissingen welke, normaal gesproken, geen invloed hebben op bijvoorbeeld een verandering van de prijs van de arbeid en materialen en op wisselkoersen kan worden geconcludeerd dat Ng geen bezwaar heeft tegen een welvaartsberekening waarbij alleen objectieve criteria worden gebruikt.

---

<sup>50</sup> Als voorbeeld moge dienen dat van Praag, Kapteyn en van Herwaarden niet hebben bewezen, maar door empirisch onderzoek, toch wel zeer aannemelijk hebben gemaakt dat er een relatie is tussen de hoogte van het inkomen en de welvaartsbeleving van een subject. B.M.S. van Praag, A. Kapteyn en F.G. van Herwaarden o.a. in Economisch Statistische Berichten, 1979, blz. 116 e.v.

<sup>51</sup> Yew-Kwang Ng, "Welfare Economics", MacMillan Education Ltd, 1988, blz 280.

In deze studie wordt het vraagstuk van de interpersonele nutsvergelijking op een praktische wijze "opgelost" door uit te gaan van ex-post data, objectieve criteria en monetarisering van de verandering van de welvaart.

## 1.8 Positieve en normatieve welvaartseconomie

De welvaartseconomie is, zoals iedere verklarende wetenschap, toeschouwer bij het economische gebeuren en doet geen aanbevelingen over economische politiek. Economie is een ervarings- of kenniswetenschap. Kenniswetenschappen proberen het zekere weten over het gebeuren in de wereld weer te geven. Het weten is gebaseerd op een zeker fundament. Dat fundament wordt voor waar aangenomen tot op het moment dat kennis wordt genomen van het nietwaar zijn. (Alle zwanen zijn wit tot dat iemand een zwarte zwaan ziet.) Het is de positieve economie die op deze basis werkt. De positieve economie beschrijft de wereld zoals deze is. De absolute waarheid bestaat echter niet. Het is steeds het zoeken naar een relatieve waarheid of het relatieve fundament van bepaalde uitspraken. De normatieve economie gaat niet uit van het gegeven hoe de wereld eruit ziet, maar van de gedachte hoe de wereld eruit zou moeten zien. Normatief betekent een norm bevattend of stellend, een norm voorschrijven. Het is de wens bepaalde vastgestelde doelen te bereiken. Bijvoorbeeld het doel van een bepaalde inkomensverdeling. Er is in de maatschappij een vraag naar concrete normen. Het is interessant te weten hoe de wereld eruit ziet; maar nog veel interessanter hoe de wereld eruit zou moeten zien. In de literatuur wordt een scheiding gemaakt tussen economische wetenschap en economische politiek. Economische politiek is het samenstel van door de wetenschap onderkende middelen ter bereiking van door politici geformuleerde doeleinden.

De gedachte volgens Hartog<sup>52</sup> dat de welvaarts-theorie een positieve theorie is wordt niet door alle economen gedeeld. Boadway en Bruce<sup>53</sup> hebben daarover een andere visie:

"Welfare economics is the framework in which the normative significance of economic events is evaluated. In order to make statements about the consequences for economic welfare of an event we must go beyond the study of positive economics, which is concerned with the effects of an event on objectively measurable economic variables such as price and quantity. That is, the welfare economics wishes to determine the desirability of a particular policy not in terms of his or her own values, but in terms of some explicitly stated ethical criteria."

Deze auteurs stellen verder dat:

"Welfare economics can be viewed as an investigation of methods of obtaining a social ordering over alternative possible states of the world. A social ordering permits one to compare all states of the world and rank each one as better than, worse than, or equally as good as every other."

Ook Just, Hueth en Schmitz<sup>54</sup> menen dat welvaartseconomie normatief is:

<sup>52</sup> F.Hartog, "Toegepaste welvaartseconomie", derde herziene druk, H.E. Stenfort Kroese, 1980, blz. 1.

<sup>53</sup> Robin Boadway and Neil Bruce, "Welfare Economics", Basil Blackwell, 1984, blz 1.

"Welfare economics is concerned with what ought to be; that is, welfare economics is normative economics. Welfare economics focuses on using resources optimally so as to achieve the maximum well-being for the individuals in society."

En ook Mishan meent dat welvaartseconomie normatief is:

"Welfare economics, which is an abbreviation of the economic theory of social welfare, is used by economist as a more popular synonym for normative economics."

Dit vraagt om een definitie van Mishan van het begrip normatieve economie:

"Normative economics may be described as that part of political economy which lends itself to academic discipline in as much as it draws on the both the value judgements of the community at large and on the axioms and theorems of positive economics. Thus the propositions of normative economics are relevant to society only in so far as the premises on which they are based form a part of the ethical consensus. They are valid under that condition only in so far as the axioms and theorems from which they are deducted adequately describe the real world."

In de literatuur worden in de welvaartseconomie steeds twee kernpunten aangeduid, namelijk de efficiëntie in de voortbrenging van goederen en diensten met het doel, binnen de gegeven mogelijkheden, deze zo groot mogelijk te doen zijn (de grootte van de koek) en de verdeling van de goederen en diensten over de diverse huishoudens (de verdeling van de koek). In zijn algemeenheid wordt dan ook geconcludeerd dat de efficiëntie in belangrijke mate kan worden beoordeeld met behulp van de positieve economie en dat een oordeel over de verdeling onvermijdelijk een normatief karakter heeft. Dit laatste omdat over de verdeling altijd verschil van inzicht mogelijk is.

O'Connell meent dat het van de vraagstelling afhangt of er sprake is van een positieve dan wel normatieve welvaartseconomie.<sup>55</sup> Hij noemt daarbij een duidelijk voorbeeld:

"The relationship between positive and normative statements depends on whether the value judgment is "basic" or would hold under any set of conditions. A statement such as, "We ought to have a more equitable distribution of income because it will improve the well-being of society," is normative if it means this result will follow under all circumstances. Purely normative statements cannot be proved or disproved but only accepted or rejected. Now consider this statement: "We ought to have a more equitable distribution of income because productivity will expand and social welfare will increase." Here we are making a value judgment contingent on some condition being realized (an increase in productivity), and this condition is associated with an improvement in welfare. This recommendation contains elements of both positive and normative economics. Positive economics should enable us to demonstrate the assumptions under which productivity would increase with changes in income distribution and thus imply an increase in welfare. Welfare economics is a varying blend of positive and normative economics."

---

<sup>54</sup> Richard E. Just, Darrell L. Hueth en Andrew Schmitz, "Applied Welfare Economics and Public Policy", Prentice-Hall, Inc., 1982, blz.3. "The other branch of economics - positive economics - is concerned with understanding and predicting economic behavior; that is, positive economics deals with what is.", blz. 3.

<sup>55</sup> John F. O'Connell, "Welfare Economic Theory", Auburn House Publishing Company Boston, Massachusetts, 1982.

De vraag of bij het monetair kwantificeren van veranderingen van de welvaart als gevolg van het beleid van een gemeentelijke overheid de positieve of normatieve methode voor het berekenen van de welvaartsveranderingen aan de orde is, is in deze studie minder relevant. In deze studie gaat het om de uitkomsten van het beleid van de gemeentelijke overheid. De uitkomsten bepalen de veranderingen van de welvaart van de huishoudens, waarbij de verdeling van de goederen en diensten in een gemeente over de diverse huishoudens data zijn. Deze data worden omgezet in welvaartseffecten waarbij de data verschillend kunnen uitwerken voor de diverse huishoudens in een gemeente.

## 1.9 Welvaartsstudies

Just, Hueth en Schmitz<sup>56</sup> geven duidelijk aan wat het algemene probleem is bij het bestuderen van de welvaartseconomie:

"Unlike positive economics, a difficulty with welfare economics is that economic welfare is not an observable variable. The economic welfare status of an individual is formally given by his or her utility level, which is unobservable. In practice, to test a welfare proposition is exceedingly difficult. In contrast to positive economics, where the normal way of testing a theory is to test its conclusions, the procedure used to test a welfare proposition is to examine its assumptions. When working with economic welfare analysis, assumptions take on increased importance"

Studies op het terrein van de maatschappelijke welvaart vinden plaats op velerlei deelgebieden van de economie, bijvoorbeeld op het gebied van de optimale belastingheffing, subsidies en invoerbepalingen. Dit alles met het doel politici te adviseren over het op een zo doelmatig mogelijke manier realiseren van door politici gestelde doelstellingen.<sup>57</sup> Vele theoretische publicaties zijn over deze onderwerpen verschenen onder namen die nauw verwant zijn aan het begrip "politieke economie", zoals "public sector economics", "micro-economic policy analysis", "public finance analysis", et cetera. Daadwerkelijk uitgevoerde analyses betreffen deelonderwerpen. Een algehele studie naar het effect van het totale (gemeentelijke) overheidshandelen op de verandering van de welvaart van de burgers/ huishoudens in Nederland, een provincie of een gemeente bestaat (nog) niet.

De hierboven bedoelde deelstudies zijn soms dermate gericht op één deelaspect dat de integrale gedachte over een verandering van de welvaart achter de horizon verdwijnt. Een voorbeeld hiervan is te vinden bij Creedy<sup>58</sup>. Creedy berekent de verhoging van de belasting op fossiele brandstof die nodig is om de consumptie van fossiele brandstof in Australië zodanig te beïnvloeden dat dit gebruik wordt gereduceerd tot een politiek gewenst niveau, waarbij tevens de welvaartseffecten van deze verhoging voor individuele consumenten wordt aangegeven. Bij de welvaartseffecten komen echter de positieve effecten niet aan de orde. In dit geval heeft een belastingverhoging ook positieve welvaartseffecten, zoals een schonere lucht en de beschikbaarheid van meer middelen voor andere zaken. In theorie zou

<sup>56</sup> Richard E. Just, Darrell L. Hueth en Andrew Schmitz, "Applied Welfare Economics and Public Policy", Prentice-Hall, Inc., 1982, blz. 4.

<sup>57</sup> In vele publicaties wordt gesproken over welvaart, echter zonder dit begrip te definiëren en te kwantificeren. Veelal wordt volstaan met een opmerking als bijvoorbeeld: "door deze maatregel stijgt de welvaart".

<sup>58</sup> John Creedy: "Measuring Welfare Changes and Tax Burdens", Edward Elgar Publishing, 1998.

het zo moeten zijn dat een dergelijke belastingverhoging een positief welvaartseffect heeft indien alle aspecten in ogenschouw worden genomen. Waarom zou de regering anders een dergelijke belastingverhoging overwegen?

Voor de meerderheid van de huishoudens in Nederland is de welvaart in de tijd gezien toegenomen. Althans indien hiervoor objectieve maatstaven worden aangelegd. Vergeleken met honderd jaar geleden is duidelijk vooruitgang geboekt in bijvoorbeeld de woonsituatie, de gezondheidszorg en het onderwijs. Of ook de subjectieve welvaart van de huishoudens in de tijd gezien is toegenomen is niet of nauwelijks te bepalen. In deze studie wordt dan ook uitgegaan van objectief te bepalen maatstaven voor het berekenen van de verandering van de welvaart.

In deze studie is het kernpunt in de gevolgde methode voor berekeningen van veranderingen van de welvaart de berekening van de geldswaarde voor een huishouden die dit huishouden zou moeten ontvangen c.q. betalen om in het jaar  $t_1$  in een gelijke welvaartsituatie te blijven als de welvaart was in het jaar  $t_0$ .

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft studies verricht die een bepaalde relatie met het begrip welvaart hebben en "totaal Nederland" als onderwerp hebben. Het SCP noemt het ook geen welvaartsstudies. Voor de duidelijkheid is het echter gewenst de verschillen tussen de SCP studies en deze studie aan te geven.<sup>59</sup>

### ***Profijt van de overheid***

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft een aantal malen een rapport gepubliceerd getiteld: "Profijt van de overheid"<sup>60</sup>. Het doel van het rapport is een inzicht te geven in de mate waarin de verdelingsgevolgen van het "profijt van de overheid" aanvaardbaar zijn. Niet alleen de verdeling van het "profijt van de overheid" is van belang, maar ook de mate waarin dit profijt in de loop der tijd bij dezelfde bevolkingsgroepen terecht is gekomen. Met meerdere beschikbare meetpunten kunnen uitspraken worden gedaan over de mate waarin veranderingen in het verdelingspatroon van gebonden overdrachten zijn opgetreden en welke gevolgen dit heeft gehad voor de inkomensverdeling van individuele huishoudens op sociaal en cultureel gebied. Het welzijn van burgers wordt niet alleen bepaald door het inkomen waarover zij vrij kunnen beschikken, maar ook door voorzieningen die de overheid hen gratis of ver beneden de kostprijs beschikbaar stelt. Er zijn echter ook voorzieningen die de samenleving als geheel ten goede komen en die niet direct gerelateerd kunnen worden aan individueel gebruik, zoals veiligheid en openbaar bestuur, en deze blijven in het rapport daarom buiten beschouwing. De belastinginkomsten van de overheid worden als "negatief profijt" aan individuele burgers toegerekend. De uitgaven voor investeringen (kapitaaluitgaven) worden geacht over meerdere jaren vruchten af te werpen, en kunnen daarom niet aan de gebruikers van een voorziening in enig jaar worden toegekend. De niet direct aan de productie van een voorziening gebonden overheadkosten kunnen als "collectieve voorziening" worden aangemerkt, en zijn daarom waar mogelijk uit

<sup>59</sup> Ook in andere landen zijn (deel)studies verricht naar "profijt van de overheid". Dit is mede een reden om bij dit aspect stil te staan.

<sup>60</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, "Profijt van de overheid 1999", december 2003.

de betrokken uitgavenbedragen verwijderd. In het rapport wordt uitgegaan van de maatschappelijke waarde van de overdracht, die gelijk wordt gesteld aan het bedrag dat de overheid elk jaar voor de voorziening beschikbaar stelt. De aanname is dat de overheidsuitgaven voor de ontvangende huishoudens dezelfde waarde hebben als hetzelfde bedrag aan vrij besteedbaar inkomen.

Het SCP stelt verder in haar rapport dat in theorie de waarde van de gebonden overdracht kan worden berekend door eerst het nut te bepalen dat een huishouden ondervindt van het gebruik van een bepaalde voorziening. Vervolgens wordt bepaald hoeveel inkomen dat huishouden nodig heeft om hetzelfde nutsniveau te bereiken wanneer er geen gebonden overdracht zou plaatsvinden. Het verschil tussen dit benodigde inkomen en het feitelijke inkomen is het profijt dat de huishoudens ontleen aan de gebonden overdracht van de overheid. Een empirische uitwerking van deze aanpak vergt echter de schatting van een vraagvergelijking, die met veel onzekerheden is omgeven en daarom slechts een indicatieve waarde heeft. Het SCP gaat daarom uit van de daadwerkelijke overheidsuitgaven en stelt daarbij dat voor een aantal gebonden overdrachten de veronderstelling, dat de waarde van de overdracht gelijk is aan de overheidsuitgaven, zonder meer verdedigbaar is. Het betreft hier subsidies voor noodzakelijke uitgaven en subsidies die een vrij besteedbaar karakter benaderen. De subsidie houdt in feite het vrij besteedbare inkomen in stand, want zonder de subsidie was een substantieel deel van het vrij besteedbare inkomen min of meer onvermijdelijk aan de betreffende voorziening besteed. Bij gebonden overdrachten voor niet-noodzakelijke voorzieningen als musea en openluchtrecreatie is het onwaarschijnlijk dat de waarde die het huishouden ontleent aan het gebruik overeenkomt met de betrokken overheidsuitgaven. In economisch jargon betekent dit dat de prijselasticiteit groter is dan de inkomenselasticiteit, wat wil zeggen dat de vraag naar de betreffende voorziening sterker zal toenemen wanneer de prijs wordt verlaagd dan wanneer het inkomen wordt verhoogd.

Vooruitlopend op de later te bespreken methode van welvaartsberekeningen, zoals gevolgd in deze studie, kunnen de verschillen tussen het SCP rapport en deze studie worden gedistilleerd.

- In het SCP rapport wordt uitgegaan van de maatschappelijke waarde van de overdracht, die gelijk wordt gesteld aan het bedrag dat de overheid elk jaar voor de voorziening beschikbaar stelt. Het SCP rekent een door de overheid uitgegeven euro als een euro profijt voor de huishoudens. In mijn studie wordt uitgegaan van het nut van een overheidsvoorziening. Alleen indien dit nut niet is aan te geven wordt het nut van een overheidsvoorziening gelijk gesteld aan de door de overheid uitgegeven middelen om de voorziening gestalte te geven. Dit is tevens de kern van het verschil tussen een profijtstudie en een welvaartsstudie. Een voorbeeld ter verduidelijking. In de methodologie van het SCP wordt het profijt van wegen berekend als het totaal van de overheidsuitgaven voor wegen in een bepaald jaar. Dit profijt wordt toegerekend aan de individuele gebruikers. Er worden o.a. geen correcties toegepast voor eventuele negatieve of positieve (externe) effecten. In een welvaartsstudie is de weg een middel met als doel een zo efficiënt mogelijke verplaatsing van personen en goederen. In een welvaartsberekening wordt het nut van een weg, bijvoorbeeld in de vorm van reistijdwinst en/of het negatieve



nut van geluidsoverlast, berekend en niet als het bedrag dat de overheid aan een weg uitgeeft.

- Het SCP maakt berekeningen op nationaal niveau en maakt daarbij geen onderscheid naar woonplaats van de huishoudens. Een huishouden in Landgraaf wordt geacht in dezelfde mate te profiteren van alle bestaande overheidsvoorzieningen (musea, concerten, et cetera) als een huishouden in Rotterdam. Mijn studie gaat over gemeentes waarbij er belangrijke verschillen tussen gemeentes kunnen zijn.
- Het SCP rapport gaat alleen uit van overheidsuitgaven en ontvangsten als de bepalende factoren voor het profijt. De overheid neemt echter ook besluiten zonder een direct daaraan gerelateerde uitgave of ontvangst. Bijvoorbeeld een gemeentelijke bouwvergunning, welke op zich geen (relevante) overheidsuitgave vergt, kan een positief of negatief welvaartseffect hebben voor één of meerdere huishoudens in een gemeente. In mijn studie worden alle gemeentelijke beslissingen van enige importantie, en niet alleen die waarmede uitgaven of ontvangsten zijn verbonden, gezien.
- Het SCP rapport beziet de overheidsprogramma's op sociaal en cultureel gebied. In deze studie worden alle overheidsprogramma's op gemeentelijk niveau onderzocht.
- Het SCP rapport abstraheert van de zogenaamde collectieve voorzieningen en investeringen. In mijn studie worden deze wel toegerekend aan de individuele huishoudens.
- In het SCP rapport worden de niet direct aan de productie van een voorziening gebonden overheadkosten als "collectieve voorziening" aangemerkt, en zijn waar mogelijk uit de betrokken uitgavenbedragen verwijderd. In mijn studie worden deze kosten wel meegerekend als zijnde noodzakelijke kosten voor de realisatie of exploitatie van een voorziening.

De conclusie is dat voor het beoordelen in hoeverre overheidsuitgaven en -ontvangsten bijdragen aan een aanvaardbare verdeling van deze uitgaven en ontvangsten over de individuele huishoudens en groepen in de samenleving, een profijtstudie een geschikt middel is. Voor het berekenen van veranderingen van de welvaart van de huishoudens voldoet een profijtstudie niet aan de eisen die aan een welvaartsstudie mogen worden gesteld.

Door het Centraal Planbureau (CPB) is kritiek geleverd op de berekeningen van het SCP. Het CPB stelt daarbij in een studie:<sup>61</sup>

"Een vergelijking met berekeningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) laat zien dat relatieve welvaartsverschillen en de invloed van de herverdeling door de overheid hierop over het gehele leven gemeten inderdaad kleiner zijn dan wanneer men deze op jaarbasis berekent. In het

<sup>61</sup> CPB Document 79, "Measuring lifetime redistribution in Dutch collective arrangements", Den Haag, maart 2005.

onderzoek *Profijt van de overheid* uit 2003 toont het SCP de effecten op jaarbasis. In de benadering die de hele levensloop omspannt wordt de "bijdrage aan zichzelf" gedurende het middele deel van het leven, een periode waarin de meeste mensen per saldo een bijdrage leveren, weggenomen. Om deze redenen kunnen de jaarberekeningen misleidend zijn voor de bepaling van de *overall* verdeling van welvaart en de invloed van de overheid hierop."

### ***Maten voor gemeenten 2005***

Het doel van het SCP-rapport "Maten voor gemeenten 2005"<sup>62</sup> is een beter inzicht te krijgen in de relatie tussen de taken en middelen van de gemeentelijke bestuurslaag en een gefundeerd bestuurlijk oordeel te kunnen vellen over de gewenste omvang van de gemeentelijke middelen teneinde de verhouding tussen taken en middelen te kunnen toetsen. Deze informatie is onder andere bruikbaar voor een bestuurlijk oordeel over de uitkomsten van de normering (de rekenregels voor de omvang van de Algemene uitkering) en de toetsing van de gekozen bekostigingswijze bij Rijksbeleid. Het rapport meet op landelijk aggregatieniveau de gemeentelijke prestaties. Waar feitelijke prestatie-maten niet of nauwelijks voorhanden zijn, wordt teruggevallen op informatie over het gebruik van voorzieningen.

Over de gevolgde methode van onderzoek zegt het SCP:

"In plaats van een op de meting van de outputgerichte aanpak (prestaties) kan ook gekozen worden voor een aanpak die is gericht op de evaluatie van de outcome (effecten). Het leidt geen twijfel dat de uiteindelijke doelstelling van overheidsbeleid eerder is gericht op effecten dan op het bereiken van een bepaalde output. Een inherent probleem met de meting van effecten is echter dat er veel buiten het beleid en de inzet van publieke middelen gelegen factoren zijn die dit beïnvloeden. Een tweede probleem is dat effecten vaak niet als uitgangspunt te hanteren zijn bij de financiering van uitvoerende instanties. Hooguit kan men hierbij streven naar prestatie-indicatoren die zoveel mogelijk zijn gelieerd aan effecten (aantal leerlingen dat diploma behaald, aantallen patiënten dat succesvol is behandeld)."

De opzet van het SCP-rapport is, uitgaande van een basisjaar, de verandering van de gemeentelijke prestaties weer te geven en de ontwikkeling van de voor inflatie gecorrigeerde gemeentelijke uitgaven; voor beide zaken voor elk gemeentelijk beleidsterrein. Daarbij constateert het SCP dat de ontwikkeling van de productie systematisch achter blijft bij de groei van de reële uitgaven. Volgens het SCP hangt dit samen met een sterke toename van het personeelsvolume, waarbij deze personeelstoename niet gepaard lijkt te gaan met een navenante stijging van de productie. De winst die dit mogelijk heeft opgeleverd aan verbetering van het bestuur en administratief management is niet goed meetbaar en door het SCP ook niet verdisconteerd in de gehanteerde productindicatoren. Eén en ander betekent dat de prijs voor een in zijn samenstelling gelijkblijvend gemeentelijk product (voorziening) in zijn algemeenheid is toegenomen. Dat kan volgens het SCP duiden op het geheel van of een combinatie van inefficiënties, kwaliteitseisen of kwaliteitsverbeteringen, complexiteit van de werkzaamheden en veranderingen van de regelgeving. Niet expliciet door het SCP genoemd, maar hierbij te denken aan de hogere gemeentelijke uitgaven voor incidentele loonstijgingen, de dualisering van het bestuur van een gemeente, betere (duurdere) huisvesting voor ambtenaren en meer en snellere serviceverlening aan het publiek. Daarnaast spelen de keuzes van de productindicatoren een belangrijke rol. Zo is, bijvoor-

<sup>62</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, "Maten voor gemeenten 2005", juni 2005.

beeld, een productindicator het aantal leerlingen in het basisonderwijs. Een gemeente kan het aantal leerlingen niet beïnvloeden. Indien nu het aantal leerlingen daalt, stijgen de kosten voor de huisvesting (het schoolgebouw) per leerling en daalt de productie terwijl de uitgaven c.q. kosten gelijk blijven of door een verbetering van de huisvesting eveneens kunnen stijgen. Ook het SCP erkent dat aan de gekozen productindicatoren diverse haken en ogen kleven en constateert dat voor veel productindicatoren nader onderzoek is vereist.

Een voorbeeld uit het SCP rapport is de brandweer. De productie van de brandweer wordt gemeten met als maatstaf het aantal calamiteiten, brand, et cetera, waarbij de brandweer is betrokken. De uitgaven voor de brandweer stijgen meer dan de productie. De prijs per eenheid product neemt toe. Misschien is de beste brandweer echter wel die brandweer die niets of zeer weinig "produceert".

Met betrekking tot de verschillen van dit SCP rapport en mijn studie wil ik het volgende opmerken.

Een uitgangspunt in mijn studie is dat een gemeente doelmatig werkt. Dat wil o.a. zeggen dat het aantal bestuurders en ambtenaren is afgestemd op de taken van een bepaalde gemeente. Daarnaast dat de jaarlijkse uitgaven die betrekking hebben op het bestuur en de ambtenaren zijn afgestemd op nationale regelgeving, op collectieve arbeidsovereenkomsten en op maatschappelijk aanvaarde werkomstandigheden, bijvoorbeeld op het gebied van de huisvesting. In die zin zijn vele zaken deze uitgaven betreffende voor een gemeente exogene factoren. Dit betekent dat voor berekeningen van veranderingen van de welvaart de verandering van de uitgaven die samenhangen met het bestuur en het aantal ambtenaren dat niet wordt toegerekend aan een specifiek product niet wordt gezien als een verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente. Dit geldt ook voor die ambtenaren die diensten aan de huishoudens verlenen waartegenover een betaling van die huishoudens staat. Bijvoorbeeld de ambtenaar die paspoorten uitgeeft wordt daarbij geacht tegen kostprijs deze taak te verrichten. Een hogere kostprijs en navenant duurder paspoort leidt dus niet tot een verandering van de welvaart.<sup>63</sup>

Een ander punt is dat het SCP rekent met reële gemeentelijke uitgaven, dus gecorrigeerd voor inflatie of deflatie. De uitkomsten worden dus mede beïnvloed door de keuze van de deflator. Als bijvoorbeeld bij het onderhoud van gemeentelijke wegen de verhouding tussen productie en reële gemeentelijke uitgaven constant blijft, verandert er niets. In mijn studie worden berekeningen gemaakt aan de hand van de uitgaven uitgedrukt in nominale bedragen zonder correctie voor inflatie. Dus indien de uitgaven voor bijvoorbeeld het onderhoud van wegen stijgen, stijgt de welvaart van de huishoudens in een gemeente. In mijn studie vindt de correctie voor inflatie c.q. deflatie plaats voor het geheel van de autonome uitgaven van een gemeente en wel op basis van een toepasselijke CBS indicator. Deze correctiefactor werkt alsdan welvaartsverhogend of welvaartsverlagend. Dit gebeurt mede om praktische redenen. Uit een gemeentelijke jaarrekening is namelijk veelal niet te dis-

---

<sup>63</sup> Uit het SCP rapport blijkt overigens dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten als het gaat om het berekenen van kostprijzen voor bijvoorbeeld rijbewijzen (tussen € 20 en € 40) en uittreksels uit het geboorteregister (tussen € 3 en € 9). Er zijn voor gemeenten geen uniforme regels voor het berekenen van een kostprijs.

tilleren of een verhoging een gevolg is van inflatie, een areaaluitbreiding, van een verbetering van de kwaliteit of een eventuele combinatie van deze oorzaken.

Het SCP-rapport beziet dus de vraag of gemeenten over voldoende financiële middelen beschikken om de gemeentelijke taken naar behoren te kunnen uitvoeren. Daar waar de prestaties, naar het oordeel van de rijksoverheid, tekort schieten, kunnen alsdan (aanvullende) maatregelen worden genomen. Het effect van de prestaties op de welvaart van de huishoudens is niet aan de orde. In mijn studie gaat het niet om het berekenen van de gemeentelijke prestaties maar om het berekenen van de verandering van de welvaart van de huishoudens.

### ***Kosten-baten analyse***

Een techniek om de diverse methodes voor de berekening van de verandering van de welvaart voor een bepaald (investerings)project of een bepaalde voorziening in één systeem onder te brengen is de Kosten-baten analyse (KBA). In zekere zin speelt de overheid de rol van een ondernemer. Terwijl een ondernemer echter primair kijkt naar het bedrijfs-economische rendement, moet de overheid de belangen van verschillende partijen afwegen. Alleen als de baten de kosten, bezien over de totale levensduur van een project of een voorziening, overtreffen, is er in termen van maatschappelijke welvaart per saldo vooruitgang. Het woord "maatschappelijk" geeft aan dat kosten en baten geanalyseerd en geëvalueerd worden vanuit het standpunt van de samenleving in zijn geheel. Mishan<sup>64</sup> stelt het aldus:

"In cost-benefit analysis we are concerned with the economy as a whole, with the welfare of a defined society, and not any smaller part of it."

Niet alleen financieel-economische effecten, maar ook allerlei andere zaken waaraan de samenleving waarde toekent worden in de beschouwing betrokken. In Nederland worden ex-ante KBA's, uitgaande van de bestaande welvaart, opgesteld door de rijksoverheid op basis van de leidraad voor KBA's.<sup>65</sup> Op het moment dat een uniek landschap wordt aangetast, is het echter moeilijk, althans zo stelt de rijksoverheid, zinnige "prijzen" te bepalen.

Een verschil tussen een KBA en deze studie is dus dat een KBA de welvaartseffecten voor de nationale economie berekent en dat in deze studie het welvaartseffect voor een individueel huishouden of een groep van huishoudens aan de orde is.

Een tweede verschil is dat in deze studie bij een positief welvaartseffect, de welvaart van één of meerdere huishoudens éénmalig wordt verhoogd na de realisatie van een voorziening. In de jaren daarna blijft dan, overige omstandigheden gelijkblijvend, het hogere welvaartsniveau gehandhaafd. Het gaat er namelijk om dat een bepaalde nieuwe voorziening nut afwerpt. Dat nut is na realisatie van een voorziening een constant gegeven. Het virtuele individuele inkomen komt daarbij structureel op een hoger niveau. In de methodiek van een KBA worden baten en lasten "minder waard" in toekomstige jaren en vindt terugrekening plaats naar het basisjaar door middel van een discontovoet. De discontovoet

<sup>64</sup> E.J. Mishan, "Cost-Benefit Analysis", Unwin Hyman, Fourth Edition, 1988, Foreword.

<sup>65</sup> "Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse", CPB/NEI, 2000.

is de rentevoet waarmee de contante waarde wordt berekend van geldsommen die in de toekomst betaald moeten worden of ontvangen zullen worden. Dit gebaseerd op de gedachte dat een euro die op dit moment kan worden besteed meer waarde heeft voor een individu dan een euro die eerst beschikbaar komt na langere tijd. In deze studie stijgt of daalt de welvaart éénmalig, namelijk bij de realisatie van een voorziening, en is structureel, waarbij dus geen discontering behoeft plaats te vinden.

Een derde verschil is dat de financiering van een voorziening in deze studie een "apart item" is. Normaal gesproken is er immers geen één op één relatie met het betalen van belasting en een gemeentelijke voorziening. Voor de huishoudens kan de financiering door de gemeentelijke overheid de volgende welvaartsconsequenties hebben:

- De financiering geschiedt door een verhoging van de gemeentelijke belastingen. Dit betekent een verlaging van het welvaartsniveau van de huishoudens. Het eventuele welvaartsverhogende effect als gevolg van de realisatie van de voorziening is een apart item. Het totale effect kan eventueel positief zijn.
- De financiering geschiedt vanuit de gemeentelijke financiële reserves. Ook dit betekent een verlaging van het welvaartsniveau van de huishoudens. Immers het financiële bezit van de gemeente wordt gereduceerd. Daar tegenover kan niet het bezit van een voorziening worden gesteld. Dit zou tot een dubbeltelling leiden. De welvaartsverandering is immers al verdisconteerd in een positief welvaartseffect bij het realiseren of uitbreiden van een voorziening.
- De financiering geschiedt door een reductie op andere gemeentelijke voorzieningen. Dit betekent een verlaging van de welvaart, gerelateerd aan het welvaartseffect van een reductie op die andere gemeentelijke voorzieningen.

De conclusie uit deze paragraaf is dat welvaartsstudies geëntameerd door de rijksoverheid en aan de rijksoverheid gelieerde instellingen, op belangrijke punten afwijken van de systematiek gevolgd in deze studie voor het monetair kwantificeren van veranderingen van de welvaart van de huishoudens in een gemeente.

## 1.10 Methode van onderzoek

Op basis van het doel van deze studie worden in de paragrafen 1.10 tot en met 1.17 de diverse elementen zoals verwoord in de omschrijving van het doel besproken.

Het doel van deze studie is de **verandering van de welvaart in een gemeente**, specifiek de gemeente Landgraaf, te **kwantificeren**, op basis van in Nederland algemeen maatschappelijk aanvaarde **waarden en normen**, in **geld, ex-post** (achteraf), op het tijdstip  $t_1$  in vergelijking met het tijdstip  $t_0$ , voor de individuele **huishoudens**, een groep van huishoudens en de totale groep van huishoudens in een gemeente als gevolg van **het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid**.

In de verwoording van het doel van deze studie zijn een aantal begrippen (vet gedrukt) verwerkt die hieronder worden toegelicht en waarbij tevens in het kort de methode van onderzoek, voorzover dit niet reeds eerder werd vermeld, wordt aangegeven:

- Verandering van de welvaart in een gemeente.
- Kwantificering van de verandering van de welvaart.
- Waarden en normen.
- Waardering in geld.
- Ex-post (achteraf).
- Huishoudens in een gemeente.
- Het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid.

## 1.11 Verandering van de welvaart in een gemeente

De welvaart van de huishoudens in een gemeente in het jaar  $t_0$  is een gegeven. Alle gemeentelijke voorzieningen en verordeningen die bestaan in het jaar  $t_0$  zijn niet van invloed op de verandering van de welvaart van de huishoudens zolang in deze voorzieningen en verordeningen geen wijzigingen worden aangebracht. Dit betekent dat indien een gemeente in een bepaald jaar alleen het bestaande in stand houdt er geen verandering van de welvaart optreedt. Dit is overigens een weinig aannemelijke gedachte. Gewoonlijk worden bestaande voorzieningen uitgebreid of gereduceerd en worden de gemeentelijke belastingen aangepast.

De welvaart van de individuele huishoudens in een gemeente is in eerste instantie een gevolg van persoonlijke omstandigheden. Daarnaast wordt de welvaart van een individueel huishouden of een groep van huishoudens bepaald door het doen en laten van de overige huishoudens, de bedrijven, de omliggende gemeenten, de provinciale overheid, de rijksoverheid, de waterschappen, verenigingen, stichtingen, vrijwilligers, et cetera. Vanuit deze actoren wordt een groot aandeel opgebracht voor het uiterlijk van de gemeente en de voorzieningen ten behoeve van de huishoudens. Op kosten van deze actoren worden infrastructuurle werken opgericht, houden vrijwilligers vele voorzieningen in stand, bedrijven zorgen voor werkgelegenheid, winkelveorzieningen, et cetera. Gegeven echter het doel van deze studie zijn de activiteiten, in welke vorm ook, van anderen dan de gemeentelijke overheid niet in het onderzoek betrokken. In dit onderzoek wordt geabstraheerd van effecten die mogelijk zijn op andere dan de te onderzoeken huishoudens. In economisch onderzoek is dit gebruikelijk. Een andere aanpak zou zeer complex zijn, omdat dan in feite de totale effecten op wereldniveau in beschouwing zouden moeten worden genomen.

Een gemeente is in Nederland het "kleinste" zelfstandige overheidsorgaan van de drie overheidsorganen (exclusief waterschappen) die Nederland kent. Relatief gezien zijn de taken van de gemeentelijke overheid beperkt en overzienbaar. De eerste levensbehoeften van de huishoudens in een gemeente zoals eten, drinken, onderdak, medische verzorging, scholing en rechtszekerheid zijn niet de eerste verantwoordelijkheid van de gemeente, maar van de huishoudens zelf of de rijksoverheid. De gemeente komt vaak eerst aan de orde in de tweede en derde lijn als het gaat om randvoorwaarden te scheppen die het vervullen van behoeften van de huishoudens mogelijk maken. Een gemeentelijke overheid heeft geen, en kan vaak ook niet, rekening houden met zaken van hogere orde als bijvoorbeeld conjunctuurstabilisatie, inkomensverdeling, wisselkoersen, betalingsbalans en geldontwaarding. Ruimtelijke Ordening is een belangrijke factor in het gemeentelijk beleid wanneer het gaat om het bepalen van de veranderingen van de welvaart van de huishoudens in een gemeente. Althans als in ogenschouw wordt genomen dat Volkshuisvesting, Verkeer, Economische zaken, Werkgelegenheid, Sport, Onderwijs (infrastructuur voor scholen), Waterstaat, Recreatie en Toerisme een zeer nauwe relatie met Ruimtelijke Ordening hebben. Op deze beleidsterreinen kent een gemeente een grote mate van autonomie waarbij een gemeente, via de Ruimtelijke Ordening, de voorwaarden kan scheppen die andere actoren, bijvoorbeeld woningcorporaties, bedrijven en sportverenigingen in staat stellen bepaalde voorzieningen te realiseren en te onderhouden. In Hoofdstuk 4 wordt de rol van de gemeente in al deze elementen nader onderzocht.

Veel besluiten van de gemeentelijke overheid vergen geldelijke uitgaven. Om deze uitgaven te kunnen doen worden o.a. gemeentelijke belastingen geheven. In principe is de welvaartsverandering voor de huishoudens gelijk aan de meer of minder te betalen belasting in het jaar  $t_1$  in vergelijking met het jaar  $t_0$ . Daar, waar tegenover de betaling van belasting een één op één relatie bestaat met een door de gemeente te leveren en individueel traceerbare dienst, werkt dit neutraal voor de welvaart van de huishoudens. De gedachte hierbij is dat een gemeente levert tegen kostprijs en dat individuele huishoudens deze dienst daadwerkelijk wensen. Een voorbeeld is een door een gemeente geheven belasting voor het ophalen en verwerken van huishoudelijk afval.

Een welvaartsverhoging voor de huishoudens kan optreden bij de besteding van de belastinginkomsten aan één of meerdere additionele voorzieningen, waarbij een voorziening ook een reservering of schuldaflossing kan zijn. De toe- en afname van welvaart voor het individuele huishouden als gevolg van gemeentelijk beleid behoeven niet gelijk te zijn. In feite zou het zuiver toeval zijn als dit een gelijkheid zou opleveren.

In deze studie wordt dus de gemeentelijke overheid gezien als de enige actor, uit een aantal actoren, waarbij de beslissingen van deze actor monetair worden gekwantificeerd op basis van de effecten voor de welvaart van de huishoudens in een gemeente.
--

## 1.12 Kwantificering van de verandering van de welvaart

In een welvaartsanalyse is de vraagcurve van een individu of een groep individuen belangrijk. De vraagcurve bepaalt bij welke prijs welke hoeveelheid wordt geconsumeerd.<sup>66</sup> Voor het berekenen van het consumentensurplus is een vraagcurve een noodzakelijke voorwaarde. In de praktijk is een dergelijke vraagcurve echter niet direct voorhanden. Friedman<sup>67</sup> stelt dat:

"In practice, the demand curves are always estimated from actual observations, so the Consumer Surplus (CS) also is an estimate. Sometimes the only information available will be the initial prices and quantities. In that case, it is often assumed that the demand curve is approximately linear over the relevant range."

Verder kan een vraagcurve worden geconstrueerd aan de hand van een model van budget-uitgaven, waarbij een gegeven budget van een individu is gerelateerd aan bijvoorbeeld bepaalde uitgavengroepen, zoals huisvesting, brandstof, voedsel, kleding, medische zorg, recreatie, et cetera. In een aantal landen zijn statistische gegevens daarvoor beschikbaar. Elke uitgavengroep vertegenwoordigt een bepaald percentage van het beschikbare inkomen. Op die wijze is het relatieve gewicht van een uitgavengroep binnen het beschikbare budget bekend. Door een wijziging van de prijs bij een bepaalde uitgavengroep kan worden berekend wat de nieuw te consumeren hoeveelheid zal zijn indien de overige omstandigheden niet veranderen. Het daadwerkelijk effect is mede afhankelijk van de prijs- en inkomenselasticiteit die bij elke uitgavengroep behoort en die voor elke inkomensgroep verschillend kan zijn. De miljardair zal bijvoorbeeld waarschijnlijk het gebruik van de auto niet verminderen wat ook de hoogte van de te heffen belasting, gerelateerd aan het gebruik van de auto, zal zijn. Verder, en dat kan voor elke uitgavengroep gelden, kan een bepaalde uitgavengroep een dermate hoge prioriteit hebben dat bijvoorbeeld bij een prijsverhoging in die uitgavengroep niet de consumptie in die uitgavengroep afneemt, maar de uitgaven, bij een gegeven beschikbaar inkomen, in een andere uitgavengroep worden gereduceerd.

Friedman<sup>68</sup> stelt dat er drie methodes zijn om het welvaartseffect van een beleidswijziging van de overheid te berekenen voor een individu. De eerste methode wordt door Friedman als volgt verwoord:

"If we could measure utility, a perfect measure of the change in an individual's welfare is simply  $u_0 - u_1$ . Of course we cannot do that, but we can estimate the monetary equivalent of the utility change. The compensating variation (CV) is the size of budget change which would restore the individual to the initial utility level  $u_0$  from the actual changed level of  $u_1$ . The individual is then indifferent to the change. Note that the definition is unchanged when  $u_1$  is greater than  $u_0$ , the budget change is simply of the opposite sign".

---

<sup>66</sup> Consumenten is hier een verzamelnaam voor gebruiken, verbruiken, afnemen, sparen, et cetera.

<sup>67</sup> Lee S. Friedman, "Microeconomic Policy Analysis", McGraw-Hill Book Company, 2nd printing, 1986.

<sup>68</sup> Lee S. Friedman, "Microeconomics Policy Analysis", McGraw-Hill Book Company, 2nd printing 1986, Blz. 143 e.v.



De tweede methode van Friedman luidt als volgt:

"The equivalent variation (EV) is the size of the budget change which would move the individual from the initial utility level  $u_0$  to the actual changed level of  $u_1$ ."

De derde methode is:

"It is simply the change in the consumer surplus under the ordinary demand curve. The ordinary consumer surplus is the actual maximum amount of money a consumer would be willing to pay above costs in order to get the purchased goods."

De kern van deze studie is het kwantificeren, via een algemeen toepasbare methode, van de verandering van de welvaart in een gemeente als gevolg van het beleid van de gemeentelijke overheid. Dit betekent dat de derde door Friedman genoemde methode niet geschikt is voor gebruik in deze studie. De derde methode veronderstelt de aanwezigheid van een vraagcurve die in de praktijk meestal niet aanwezig is en ook zeer moeilijk kan worden geconstrueerd. Het aantal onderwerpen in een gemeente, hoewel limitatief, welke een verandering kunnen ondergaan als gevolg van een beleidsbeslissing, is dermate groot dat daarvoor in zijn algemeenheid de noodzakelijke vraagcurves en prijs- en inkomenselasticiteitsgegevens ontbreken. Een vraagcurve is voor een gemeente slecht in een aantal specifieke situaties bekend.<sup>69</sup> Verder wordt in deze studie het "ontvangen" van een gemeentelijke voorziening door de huishoudens en het betalen voor die voorziening door de huishoudens gezien als twee afzonderlijke zaken. Dit omdat er geen één op één relatie is tussen ontvangen en betalen.<sup>70</sup> Daarnaast gaat Friedman uit van een verandering in de prijs van een goed of dienst waarbij de hoeveelheid constant wordt verondersteld. In veel gevallen is bij het berekenen van een verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente een verandering van de prijs, zowel als de hoeveelheid, aan de orde.

De eerste door Friedman genoemde methode wordt gevolgd in deze studie. De tweede methode van Friedman kan bij toepassing een relatief beperkte afwijking geven ten opzichte van de eerste methode. Het verschil ontstaat met name indien er als gevolg van een beleidsbeslissing een inkomenseffect optreedt. In zijn algemeenheid hebben de beleidsbeslissingen van een gemeentelijke overheid echter geen inkomenseffecten, waardoor het in een gemeente minder relevant is of welvaartsberekeningen zijn gebaseerd op de CV of de EV methode van Friedman. De eerste methode van Friedman wordt in de literatuur en in deze studie uitgewerkt in de (virtuele) compensatiegedachte. Deze gedachte wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Om de waarde van de door de gemeentelijke overheid aan de huishoudens ter beschikking gestelde goederen en diensten te bepalen zijn drie methoden beschikbaar.<sup>71</sup> De drie methoden voor de waardering van het gebruik van overheidsvoorzieningen zijn:

<sup>69</sup> Een vraagcurve kan bijvoorbeeld bekend zijn voor de vraag naar gronden voor bedrijfsterreinen en woningbouw.

<sup>70</sup> Dit met uitzondering voor persoonlijke diensten zoals de afgifte van een paspoort, een bouwvergunning, et cetera.

<sup>71</sup> Deze methodes zijn in 1987 gepubliceerd door het U.S. Bureau of the Census.

- De marktwaarderingsmethode ("market value"). De waarde is gelijk aan de prijs die zou resulteren indien de goederen en diensten via het marktmechanisme aan huishoudens ter beschikking zouden zijn gesteld.
- De uitgavenmethode ("outlay equivalence value"). De waarde is gelijk aan de gemiddelde collectieve uitgaven per eenheid van het goed.
- De kasmethode ("cash equivalence value"). De waarde is gelijk aan de gemiddelde uitgaven voor een vergelijkbaar goed dat door huishoudens met dezelfde kenmerken privé zou kunnen worden aangeschaft.

De eerste twee methoden leiden tot een waardering van de overheid. De derde methode geeft een waardering van de gebruiker. Meestal wordt gekozen voor de tweede methode, mede vanwege de eenvoud. De uitgaven voor een concrete voorziening zijn gemakkelijker vast te stellen dan de uitgaven voor een (vaak niet bestaand) alternatief. De eerste en de derde methode leveren overigens wat de inkomensverdeling betreft vergelijkbare resultaten op<sup>72</sup>.

De methode gebruikt in deze studie is dus de berekening van de geldswaarde voor een huishouden die dit huishouden zou moeten ontvangen c.q. betalen om in het jaar  $t_1$  in een gelijke welvaartssituatie te blijven als de welvaart was in het jaar  $t_0$ .

### 1.13 Waarden en normen

Aan het einde van de negentiende eeuw krijgt het begrip "waarde" maatschappelijk gewicht in de economische nutstheorie van de Oostenrijkse school. Een samenleving kan niet zonder enkele richtinggevende waarden en normen, zoals De Tocqueville<sup>73</sup> anderhalve eeuw geleden al constateerde. Dit zijn de gemeenschappelijke waarden en normen waar iedereen, of althans een zeer grote meerderheid, bewust mee heeft ingestemd. De uitdrukking gemeenschappelijk wordt vaak gebruikt voor zogenaamde gedeelde waarden (shared values) of collectieve waarden en normen. Gemeenschappelijke waarden worden niet "gevonden", maar zelf gemaakt door de leden van een samenleving en door die leden ook instandgehouden. Die gemaakte waarden worden in een moderne samenleving, in een democratische rechtsstaat, gewoonlijk vastgelegd in wetten, die dan ook de moderne "vindplaatsen" zijn van wat een samenleving als geheel belangrijk en waardevol vindt. Wetten, bijvoorbeeld belastingwetten, kunnen aan de realisering van dergelijke waarden bijdragen. Waarden zijn vrij en verschillend, de staatsinrichting is dat niet meer. De rechtsstaat vertegenwoordigt belangrijke waarden en normen, zoals vastgelegd in wetten en regels. Waarden vertegenwoordigen "ruimte"; normen brengen beperkingen aan. Waarden en normen geven aan wat goed, gewenst en waardevol wordt gevonden.

<sup>72</sup> U.S. Bureau of the Census, 1987

<sup>73</sup> Alexis de Tocqueville, "Democratie: wezen en oorsprong" in een Nederlandse samenstelling van J.M.M. de Valk, Agora/Pelckmans, 2004.

Rawls<sup>74</sup> heeft gepleit voor een rechtvaardige en voor een ieder aanvaardbare inrichting van staat en samenleving en daarbij gesproken over een "overlapping consensus". Van een overlappende consensus is sprake indien partijen het eens zijn over een bepaald resultaat, zonder dat ze het eens zijn over de redenen waarom tot dat resultaat is gekomen. De voor ieder verschillende redenen zijn met waarden beladen.

Een methode die in deze studie wordt gebruikt is dus de berekening van de veranderingen van de welvaart voortvloeiend uit in Nederland algemeen maatschappelijk aanvaarde normen en waarden. Het betreft dus niet het subjectieve waardeoordeel van een huishouden. De subjectieve verandering van de welvaart hangt in grote mate af van de persoonlijke waardering van gebeurtenissen in een bepaalde periode.

De aanname is dat algemeen maatschappelijke en democratisch aanvaarde normen en waarden objectief kunnen worden vastgesteld. Voorbeelden hiervan zijn dat in Nederland de "armoedegrens" is vastgelegd in de Algemene Bijstandswet, dat het marginale nut van een verhoging of verlaging van het inkomen kan worden afgeleid uit de belastingwetten en dat de mate van ondervonden geluidshinder mede kan worden afgeleid uit de daarvoor bestaande wetten.

## 1.14 Waardering in geld

Veranderingen van de welvaart van de huishoudens in een gemeente worden in geld uitgedrukt. Ng<sup>75</sup> stelt daarover:

"The welfare of an individual is a subjective state of mind. However, it is convenient (in economic calculation, almost essential) to have some objective measures such as a monetary measure."

Ook Just, Hueth en Schmitz<sup>76</sup> maken duidelijk dat de methode voor het kwantificeren van veranderingen van de welvaart de waardering in geld is:

"Since utility is not measurable, an alternative measure must be chosen. An observable alternative for measuring one situation versus another is the amount of money required by an individual as compensation for the change (negative change) or is willing to pay (positive change) for the change".

In een rapport geschreven in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën stellen Teulings, Bovenberg en van Dalen:<sup>77</sup>

<sup>74</sup> J. Rawls, "A theory of Justice", Harvard University Press, Cambridge Mass., 1971.

<sup>75</sup> Yew-Kwang Ng, "Welfare Economics", Macmillan Education Ltd, 1988, blz. 98.

<sup>76</sup> R.E. Just, D.L. Hueth en A. Schmitz, "Applied Welfare Economics and Public Policy", Prentice Hall Inc, 1982, blz.10.

<sup>77</sup> C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, "De Calculus van het Publieke Belang", Rotterdam, juni 2003.

"Geredeneerd vanuit de rijkheid aan detail in deze complexe wereld is het een opmerkelijke conclusie dat uiteindelijk één criterium maatgevend kan zijn. De publieke zaak staat voor vragen van leven en dood, voor afwegingen tussen heden en toekomst, en voor het behoud van het cultureel erfgoed. Kunnen al dat soort vragen werkelijke tot één criterium worden teruggebracht? De onvermijdelijke waarheid is dat wij, gewild of ongewild, een afweging maken die zich uiteindelijk altijd laat vertalen in geld."

Om een berekening van een verandering van welvaart te maken is geld de aangewezen "noemer". De diverse berekeningen en waarderingen verkrijgen daardoor dezelfde dimensie, hetgeen voor het uitvoeren van rekenkundige bewerkingen een vereiste is.

Monetarisering van een verandering van de welvaart veronderstelt dat alle welvaartsveranderingen in geld zijn uit te drukken en aldus een positieve of negatieve invloed op het inkomen of op het vermogen hebben. Op zich is het inkomen of het vermogen slechts één van de bepalende factoren voor de welvaart van een huishouden. Daarom gaat het ook niet om het inkomen of vermogen op zich, maar om de mogelijkheid die dit inkomen of vermogen biedt om compensatie te bieden of te geven voor een verandering in een gemeentelijke voorziening en een waardering vast te stellen voor een uitbreiding of een reductie van een gemeentelijke voorziening. Het inkomen is een rekeneenheid voor het bepalen van de verandering van de welvaart en betreft niet het daadwerkelijk inkomen of vermogen van een huishouden.

Door het inkomen of vermogen alleen te zien als een rekeneenheid treedt tevens een vereenvoudiging in de berekening op. Zo kan worden geabstraheerd van de zogenaamde inkomens- en substitutieeffecten. Daar het huishouden het geld niet daadwerkelijk alternatief kan aanwenden spelen deze effecten, althans op het niveau van een gemeente, geen rol.<sup>78</sup>

Rouwendal en Rietveld stellen over de monetarisering van een verandering van de welvaart het volgende:

"Als bijvoorbeeld de ene persoon van de aanleg van een snelweg profiteert doordat hij sneller op zijn werk kan komen, terwijl de andere persoon er nadeel van ondervindt omdat hij geluidslast ondervindt van de nieuwe weg, dan bestaat er geen methode om deze tegengestelde effecten op het welbevinden (lees: welvaart) van verschillende personen rechtstreeks met elkaar te vergelijken. Het uitsluiten van interpersonele nutsvergelijking leidt tot dit dilemma. De uitweg uit deze moeilijkheid wordt geboden door te kiezen voor een indirecte methode van nutsvergelijking. Uitgangspunt van deze methode is het gegeven dat voor elke consument het inkomen een belang-

<sup>78</sup> Nieuwe of gewijzigde overheidsvoorzieningen kunnen een inkomenseffect en/of een substitutie-effect hebben. Een verhoging van een sociale uitkering bijvoorbeeld kan ertoe leiden dat het huishouden, afhankelijk van de betrokken inkomenselasticiteiten, meer goederen en diensten koopt. Subsidiering van bijvoorbeeld het openbaar vervoer heeft echter, naast het inkomenseffect (men betaalt minder voor het openbaar vervoer, en heeft dus inkomen over), tevens een substitutie-effect: men zal meer gebruik gaan maken van het (nu goedkopere) openbaar vervoer ten koste van andere bestedingen. In de praktijk zijn er uiteraard veel grensgevallen. Huursubsidie kan ertoe leiden dat men beter, duurder gaat wonen. Als men zonder huursubsidie ook in de betere woning was gaan wonen, heeft dezelfde huursubsidie alleen een inkomenseffect. Daar op gemeentelijk niveau de beleidsvrijheid terzake zeer beperkt is, worden in deze studie het inkomenseffect en/of het substitutie-effect niet in de berekeningen van de veranderingen van de welvaart betrokken.

rijke rol speelt bij de bepaling van zijn welbevinden en dat veranderingen in het welbevinden door de consument zelf kunnen worden vergeleken met veranderingen in inkomen. De consument die een negatief effect ondervindt moet dus extra inkomen ontvangen, de consument die een positief effect ervaart kan met minder inkomen toe (om op hetzelfde welvaartsniveau te blijven)".<sup>79</sup>

Hartog stelt over de waardering in geld:<sup>80</sup>

"Het welvaartsbegrip was ooit veel rijker, en eigenlijk ook ongecompliceerder. Alfred Marshall, toonaangevend Brits econoom rond de eeuwwisseling (1842-1924), schroomde niet om pertinente uitspraken over welvaart te doen. Marshall laat de bevrediging uit inkomen pas beginnen als in de eerste levensbehoeften is voorzien. Zolang dat niet is gebeurd, kan er geen sprake zijn van welvaart. Daarboven stijgt volgens hem de bevrediging met gelijke hoeveelheden voor elke procentuele toename van het inkomen. De invulling van de welvaartsfunctie door Marshall en zijn tijdgenoten was gebaseerd op introspectie gecombineerd met morele voorschriften. Er was echter geen enkele empirische basis voor. Het is frustrerend dat er geen empirische inspanning voor in de plaats is gesteld om welvaart tot een operationeel, meetbaar en toetsbaar begrip te ontwikkelen. De echte prestatie van de welvaartstheorie zit in het kunstje van compensatie en equivalentie. De essentie van elke welvaartsmeting in de standaardtheorie is dat alles wordt omgerekend naar inkomensmutaties die een verandering neutraliseren, waarbij inkomen wordt gezien als een index van welvaart. Er is echter te weinig empirisch onderzoek. Over voorkeuren voor collectieve goederen en voorzieningen weten we niks. Equivalentie en compensatie kan dus in de praktijk hooguit op beperkte schaal worden toegepast."

Van Praag<sup>81</sup> was de motor waarachter een school tot bloei kwam die directe meting verichtte van de welvaartsfunctie van het inkomen. In enquêtes werd gevraagd om inkomens te noemen die corresponderen met kwalificaties als "onvoldoende", "goed" of "uitstekend". De gegeven antwoorden kunnen worden gerelateerd aan kenmerken van het individu en het huishouden. De directe metingen, via enquêtes, laten overigens wel degelijk zien dat het inkomen invloed heeft op de mate van menselijk geluk. Veenhoven<sup>82</sup> vermeldt in zijn overzicht dat gemiddelde geluksscores hoger zijn in landen met een hoger nationaal inkomen. Binnen landen blijkt geluk groter te zijn voor personen met een hoger inkomen, maar ook hier is het verband zwakker in rijkere landen dan in arme landen. Dat maakt inkomen dus zeker zinvol als een indicator van welvaart.

Ferrer-i-Carbonell<sup>83</sup> stelt dat economen in het algemeen in inkomen een maatstaf zien voor de welvaart en in inkomensongelijkheid een maatstaf voor ongelijke welvaart. Hoewel het inkomen objectief kan worden bepaald, is het slechts één van de factoren die de welvaart van een individu bepalen. Haar voorstel is dan ook om niet de welvaart als gevolg van het inkomen te berekenen, maar de Financial Satisfaction (FS) te berekenen die voortvloeit uit inkomen. Daartoe maakt zij gebruik van Duitse gegevens uit vragenlijsten met antwoorden van individuen over diverse zaken, die naar de mening van Ferrer-i-Carbonell, een relatie

<sup>79</sup> J. Rouwendal (MuConsult) en P. Rietveld (VU Amsterdam), "Welvaartsaspecten bij de evaluatie van infrastructuurprojecten", OEEI, Cluster B, deelstudie B1, 2000.

<sup>80</sup> J. Hartog, "Moedig voorwaarts! Maar waarheen? Bepiegelingen over een kwart eeuw welvaart. Een uitgave ter gelegenheid van 25 jaar (1973-1999) Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 1999.

<sup>81</sup> B.M.S. van Praag, "Individual welfare functions and consumer behaviour", Amsterdam, North-Holland, 1968.

<sup>82</sup> R. Veenhoven, "Developments in satisfaction research", Social indicators research 37, 1996.

<sup>83</sup> Ada Ferrer-i-Carbonell, "Quantitative Analysis of Well-being with Economic Applications", Tinbergen Institute, Research Series no. 295, Universiteit van Amsterdam, 2003.

hebben met Financial Satisfaction. Behalve het inkomen worden in de analyse ook zaken als opleiding, werk, leeftijd, partner en kinderen als verklarende variabelen gebruikt. Dus bijvoorbeeld een hoge opleiding en een (relatief) laag inkomen kan een negatieve invloed hebben op de Financial Satisfaction. Door het relatief grote aantal variabelen is haar berekening complex.

In een speech uitgesproken door het lid van de Tweede Kamer Adri Duivensteijn (2005) wordt enige twijfel geuit over het alles, met name in kosten-baten analyses, willen uitdrukken in geld.<sup>84</sup>

"Wij leven in een wereld waarin alles van waarde moet worden uitgedrukt, *aanraakbaar gemaakt*, in geld, *aan alles gelijk*. Als we niet in geld uit te drukken waarden wel in geld gaan uitdrukken, lopen we het gevaar de essentie te missen en juist dat kwijt te raken wat we willen stimuleren. Is de poging om het toch te doen, te proberen alles in geld te vangen, dan principieel onjuist, of op zijn minst gedoemd vruchteloos te blijven? Neen, en ik hoop waarachtig dat één en ander vruchtbare resultaten zal opleveren. Daarbij wil ik wel aantekenen dat ik politicus ben en geen welvaartseconoom, of econometrist en dat ik dus wellicht wat anders naar de werkelijkheid kijk. Maar de in economische termen geformuleerde oplossingsrichting lijkt me veelbelovend want het is: *als het hart van de tijd, als het hart van de tijd*.<sup>85</sup>

Het publieke leven wordt steeds verder generationaliseerd, waarbij we uit het oog dreigen te verliezen wat voor de mens als stedeling, plattelandsbewoner, Nederlander en Europeaan, kortom voor de mens als sociaal dier – zoön politikon - en niet als homo economicus werkelijk van waarde is. Naar mijn overtuiging moet het openbaar bestuur zich daar meer van bewust worden. Het publieke leven is meer dan een optelsom van economische waarden. Een echte econoom zal daar tegen inbrengen dat dan blijkbaar het gehanteerde model nog niet goed genoeg is."

Mijn commentaar op dit - verkort weergegeven - citaat is dat een econoom probeert alle waarden, materiële en immateriële, zo juist mogelijk weer te geven.

Er zijn zaken, o.a. in het milieu en de natuur, die op dit moment niet in geld zijn uit te drukken, althans niet op een manier waar geen discussie over mogelijk is. In mijn studie zullen dit dan ook in zekere mate witte plekken blijven in het totaal.

## 1.15 Ex-post

Het doel van welvaartstudies is veelal het adviseren van politici met betrekking tot nog te nemen beslissingen over bepaalde investeringen of maatregelen. Het vaak grote aantal mogelijke alternatieven dat dan dient te worden onderzocht maakt dergelijke ex-ante studies complex. Dit betekent dat het praktisch onmogelijk is voor het totale beleid van een gemeente in een bepaald jaar ex-ante, dus voordat de beslissingen zijn genomen, een berekening te maken van de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente. Het gaat in deze studie om het achteraf bepalen van de welvaartsveranderingen als gevolg van genomen beslissingen door de gemeentelijke overheid. De beslissingen zelf zijn daarbij

<sup>84</sup> Speech van Adri Duivesteijn bij de presentatie van "Schoonheid is geld! Naar een volwaardige rol van belevingswaarden in maatschappelijke kosten-batenanalyses", Ed Dammers, Willemieke Hornis, Jaap de Vries (red), 2005, Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam, NAI Uitgevers, Nieuwspoor, donderdag 9 juni 2005.

<sup>85</sup> Naar een gedicht van Lucebert.

data. Een berekening ex-post is eenvoudiger, de keuzes zijn immers al gemaakt. Het nut van een ex-post berekening is o.a. het achteraf evalueren van het gemeentelijk beleid in een bepaald jaar en het trekken van conclusies voor het toekomstige beleid.

De berekening van de verandering van de welvaart geschiedt achteraf (ex-post) als de overheid de door haar genomen besluiten effectueert. De besluiten van de overheid zijn dus data voor het berekenen van veranderingen van de welvaart.

### **1.16 Huishoudens in een gemeente**

De welvaart kan worden berekend voor groepen van individuen, voor huishoudens en individuele personen. In deze studie wordt gekozen voor het huishouden voor de berekening van de verandering van de welvaart. Een huishouding is een economische entiteit en heeft als kenmerk dat het kan bestaan uit één of meerdere personen en dat het wordt gevoerd op één adres. Deze definitie past bij het doel van deze studie, daar in een gemeente de woning een belangrijk object is bij het bepalen van veranderingen van de welvaart.

De mate van veranderingen van de welvaart van een huishouding, als gevolg van overheidsmaatregelen, kunnen mede afhankelijk zijn van het huishoudinkomen en/of de grootte van het huishouden. Via equivalentiefactoren wordt, in voorkomende gevallen, in deze studie de verandering van de welvaart gecorrigeerd voor het huishoudinkomen en/of de grootte van het huishouden.

In deze studie is het huishouden, bestaande uit één of meerdere personen, de entiteit waarop de verandering van de welvaart wordt geprojecteerd.

### **1.17 Het autonome beleid van de gemeentelijke overheid**

Deze studie is beperkt tot de beslissingen van de gemeentelijke overheid. Daarbij onderkennde dat de gemeentelijke overheid slechts één van de vele actoren is die de welvaart van het individuele huishouden of van een groep van huishoudens beïnvloedt.

Het gemeentebestuur bestuurt de gemeente door o.a. te zorgen voor voorzieningen en via het regelen van rechten en plichten van de huishoudens. Deze studie beperkt zich tot die beslissingen waarover de gemeentelijke overheid beleidsvrijheid heeft. Er wordt dus geabstraheerd van factoren waarop de gemeentelijke overheid geen invloed heeft, zoals bijvoorbeeld een toe- of afname van het aantal verkeersdeelnemers, beslissingen van hogere overheden, et cetera. In een aantal gevallen ontvangt een gemeente middelen van de EU, Rijksoverheid of Provincie, voor het uitvoeren van bepaalde taken. Dat zijn geormerkte gelden. De uitvoering van deze taken kan weliswaar de welvaart van de huishoudens beïnvloeden, maar wordt in deze studie niet gezien als het beleid van de gemeentelijke overheid als zelfstandig orgaan. Ook bestaat er geen beleidsvrijheid bij de gemeentelijke overheid als het gaat om door hogere overheden opgelegde verplichtingen bepaalde taken uit te voeren en de daarvoor noodzakelijke kosten te betalen. In de praktijk is dit alles een

zekere beperking van de gemeentelijke autonomie met als doel het realiseren of veiligstellen van belangen van een hogere orde. Dit betekent dat de welvaartseffecten die het gevolg zijn van de volgende aspecten niet in deze studie worden betrokken:

- De voorzieningen die worden gerealiseerd met middelen verkregen of te verkrijgen van hogere overheidsorganen ten behoeve van specifieke doelen.
- De voorzieningen die worden uitgevoerd overeenkomstig wettelijke voorschriften die de intensiteit van de uitvoering bepalen.
- De voorzieningen waarvoor de huishoudens op individuele basis betalen voor geleverde of te leveren goederen en diensten van de gemeentelijke overheid (bijvoorbeeld het uitgeven van een paspoort).

Na de vaststelling van de omvang van deze "opgelegde" voorzieningen kan de gemeentelijke overheid, binnen bepaalde grenzen, de gemeentelijke voorzieningen naar eigen inzicht vaststellen. Het beleid van de gemeentelijke overheid betreft een limitatief benoembaar aantal aspecten die de welvaart van een huishouden in een gemeente kunnen beïnvloeden. De methodiek in deze studie is deze aspecten weer te geven en voor elk aspect de regels voor het bepalen van de welvaartsverandering op te stellen.

Een interessante beschouwing over o.a. de vragen "Wat voor soort taken moet de gemeentelijke overheid vervullen en moet een bepaalde taak door gemeenteambtenaren worden vervuld of kan een gemeente deze taak uitbesteden aan de private sector?" wordt aan de orde gesteld door Teulings, Bovenberg en van Dalen.<sup>86</sup> Zij concluderen o.a. dat er nog steeds geen ultiem antwoord is op de vraag waar de verantwoordelijkheid van de overheid eindigt en die van het private initiatief begint en dat het zelfs twijfelachtig is of dat antwoord er ooit komt. In deze studie komen deze vragen niet expliciet aan de orde. De taken, al of niet door een gemeente aan zichzelf opgelegd, en een al of niet uitvoering van deze taken door gemeenteambtenaren of door derden, zijn voor deze studie een gegeven. Wel is er de impliciete aanname dat de taken zo effectief en efficiënt mogelijk worden uitgevoerd. Met andere woorden dat er geen verspilling optreedt.

In een aantal gevallen wenst de gemeentelijke overheid voorrang te geven aan rechtvaardigheid en accepteert daarbij dat de effectiviteit en/of de efficiëntie daaraan ondergeschikt worden gemaakt. In dit soort gevallen is de aanname dat de doelstellingen van het gemeentelijke beleid, gegeven de wens van rechtvaardigheid, althans de rechtvaardigheid zoals de gemeentelijke overheid die ziet, zo effectief en efficiënt mogelijk worden uitgevoerd.

Wat zijn nu de kernthema's waarmee het beleid van de gemeentelijke overheid wordt geconfronteerd? Lambooy vindt de volgende "probleemvelden" daarbij de belangrijkste:<sup>87</sup>

<sup>86</sup> C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, "De Calculus van het publieke belang". Rapport geschreven in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën, Rotterdam, Tilburg, Rotterdam, juni 2003.

<sup>87</sup> J.G. Lambooy, "Ekonomie en Ruimte, Deel 2, Stad en Ekonomie", derde herziene druk, Van Gorcum, Assen, 1981.



- Wonen (nieuwbouw, stadsvernieuwing, herstructurering).
- Vervoer (vervoersinfrastructuur).
- Werkgelegenheid (bedrijfsterreinen, winkelareaal).
- Minoriteiten (bijvoorbeeld studenten, kunstenaars, religieuze minderheden, seksuele minderheden, ambtenaren, vakbonden, politieke partijen).
- Verhouding tussen gemeentelijke overheid en derden (burgers, bedrijfsleven, andere overheden).

De eerste drie hebben duidelijk te maken met de gemeentelijke infrastructuur. Ook in deze studie zijn de infrastructuuraspecten een zeer belangrijk item. Het voornaamste fysieke effect dat de huishoudens in een gemeente merken van het beleid van de gemeentelijke overheid en dat tegelijkertijd tot gemak en irritatie kan leiden is het beleid op het gebied van de infrastructuur. Het is ook het beleid dat wordt gekenmerkt door veel wettelijke bepalingen, inspraakmogelijkheden voor de burgers, bezwaarprocedures, verschil van inzichten, publiciteit en discussie. Het is daarnaast ook het beleid dat zich bij uitstek leent voor afwegingsprocessen en kwantificering.

Het beleid op het gebied van infrastructuur maakt het, in principe en in theorie, mogelijk het beleid aanvaardbaar te maken voor alle huishoudens in een gemeente. Dit door eventuele benadeelden van wijzigingen in de gemeentelijke infrastructuur in monetaire termen schadeloos te stellen voor de door hen ondervonden nadelen. Er is dan, objectief aantoonbaar, geen sprake van een afname van de bestaande welvaart voor de benadeelden. Deze gedachte wordt nader uitgewerkt in Hoofdstuk 3. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat bijvoorbeeld het aantasten van bepaalde natuurwaarden niet altijd is te voorkomen en niet altijd monetair kan worden gecompenseerd. In dat geval dient er consensus te zijn over de niet-monetaire compensatie. Een voorbeeld in de gemeentes Landgraaf en Heerlen is de overeenstemming tussen de beide gemeentes en natuurverenigingen bij de aanleg van een nieuwe weg (binnenring) waarbij de gemeentes hebben toegezegd te zorgen voor o.a. een zekere afstand van de weg tot de bospercelen, wildrasters, 22 plaatsen voor faunapassages, natuurcompensatie door middel van de creatie van 50 ha nieuwe natuur en geluidsschermen.<sup>88</sup>

De door Lambooy bedoelde minoriteiten zijn belangrijke actoren in het proces van gemeentelijke beslissingen. Deze minoriteiten kennen vaak hun eigen, al of niet overkoepelende, organisaties die een stem hebben in het beleid van een gemeentelijke overheid. De vraag zou kunnen zijn of een gemeentelijke overheid nog wel een zelfstandig beleid kan voeren of dat het beleid wordt bepaald door de totaliteit van actoren, niet zijnde de gemeentelijke overheid. Duidelijk is dat vele actoren invloed hebben op het gemeentelijke beleid. Nochtans wordt in deze studie aangenomen dat de gemeentelijke overheid een eigen, zelfstandig beleid voert en daar ook de eigen verantwoordelijkheid voor draagt.

<sup>88</sup> Limburgs Dagblad, "Natuurclubs staken verzet bij Kisselsbos", 29 oktober 2004.

Het beleid van een gemeente kent zekere beperkingen en is voor de realisatie mede afhankelijk van derden. Een gemeente kan soms alleen de voorwaarden scheppen waarbij het aan derden is om zaken daadwerkelijk te realiseren. Een gemeentelijke overheid bouwt geen huizen, dat doen particulieren en woningbouwcorporaties, en een gemeente sticht geen bedrijven, dat doen private ondernemingen. De vraag is of bij een bepaald beleid van de gemeentelijke overheid, bijvoorbeeld het creëren van de mogelijkheid van de bouw van nieuwe woningen of het gestalte geven aan de herstructurering van een bepaalde wijk, naast de voordelen van betere woningen voor de huishoudens in de gemeente, andere positieve effecten optreden, bijvoorbeeld voor de leefbaarheid, die bij het berekenen van de veranderingen van de welvaart mede een rol zouden moeten spelen. Het antwoord is neen, omdat alle effecten van een bepaald gemeentelijk beleid zijn verwerkt in de prijs die een gemeente voor het te voeren of gevoerde beleid betaalt. Ook de huishoudens in een gemeente betalen privé, dus niet als een gemeentelijke belasting, voor de hier bedoelde effecten. Dat komt o.a. tot uitdrukking in de prijs van de woningen, waarin is begrepen de prijs van de onderliggende grond en de voorzieningen zoals deze zijn of worden gerealiseerd in de omgeving van de woning.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelt in haar rapport "Vertrouwen in de buurt"<sup>89</sup> dat gemeenten in hun beleid meer aandacht moeten besteden aan de diverse buurten als oplossing voor de diverse problemen in steden en dorpen. Uit het rapport blijkt ook dat de mogelijkheden voor de gemeentelijke overheid beperkt zijn om de diverse problemen adequaat aan te pakken. De WRR doet dan ook een aanbeveling met verstreckende consequenties: leg het hoofdaannemerschap voor de sociale herovering waar het de fysieke en sociale inrichting betreft bij de woningbouwcorporaties, op het gebied van de veiligheid bij de politie en in het onderwijs bij de scholen. De WRR vindt dat de trekkers onder hen in staat zijn grotere verantwoordelijkheid te dragen. Hun werk wordt vereenvoudigd bij een succesvolle sociale herovering, bij de corporaties stijgt zelfs hun bezit in waarde. Ze hebben ook de schaal, de middelen en de infrastructuur om continuïteit te waarborgen; de herstructurering van harde kernen vereist vaak een grote en meerjarige inspanning. Wanneer de herovering haar voltooiing nadert, zijn ze vanwege hun blijvende aanwezigheid bovendien beter in staat terug te schakelen naar een "vreedzaam" niveau. Deze drie sociale spelers krijgen dus een geprononceerdere rol dan andere buurtinstituten zoals welzijnsinstellingen. De traditionele trekkersrol voor het welzijnswerk wordt in de door de WRR voorgestelde opstelling omgezet in een "onderaannemerschap".

Het rapport van de WRR is min of meer een desavouering van de gemeentelijke overheid. De vraag is of dat terecht is. Een gemeente kan meer dan alleen optreden als makelaar tussen diverse organisaties. Ondanks een veelheid van door de hogere overheden vastgestelde wetten, regelingen en besluiten die relevant zijn voor een gemeente kan de gemeentelijke overheid door het "sturen" met o.a. behulp van gemeentelijke financiële middelen een belangrijke bijdrage leveren aan de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente.

---

<sup>89</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), "Vertrouwen in de buurt", Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005.

De monetaire kwantificering van de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente betreft alleen die welvaartsconsequenties welke voortvloeien uit het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid. Dat wil zeggen dat voorzieningen die worden gerealiseerd met middelen, verkregen of te verkrijgen van hogere overheidsorganen ten behoeve van specifieke doelen, voorzieningen die worden uitgevoerd overeenkomstig wettelijke voorschriften die de intensiteit van de uitvoering bepalen en voorzieningen waarvoor de huishoudens op individuele basis betalen voor door de gemeentelijke overheid geleverde of te leveren goederen en diensten, vallen buiten de berekeningen van de veranderingen van de welvaart.



## 2 Welvaart en methodes van welvaartsberekeningen

### 2.1 Inleiding

De laatste 250 jaar is het begrip welvaart langzaam geëvolueerd en in de literatuur uitvoerig beschreven. Vele economen, filosofen en sociologen hebben het begrip welvaart nader uitgewerkt. Met name gaat het dan om de inhoud van het begrip welvaart, de mogelijkheid de welvaart te berekenen, de waarde die bij een berekening van de welvaart aan de diverse items dient te worden toegekend, het vinden van een verklaring voor het ontstaan van de welvaart, de weg te wijzen naar vergroting van de welvaart en een richting aan te geven ten behoeve van de politieke besluitvorming.

Wat opvalt bij het bestuderen van het begrip welvaart zoals beschreven door diverse auteurs is, dat elke auteur in zekere zin "voorgangers" had. Dat wil zeggen dat een auteur niet vanuit het niets behoefde te werken, maar kon terugvallen op eerdere publicaties. Aan deze eerdere publicaties werden dan nieuwe elementen toegevoegd. Sprekend over de ontwikkeling in het economisch denken drukt Hicks dit als volgt uit:

"So the "revolutions" of economics are only similar to the "revolutions" of science; most of them are of another character; they are changes of attention. Major changes of attention are fortunately rare."<sup>90</sup>

In dit hoofdstuk wordt in de paragrafen 2.2 tot en met 2.4, in vogelvlucht, de ontwikkeling in de tijd van het begrip welvaart en de methodes voor het berekenen van welvaartsveranderingen, voorzover niet reeds eerder verwoord in hoofdstuk 1, onderzocht, waarbij steeds wordt aangegeven wat de nieuwe toevoeging is. In de paragrafen 2.5 tot en met 2.8 worden een aantal onderwerpen besproken die met name na 1930 zijn ontwikkeld. Daarbij wordt tevens de relevantie van deze onderwerpen voor deze studie aangegeven en worden uit deze onderwerpen enige conclusies getrokken. In de laatste paragraaf 2.9 worden de thans meest gebruikte waarderingsmethodes nader bezien en worden ook hieruit een aantal conclusies getrokken.

Opgemerkt moet worden dat vele van de hierna te noemen auteurs zich niet alleen hebben beperkt tot het begrip welvaart. Door in dit hoofdstuk de nadruk te leggen op het begrip welvaart wordt deze auteurs in feite tekort gedaan daar hun betekenis voor de ontwikkeling van de economische wetenschap in het algemeen vaak groot is geweest. Daarbij kan dan o.a. worden gedacht aan auteurs als Say, Ricardo, Pareto, Walras, von Böhm-Bawerk, Marshall, Pigou en Hicks. De volgende paragrafen gaan, in vogelvlucht, nader in op de ontwikkeling van het begrip welvaart.

---

<sup>90</sup> John Hicks, "Wealth and Welfare", Collected Essays on Economic Theory, Volume 1, Basil Blackwell - Oxford, 1981, blz. 233.

## 2.2 Fysiocratische- en Klassieke School

Vanaf Plato (420-347 v.Chr.) is er literatuur over economie. Tot het midden van de 18de eeuw zijn het echter niet meer dan brokstukken van economisch inzicht. De Franse fysiocratische school en de Engelse klassieke school geven in de tweede helft van de 18de eeuw voor het eerst een totaalbeeld van het economische proces. Daarbij was hun belangstelling in hoofdzaak gericht op de economische samenhang als geheel en veel minder op de handelingen van de economische subjecten. Het woord Klassiek wordt zodanig ruim opgevat dat ook de Franse voorgangers uit de fysiocratische school ertoe kunnen worden gerekend. Het woord "klassiek" drukt uit "door de tijd gelouterd en hierdoor maatgevend". Zimmerman<sup>91</sup> stelt dat Cairnes (1824-1875) wordt genoemd als de laatste klassieke econoom.

Een algemeen kenmerk uit die tijd is dat de welvaart synoniem werd gesteld met de voortbrenging van consumptie goederen, later ook productie goederen (investeringen) en diensten. De nadruk ligt op het doelmatig produceren om daarmee de welvaart te verhogen. Dat is voor die tijd begrijpelijk. Er waren nog vele behoeften aan goederen die vervuld dienden te worden. Ook was er aandacht voor ethische en immateriële zaken, doch deze werden niet in een economisch model verwerkt.

De centrale figuur van de eerste economische school, de fysiocratische school, Francois Quesnay (1694 – 1774), Frans arts en econoom, lijfarts van Madame de Pompadour en Lodewijk XV, behoorde tot de encyclopedisten en was de bouwer van het kringloopmodel, een originele beschrijving van het economisch gebeuren in één allesomvattend systeem.<sup>92</sup> Quesnay acht de landbouw de primaire bron van welvaart: slechts deze zou in staat zijn een overschot (produit net), een opbrengst boven de kosten van het agrarische bedrijf, te scheppen. De overige klassen creëren geen waarden, zij transformeren deze slechts. Quesnay stelt dat de productieve inspanning gericht dient te zijn op de verkrijging van "richesse". In zijn kringloopmodel gaat Quesnay binnen de bestaande economische orde de doorstroming en de vervanging van dit "produit net" na. Hij toont aan hoe de rijkdom van de ene klasse naar de andere overgaat en hoe de staatstussenkomst goed of slecht op de orde kan inwerken. Het begrip "richesse" is hier de voorziening in consumptiegoederen.

De tweede bekende fysiocraat is Anne Robert Claude Jacques Turgot, baron de l'Aulne (1727 – 1781), Frans econoom en staatsman. Turgot geeft een schematische beschrijving van een compleet economisch-theoretisch systeem.<sup>93</sup> Hij realiseerde zich dat de productie slechts zinvol geaggregeerd kan worden door de hoeveelheden van de verschillende goederen te vermenigvuldigen met de waarden van die goederen. Hij zag, evenals Quesnay, de grond als enige bron van "richesse". Turgot stelde zich op het standpunt dat de waarden van de goederen, en derhalve ook de ruilwaarden, subjectief bepaald zijn. De stap naar het nut als maatstaf van waarde is in Turgot's gedachtengang nabij. Deze stap werd echter niet gezet. De totale beschikbaarheid van consumptie- en productiegoederen vermenigvuldigd met de prijs is de totale "richesse".

<sup>91</sup> L.J. Zimmerman "Politieke Economie van Plato tot Marx", Wolters-Noordhoff, Groningen, 1987, blz.8.

<sup>92</sup> F. Quesnay, "Analyse du tableau économique" (1758) in M.E. Daire "Collection des principaux économistes", Parijs, 1846.

<sup>93</sup> A.R.J. Turgot, "Réflexions sur la formation et la distribution des richesses" (1769-1770) in M.E. Daire "Collection des principaux économistes", Parijs, 1846.

Als eerste klassieke auteur wordt beschouwd Adam Smith (1723 – 1790), Schots econoom en moraalfilosoof. Het centrale begrip van zijn stelsel is de volksrijkdom.<sup>94</sup> De primaire bron van de rijkdom was volgens hem de arbeid. Slechts de op de voortbrenging van stof-felijke goederen gerichte arbeid beschouwde hij als productief, niet dus de persoonlijke diensten. Als het belangrijkste middel tot het vergroten van de productiviteit van de arbeid wees hij de arbeidsverdeling aan. Als de voornaamste drijfkracht van het economisch proces en de economische vooruitgang zag Smith het eigenbelang, in het bijzonder het streven naar geldelijk voordeel. Ieder kent zijn eigenbelang het beste en degene die dit nastreeft, draagt, geleid door een "onzichtbare hand", bij tot het algemeen belang. Overheidsin-grijpen in het economisch leven is daarom in de meeste gevallen nutteloos of schadelijk. Smith keurde het eigenbelang geenszins onvoorwaardelijk goed; de onbepaalde eigenbaat heeft hij meermalen scherp gehekeld. Over de subjectieve waardering van het geproduceerde zegt Smith:

"Every man is rich or poor according to the degree in which he can afford to enjoy the necessaries, conveniences, and amusements of human life".

Het is interessant dat Smith ook oog heeft voor de immateriële zaken. In zijn werk komen echter alleen de goederen aan de orde. Een objectieve maatstaf voor de rijkdom aan materiële zaken meent Smith gevonden te hebben in de "real price" van de geproduceerde goederen:

"The real price of everything, what everything really costs to the man who wants to acquire it, is the toil and trouble of acquiring it".

Door het geproduceerde te sommeren op basis van "real prices" vindt er aggregatie plaats waarbij geen sprake is van een beïnvloeding van de waarde vanuit de subjectieve sfeer. De subjectief geïnduceerde vraag mag dan mede bepalend zijn voor de "market price", voor deze aggregatie is de "natural price" interessant, welke overeenkomt met de "real price". De "market price" kan elke dag anders zijn; de "natural price" of "real price" is de prijs voor de "langere termijn" die niet wordt beïnvloedt door de "waan van de dag". In de gedachten-gang van Smith manifesteert het nut zich met de term "value in use", een begrip dat Smith niet in zijn theorie integreert.

David Ricardo (1772 – 1823) werkte gedachten van Smith uit tot een theorie die uitblinkt op het punt van de consistentie van de verschillende elementen van zijn denkschema.<sup>95</sup> Ricardo stelt dat de waarde van het geproduceerde door de productieinspanning wordt bepaald. Hij beschouwt "utility" als een kwaliteit van een goed, zonder welke het goed geen waarde kan hebben. Nuttigheid is bij deze auteur de onmisbare voorwaarde voor het bezit van ruilwaarde, doch niet de maatstaf. Hij zegt hierover:

"Utility then is not the measure of exchangeable value, although it is absolutely essential to it".

<sup>94</sup> A. Smith, "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations" (1776), Reprinted 1980, London, Deut and Sane.

<sup>95</sup> D. Ricardo, "The principles of political economy and taxations", Third Edition, (1821) herdrukt in Everyman's Library, London, 1955.

James Maitland of Lauderdale (1759-1830) vertoont in zijn werk gelijkenis met Turgot en Smith.<sup>96</sup> Alle drie richten de aandacht op de aard en de oorzaken van "rijkdom". De benadering van Lauderdale verschilt echter van de twee andere visies. Turgot en Smith betrekken de rijkdom op de productie in een liberale orde. Het liberalisme van Lauderdale manifesteert zich in iets dat men kan aanduiden als de soevereiniteit van de consument. Het werk van Lauderdale bevat namelijk onder meer een vroege en scherpzinnige analyse van het consumentengedrag, waarin reeds het inkomenseffect en het substitutie-effect van een prijsverandering wordt beschreven. Het is de verdienste van Lauderdale dat hij een goed inzicht verschafte in de onderlinge substitueerbaarheid van consumptiegoederen in het waarderingsspatroon van de consument. Over welvaart zegt Lauderdale:

"Wealth may be accurately defined, to consist of all that man desires, as useful or delightful to him".

Dat kunnen dus zowel materiële als immateriële zaken zijn.

Thomas Robert Malthus (1766 – 1834), Brits econoom, verdedigt zijn beroemde stelling dat de mensen arm zijn en blijven doordat de bevolking de neiging heeft iedere 25 jaar te verdubbelen (volgens een meetkundige reeks), terwijl de bestaansmiddelen volgens een rekenkundige reeks toenemen.<sup>97</sup> Deze pessimistische visie op de economische vooruitgang heeft in de 19de eeuw veel invloed gehad. Malthus had bezwaar tegen Lauderdale's definiëring van het begrip "wealth". Malthus zegt hierover<sup>98</sup>:

"This definition obviously includes everything whether material or intellectual, whether tangible or otherwise, which contributes to the advantage or pleasure of mankind, and of course includes the benefits and gratifications derived from religion, from morals, from political and civil liberty, from oratory, from instructive and agreeable conversation, from music, dancing, acting, and all personal qualities and services. It is certain, however, that an inquiry into the nature and causes of all these kinds of wealth, would not only extend beyond the bounds of any single science, but would occasion so great a change in the use of common terms as to introduce the utmost confusion into the language of political economists".

Malthus ziet dus een aantal praktische bezwaren bij het begrip "wealth" zoals gedefinieerd door Lauderdale. Malthus definieert "wealth" als:<sup>99</sup>

"The material objects necessary, useful or agreeable to man, which have required some portion of human exertion to appropriate or produce".

Hierbij gaat het om materiële zaken waarbij geen verschil wordt gemaakt tussen individuele en collectieve rijkdom. Malthus merkt verder op dat een toename van "wealth" in het algemeen slechts uitgedrukt kan worden als een toename van de totale ruilwaarde.

---

<sup>96</sup> J. Maitland of Lauderdale, "An inquiry into the nature and origin of public wealth", 1804, herdrukt in 1966, New York.

<sup>97</sup> T.R. Malthus, "On the principles of population" (1798).

<sup>98</sup> T.R. Malthus, "Principles of political economy", Second Edition (1836) als herdrukt in 1964, New York.

<sup>99</sup> T.R. Malthus, "Definitions in political economy"(1827) als herdrukt in 1971, New York.



Jean Baptiste Say (1769 – 1832) meent dat de waarde actief gevormd wordt op basis van de nuttigheid, afgeleid van de vraag (de subjectieve waarde) en dat de productiekosten slechts de voorwaarde voor de waarde zijn.<sup>100</sup> Al wie nuttigheid schept, is volgens Say productief. Nuttig zijn zowel diensten als goederen en dus is nuttig ook alles wat tot de infrastructuur en het openbaar nut behoort. Het gaat, zegt Say, om de productie, de verdeling en de consumptie van "richesses" alsmede om de gevolgen van dit gebeuren. Dit laatste is wat tegenwoordig externe factoren worden genoemd. Say doet ook heden ten dage nog zeer modern aan.

John Stuart Mill (1806 – 1873), Brits filosoof en econoom, was een zoon van James Mill, die hem al vroeg vertrouwd maakte met het utilitarisme van Jeremy Bentham en met de economische leerstellingen van Adam Smith, Thomas Robert Malthus en David Ricardo. De invloed van Mills "Principles of political economy" in Engeland is groot geweest, omdat het werk verscheidene decennia een leerboek was. Over "wealth" zegt hij:<sup>101</sup>

"Writers on Political Economy profess to teach, or to investigate, the nature of Wealth, and the laws of its production and distribution, including, directly or remotely, the operation of all the causes by which the condition of mankind, or of any society of human beings, in respect of this universal object of human desire, is made prosperous or the reversal".

Mill gaat er van uit dat de gemeenschap zowel de mogelijkheid als de plicht heeft de samenleving zo in te richten, dat de positie van elk van de leden zo gunstig mogelijk is. Het bestaansrecht van een bepaalde economische orde wordt afhankelijk gesteld van de mate waarin de gemeenschap er "utility" aan ontleent. Bij Mill is de waarde van een goed de uitdrukking van de hoeveelheid "utility" die in dat goed is geïncorporeerd. "Wealth" is de waarde van het resultaat van alle productieve activiteit in de gemeenschap; het is de som van de "utilities" van de geproduceerde goederen. "Utility" is bij Mill meer dan het resultaat van productie. De grootheid dient tevens als maatstaf bij de optimalisering van de behoeftebevrediging van de gemeenschap. Hierbij was Mill er zich van bewust dat wat het ene subject als behoeftebevrediging ervaart, voor een ander ongerief kan betekenen. Hij ondervindt deze moeilijkheid door te werken met een ethisch geladen nutsbegrip, een nutsbegrip dat een waardeoordeel over de betreffende behoeftebevrediging inhoudt. Bij Mill is "utility" datgene wat bijdraagt tot een samenleving "van een hogere orde". Het gevolg is dat de economische theorie van Mill een abstract, algemeen filosofisch karakter heeft.

Jeremy Bentham (1748 – 1832), Brits wijsgeer en rechtsgeleerde, heeft als filosoof grote invloed gehad op het economisch denken. Bentham, mede onder invloed van David Hume, ontvouwde in 1789 de opvattingen waarvoor hij zelf de naam utilitarisme heeft voorgesteld.<sup>102</sup> Utilitarisme is de theorie, dat het nut het enige richtsnoer moet zijn in moreel en politiek handelen, met als doel het grootst mogelijk geluk over het grootst mogelijk aantal mensen te verspreiden. Uitgaande van de psychologische wet dat alle mensen het aange-

<sup>100</sup> J.B. Say, "Traité d'économie politique", Sixième Edition, Parijs, 1841.

<sup>101</sup> J. Stuart Mill, "Principles of political economy" (1848) als herdrukt in 1903. Londen.

<sup>102</sup> J. Bentham, "An introduction to the principles of morals and legislation" (1823), A New Edition, herdrukt in 1948, Oxford: Blackwell.

name zoeken en het onaangename mijden, stelt Bentham het beginsel op dat handelingen moeten worden goedgekeurd of afgekeurd, naar gelang ze het geluk van alle betrokkenen (en niet alleen van de handelende persoon zelf) bevorderen of verminderen. Bentham stelt:

"Nature has placed mankind under the governance of two sovereign masters, pain and pleasure. It is for them alone to point out what we ought to do, as well as to determine what we shall do".

Deze uitspraak geeft inzicht in de ethiek van de Utilitaristische theorie van Bentham en in het normatieve karakter. De aangename en onaangename ervaringen die een handeling bij de diverse betrokkenen veroorzaakt, moeten gemeten en met elkaar vergeleken worden en wel onder zeven opzichten: intensiviteit, duur, zekerheid, nabijheid, vruchtbaarheid, zuiverheid en aantal van de betrokkenen. In het utilitaristisch programma van Bentham staat de maximering van de totale lust centraal. Dat leidde snel tot de kritiek dat hierbij geen rekening wordt gehouden met de verdeling van de lust en van de pijn over een populatie en dat het aldus best mogelijk is dat men om de totale nuttigheid te maximeren sommige individuen of groepen individuen pijn moet laten lijden of zelfs liquideren. De optie om de totale nuttigheid te maximeren kan uiterst grote verschillen in nuttigheidsniveau tussen individuen rechtvaardigen. Alleen de som definieert immers de stelregel, de delen hebben geen zelfstandige betekenis. Vanuit utilitaristische optiek is het lijden van enkelen relatief verwaarloosbaar indien de lust van vele anderen daartegen opweegt. Ondanks de talrijke discussies en kritieken blijft de utilitaristische theorie grote aantrekkingskracht uitoefenen. Het komt voor velen immers als vrij natuurlijk over handelingen op basis van hun gevolgen te evalueren en om die gevolgen voor de gehele mensheid te bekijken en te abstraheren van de gevolgen voor een bepaald individu. Een theorie die daar geen aandacht voor heeft omdat zij zich baseert op onoverschrijdbare morele grenzen, wat daar ook de gevolgen van zijn, ontbeert deze aantrekkingskracht.

### 2.3 De Grensnutschool

Terwijl in de Klassieke theorie de ruilwaarde van een goed bepaald wordt door de marginaal benodigde hoeveelheden productiefactoren, stelt de grensnutschool, ook wel de Oostenrijkse school genoemd, de waarde van het goed op de waardering van het individu. In de Klassieke school kan men overigens reeds tendenties in deze richting waarnemen. Lauderdale, Say, Bentham en Mill verantwoorden elk op eigen wijze de invloed die de subjectieve waardering van de mens op het economische gebeuren heeft, al hadden deze auteurs geen oog voor de kerngedachte van de Grensnutschool dat de subjectief bepaalde betekenis van de laatst geconsumeerde eenheid van een goed bepalend is voor de waarde van dat goed.

Deze denkrichting in de theoretische economie was een reactie op de objectieve waardeleer van de klassieke school, die de prijs terugvoerde op de kosten, als objectieve grootheid. De Grensnutschool kwam op in de jaren zeventig van de 19de eeuw, hoewel er dus enkele voorlopers waren, en werd vooral gepropageerd door de Oostenrijkse school. De Oostenrijkse school was van grote invloed op het economisch denken van ca. 1870 tot de Eerste Wereldoorlog. Men achtte het grensnut in het algemeen ook kardinaal meetbaar, in die zin dat het in maateenheden kon worden uitgedrukt en opgeteld. In de Klassieke gedachtengang

geldt als voorwaarde voor waarde dat het goed nuttig is; in de gedachtengang van de Grensnutschool geldt de voorwaarde dat het goed schaars is. De nieuwe benaderingswijze bracht mee dat het probleem van de objectief bepaalde waarde in de economische wetenschap werd verdrongen door het vraagstuk van de subjectief bepaalde waarde.

De Fransman Jules Dupuit (1804-1866) en de Duitser Hermann Heinrich Gossen (1810 – 1859), zijn de twee schrijvers die beschouwd worden als voorlopers van de Grensnutschool. De klassieke theorie bood inzicht in het functioneren van het prijsmechanisme, maar bood geen indicaties bijvoorbeeld ten aanzien van de toelaatbare kosten die de overheid voor collectieve goederen zou mogen maken. De waterstaatsingenieur Dupuit werd met dit vraagstuk geconfronteerd. Dupuit gaat er vanuit dat het nut dat iemand aan een goed ontleent tot uitdrukking komt in de hoogste prijs die hij bereid is voor dat goed te betalen.<sup>103</sup> Hij ontwikkelde de gedachte van de afnemende vraagfunctie die geïnterpreteerd kan worden als grensnutsfunctie. Gaat het om een collectieve vraagfunctie, dan houdt de gedachte in dat een prijsverhoging de vraag naar eenheden van het goed doet wegvallen, indien de prijs uitgaat boven het nut dat de gegadigden aan de betreffende eenheden van het goed toekennen.

Gossen's, overigens enige, werk, bevat o.a. de "wetten" van Gossen.<sup>104</sup> De Eerste wet van Gossen is het ervaringsfeit dat bij het consumeren van opeenvolgende eenheden van een bepaald goed steeds minder dringende behoeften worden bevredigd. Het nut van de laatste geconsumeerde eenheid is het grensnut (marginale nut). De Tweede wet van Gossen of Wet van de grensnutnivellering of nutsmaximalisatie is een echte economische wet. Bij gegeven prijzen, in het bijzonder van consumptiegoederen, bereikt iedere consument bij de besteding van zijn inkomen een maximaal nut en verkeert dus in evenwicht wanneer in alle bestedingsrichtingen het grensnut van de geldeenheid gelijk is, behoudens ondeelbaarheden. Zou dit niet het geval zijn, dan zou een consument door verschuiving in zijn bestedingen een hoger nut kunnen bereiken. Dit zou doorgaan tot er geen voordelige verschuivingen meer mogelijk zouden zijn. Dan is het nut dus maximaal, hetgeen het geval is bij een genivelleerd grensnut van de geldeenheid. De Tweede wet van Gossen wordt ook wel geformuleerd als constantheid in de verhouding tussen de grensnutten van de geconsumeerde goederen. De ruilwaarde van een consumptiegoed of een productiefactor is volgens Gossen de gemeenschappelijke maatstaf van de subjectief bepaalde waarden die de leden van de gemeenschap aan een marginale eenheid toekennen. Daar men in een ontwikkelde samenleving alles tegen geld ruilt, zo vervolgt hij, luidt deze ruilwaarde in geld-eenheden.

William Stanley Jevons (1835-1882) zijn denken vertoont gelijkenis met dat van Gossen. In het boek van Jevons staat de subjectief bepaalde waarde centraal.<sup>105</sup> Het economische studieobject van Jevons is de naar nutsmaximalisatie strevende mens in relatie tot de hem ter beschikking staande middelen, waarmee direct of indirect behoeften kunnen worden

<sup>103</sup> A.J.E.J. Dupuit, "Annales des Ponts et Chaussées", 1844.

<sup>104</sup> H.H. Gossen, "Entwicklung der Gesetze des menschlichen Verkehrs und der daraus fließenden Regeln für menschliches Handeln" (1854) als opgenomen in "Neue Ausgabe", Berlijn, 1889.

<sup>105</sup> W.S. Jevons, "The theory of political economy", Second Edition (1879), herdrukt in 1970, Harmondsworth, Middlesex.

bevredigd. Evenals bij de andere leden van de Grensnutschool weerspiegelt het object van studie zich in het waardeprobleem:

"Value depends solely on the final degree of utility".

Grote waarde hecht hij aan het begrip "final degree of utility" dat, er van uitgaande dat het nut ( $U$ ) een functie is van de geconsumeerde hoeveelheid ( $x$ ), wordt weergegeven door het differentiaalquotiënt:  $du/dx$ .

Carl Menger (1840-1921), Oostenrijks econoom, stelt (1871) het waardeprobleem centraal en beschouwt dat vanuit het individualistisch, subjectieve standpunt, gebaseerd op de behoefte en de nuttigheid.<sup>106</sup> De waarde van een goed wordt bepaald door de waarde van de laatste toegevoegde eenheid. Hij deelde de goederen in verschillende orden in: de consumptiegoederen, goederen van de eerste orde, en de productiegoederen, goederen van de hoogste orde. De waarde van deze laatste soort wordt bepaald door de contante waarde van de producten die ze voortbrengen. Menger benadert het economische probleemgebied vanuit de naar welvaart strevende mens. Het is een mens met behoeften van velerlei aard, die bevredigd kunnen worden met hetzij materiële, hetzij immateriële goederen.

Friedrich Freiherr von Wieser (1851-1926), Oostenrijks econoom en socioloog, stelt het probleem van de betekenis die de door de overheid geproduceerde collectieve goederen hebben, voor elk mens persoonlijk. De te heffen belastingen moet met deze betekenis in overeenstemming zijn. Hij introduceert de term "Grenznutzen", waarbij hij denkt aan de nutstoename die teweeg wordt gebracht door de laatst geconsumeerde eenheid. Volgens hem moet het nut in de beste alternatieve aanwending worden opgevat als kosten.<sup>107</sup>

Eugen von Böhm-Bawerk (1851-1914), Oostenrijks econoom, spreekt van een gebruikswaarde en van een individueel bepaalde ruilwaarde. De laatste is de subjectief bepaalde waarde die het goed ontleent aan het feit dat het kan worden geruild voor een goed met gebruikswaarde.<sup>108</sup>

Marie Esprit Léon Walras (1834 – 1910), Frans econoom, steunde op het werk van zijn vader, Auguste Walras, die leerde dat de waarde van een goed afhankelijk is van zijn schaarste. Léon Walras bracht deze stelling op een hoger plan, door schaarste te definiëren als:<sup>109</sup>

"L'intensité du dernier besoin satisfait par une quantité consommée de marchandise".

<sup>106</sup> C. Menger, "Grundsätze der Volkswirtschaftslehre", Zweite Auflage, Wenen, 1923.

<sup>107</sup> F. von Wiesser, "Der natürliche Werth", 1889. Wenen.

<sup>108</sup> E. von Böhm-Bawerk, "Grundzüge der Theorie des wirtschaftlichen Güterwerts", 1886, herdrukt in 1932, Londen.

<sup>109</sup> Léon Walras, als vertaald door William Jaffé, "Elements of Pure Economics or The Theory of Social Wealth", Northwestern University, Evanston, Illinois, Orion Editions, 1953.

Schaarste komt dus overeen met grensnut. De definitie van Walras van "social wealth" is:

"By social wealth I mean all things, material or immaterial (it does not matter which in this context), that are scarce, that is to say, on the one hand, useful to us, on the other hand, only available to us in limited quantity."

Walras verstaat onder welvaart dus ook de immateriële zaken. In zijn boek komen echter de immateriële zaken niet aan de orde. Als voorbeelden van niet schaarse goederen noemt Walras de lucht en het water. Tegenwoordig zijn echter lucht en water eveneens schaars.<sup>110</sup>

Hetgeen mij brengt tot de stelling dat nagenoeg alle materiële en immateriële zaken schaars zijn. In feite kan dus in de economische wetenschap de eis van schaarste voor het bestuderen van de economische wetenschap vervallen. Het geringe aantal niet schaarse goederen en diensten rechtvaardigt niet daaraan speciale aandacht te besteden.

Volgens Walras ziet men in de economische wetenschap de mens in relatie tot goederen; in de sociale wetenschappen ziet men hem in relatie tot de medemens. De "sociale economie" impliceert volgens hem de ethiek in het menselijk handelen. Hij gaat er van uit dat het nut van een goed voor een bepaald individu een functie is van de geconsumeerde hoeveelheid van dat goed en stelt dat de vraag van elk van de naar nutsmaximalisatie strevende consumenten naar een bepaald goed in principe een functie is van de prijzen van alle voor consumptie beschikbare goederen.

Ludwig von Mises, Amerikaan van Oostenrijkse origine, heeft een algemene theorie van het menselijk handelen ontworpen. Von Mises distantieerde zich van de opvattingen van vroege auteurs uit de Grensnutschool op het punt van de meetbaarheid van nut. Bij de beoordeling van de subjectieve betekenis van een bepaald goed of pakket goederen dacht von Mises niet in termen van een volwaardig meetbare grootheid nut, maar in die van de rangschikking van behoeftebevredigingniveaus.<sup>111</sup>

## 2.4 Neoklassieke school

Bij Alfred Marshall (1842 – 1924), hoogleraar in de economie in Cambridge, vindt men voor het eerst de synthese van de objectieve waardeleer van de klassieken, gebaseerd op de productiekosten (aanbodzijde), en de subjectieve waardeleer van de marginalisten, gebaseerd op de nuttigheid (de vraagzijde). Marshall wordt beschouwd als de grondlegger van de neoklassieke school, ook Cambridge school of Engels-Amerikaanse school genoemd. Hij wordt beschouwd als de grondlegger van de moderne prijstheorie. Marshall heeft vele nieuwe begrippen en belangrijke werkinstrumenten voor de economische wetenschap aan-

<sup>110</sup> Het boek van Walras "Éléments d'économie politique pure", verscheen in eerste druk in het jaar 1874 en de vierde druk in 1900. Na zijn dood verscheen een zogenaamde definitieve versie in 1926. Deze laatste versie is in het Engels vertaald door William Jaffè. Het boek van Walras kenmerkt zich door duidelijke definities en geeft veel "credits" aan o.a. Jevons, Menger, Pareto, Gossen en andere tijdgenoten. Van een voortreffelijke kwaliteit is zijn uitvoerige beschrijving van wat "political economy" is en wat het eigenlijk niet is. Ook het onderscheid dat hij maakt tussen "science", "art" en "ethics" is zeer verhelderend.

<sup>111</sup> L. von Mises, "Theorie des Geldes und der Umlaufmittel", Zweite Auflage, München, 1924.

gedragen, zoals o.a. het consumentensurplus. Het doel van de economische politiek moest volgens hem zijn het maximaliseren van het "national dividend". De theorie van Marshall is gekenschetst met de aanhef van zijn boek "Principles of economics", dat in 1890 in eerste druk verscheen.<sup>112</sup> Deze luidt:

"Political Economy or Economics is a study of mankind in the ordinary business of life; it examines that part of individual and social action which is most closely connected with the attainment and with the use of the material requisites of well-being".

Economie is in de visie van Marshall een sociale wetenschap. De mens zoals hij voelt, denkt en handelt staat in het middelpunt. Marshall ziet de optimale behoeftebevrediging van de leden van de gemeenschap als doel van alle economische activiteit. Wanneer Marshall spreekt over het economische gedrag van het individu, formuleert hij zijn consumenten surplus gedachte aldus:

"The excess of the price which he would be willing to pay rather than go without the thing, over that which he actually does pay, is the economic measure of this surplus satisfaction. It may be called consumer's surplus".

Marshall introduceert ook het begrip "marginal utility of money", waarbij hij het oog heeft op het nut dat de laatst verdiende geldeenheid bij besteding afwerpt.

Vilfredo Federico Damaso Pareto (1848 – 1923), Italiaans econoom en socioloog, legde de basis voor de huidige welvaartstheorie.<sup>113</sup> Als econoom verwierf Pareto grote faam door zijn heldere uiteenzetting van de methodologische grondslagen van de welvaartstheorie. Evenals Walras streefde Pareto naar een analytische, waarde vrije economische wetenschap. Evenals Marshall is Pareto van mening dat de economische wetenschap een sociale wetenschap is. In de economische wetenschap staat volgens Pareto de "economische mens" in het middelpunt. De "homo oeconomicus" kan men beschrijven als de mens die met de hem ter beschikking staande schaarse middelen zijn positie zo gunstig mogelijk maakt of, kortweg, als de naar nutsmaximalisatie strevende mens. Door deze figuur als uitgangspunt te kiezen legt Pareto een degelijke basis voor zijn economische theorie. Hij veronderstelt een ongecompliceerd streven naar nutsmaximalisatie. Het criterium van Pareto houdt in dat de collectieve welvaart geacht wordt te zijn toegenomen indien de welvaart van één of meer leden van de betreffende groep groter wordt zonder dat de welvaart van enig ander lid van die groep kleiner wordt. In zo'n geval treedt een Pareto-verbetering op. Het criterium houdt niet alleen een maatstaf in voor de bepaling van de richting van een welvaartsvergroting, maar ook voor de bepaling van het eindpunt daarvan. De collectieve welvaart is Pareto-optimaal, zodra het niet meer mogelijk is het welvaartsniveau van één of meer individuen te verhogen zonder dat van enig ander individu te verlagen; er is, met andere woorden geen Pareto-verbetering meer mogelijk.<sup>114</sup>

Opgemerkt moet worden dat het Pareto-optimum dat uiteindelijk via dergelijke Pareto-verbeteringen bereikt wordt, in sterke mate bepaald wordt door de initiële welvaarts-

<sup>112</sup> A. Marshall, "Principles of economics", Eighth Edition, Londen, 1922.

<sup>113</sup> V.F.D. Pareto, "Manuel d'économie politique", 2e édition, (1926), herdrukt in 1966, Genève.

<sup>114</sup> J. van den Doel en B.C.J. van Velthoven, "Democratie en welvaartstheorie", Samson Alphen aan den Rijn, vierde druk, 1998., blz. 40.

verdeling waarvan wordt uitgegaan. Bij een andere initiële verdeling kan een ander Pareto-optimum horen.



*Vilfredo Pareto*

Vilfredo Pareto, 1848-1923

A.C. Pigou stelt in 1903<sup>115</sup> dat de individuele welvaart wordt bepaald door de hoeveelheden schaarse middelen waarover de consument beschikt. Er wordt ook aangegeven hoe de intensiteit van de behoeftebevrediging mede wordt bepaald door de hoeveelheden van de verschillende goederen die door anderen worden geconsumeerd. In 1932 treedt het begrip "national dividend", of wel nationaal inkomen, in de plaats van het begrip "wealth".<sup>116</sup> Pigou stelt daarbij dat een onderzoek naar de totale opbouw van de welvaart uit het geheel der oorzaken, uit het geheel van welvaartbepalende factoren, een gigantische omvang zou moeten aannemen. Hij beperkt het voorwerp van onderzoek dan ook tot:

"that part of social welfare that can be brought directly or indirectly into relation with the measuring rod of money. This part of welfare may be called economic welfare".

Waarom is de relatie tot het geld de begrenzing van de economische welvaart? Omdat:

"the one obvious instrument of measurement available in social life is money".

<sup>115</sup> A.C. Pigou, "Some remarks on utility", *Economic Journal* 13, 1903, blz. 58-68.

<sup>116</sup> A.C. Pigou, "The economics of welfare", Fourth Edition, 1932, herdrukt in 1952, Londen.

In navolging van Marshall baseert Pigou de toename van de collectieve welvaart bij een gelijkmatiger worden van de inkomensverdeling op wat hij noemt:

"the old law of diminishing utility"

Hij voegt hier aan toe dat het verlies aan bevrediging van de beter gesitueerde sociale groep die een offer heeft te brengen, niet bijzonder groot is omdat de bevrediging die deze beter gesitueerden aan hun inkomen ontfangen niet zozeer verband houdt met het niveau van hun inkomen, dan wel met de omstandigheid dat men meer heeft dan anderen, welke omstandigheid normaliter blijft bestaan.

Pigou is de opvatting toegedaan dat de individuele welvaart kan worden gemeten met behulp van de "measuring rod of money". Hij stelt dat de prijs die iemand voor een product betaalt, tot uitdrukking brengt wat hij voor dat product over heeft. Daarachter ligt het nut dat het product voor iemand heeft. Drukken we alle producten uit in geld door vermenigvuldiging van hun hoeveelheid met hun prijs en tellen we al deze bedragen op, dan krijgen we een totaalbedrag dat de welvaart van de betrokkene weergeeft. Hieruit vloeit voort dat Pigou de individuele welvaart opvat als een kardinale grootte, die meetbaar is op een ratioschaal. Deze opvatting over de meetbaarheid van het nut is door de Paretiaanse welvaartstheorie bekritiseerd. Belangrijke punten van kritiek op de door Pigou gehanteerde maatstaf zijn:

- Het consumentensurplus wordt verwaarloosd, dat wil zeggen dat buiten beschouwing blijft dat de consument vaak meer over heeft voor (intra-marginale) eenheden van een product dan hij ervoor moet betalen.
- Inkomens kunnen voor verschillende mensen heel verschillende dingen betekenen; een bedrag van € 100,00 heeft voor een bijstandsmoeder een andere waarde dan voor een miljonair.
- De "disutility" van de inzet van productiefactoren wordt niet meegerekend.

De pigouviaanse welvaartstheorie is gebaseerd op twee uitgangspunten, namelijk de nutsmeting op een ratioschaal en een interpersonele nutsvergelijking op basis van de veronderstelling dat een gelijk geldinkomen aan elk individu een gelijk nut verschaft. In deze opvatting kan met betrekking tot de totale welvaart een welvaartsachteruitgang van de ene individu worden gecompenseerd door een vooruitgang van een ander. De maatschappelijke welvaart wordt opgevat als de som van de welvaart van elk van de individuen afzonderlijk:  $W = U_1 + U_2 + \dots + U_n$ .

Het is belangrijk op te merken dat het pigouviaanse denken nog steeds van grote invloed is. In de praktijk van heden wordt welvaart in een land en in een vergelijking tussen landen onderling vaak beschreven in termen van nationaal inkomen, wordt de welvaart van individuen opgeteld om tot een berekening van de nationale welvaart te komen en is geld de maatstaf waarin de welvaart wordt uitgedrukt. Hicks zegt, sprekend over Pigou, hierover:



"For there is no doubt that the Social Product, the *measurable* Social Product, is a magnitude in which people *are* interested. There are legions of statisticians measuring it; the newspapers quote it; it is bandied about in political speeches. In that sense, it exists; it has become a part of the world in which we live. It has been "sold" to the public, it has been "sold" by economist."<sup>117</sup>

Het is duidelijk dat Hicks zijn bedenkingen heeft over het nationaal inkomen als maatstaf voor de welvaart.

## 2.5 Ontwikkelingen na 1930

Na 1930 heeft de welvaartstheorie, zowel in theoretische als praktische zin, zich gestaag verder ontwikkeld. Echter zoals Creedy, Professor of Economics at the University of Melbourne, Australia<sup>118</sup> stelt:

"There has been a strong dichotomy between theoretical and empirical studies. Few of those proposing theoretical advances have attempted to make empirical estimates while few of those proposing numerical estimates have made use of the latest theoretical advances."

Deze uitspraak betekent dat er in de literatuur in feite weinig concrete welvaartsberekeningen worden gevonden die in meerdere opzichten bevredigend zijn. Creedy zelf geeft een gedetailleerde berekening van de welvaartsveranderingen waarbij het gaat om de hoogte van de belasting op fossiele brandstof te bepalen met het doel de consumptie van fossiele brandstof in Australië te beïnvloeden, zodanig dat dit gebruik wordt gereduceerd tot een niveau zoals dit internationaal is afgesproken. De uitkomsten van de berekeningen geven aan wat de diverse inkomensgroepen aan welvaart inboeten bij het daadwerkelijk realiseren van de berekende belastingheffing. Wat bij Creedy niet aan de orde komt is dat de belastingverhoging ook positieve welvaartseffecten heeft, zoals bijvoorbeeld een schonere lucht. Het zou eigenlijk zo moeten zijn dat een dergelijke belastingverhoging per saldo een positief welvaartseffect heeft indien alle aspecten in ogenschouw worden genomen. Waarom zou de regering anders een dergelijke belastingverhoging overwegen?

Een overzicht van de welvaartstheorie na 1930 laat zich het best beschrijven aan de hand van een aantal onderwerpen die hun weerslag vinden in diverse publicaties. De hierna te bespreken onderwerpen zijn de sociale welvaartsfunctie, de "new welfare economics", de kardinale versus ordinale nutsopvatting en externe effecten. Deze onderwerpen worden gevolgd door de thans meest bekende waarderingsmethodes en een paragraaf over status en imago-effecten van infrastructuur.

## 2.6 Sociale welvaartsfunctie

Het beleid van een gemeentelijke overheid is gebaseerd op een door deze overheid vastgestelde welvaartsfunctie. Deze welvaartsfunctie omvat de doelstellingen van het beleid

<sup>117</sup> John Hicks, "Wealth and Welfare", Collected Essays on Economic Theory, Volume 1, Basil Blackwell - Oxford, 1981, blz. 231.

<sup>118</sup> Creedy, "Measuring Welfare Changes and Tax Burdens", 1998.

van de gemeentelijke overheid. De vraag is hoe de welvaartsfunctie van de overheid, ook wel genoemd de maatschappelijke of sociale welvaartsfunctie of sociale preferentieschaal, kan worden afgeleid uit de welvaartsfuncties van de afzonderlijke huishoudens in een gemeente. Het ex-ante opstellen van een sociale welvaartsfunctie waarin alle huishoudens zich in kunnen vinden is praktisch gezien onmogelijk. Daarvoor zijn de preferenties tussen de huishoudens te verschillend. Huishoudens kunnen namelijk verschillende preferenties hebben en aan verschillende goederen en diensten een verschillend nut ontleen. De welvaart van een individu of een huishouden kan alleen door dat individu of huishouden zelf worden aangegeven. In de relatie van de overheid tot de huishoudens in een gemeente is het dus nagenoeg onmogelijk over het brede terrein van het overheidshandelen een welvaartsfunctie op te stellen gebaseerd op de subjectieve preferenties van alle individuen of huishoudens. Mishan<sup>119</sup> is hierover duidelijk:

"The social welfare function, even when it is more narrowly defined as a ranking of all conceivable combinations, of individual welfare, remains but a pleasing and nebulous abstraction. It cannot be translated into practical guidance for economic policy."

De Jong<sup>120</sup> onderkent dit probleem en stelt er een praktische oplossing voor in de plaats:

"De overheid hanteert een sociale preferentieschaal. Deze sociale preferentieschaal bepaalt, bij welke combinatie van collectieve en particuliere behoeftebevrediging de sociale welvaartsfunctie haar maximum vertoont, met ander woorden onder welke omstandigheden de overheid meent, dat het sociale optimum is bereikt, met andere woorden de sociale welvaartsfunctie haar maximum vertoont. Het is dus de sociale preferentieschaal van de overheid, die ten slotte de vorm van de sociale welvaartsfunctie bepaalt. In een parlementaire democratie van westers model kan men in grote lijnen uitgaan van de stelling, dat de sociale preferentieschaal van de overheid ook die van de meerderheid der burgers is."

Een gemeentelijke overheid neemt beslissingen die geacht worden de welvaart van de huishoudens te dienen. In een sociale welvaartsfunctie worden de voorkeuren of wel de preferenties van de overheid met betrekking tot de aard en de omvang van de gerealiseerde en de nog te realiseren overheidsvoorzieningen en overheidsmaatregelen weergegeven. Een sociale welvaartsfunctie van de overheid is dan ook datgene wat de overheid denkt dat het meeste in het belang van de huishoudens is. In een sociale welvaartsfunctie opgesteld door de overheid zitten waardeoordelen. Bijvoorbeeld het waardeoordeel dat hogere inkomensgroepen meer belastingen kunnen betalen dan lagere inkomensgroepen. Boadway en Bruce<sup>121</sup> zeggen het heel kernachtig:

"A social welfare function (SWF) assigns a number to each social state. States cannot be socially ordered without making prior value judgments, although sometimes such value judgments are implicit."

---

<sup>119</sup> E.J. Mishan, "Welfare Criteria: Resolution of a Paradox", *The Economic Journal*, Vol. 83, No. 331, september 1973, blz. 747-748.

<sup>120</sup> F.J. de Jong, "De werking van een volkshuishouding", deel II, Tweede druk, H.E. Stenfert Kroese N.V., 1957, blz 114.

<sup>121</sup> Robin Boadway and Neil Bruce, "Welfare Economics", Basil Blackwell, 1984, blz 137.

In de jaren dertig van de vorige eeuw was er een groep onderzoekers die een nieuwe benadering van de welvaartsproblematiek voorstond door de voorwaarden voor een collectief welvaartsoptimum te formuleren en het optimum te analyseren. Men distantieerde zich van de nutsopvatting van de Utilitaristen. De Utilitaristen meenden dat door de individuele welvaart op te tellen er een grootheid ontstond als maatschappelijke of collectieve welvaart. Ook het unieke liberale optimum van Marshall en dat van Pigou, waarbij een grootheid "wealth" respectievelijk "national dividend" de kwantitatieve uitdrukking van de collectieve welvaart is, vertegenwoordigde voor deze denkers geen bevredigende benadering. Door deze auteurs werd aandacht besteed aan het complex van economisch-politieke maatregelen die ter bereiking van een collectief welvaartsoptimum genomen zouden moeten worden. Deze denkwereld wordt aangeduid als "the new welfare economics" of naar één van haar auteurs "de bergsoniaanse welvaartsstheorie"<sup>122</sup>. Deze theorie is zeer algemeen omdat ze zich niet uitlaat over het vraagstuk van de nutsmeting en daarmee ook niet over de mogelijkheid tot interpersonele nutsvergelijkingen. De gedachte is dat de maatschappelijke welvaart afhankelijk is van de door individuen te consumeren hoeveelheden goederen en diensten, van de door hen te verrichten arbeidsinspanning en van eventuele andere factoren die de welvaart van de leden van de gemeenschap beïnvloeden. Algemeenheid heeft echter zijn prijs. Een dergelijke welvaartsfunctie is leeg, totdat zij op basis van gegevens die naar tijd en plaats kunnen verschillen, wordt ingevuld. Voor wat betreft die nadere invulling opent de bergsoniaanse welvaartsfunctie de mogelijkheid de maatschappelijke welvaart (mede) afhankelijk te denken van de mate waarin de door politieke leiders nagestreefde doelstellingen van economische politiek zijn verwezenlijkt, ongeacht de vraag of deze doelstellingen door elke individuele burger worden gedeeld. De enige institutie welke het niet tot haar taak rekent eigen normatieve inzichten tot gelding te brengen doch de waardeschaal der burgers als gegeven door regels van maatschappelijke besluitvorming aanvaardt, is naar Bergsons opvatting de overheid ("public official"). Bergson meent hiermede dat de econoom niet dient te treden binnen het politieke krachtenveld. Arrow<sup>123</sup> zegt hierover:

"At the very least, welfare economics, no matter how defined, has something to do with the public adaptation of economic policy, and it is hard to see how any study of the formation of social decisions can have "no relevance to" or "no bearing on welfare economics".

Rawls, geeft een andere invulling van de maatschappelijke welvaartsfunctie.<sup>124</sup> In zijn visie wordt de maatschappelijke welvaart bepaald door de positie van de minst bevoorrechte in de samenleving. De maatschappelijke welvaart neemt alleen toe als de minst bevoorrechte erop vooruit gaat. Voor toepassing van dit welvaarts criterium is interpersonele nutsvergelijking nodig teneinde te kunnen uitmaken wie de minst bevoorrechte is. De gedachte dat interpersonele nutsvergelijking mogelijk zou zijn, stuit echter op veel bezwaren bij economen.

<sup>122</sup> A. Bergson, "A reformulation of certain aspects of welfare economics", Quarterly Journal of Economics 52, 1938.

<sup>123</sup> K.J. Arrow, "Social choice and individual values", Second Edition, New York, herdrukt in 1966.

<sup>124</sup> J. Rawls, "A theory of justice", Harvard University Press, Cambridge Mass., 1971.

In deze studie zijn politieke besluiten een gegeven en wordt er rekening mee gehouden dat, afhankelijk van de besluiten van de gemeentelijke overheid, de minder bevoorrechte daar meer of minder verandering van de welvaart aan ontleen dan de meer bevoorrechte.

In de literatuur van na 1930 wordt er veelal vanuit gegaan dat individuele preferenties bekend zijn en worden daarop welvaartsmodellen gebaseerd. In de praktijk zijn individuele preferenties echter nauwelijks of niet bekend zodat de praktische toepassing van deze theoretische modellen, ook gezien de complexiteit van deze modellen, niet of alleen zeer partieel plaatsvindt. Diverse auteurs hebben dan ook getracht door het inbrengen van vooronderstellingen en vereenvoudigingen tot meer praktische resultaten te komen. Een aantal van deze vooronderstellingen en vereenvoudigingen hebben ruim aandacht verkregen, bijvoorbeeld de sociale ordening. In een sociale ordening wordt de ene situatie met een andere vergeleken, waarbij uitspraken worden gedaan dat de ene situatie beter, slechter of gelijk is aan de andere situatie. Het is een waardering op een ordinale schaal zonder kwantificering van het verschil tussen de mogelijke uitkomsten. Het doen van uitspraken is normatief waarbij vooraf vastgelegde waardeoordelen benodigd zijn. Waardeoordelen kunnen bijvoorbeeld zijn gebaseerd op gelijkheid van alle individuen, rechtvaardigheid, morele en ethische aspecten en individuele basisrechten. Elke groep van waardeoordelen kan de uitkomst van de sociale welvaartsfunctie beïnvloeden. Normaal gesproken worden de waardeoordelen door politici gegeven. In de sociale welvaartsfunctie komen alle waardeoordelen tezamen. Boadway en Bruce<sup>125</sup> erkennen dat dit een nogal arbitraire procedure is:

"Dispite this rather arbitrary procedure, the use of the social welfare function (SWF) is an important element in modern welfare economics. With such a device, the framework of welfare economics is complete and well structured in principle."

In feite bepalen politici dus de sociale welvaartsfunctie. Hetzelfde gebeurt in de praktijk door het Nederlandse CPB<sup>126</sup> door aan de politiek<sup>127</sup> te vragen een sociale welvaartsfunctie weer te geven waarna het CPB het effect daarvan berekent op bepaalde onderdelen van de welvaart of aan kan geven op welke wijze deze sociale welvaartsfunctie het beste kan worden gerealiseerd. De gedachte van een sociale welvaartsfunctie is zeer praktisch doch bevat de welvaartsfunctie van de overheid en uiteraard niet die van de individuele huishoudens.<sup>128</sup> Door het democratisch vaststellen van de sociale welvaartsfunctie is het wel waarschijnlijk dat deze ook de welvaartsfunctie is van de meerderheid der huishoudens. In deze studie is de sociale welvaartsfunctie van de gemeentelijke overheid een gegeven.

<sup>125</sup> Robin Boadway and Neil Bruce, "Welfare Economics", Basil Blackwell, 1984, blz 5.

<sup>126</sup> H. Don, "How econometric models help policy makers; theory and practice", CPB Discussion Paper, No 27, February, 2004.

<sup>127</sup> De politieke wetenschap kent meerdere definities van het begrip politiek. In deze studie wordt onder een politiek besluit verstaan een door de overheid genomen afdwingbare beslissing.

<sup>128</sup> Er zijn twee mogelijkheden waarbij aangenomen kan worden dat een sociale welvaartsfunctie wel door alle individuen wordt geaccepteerd. De eerste is indien tot een sociale welvaartsfunctie wordt besloten met instemming van allen, dus unaniem wordt vastgesteld. De tweede is een Pareto verbetering, dat wil zeggen niemand wordt er slechter van. In de praktijk komen deze situaties weinig voor. Wickseel meent dat voor de eerste mogelijkheid een percentage van ca 75 % van alle betrokkenen, in plaats van 100 %, voldoende is voor een adequate sociale welvaartsfunctie. Aan dat laatste criterium voldoen, in een gemeente, democratisch genomen besluiten veelal.

Een gegeven dat tot uitdrukking komt in het achteraf (ex-post) bezien van het daadwerkelijk handelen van de gemeentelijke overheid.

Hicks heeft een duidelijke mening over de sociale welvaartsfunctie en de waarde die aan de door de overheid ter beschikking gestelde voorzieningen dient te worden gegeven. In Hicks standaard werk over welvaart stelt hij het aldus:<sup>129</sup>

"If we accept the actual choices of the individual consumer as reflecting his preferences, then I do not see that we have any choice but to accept the actual choices of the government, as representing the actual wants of society. Thus unless we have any reason to suppose that the public services are produced under diminishing costs, we can take their average cost of production as a rough estimate of their marginal utilities. The public services should thus be valued at cost."

De absoluut noodzakelijke ingrediënten om tot een operationalisering van de berekeningen van de veranderingen van de welvaart in een gemeente te kunnen komen zijn het objectiveren van subjectieve voorkeuren of te wel preferenties en het aanvaarden van politieke beslissingen als zijnde de voorkeuren of te wel preferenties van de huishoudens.

Het is overigens zeer moeilijk een sociale welvaartsfunctie voor een gemeente op papier uit te schrijven. De oorzaak is dat deze functie heel veel factoren kan bevatten. Factoren die in belangrijke mate normatief en subjectief zijn. De sociale welvaartsfunctie blijkt uit het feitelijk handelen van een gemeentelijke overheid. Uit dit handelen kan worden afgeleid welke prioriteit wordt gegeven aan een bepaald gemeentelijk beleidsterrein. Indien bijvoorbeeld aan het beleidsterrein veiligheid in een bepaald jaar ten opzichte van een voorafgaand jaar meer middelen worden besteed met gelijktijdige vermindering van één of meerdere andere beleidsterreinen dan is er een verschuiving in de sociale welvaartsfunctie. Factoren worden anders gewogen. Ook het ex-post uitschrijven van een sociale welvaartsfunctie is vanwege het grote aantal factoren en het soms impliciete karakter van deze factoren een nagenoeg onmogelijke opgave. Dat dit nagenoeg onmogelijk is betekent nog niet dat de sociale welvaartsfunctie niet bestaat. Een dergelijke functie bestaat wel degelijk. In een gemeente proberen o.a. politieke partijen de sociale welvaartsfunctie mede gestalte te geven door hun inbreng in het totale politieke keuzeprocess.

Een gemeente formuleert wel vaak doelstellingen voor het te realiseren beleid in de diverse gemeentelijke programma's of beleidsterreinen. Deze doelstellingen tezamen zouden kunnen worden gezien als de sociale welvaartsfunctie in een gemeente. Echter vaak zijn deze doelstellingen meer een richting voor het te voeren beleid dan een concreet einddoel. Ook "ligt de lat" vaak hoger dan in de werkelijkheid kan worden gerealiseerd. Verder zijn de geformuleerde doelstellingen relatief gezien beperkt in vergelijking met het totale beleid van een gemeente. In een sociale welvaartsfunctie zijn, expliciet of impliciet, alle zaken, materiële zowel als immateriële, en ook de schijnbaar nietige zaken, opgenomen.

---

<sup>129</sup> John Hicks, "Wealth and Welfare", Collected Essays on Economic Theory, Volume 1, Basil Blackwell, Oxford, 1982.

Hoewel in deze studie de door de gemeentelijke overheid vastgestelde sociale welvaartsfunctie een gegeven is, blijft het uiteraard belangrijk dat deze functie inderdaad de preferenties van de meerderheid van de huishoudens reflecteert. Daarbij is het relevant dat de huishoudens inzicht hebben in het "reilen en zeilen" van een gemeente en het democratisch proces aldus zijn werk kan doen. Sprekend over democratie zegt Schumpeter<sup>130</sup> hierover:

"Iedereen zou precies moeten weten waarvoor hij wil opkomen. Behalve deze welomlijnde wil zou men het vermogen moeten hebben om de feiten die direct voor iedereen toegankelijk zijn, waar te nemen en juist te interpreteren en om de berichtgeving over niet voor ieder zelfstandig waarneembare feiten kritisch te beoordelen."

Het verkrijgen van inzicht is op zich lastig en soms complex. Moderne communicatiemiddelen kunnen daarbij helpen en worden ook steeds meer toegepast. Een belangrijk communicatiemiddel is de gemeentebegroting en in aansluiting daarop de jaarrekening. In een gemeente zijn er echter slechts weinig burgers die de begroting lezen, laat staan doorgronden. De oorzaak van dit laatste is niet zozeer te wijten aan de gemeente maar aan de comptabele regelgeving waaraan gemeenten zijn gebonden. De bedoeling van die regelgeving is de baten en lasten die aan een bepaald gemeentelijk programma of beleidsterrein ten grondslag liggen inzichtelijk te maken. Daarnaast is het de bedoeling de lasten te laten drukken op de jaren waarin wordt geprofiteerd van een bepaalde gemeentelijke voorziening. Het is best mogelijk dat ergens in Nederland een accountant zijn huishouden bestuurt met behulp van het baten-lastenstelsel, doch de gemiddelde burger zal dit niet doen. Een burger rekent in zijn huishouden met ontvangsten en uitgaven en voor hem/haar is het baten-lastenstelsel iets uit een andere wereld waarin een vreemde taal wordt gesproken. Dat is wel exotisch, maar weinig praktisch. Welke burger is er nu echt geïnteresseerd in de vraag welk bedrag er in de begroting is opgenomen voor de betaling van rente en aflossing voor een weg die reeds 20 jaar geleden is aangelegd? En welke burger is er in geïnteresseerd dat bijvoorbeeld op het beleidsterrein "Kunst" de rente en aflossing voor een kunstwerk dat jaren geleden in de publieke ruimte is opgericht nog steeds participeert als een last in de gemeentelijke begroting? Een burger is geïnteresseerd in de vraag welke bedragen een gemeente in een bepaald jaar ontvangt en welke bedragen worden uitgegeven, met uiteraard een toelichting hierop. Dat komt overeen met een normaal huishoudboekje. Van de staatsschuld die de rijksoverheid beheert is ook niet bekend aan welke projecten of voorzieningen deze staatsschuld is gerelateerd. Voor politici en burgers is het interessant hoe groot de staatsschuld is en waarschijnlijk is niemand geïnteresseerd in de vraag waaruit deze staatsschuld precies bestaat. De schuld is opgebouwd door beslissingen genomen in het verleden en het verleden kan niet worden veranderd. Waarom is één en ander dan wel belangrijk in een gemeente? Ook hier is de totale schuldenpositie een belangrijk gegeven en is de opbouw van deze schuld uit het verleden een onomkeerbare zaak en weinig relevant.

Verder worden zaken door een gemeente gefinancierd uit diverse "potten" die al of niet expliciet in de begroting zijn opgenomen. Het zou de transparantie van een gemeentelijke

---

<sup>130</sup> J.A. Schumpeter, "Kapitalisme, socialisme en democratie", vertaald door H. Daudt, hoogleraar in de wetenschap der politiek aan de Universiteit van Amsterdam, Tweede druk, Nederlands Uitgeverscentrum N.V. Hilversum, 1967.

begroting ten goede komen indien alle ontvangsten en uitgaven via de jaarlijkse begroting zouden lopen. Thans is het bijvoorbeeld mogelijk een bepaalde zaak te financieren uit de post "reserve voorzieningen", dat wil zeggen met middelen die in het verleden zijn gereserveerd, zonder tussenkomst van de jaarlijkse begroting. Intern in een gemeente is dat voor de ingewijden best helder, doch voor de burger, en wellicht ook voor menig gemeenteraadslid, is dit warrig.

Uiteraard is het mogelijk een systeem op te zetten waarbij de burger een meer direct inzicht verkrijgt in de ontvangsten en uitgaven in een bepaald jaar en in het gemeentelijke vermogen aan het eind van het jaar. De interesse van de burger, en daarmee het belang van een democratisch proces, voor de gemeentelijke financiën en de gemeentelijke mogelijkheden en onmogelijkheden, zou daarmee een belangrijke stap voorwaarts kunnen maken. Een dergelijk systeem is in de kern het kas-verplichtingenstelsel. Eenvoudig gesteld: neem in de begroting op de verwachte ontvangsten en uitgaven in een bepaald jaar en de verplichtingen die worden aangegaan in dat bepaalde jaar, doch welke tot uitgaven leiden in één of meer volgende jaren.

Een andere presentatie in de begroting betekent niet dat een gemeente voorafgaande aan de realisatie van een voorziening geen onderzoek zou moeten doen naar de kosten en de baten van een voorziening. Kosten en baten van een bepaalde voorziening kunnen in een begroting worden opgenomen in een toelichting bij de begroting. Normaal gesproken gebeurt dit alleen bij de voorgenomen realisatie van nieuwe voorzieningen. In feite is dat geen verandering ten opzichte van de huidige situatie. Ook verandert er niets in de autonome beleidsvrijheid die elke gemeente heeft voor het doen van gemeentelijke uitgaven, doch de presentatie wordt een stuk eenvoudiger en begrijpelijker.

Ook de gemeentelijke balans of wel de staat van baten en lasten, opgemaakt aan het eind van het jaar, kan duidelijker en eenvoudiger worden gepresenteerd. Aan de activakant zouden alleen het verhandelbare gemeentelijk bezit, de financiële bezittingen en vorderingen dienen te worden opgenomen. Het opnemen van niet verhandelbare bezittingen onder de activa dient geen enkel doel, behalve dan het doel de activa- en passivakant van de balans in evenwicht te brengen. Een niet verhandelbaar activa is bijvoorbeeld een gemeentelijke weg. Aan de passivakant staan o.a. de gemeentelijke schulden. In zijn algemeenheid betekent het volgen van deze gedachte wel dat de balans soms niet in evenwicht is, maar sluit met een negatief saldo. De oorzaak daarvan is dat een gemeente soms meer schulden, voornamelijk aangegane leningen, heeft dan verhandelbare bezittingen, financiële bezittingen en vorderingen. Dat is echter in overeenstemming met de werkelijke situatie en op zich geen reden tot zorg. Althans als het negatieve saldo, gelet op de grootte van de gemeente, binnen zekere normen blijft. Overigens steunt de rijksoverheid deze visie door er voor te pleiten geen activa op de balans op te nemen met een maatschappelijk nut, bijvoorbeeld een weg, maar alleen activa met een economisch nut, dat wil zeggen verhandelbare zaken. Gemeenten verzetten zich daar echter tegen omdat dan inderdaad vaak een balans moet worden gepresenteerd met een negatief saldo; hetgeen blijkbaar gênant wordt gevonden.

De voor deze studie relevante conclusies volgend uit deze paragraaf kunnen als volgt worden samengevat:

- In deze studie volg ik de gedachte van de Jong. Het vastleggen van preferenties vindt zijn beslag in de sociale welvaartsfunctie vastgesteld door de gemeentelijke overheid. Deze welvaartsfunctie van de gemeentelijke overheid is per definitie de welvaartsfunctie van de meerderheid van de huishoudens. De sociale welvaartsfunctie van de gemeentelijke overheid wordt als een gegeven aanvaard.
- Verder wordt de gedachte van Hicks gevolgd, wanneer deze stelt dat de waardering van de door een gemeente aangeboden goederen en diensten dienen te worden gewaardeerd tegen de kosten welke een gemeente maakt, om goederen en diensten aan de huishoudens ter beschikking te kunnen stellen. Dit met uitzondering van die gevallen waarin bij een overheidsvoorziening duidelijk is dat een berekening van het nut van een overheidsvoorziening mogelijk is. Dat is bijvoorbeeld mogelijk bij de aanleg van een weg. In dat geval is de verandering van de welvaart dus niet gelijk aan de door de overheid gemaakte kosten, maar aan het monetair te kwantificeren nut van de voorziening.

## 2.7 Kardinale versus ordinale nutsopvatting

In de economie wordt een onderscheid gemaakt tussen de ordinale en de kardinale meetmethode. De ordinale methode heeft betrekking op de rangorde. Een meetschaal is ordinaal indien alleen betekenis mag worden toegekend aan het groter of kleiner zijn van de getallen. Een kardinaal getal geeft de machtigheid (grootte) van een verzameling aan. Bij de ordinale meetmethode wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde ordinale meetschaal, bij de kardinale methode van een interval- of een ratioschaal. Een ordinale schaal is een middel voor het aangeven van een rangorde. In een interview worden bijvoorbeeld drie pakketten goederen voorgelegd,  $x$ ,  $y$  en  $z$ , waarbij de respondent wordt gevraagd elk pakket te waarderen met een rapportcijfer dat loopt van 0 tot 10. Stel, de respondent geeft de drie pakketten de waardering van respectievelijk 8, 6 en 2. Er is dan sprake van een ordinale schaal zonder dat aan de onderlinge afstanden tussen de drie waarderingen enige betekenis mag worden gehecht. Er is sprake van een intervalschaal indien aan de verschillen tussen de getallen wel betekenis kan worden toegekend, zodat er rekenkundige bewerkingen kunnen worden toegepast. Een noodzakelijke voorwaarde hiervoor is dat "nul" onder de getallen mag worden opgevat als "niets". In het voorbeeld is er sprake van een ratioschaal indien het rapportcijfer 8 een viermaal zo hoge welvaart weergeeft als het cijfer 2.

Von Neumann en Morgenstern, hebben een kardinale nutsopvatting beschreven<sup>131</sup> waarbij het gaat om een index van de behoeftebevrediging die het individu aan een bepaald inkomen ontleent. De meting geschiedt op grond van een analyse van de keuze van het individu tussen een situatie met en een situatie zonder risico, respectievelijk tussen situaties met verschillende risico's. De analyse vergt een vrij groot aantal veronderstellingen omtrent

<sup>131</sup> Von Neumann en Morgenstern, "The notion of utility", 1953.



het waarderingsvermogen van de consument. De welvaartsmeting van de genoemde auteurs is gebaseerd op waarneming van het economische gedrag. Hun methode staat in de literatuur bekend als de "expected utility" methode. In de praktijk van welvaartsberekeningen vindt de methode, mede gezien het complexe karakter van de berekeningen, geen toepassing.

Vaak is het voldoende als voor het maken van keuzes een voorkeursordering ordinaal kan worden berekend, zoals bijvoorbeeld de conclusie dat het goed of de dienst A hoger wordt gewaardeerd dan het goed of de dienst B. Nochtans blijft het natuurlijk interessant in welke mate goed of dienst A hoger, dus kardinaal, wordt gewaardeerd. Dit vast te stellen is echter complexer dan de toepassing van een ordinale schaal. Kapteyn<sup>132</sup> stelt over het gebruik van de methode van gebleken voorkeuren, een indirecte nutsmeting, het volgende.

"Het voordeel van indirecte nutsmeting is dat in het algemeen niet hoeft te worden verondersteld dat nut direct en kardinaal meetbaar is. Deze veronderstelling is daarom uit de economische theorie verwijderd. Het verwijderen van de kardinaliteitsveronderstelling is niet gratis. De prijs die betaald moet worden bestaat uit een tamelijk groot aantal andere veronderstellingen."

De gedachte dat de kardinale meetbaarheid uit de economie is verwijderd lijkt niet geheel te sporen met de werkelijkheid, gezien het gebruik ervan door de rijksoverheid in o.a. kosten-batenanalyses. Wel is zeker dat voor de kardinale meetbaarheid steeds één of meer vooronderstellingen dienen te worden gemaakt. In deze studie wordt gebruik gemaakt van een kardinaal nutsbegrip. Dit is mogelijk omdat een verandering van de welvaart van een huishouden wordt gemonetariseerd. Door het uitdrukken in de dimensie geld kan één en ander worden weergegeven op een kardinale schaal. De vooronderstelling hierbij is o.a. dat een verandering van de welvaart kan worden gemonetariseerd.

## 2.8 Externe effecten

Het Centraal Planbureau (CPB) en het Nederlands Economisch Instituut (NEI) definiëren externe effecten als volgt:<sup>133</sup>

"Externe effecten zijn onbedoelde, ongeprijsde effecten op het welzijn van anderen."

Aan een extern effect gaat een "actie" vooraf, bijvoorbeeld de productie van een bepaald goed. Externe effecten kunnen zowel een negatieve als positieve invloed op de welvaart van derden, niet zijnde de veroorzaker van het externe effect, hebben. In vele gevallen neemt de veroorzaker het externe effect niet mee in zijn beslissingsproces. De reden is dat voor het externe effect geen markt bestaat, en daarmee geen marktprijs. Voorbeelden van negatieve externe effecten zijn de nadelen die sommige industrieën aan derden toebrengen door verontreiniging van lucht en water, de belemmering van het uitzicht door een gebouw en de verkeerscongestie die door het rijden in een auto wordt veroorzaakt.

<sup>132</sup> B.M.S. Kapteyn, "Nut en Economie", 1982.

<sup>133</sup> CPB/NEI, "Evaluatie infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-batenanalyse", Deel II: Capita Selecta. Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur, 2000.

Bij een extern effect kan de welvaart van een individu worden beïnvloed. Dit betekent dat de welvaart van een bepaald individu niet alleen afhankelijk is van zijn eigen handelen, maar ook van het handelen van een ander individu. De kruiselingse afhankelijkheid werkt buiten markten en prijzen om en kan positief dan wel negatief van aard zijn. Ingeval de welvaart van het ene individu positief wordt beïnvloed door het handelen van een ander individu wordt dit een positief extern effect (external economy) genoemd. Ingeval de welvaart negatief wordt beïnvloed, is het externe effect negatief (external diseconomy).

Overheidsactiviteiten kunnen gepaard gaan met een grote verscheidenheid aan, zowel positieve als negatieve, externe effecten. Bijvoorbeeld het vaststellen van bestemmingsplannen en het aanleggen van wegen. De externe effecten van het aanleggen van een weg kunnen bijvoorbeeld zijn de negatieve effecten op natuurlijke milieus en de negatieve effecten op sociale milieus. Bij de uitvoering van gemeentelijke infrastructuur zijn er vaak ook externe baten, bijvoorbeeld in de vorm van "netwerkeffecten". Het kan dan gaan om de vermindering van het beslag op andere infrastructuur, de vermindering van congestie of de daling van hinder door wegvervoer. Een voorbeeld is de aanleg van een rondweg ter ontlasting van een veel te krappe weg in een bebouwde omgeving.

De veranderingen van de welvaart welke het gevolg zijn van externe effecten worden in deze studie als volgt berekend:

- Externe effecten die een gevolg zijn van een private activiteit of wel niet door een gemeentelijke overheid geëntameerde activiteiten worden niet meegenomen in de berekeningen van de verandering van de welvaart. Bijvoorbeeld een bepaald bedrijf dat hinder aan zijn omgeving veroorzaakt valt buiten de berekeningen. Op zich kan de gemeentelijke overheid daar niet voor verantwoordelijk worden gesteld. De aanname hierbij is overigens dat het betreffende bedrijf deze hinder produceert binnen de wettelijke grenzen die de overheid stelt.
- Externe effecten die een gevolg zijn van nieuwe of gewijzigde gemeentelijke infrastructuur of van een beslissing van de gemeentelijke overheid worden wel meegenomen in de berekeningen van de verandering van de welvaart. Bijvoorbeeld bij de aanleg van een nieuwe weg of bij de bouw van een school, wat in een aantal gevallen niet alleen kan leiden tot een goed gebouw voor het geven van onderwijs, zijnde het doel van het bouwen van een school, maar ook tot een "upgrading" van een woonwijk of een straat. Dit laatste is dan een bijkomend voordeel.

## 2.9 Waarderingsmethodes

In de literatuur waarin de welvaartseconomie wordt behandeld is veel aandacht voor waarderingsmethoden. Een goed of dienst heeft volgens de standaard micro-economische theorie alleen waarde in zoverre het bijdraagt aan het nut van individuen. Er is een onderscheid tussen goederen en diensten die via een markt kunnen worden verhandeld en goederen en diensten waarvoor geen markt bestaat. In het eerste geval is de waarde dus relatief eenvoudig vast te stellen door naar het feitelijk marktgedrag van individuen te kijken. Er is

dan sprake van gebleken voorkeuren (revealed preferences). Dit wordt een indirecte waarderingsmethode genoemd. De welvaartsberekeningen op basis van gebleken voorkeuren (revealed preferences) steunt dus op individueel of door een groep vastgestelde voorkeuren. Deze methode is een objectieve basis voor welvaartsberekeningen.

Bij beweerde voorkeuren of wel stated preferences of expressed preferences waarderingsmethoden worden individuen gevraagd naar hun preferenties. Deze methode wordt daarom ook wel een directe waarderingsmethode genoemd. Hierbij wordt niet uitgegaan van werkelijk marktgedrag, maar van antwoorden op vragen welk marktgedrag men onder hypothetische voorwaarden aan de dag zou leggen. Personen wordt gevraagd hoeveel zij bereid zijn te betalen voor een bepaald goed of dienst of hoeveel compensatie zij nodig hebben teneinde dezelfde welvaart te behouden bij het niet meer hebben of kunnen gebruiken van een bepaald goed of bepaalde dienst welk goed of dienst daarvoor wel beschikbaar was.

Twee bekende maatstaven die kunnen worden toegepast, zowel bij de waardering op basis van de methode van gebleken voorkeuren als op basis van de methode van de beweerde voorkeuren, zijn de volgende:

- **Compenserende Variatie (CV) of Compensation Variation (CV).** Dit is de maatstaf voor de verandering van de welvaart ten opzichte van de oorspronkelijke of nul situatie. De CV is het maximum bedrag dat iemand die baat heeft bij de verandering, kan worden ontnomen, zonder dat hij slechter af is in zijn welvaart. Het is tevens het minimumbedrag dat de verliezer nodig heeft om er niet in welvaart op achteruit te gaan.
- **Equivalent Variatie (EV) of Equivalent Variation (EV).** Dit is de maatstaf voor de verandering van de welvaart ten opzichte van de situatie die ontstaat als een verandering van de welvaart is opgetreden. De EV is het minimum bedrag dat iemand die baat heeft bij de verandering bereid is te accepteren om van het voordeel af te zien (acceptatiebereidheid). Het is tevens het maximumbedrag dat een verliezer bereid is te betalen om de verandering te vermijden (betalingsbereidheid). Het verschil in CV en EV is dat CV als uitgangspunt de oorspronkelijke of nul situatie heeft en EV de nieuwe of voorgenomen situatie.

De compenserende variatie (CV) en equivalente variatie (EV) methoden zijn doorgaans niet aan elkaar gelijk. Bij kleine veranderingen geldt echter dat ze elkaar dicht benaderen. De compenserende variatie (CV) en equivalente variatie (EV) zijn beide gerelateerd aan een derde concept: het consumentensurplus. De verandering in het consumentensurplus blijkt bij benadering gelijk te zijn aan zowel de compenserende als de equivalente variatie, mits het om kleine veranderingen in de prijs gaat. In de praktijk worden de drie begrippen daarom vaak als synoniemen gebruikt, hoewel dat strikt genomen niet juist is. Een nadeel van het consumentensurplus is dat het verbonden is aan een vraagvergelijking en daarom alleen betrekking heeft op goederen die op een markt verhandeld worden. De compenserende en equivalente variaties kunnen echter ook worden bepaald voor goederen die niet op de markt worden verhandeld.

De welvaartsberekeningen voor een individu of een groep van individuen, gebaseerd op de methode van de beweerde voorkeuren, kunnen worden gebaseerd op de volgende aspecten:

- **Bereidheid te betalen.** Het concept van de bereidheid te betalen, de betalingsbereidheid of Willingness to Pay, afgekort WTP, zijnde het maximum bedrag dat een individu bereid is te betalen om te kunnen beschikken over een goed of dienst of om een nadeel (bijvoorbeeld schade of hinder) te vermijden.<sup>134</sup>
- **Bereidheid te accepteren.** Het concept van de bereidheid te accepteren, de acceptatiebereidheid of Willingness to Accept, afgekort WTA, zijnde het minimum bedrag dat een individu wil ontvangen in ruil voor het afstaan van een goed of dienst of voor het aanvaarden van een nadeel (bijvoorbeeld schade of hinder).

WTP en WTA zijn te achterhalen met behulp van de volgende onderzoeksmethoden:

- **Contingent valuation methode** waarbij de respondent middels een enquête wordt gevraagd direct een waarde toe te kennen aan een bepaald goed of bepaalde dienst.
- **Conjoint analysis methode** waarbij een directe waardetoekenning wordt vermeden. De respondent wordt een aantal combinaties, zoals vrije tijd of ongevalrisico's, voorgelegd. Op grond van de gemelde voorkeuren van de respondenten en door vervolgens sommige van de niet monetaire variabelen aan geldwaarden te koppelen, wordt de monetaire waarde bepaald.

Een voorbeeld van het gebruik van de methode van een welvaartsberekening voor een individu of een groep van individuen voor een bepaald facet van de welvaart met gebruikmaking van de methode van de beweerde voorkeuren en de methode van de acceptatiebereidheid of Willingness to Accept (WTA) en de Equivalente Variatie (EV) of Equivalent Variation (EV) is de studie van Van Praag (Universiteit van Amsterdam) en Baarsma (SEO

---

<sup>134</sup> Indachtig het principe van consumentensoevereiniteit - alleen een subject zelf kan beoordelen wat de waarde van een bepaald goed of dienst voor hem of haar is - kan het begrip betalingsbereidheid worden gehanteerd als maatstaf voor de individuele waardering van goederen en diensten, uitgedrukt in geld. Simpel gesteld, als iemand 10 euro overheeft voor een bepaald product dan is de waarde van dat product voor die persoon tenminste 10 euro. Dit is consistent met het gebruik van "Marshalliaanse" welvaartsmaatstaf voor het consumentensurplus. Het consumentensurplus is een in geld uitgedrukte maatstaf voor de baten die worden toegekend aan de consumptie van een bepaald goed boven de prijs die hiervoor betaald moet worden. De vraagcurve geeft voor elke marktprijs de gevraagde hoeveelheid, en geeft daarmee voor elke hoeveelheid de marginale baten. Immers consumenten blijven méér van een goed vragen tot het moment dat een extra eenheid van het goed minder marginale (extra) baten oplevert dan de prijs die er voor betaald moet worden. De aanbodcurve geeft voor elke marktprijs de aangeboden hoeveelheid, en geeft daarmee voor elke hoeveelheid de marginale kosten. Immers producenten blijven méér van een goed aanbieden tot het moment dat een extra eenheid van het goed hogere marginale (extra) kosten kent dan de prijs die er voor ontvangen kan worden. Het is van belang dat surplusveranderingen voor verschillende groepen alleen ongewogen met elkaar vergeleken mogen worden indien aan een extra euro voor iedere groep dezelfde maatschappelijke waarde wordt toegekend.

Amsterdam Economics)<sup>135</sup> waarin de daadwerkelijke compensatiebedragen, naarmate van de ondervonden geluidshinder in de omgeving van het vliegveld Schiphol, worden berekend. Op deze wijze worden zogenaamde schaduw prijzen verkregen. Dat wil zeggen er wordt geen compensatie betaald doch in de beleidsvoering kan met de uitkomsten uit de studie rekening worden gehouden. De enquête was een indirecte enquête, dat wil zeggen er werd de burger geen rechtstreekse vraag gesteld over de hoogte van een eventuele compensatie, doch het antwoord werd via econometrische analyses verkregen uit het antwoord op 50 vragen die de burger kreeg voorgelegd en die ogenschijnlijk geen verband hielden met het alleen bij de opstellers van de vragen bekende doel van de enquête. Op die wijze werd voorkomen dat in de antwoorden te hoge bedragen voor compensatie (het belang van de burger die de vragen beantwoordt) zouden opdoemen.

Aan het gebruik van de methode van beweerde voorkeuren zijn voor- en nadelen verbonden. Geurts, Hoevenagel en Van der Veen noemen de volgende voordelen:<sup>136</sup>

- De methode is niet afhankelijk van de beschikbaarheid van marktdata.
- De methode geeft in principe de werkelijke subjectieve verandering van de welvaart voor een individu of groep van individuen weer. In de welvaartstheorie is dit belangrijk omdat het in feite gaat om de verandering in de welvaart zoals individuen deze ervaren.
- De methode is voor niet ingewijden toegankelijk en controleerbaar.

Er zijn echter ook een aantal nadelen aan deze methode verbonden die de uitkomst kunnen beïnvloeden waardoor er onzekerheid is met betrekking tot de uitkomst. Voorbeelden hiervan zijn:

- Onvoldoende informatie over het keuzevraagstuk, waaronder onvoldoende informatie over mogelijke alternatieven.
- Onbekendheid met het goed of de dienst.
- Het niet daadwerkelijk betalen of ontvangen van gelden.
- Strategisch keuzegedrag.
- Onbekendheid met de betalingsbereidheid van andere personen.
- Desinteresse.

---

<sup>135</sup> B.M.S. van Praag en B.E. Baarsma, "Using happiness surveys to value intangibles: The case of airport noise", SEO, publicatienummer 36, 2005.

<sup>136</sup> P. Geurts, R. Hoevenagel en A. van der Veen, "Het domein van contingent valuation", Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde, Enschede, november 1994.

- Het probleem van de selectie van de te ondervragen personen.

Naast de hierboven genoemde nadelen kan de uitkomst sterk worden beïnvloed door de mogelijkheid of onmogelijkheid van een ondervraagde om daadwerkelijk het opgegeven bedrag te betalen. Daarnaast kan in een bepaalde regio waar de inwoners niet of nauwelijks over privémiddelen beschikken de waarde van een goed of dienst, bijvoorbeeld een stuk natuur, naderen tot nul. Dit zou tot maatschappelijk ongewenste conclusies kunnen leiden. Verder is de methode steeds beperkt tot een bepaald facet van de welvaart en zeer arbeidsintensief. Dit betekent dat de methode niet geschikt is voor het berekenen van de verandering van de welvaart over het totale terrein van het handelen van de gemeentelijke overheid.

Stiglitz<sup>137</sup> stelt dat economen menen dat de basis voor de berekening van een verandering van de welvaart is "willingness to pay". Het probleem is echter dat "willingness to pay" alleen via enquêtes en beperkt tot een specifiek onderwerp kan worden berekend waarbij het nagenoeg onvermijdelijk is dat burgers bij het beantwoorden van de enquêtevragen strategische antwoorden geven. Dat wil zeggen dat de antwoorden worden beïnvloed door het belang dat de burgers bij de enquête hebben. Daarmede is tegelijkertijd de zwakte van het op deze wijze meten van de individuele welvaart en/of de groepswelvaart weergegeven. In dit verband is het interessant dat de filosoof Kant<sup>138</sup> helder heeft uiteengezet dat een subjectief oordeel, en daar gaat het bij meten van de subjectieve welvaart over, slechts als gerechtvaardigd is aan te merken indien dit oordeel is gegeven zonder dat het subject daar enig belang bij heeft. Aan dit criterium kunnen welvaartsenquêtes vaak niet voldoen.<sup>139</sup>

De conclusie voor deze studie is dat de methode waarbij een verandering van de welvaart wordt berekend via ondervraging van personen niet geschikt is om het totaal van het gemeentelijk overheidsbeleid in welvaartstechnische zin te waarderen. Daarvoor zijn er teveel onderwerpen in een gemeente aan de orde, waarbij elk onderwerp een relatief complex onderzoek, met alle mogelijke kanttekeningen bij de uitkomst, zou vereisen.

In de literatuur worden, naast de hierboven genoemde methodes, meerdere methodes aangegeven waarmee de waardering van een bepaald goed of een bepaalde dienst kan worden berekend. Hieronder worden elf methodes nader gezien. Alle elf zijn, behalve de intrinsieke waardemethode, gebaseerd op de indirecte methode, dat wil zeggen dat ze zijn gebaseerd op waargenomen of waar te nemen aspecten en niet op basis van onderzoeksvragen gesteld aan individuen. De eerste acht betreffen voornamelijk methodes voor het waarderen van de

<sup>137</sup> J.E. Stiglitz, "Economics of the Public Sector", Third Edition, 2000, blz. 105

<sup>138</sup> E. Kant, "Kritik der Urteilskraft", 1796.

<sup>139</sup> In de Verenigde Staten heeft het NOAA-panel (NOAA = National Oceanic & Atmospheric Administration, US Department of Commerce) geconcludeerd dat onder bepaalde voorwaarden CVM-studies bruikbare informatie kunnen geven en in staat zijn om schattingen te produceren die betrouwbaar genoeg zijn om het uitgangspunt te zijn voor een juridisch proces van schadeschatting, inclusief de niet-gebruikswaarden. Teneinde acceptabel te zijn voor dit doel dienen dergelijke studies de beschreven richtlijnen te volgen. Daarbij is de verwachting dat hoe nauwgezet de richtlijnen worden gevolgd des te betrouwbaarder de resultaten zijn.

natuur en het milieu.<sup>140</sup> De laatste drie methodes kunnen ruimer worden toegepast. De elf methodes zijn:

- Commerciële waardemethode.
- Directe kostenmethode.
- Schaduwprojectmethode.
- Substitutiemethode.
- Bestrijdingskostenmethode.
- Averting Behaviour Methode.
- Herstelkostenmethode.
- Intrinsieke waardemethode.
- Marktwaarderingsmethode.
- Hedonische prijsanalysemethode.
- Reistijdwaarderingsmethode.

### ***Commerciële waardemethode***

De commerciële waarde, ook wel genoemd de productiefactormethode, van de natuur is de waarde die de natuur heeft voor commerciële doeleinden. Bijvoorbeeld voor de horeca, bosbouw, landbouw, waterkrachtcentrales en mijnbouw. Het nadeel van deze waarderingsmethode is dat natuur waar commerciële activiteiten niet lonend zijn weinig of geen waarde bezit. In zijn algemeenheid leidt dit tot een onderschatting van de waarde van o.a. de intrinsieke waarde van de natuur (het overleven van flora en fauna) en de belevingswaarde. Deze methode is daarom niet geschikt voor toepassing in deze studie.

### ***Directe kostenmethode***

De directe kostenmethode is verwant met de commerciële waardemethode. Deze methode schat de waarde van commerciële effecten van gereduceerde vervuiling. Bijvoorbeeld als kosten worden gemaakt voor het reduceren van een bepaalde vervuiling kan dit commercieel voordeel opleveren voor bijvoorbeeld vissers, bosbouw en landbouw. De waarde van deze effecten wordt geschat als zijnde de besparing in kosten voor bedrijven en consu-

---

<sup>140</sup> Een gedeelte van de methodes wordt beschreven door Ruijgrok, Brouwer en Verbruggen in: "Waardering van Natuur, Water en Bodem in Maatschappelijke Kosten-Baten Analyses, Een handreiking ter aanvulling op de leidraad OEI", Witteveen en Bos, 1 december 2004.

menten. Als waarderingsmethode is het uitgangspunt zeer beperkt en gericht op specifieke punten. Ook deze methode is daarom niet geschikt voor toepassing in deze studie.

### ***Schaduwprojectmethode***

Deze methode berekent de monetaire middelen die nodig zijn om de negatieve gevolgen van een verandering in de fysieke omgeving op een andere plaats te compenseren. Dus een stuk natuur wordt opgeofferd, maar elders weer opgebouwd. Die andere plaats is dan bijvoorbeeld een weiland, akkergebied of water. De overheid heeft regels opgesteld die waarborgen dat bij het verlies van natuur-, landschap- en boswaarden dit verlies elders wordt gecompenseerd. Uitgangspunt van dit compensatiebeginsel, zoals vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte, is dat er geen nettoverlies aan natuur-, bos- en landschapswaarden plaatsvindt. Aantasting van deze waarden en belangen kan alleen overwogen worden indien maatschappelijke ontwikkelingen in uitzonderingsgevallen aantasting noodzakelijk maken. Belangrijk hierbij zijn de definities van natuur-, bos- en landschapswaarden.<sup>141</sup>

Natuurwaarden: alle terreinen en landschapselementen die van overheidswege bescherming genieten als natuurgebied respectievelijk met het oog op natuurbehoud of behoud van bedreigde of beschermde soorten.

Landschapswaarden: alle landschapselementen die van overheidswege een beschermde status genieten op grond van hun landschappelijke waarde.

Boswaarden: bosgebieden en opgaande begroeiingselementen die onder de Boswet vallen.

Deze methode veronderstelt dat de nieuwe plaats geen natuur is, maar door de verplaatsing tot natuur wordt gepromoveerd. Indien natuurwaarden, landschapswaarden en boswaarden zouden worden gedefinieerd als: "Natuur is alle grond- en wateroppervlak waarop zich geen infrastructuur, van welke aard ook, bevindt", dan wordt met de schaduwprojectmethode wel degelijk natuur opgeofferd. Volgens het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) vult de Nederlandse bevolking het begrip natuur zeer divers in, variërend van "zee, zon en wind" tot "bomen, rietzangers en hooglanders". Een sluitende definitie is, volgens LNV, niet eenvoudig en ook niet zinvol als het begrip breed wordt gehanteerd. LNV gaat uit van een breed natuurbegrip: "van voordeur tot Waddenzee". Alle vormen van natuur zijn waardevol. Naast natuur wordt door LNV ook het begrip landschap veelvuldig gebruikt.<sup>142</sup>

De schaduwprojectmethode kan natuurlijk niet oneindig worden herhaald. In de praktijk wordt deze methode in Nederland toegepast met name als het gaat om waardevolle natuur te verplaatsen naar gebieden met, in de ogen van de overheid, minder waardevolle natuur. De opoffering van natuur wordt bij deze methode niet monetair gewaardeerd, anders dan

<sup>141</sup> Overgenomen uit Besluit van Gedeputeerde Staten van Limburg d.d. 12 november 2002, Prov. Blad 2002, nr. 59. Per provincie kunnen de definities enigszins afwijken.

<sup>142</sup> LNV, "Natuur voor mensen, mensen voor natuur, Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw", juli 2000.



het inzichtelijk maken van de kosten van de verplaatsing. Voor deze studie is deze methode niet geschikt.

### ***Substitutiemethode***

Deze methode berekent de monetaire middelen die nodig zijn voor het elimineren of mitigeren van een negatieve verandering van de welvaart. Ter illustratie, een wetland heeft een sponswerking als het gaat om wateropname. In die zin heeft wetland een overstromingsbeschermende functie. Indien het wetland er niet zou zijn zou er, om dezelfde mate van overstromingsbescherming te krijgen, bijvoorbeeld een dijk moeten worden aangelegd. De kosten van dijkaanleg die worden bespaard door de aanwezigheid van het wetland worden in de substitutiemethode gebruikt om de waarde van overstromingsbescherming van het wetland te schatten.

Ook deze waarderingsmethode wordt in deze studie niet toegepast. Het besluit van de overheid, bijvoorbeeld de aanleg van wetland, wordt gezien vanuit de welvaartsconsequenties voor de huishoudens. Daarbij spelen zaken als andere mogelijkheden om hetzelfde doel te bereiken geen rol. De aanleg is een gegeven. Een ander voorbeeld zijn de kosten die gemaakt moeten worden om bijvoorbeeld woningen vaker te moeten schilderen als gevolg van luchtverontreiniging. De kosten van de luchtverontreiniging zijn dus gelijk aan het vaker schilderen van woningen. De oorzaak wordt niet weggenomen maar voor het gevolg wordt "gecompenseerd".

### ***Bestrijdingskostenmethode***

De Bestrijdingskostenmethode, ook wel preventiekostenmethode of vermijdingskostenmethode genoemd, bepaalt de kosten van reeds getroffen of nog te treffen maatregelen om ongewenste veranderingen in natuur en milieu, bijvoorbeeld een klimaatverandering, te voorkomen, te vermijden of te bestrijden. Deze kosten worden aangeduid als "milieukosten". Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) berekent jaarlijks de totale milieukosten in Nederland van bedrijven, landbouw en waterschappen gerelateerd aan water, bodem en lucht. Voor de kosten gerelateerd aan natuur wordt in Nederland meestal gekeken naar de uitgaven die met name door de overheid en natuurbeschermingsorganisaties worden gedaan voor natuurbescherming. Het doel van deze methode is dat enerzijds in beeld wordt gebracht welke natuur- en milieubescherpende maatregelen reeds worden getroffen en wat de kosten en effectiviteit hiervan zijn, en anderzijds welke aanvullende maatregelen getroffen kunnen worden voor het bereiken van bestaande natuur- en milieudoelstellingen of om een (verdere) achteruitgang van natuur en milieu te voorkomen. Deze methode is te beperkt om in deze studie te worden gebruikt.

### ***Averting Behaviour Methode***

Met behulp van de "Averting Behaviour" methode, ook wel genoemd de "Defensive Expenditures" methode, worden de uitgaven en kosten van maatregelen berekend, waarmee huishoudens een achteruitgang van natuur of milieu in hun directe woon- en leefomgeving trachten te voorkomen of te herstellen. Bijvoorbeeld door het laten installeren van dubbel-

glas in een woning. Het betreft meestal veranderingen in natuur en milieu waarop individuele huishoudens zelf geen invloed hebben, maar tegen de negatieve effecten waarvan ze zich wel trachten te beschermen. Ook deze methode wordt in deze studie niet toegepast.

### ***Herstelkostenmethode***

De herstelkostenmethode berekent de kosten van maatregelen die dienen om een achteruitgang of verlies van natuur en milieu als gevolg van een project of een activiteit te herstellen. In deze studie wordt deze methode niet gebruikt.

### ***Intrinsieke waardemethode***

De intrinsieke waarde is gelegen in het behoud van dier- en plantsoorten voor de huidige en toekomstige generaties. De waarde via deze methode kan alleen worden bepaald door enquêtes waarbij de bereidheid tot betalen voor een specifiek gebied wordt vastgesteld. In deze studie wordt deze methode niet gebruikt.

Alvorens verder te gaan met het bespreken van de drie resterende waarderingsmethodes is het nuttig bij de bovengenoemde waarderingsmethodes voor natuur en milieu een aantal algemene opmerkingen te maken. In diverse welvaartsstudies is het onderwerp "natuur" een dominant en lastig item. Natuur is een schaars goed dat op diverse manieren kan worden aangewend en worden gezien. Bijvoorbeeld natuur te zien om de natuur, het gebruik van de natuur voor toerisme en recreatie, gezondheid door de natuur, waterhuishouding door de natuur, productie en natuur, wonen in de natuur, milieukwaliteit door de natuur en strategische voorraad.

In de literatuur worden voor elk van deze elementen aparte berekeningen toegepast om de waarde van een bepaald element weer te geven. Een goed overzicht daarvan is te vinden bij Sinden en Worrell.<sup>143</sup>

Gezien de complexiteit en het multifunctionele karakter van de natuur zijn de ermee verbonden welvaartseffecten divers en heterogeen van aard. De economische waarde van de natuur wordt in de literatuur derhalve opgesplitst in een aantal waardecategorieën. Ten eerste is er het onderscheid tussen gebruikswaarde en niet-gebruikswaarde. Gebruikswaarde kan weer verder worden opgesplitst in directe gebruikswaarde en indirecte gebruikswaarde. Directe gebruikswaarde betreft het nut dat individuen aan de huidige interactie met het gebied ontleen. Indirecte gebruikswaarde weerspiegelt het nut van de consumptie van goederen en diensten die dankzij het bestaan van de natuur geleverd kunnen worden. Niet-gebruikswaarde heeft onder meer betrekking op het nut dat mensen ontleen aan de wetenschap dat planten en dieren een plek voor zichzelf hebben. Verder valt hieronder de waardering voor mogelijk toekomstig gebruik en de waardering voor de beschikbaarheid van natuur voor toekomstige generaties.

---

<sup>143</sup> John A. Sinden en Albert C. Worrell, "Unpriced Values, Decisions without Market Prices", Wiley-Interscience Publications, New York, Chichester, Brisbane, Toronto, 1979.

De niet-gebruikswaarde wordt soms ook wel intrinsieke waarde genoemd. Wanneer men dit letterlijk opvat als waarde voor zichzelf, is dit eigenlijk geen goede benaming. De niet-gebruikswaarde is immers gelijk aan de welvaart die de mens ontleent aan het bestaan van de natuur en niet de welvaart die de natuur (planten en dieren) er zelf aan ontleent. De niet-gebruikswaarde kan worden onderverdeeld in een bestaanswaarde, een optiewaarde en een verervingwaarde. De bestaanswaarde is gelijk aan de waarde die de huidige generatie hecht aan het bestaan van de natuur, ongeacht het gebruik van de natuur. Onder optiewaarde wordt verstaan de waarde die de mens hecht aan het openhouden van de mogelijkheid van toekomstig gebruik door de huidige generatie. De verervingwaarde is de waarde die de mens hecht aan het openhouden van de mogelijkheid van toekomstig gebruik door toekomstige generaties. Omdat het hier gaat om de mogelijkheid tot eventueel gebruik en niet om daadwerkelijk gebruik, worden deze twee waardecomponenten als onderdeel van de niet-gebruikswaarde beschouwd. In de praktijk zijn bestaanswaarden, optiewaarden en verervingwaarden veelal lastig van elkaar te onderscheiden. Uiteindelijk weerspiegelt de intrinsieke waarde het belang van het ecosysteem voor het behoud van bepaalde soorten én het belang van het ecosysteem voor het functioneren van andere ecosystemen.

De overheid voert beleid ten aanzien van elk van deze aspecten. De daarbij behorende beleidsdoelstellingen kunnen niet onafhankelijk van elkaar worden gerealiseerd, omdat ontwikkelingen in het ene aspect, bijvoorbeeld de bedrijvigheid, gevolgen zullen hebben voor de andere aspecten, te weten de leefruimte van de mensen. Bij de vormgeving van het beleid ten aanzien de ruimtelijke ordening gaat het dus om een integrale afweging van verschillende alternatieven.

De toepassingsmogelijkheden voor de verschillende waarderingsmethoden zijn vaak divers. Dat wil zeggen, in voorkomende gevallen zijn meerdere waarderingsmethoden mogelijk. De vraag welke waarderingsmethode het meest geschikt is, hangt af van de waardecategorie van natuur en of het om een ex-ante- of een ex-postwaardering gaat. Bij het verzamelen van data kan onderscheid worden gemaakt tussen de twee methoden van data verzamelen, namelijk "in depth" en "benefittransfer". Benefit transfer betreft het transfereren van bestaande schattingen van waarden voor ongeprijsde goederen naar een studie die verschilt van de studie waarvoor de waarden oorspronkelijk zijn geschat. Ter onderscheid van benefit transfer wordt het zelf uitvoeren van een waarderingsmethode ook wel een "in depth" studie genoemd. Een belangrijk argument voor het gebruik van benefittransfer is dat het een kosten- en tijdbesparende methode is om data te verzamelen. Het doen van een enquête leidt tot hoge kosten. Als er bijvoorbeeld nog geen recreatiegebied is kan het gebruik van benefittransfer een oplossing zijn voor het waarderen van dit nog niet gerealiseerde recreatiegebied.

Natuur als productieruimte kan worden gewaardeerd met de commerciële waardemethode. Voor natuur als ruimte voor recreatie kan de reistijdwaarderingmethode worden toegepast. Bij de reistijdwaarderingmethode wordt als waarderingsmaatstaf aangenomen de hoeveelheid geld en tijd uitgedrukt in geld die mensen spenderen aan een reis naar een natuurgebied als indicatie voor de recreatieve gebruikswaarde van het natuurgebied. Het model veronderstelt dat mensen natuurgebieden bezoeken tot het moment dat de marginale waarde van het laatste bezoek gelijk is aan reiskosten van het bezoek. Dit betreft zowel feitelijke

kosten van afschrijving, benzine en dergelijke, als de monetaire waardering van tijd. De vraagcurve voor recreatie wordt verkregen door de reiskosten te beschouwen als de prijs voor recreatie. Een moeilijk onderdeel van deze methode is de waardering van tijd. Zo kunnen mensen ook nut aan de reis zelf ontleen; het is moeilijk om de waardering voor tijd hieraan aan te passen. Verder is het moeilijk om relevante reiskosten te distilleren indien het bezoek aan een natuurgebied slechts een deel van het reisdoel is.

Voor de overige nuttige elementen die verbonden zijn aan het bezit van natuur is vaak de methode van "bereidheid tot betalen", welke bereidheid wordt berekend op basis van enquêtes, de enige manier om aan een bepaald element een waarde te verbinden. Deze methode voor het berekenen van de waarde van de natuur is echter niet onomstreden. Daarbij komt dat door het multifunctionele karakter van de natuur eigenlijk alle waarderingsmethodes bij elkaar dienen te worden opgeteld om de werkelijke waarde van een stuk natuur te kunnen weergeven.

De Nederlandse overheid spant zich op vele terreinen met een breed scala van maatregelen in voor de natuur waaronder het waarden in geld voor alle waardecategorieën die betrekking hebben op de natuur. De mening van de regering<sup>144</sup> over het gebruik van de diverse waarderingsmethodes is als volgt:

"Het is buitengewoon lastig de economische waarde van de groene ruimte kwantitatief vast te stellen. Er zijn veel verschillende waarderingsmethodieken. Deze leiden tot sterk uiteenlopende schattingen. Bovendien moet de waarde die de consument verbindt aan de groene ruimte worden afgewogen tegen de waarde die de consument hecht aan nieuwe landelijke woonmilieus en grotere woonkavels. Met andere woorden het gaat om een complexe afweging van uiteenlopende kosten en baten".

In dit kader is in 1995 door de Tweede Kamer gevraagd om "voor milieukosten gecorrigeerde" nationale rekeningen.<sup>145</sup> De regering heeft dit verzoek geplaatst in de bredere context van de gehele informatievoorziening over de samenhang tussen economische groei, werkgelegenheid en ontwikkelingen in de kwaliteit van het milieu. Voor het beleid is het van belang om gegevens over enerzijds het nationaal inkomen en anderzijds daarbij behorende milieueffecten naast elkaar te plaatsen. Zowel de Nederlandse regering als het Parlement, achten het Bruto Nationaal Product (BNP)<sup>146</sup> een beperkte maatstaf voor het weergeven van de welvaart van een land. Dit wordt door de regering als volgt verwoord:<sup>147</sup>

<sup>144</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 570, nr. 10 27.

<sup>145</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, Motie van het lid Wolffensperger, voorgesteld 21 september 1995, vergaderjaar 1995-1996, 24 400, nr. 19.

<sup>146</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, juni 1995, Aangangsel van de handelingen nr. 985. Citaat: "Uit de Nationale Rekeningen worden de leidende economische indicatoren, zoals BNP, nationaal inkomen, etc afgeleid, op basis waarvan het economisch beleid wordt geformuleerd en de effectiviteit daarvan gemeten. Het BNP is een indicator voor de economische prestaties van een land, voorzover het gaat om activiteiten die in geld uitgedrukt worden. Het BNP is een grootheid die op objectieve wijze internationaal meetbaar is en vormt daarmee een basis voor een vergelijking van de economische activiteiten van landen. Algemeen wordt erkend dat economische groei, uitgedrukt als groei van het BNP, een onvolledige indicator is voor de ontwikkeling van de welvaart. Evenmin is groei van het BNP een zelfstandige doelstelling van het beleid. Voor het meten van welvaart zijn ook andere aspecten van belang zoals milieu, werkgelegenheid, veiligheid, gezondheid e.d. In de praktijk wordt het BNP bijna altijd in combinatie met andere kengetallen of indicatoren gebruikt om te beoordelen of het beleid tot maatschappelijk aanvaardbare uitkomsten leidt, bijvoorbeeld voor milieu,

"Het simultaan nastreven van economische, sociale en ecologische vooruitgang is een belangrijke motor voor de welvaartsontwikkeling van ons land. Nederland heeft dan ook hoge ambities op milieugebied. Tegelijkertijd staat het kabinet voor een aanpak waarin het bevorderen van economische groei, werkgelegenheid en een schoon milieu hand in hand gaan. Een evenwichtig groeibeleid beziet onder meer de terreinen inkomen, werk en milieu in hun onderlinge samenhang. Het systeem van Nationale Rekeningen van het CBS geeft een beschrijving van de feitelijke en waarneembare economische gebeurtenissen die zich gedurende een bepaalde periode in een land hebben voltrokken. Het systeem vormt de grondslag voor de berekening van het nationaal inkomen, de optelsom van alle officiële inkomens die feitelijk in een jaar worden verdiend. Het nationaal inkomen kan niet worden gelijkgesteld aan de nationale welvaart van een land. Voor burgers vormt de hoogte van hun inkomen een belangrijke maatstaf voor de ervaren welstand en hun mogelijkheden voor behoeftebevrediging. Tegelijkertijd hechten mensen veel waarde aan zaken die voor de kwaliteit van het bestaan van wezenlijk belang zijn maar niet in geld worden uitgedrukt."

Nederland kent sinds 1987 de Milieueffectrapportage (MER). Een MER is verplicht voor een wettelijk vastgelegde lijst van activiteiten. De MER heeft als doel het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming omtrent activiteiten die belangrijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Voor grote projecten, zoals de aanleg van spoorlijnen, wegen, woonwijken, bedrijventerreinen, elektriciteitscentrales en afvalverbrandingsinstallaties dient een MER te worden opgesteld. Uitsluitend de milieueffecten van een plan worden gemeten, veelal in fysieke eenheden. Milieueffecten van alternatieven worden onderling vergeleken. Een MER richt zich op milieueffecten terwijl een welvaartsanalyse een veel breder bereik heeft. De MER komt daarmee in feite neer op een monocriteriumanalyse. De MER is derhalve geen evaluatiemethode maar een methode die input levert voor de evaluatie.

Het moneteriseren van natuur- en milieuwaarden kan bijdragen aan een verbetering van het economisch afwegingsproces bij beleidsbeslissingen van de overheid. Teneinde een afwegingsproces te structureren en transparant te maken is het belangrijk als zaken in dezelfde dimensie, dat wil zeggen in geld, kunnen worden weergegeven. Om diverse zaken af te wegen gelden nog steeds de woorden van Pigou dat:

"The one obvious instrument of measurement available in social life is money".

Echter ondanks veel publicaties van vele auteurs, instituten en overheden, nationaal en internationaal, is het nog niet gelukt de natuur en het milieu op een voor allen bevredigende wijze monetair te waarderen.<sup>148</sup> Het Department of Economics Center for Economic Research Tilburg University<sup>149</sup> zegt over de waarderingsmethodes het volgende:

---

werkgelegenheid en koopkracht. Welke indicatoren voor deze politieke afweging worden gebruikt, hangt af van de specifieke situatie."

<sup>147</sup> Brief van de minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1995-1996, 24 400 XIII, Nr. 48.

<sup>148</sup> Het Ruimtelijk Planbureau stelt in haar notitie "Ruimtelijke ordening als het afwegen van belangen" van 15 september 2003 op blz. 8: "Ook de pogingen in de wetenschap, gebaseerd op het onderscheid tussen belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde, zijn slechts bedoeld als poging tot rubricering: zij leiden niet tot een bruikbaar afwegingskader". De notitie betreft een onderzoek naar pogingen om een overkoepelende ruimtelijke "waarde" te ontwikkelen.

<sup>149</sup> December 2000.

"It is easy to say that the policy should be based on a cost-benefit analysis and that all values should be taken into account, but the problem is how to determine some of these values. What is the value of biodiversity or the amenities of a forest? What are the expected costs of climate change? A lot of research is performed on valuation techniques and applications, but one cannot say that methods and results are generally accepted. Much more research is needed".

Belangrijk is de vraag of de natuur en het milieu als geheel wordt gewaardeerd of alleen een bepaald aspect, bijvoorbeeld de recreatieve waarde of de commerciële waarde. De recreatieve waarde of de commerciële waarde is natuurlijk lager dan de totale waarde. In de totale waarde zijn ook zaken als belevingswaarde en de intrinsieke waarde opgenomen. De vraag is of niet moet worden erkend dat de totaliteit van de waarde van de natuur en het milieu niet monetair is te waarderen op een voor allen bevredigende wijze? Monetarisering veronderstelt immers dat bijvoorbeeld natuur het equivalent is van geld. Er is dan een indifferente preferentie tussen het bezit van natuur en het bezit van geld. Dat heeft een grens voor die facetten van de natuur die essentieel zijn voor het leven van de mens en waarvoor geen alternatieven zijn. De keuze om natuur om te zetten in geld is dus niet altijd aanwezig. Dit dilemma beperkt het monetariseren van de natuur in belangrijke mate. Het is dan een politieke beslissing, waarbij de overweging kan zijn dat het subjectieve nut van de opoffering van natuur opweegt, of meer dan opweegt, tegen het subjectieve nut dat de maatschappij verkrijgt door natuur op een andere wijze aan te wenden. Op zich kan een politieke beslissing gerechtvaardigd zijn. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk 16 miljoen mensen te huisvesten op één vierkante kilometer. Voor het huisvesten in Nederland van 16 miljoen mensen is het onmogelijk de natuur niet aan te tasten.

Bij nieuwe infrastructuurprojecten gaat, bijna onvermijdelijk, een stuk natuur verloren. Althans indien onder natuur alle grond en water wordt verstaan waarop zich geen infrastructuur bevindt. Indien natuur alleen wordt gezien als die delen van het landschap die zeer waardevol worden geacht kan verlies aan natuur worden gecompenseerd. Ik meen dat dit een transformatie is en geen compensatie. Het kan wenselijk zijn dat in een onderbevolkt land natuur wordt opgeofferd om tot een leefbare samenleving te komen. Een leefbare samenleving vereist een minimaal aantal burgers. Dat is nodig voor bijvoorbeeld de arbeidsverdeling, de gemeenschappelijke voorzieningen en de sociale contacten. In Nederland is daar reeds lang aan voldaan. Binnen een zekere afstand is "alles bereikbaar" en is de leefbare samenleving op dat punt gerealiseerd. Uitbreiding van infrastructuur is dus nodig om aan andere behoeften te voldoen.

De natuur is voor de huidige generatie en vele komende generaties van groot belang. Aan de andere kant hebben gemeenten een taak in het voorzien van voldoende terreinen voor woningbouw, bedrijven en wegen. Deze behoeften zijn een gevolg van toeneming van de bevolking, gezinsverdunding, vraag naar producten, werkgelegenheid en snellere verbindingen. Het is de gemeente die in feite aan de maatschappelijk gestelde behoefte dient te voldoen. Het omzetten van natuur in infrastructuur is een bewust gevolg van de maatschappelijke vrijheid het eigen leven in te richten en daarbij het verlies aan natuur op de koop toe te nemen. Alle gemeentes tezamen dienen te zorgen voor voldoende woningen in Nederland om aan de behoeften van de huishoudens te voldoen. De vraag naar woningen, en infrastructuur in zijn algemeenheid, is in feite voor een gemeente een exogeen gebeuren. Een gemeente verkrijgt als het ware een "bouwopdracht", van hogere overheden of vanuit

de maatschappij, om aan de vraag te voldoen. Het voldoen aan de vraag heeft een positief effect op de welvaart van de huishoudens die nieuwe woningen betrekken en op andere huishoudens die daardoor kunnen "doorstromen" naar eventueel vrijkomende woningen, het positieve effect op de werkgelegenheid bij het realiseren van een bedrijfsterrein en het positieve effect op de reistijden bij het aanleggen van een weg. De rem op nieuwe infrastructurele werken in een gemeente is, naast de financiële consequenties, de opoffering van natuur die onverbreekelijk daaraan is verbonden. Een groot aantal huishoudens in een gemeente zal woningbouw, bedrijventerreinen en wegen noodzakelijk en positief voor de welvaart achten doch het verlies aan natuur als een negatief aspect voor de welvaart ervaren. Voor deze studie is de conclusie dat de plus en de min tegen elkaar wegvallen waardoor het totaal resultaat voor de welvaart neutraal is. Deze aanname lijkt redelijk omdat ook de huishoudens die geen voordeel hebben van uitbreiding van de infrastructuur, bijvoorbeeld met woningbouw, nochtans hun welvaart zien stijgen als zijnde huishoudens die potentieel gebruik kunnen maken van de nieuwe infrastructuur en omdat ook deze groep van huishoudens andere groepen van huishoudens die wel gebruik maken van de nieuwe infrastructuur meer welvaart gunnen. Wat blijft is het nadeel voor eventuele gehinderden en/of in specifieke gevallen het voordeel voor bepaalde huishoudens van nieuwe infrastructuur. Dit leidt tot welvaartsverlies of welvaartswinst.

We keren nu terug naar de resterende waarderingsmethodes zijnde de Marktwaarderingsmethode, de Hedonische prijsanalysemethode en de Reistijdwaarderingsmethode. Hieronder worden deze methodes beschreven.

### ***Marktwaarderingsmethode***

De marktwaarderingsmethode kan in veel gevallen worden toegepast. Het is een eenvoudige methode omdat alleen de vraag hoeft te worden beantwoord wat de marktprijs van iets is. Omdat in het geval van een gemeentelijke overheid in haar relatie tot de huishoudens in een gemeente niet kan worden gesproken van een "markt" komt deze methode niet in aanmerking voor gebruik in deze studie.

### ***Hedonische prijsanalysemethode***

De hedonische<sup>150</sup> prijsanalysemethode berekent prijsverschillen, met name van woningen, als gevolg van veranderingen of verschillen in de fysieke omgeving. De gedachte bij de hedonische benadering is dat veranderingen van de welvaart als gevolg van een verandering in de fysieke omgeving worden weergegeven in de prijzen van vergelijkbare woningen. De hedonische prijsanalyse gaat er vanuit dat de waarde van een goed of een dienst mede wordt bepaald door omgevingsvariabelen doordat deze in de prijs zijn opgenomen (internalised). Deze methode gaat uit van gebleken voorkeuren (revealed preferences) waarbij

---

<sup>150</sup> Het Griekse woord *hèdonè* betekent genot, lust, vreugde. Hedonisme is de levensinstelling die genot, lust en vreugde het belangrijkste vindt. De bevrediging van de eigen verlangens staat centraal; dat wat men zelf prettig, leuk, spannend en fijn vindt.

het uitgangspunt is het marktgedrag van de huishoudens met bijbehorende prijzen. Het zijn dus de voorkeuren van de huishoudens zoals deze zich hebben voorgedaan.

Daar alle huishoudens een woning hebben is de hedonische prijsanalysemethode zeer geschikt voor het berekenen van welvaartsveranderingen indien omgevingsvariabelen veranderen. In omgevingsvariabelen zijn een groot aantal zaken verdisconteerd, zoals bijvoorbeeld lawaai, uitzicht, groenvoorzieningen en nabijheid van winkels en scholen. Al deze omgevingsvariabelen werken positief of negatief op de prijs van een huis. Door de prijs van gelijksoortige huizen te vergelijken in een toestand met verschillende omgevingsvariabelen ontstaat een beeld van de prijs die een gemiddeld huishouden aan het hebben van of juist vermijden van een bepaald aspect van een omgevingsvariabele hecht. De methode veronderstelt het hebben van een voldoende aantal vergelijkbare zaken en de keuzevrijheid van subjecten. Daar de keuzevrijheid beperkt wordt door het beschikbare inkomen of vermogen geeft de methode geen compleet beeld van de subjectieve welvaart. Iemand met een laag inkomen heeft vaak niet de keuzemogelijkheid van het wonen aan de rand van een bos; terwijl een miljardair normaal gesproken wel de mogelijkheid heeft een optimale woonplaats uit te zoeken. Nochtans is deze methode de best denkbare als het gaat om het op objectieve wijze vaststellen van waarden waarbij omgevingsvariabelen een rol spelen.

Bij de hedonische prijsanalyse moet een keuze worden gemaakt welke onafhankelijke variabelen bij de berekening worden betrokken. Dit probleem kan worden ondervangen door alle denkbare variabelen bij de berekening te betrekken. Een aantal variabelen kunnen gecorreleerd zijn. Bijvoorbeeld een autoweg produceert geluid en minder zuivere lucht. De juiste methode zou zijn de variabelen afzonderlijk te waarderen en op te tellen om tot het totaalresultaat te komen. Echter een huishouden dat wordt geconfronteerd met de aanleg van een nieuwe autoweg zal de hieruit voortvloeiende variabelen als één geheel ervaren waarbij het nettoresultaat wordt vertaald in de verandering van de waarde van het onroerendgoed.

Er zijn redenen aan te nemen dat een verandering in de marktprijs van het onroerendgoed niet steeds de werkelijke welvaartsverandering voor de individuele huishoudens reflecteert. Om aan de voorwaarde te voldoen dat in de marktprijs inderdaad alle positieve en negatieve effecten worden verwerkt is het nodig:

- Dat alle kopers/huurders volledig zijn geïnformeerd over alle aspecten die aan een bepaalde locatie zijn verbonden.
- Dat alle huishoudens in de positie zijn hun onroerendgoed te verruilen voor een plaats waar de situatie is zoals deze was, voordat een externe wijziging optrad. Hier spelen met name de verhuiskosten en andere aspecten verbonden aan een verhuizing een dominante rol.

Voor deze aspecten dient de verandering in één of meer omgevingsvariabelen wel in zekere mate significant te zijn. Alleen dan komt, bij een negatieve beïnvloeding, een huishouden in aanmerking voor de volledige "verhuiscompensatie". Het gaat er daarbij niet om of een



gemeente al die kosten betaalt (dat zal zeker niet het geval zijn) of dat een huishouden daadwerkelijk verhuist, maar om de negatieve verandering van de welvaart te berekenen naar objectieve maatstaven. Bij minder ernstige verstoringen van één of meerdere omgevingsvariabelen of bij een positieve ontwikkeling komt alleen de verandering van de waarde van het onroerendgoed aan de orde. Er bestaan diverse studies waarbij met behulp van de hedonische prijsanalyse de waardeverandering wordt bepaald van een woonhuis bij de verandering van de geluidshinder per 1 dB(A).<sup>151</sup> De diverse studies zijn uiteraard land en plaats gebonden. In deze studie wordt dan ook steeds de waardeverandering van de woning als gevolg van een fysieke verandering bepaald door plaatselijke deskundigen. Speciaal daarvoor opgeleide makelaars/taxateurs in onroerendgoed of speciale expertise-bureaus worden geacht daarover een objectief oordeel te kunnen geven.

Bij een ernstige verstoring in een omgevingsvariabele is een (fictieve) verhuizing van een huishouden noodzakelijk om de verandering van welvaart te kunnen berekenen. Teneinde de verstoring te ontlopen zou dit huishouden een andere gelijksoortige woning dienen te betrekken waar de woonsituatie op hetzelfde niveau is als voor de verstoring. De kosten die aan een dergelijke verhuizing zijn verbonden betreffen:

- Waardedaling oorspronkelijke woning.
- Makelaarscourtage.
- Overdrachtsbelasting.
- Verhuiskosten.
- Inrichtingskosten.

De waardedaling van de oorspronkelijke woning kan worden bepaald door een daartoe gespecialiseerd expertisebureau. De makelaarscourtage en de overdrachtsbelasting behoren tot de zogenaamde transactiekosten. Het Centraal Planbureau (CPB)<sup>152</sup> stelt:

"The total monetary transaction costs (the sum of taxes and fees) in the Netherlands are about 12 percent of the property value, approximately 50 percent of average annual income (OECD, 1999)."

In deze studie wordt deze norm aangehouden voor de berekening van het makelaarscourtage en de overdrachtsbelasting. Als norm voor de verhuiskosten (het verplaatsen van de inventaris van een woning) wordt uitgegaan van 1,5 % van de waarde van de woning voor de verandering in de omgevingsvariabele. Als norm voor de inrichtingskosten wordt

---

<sup>151</sup> Een vergelijking tussen meerdere studies geeft aan dat bij een stijging van de geluidshinder, met als uitgangspunt een geluidshinder van 30 dB(A), de gemiddelde uitkomst is een verlaging van de prijs van een woonhuis met 0,62 % per 1 dB(A) stijging van de geluidshinder.

<sup>152</sup> Centraal Planbureau (CPB) Discussion Paper, "New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility", may 2003.

uitgegaan van de verhuiskostenvergoeding die geldt voor rijksambtenaren. Deze verhuiskostenvergoeding bedraagt 12 % van het bruto-jaarsalaris.

De totale verandering van de welvaart is dus de som van de waardeverandering van de woning plus de transactiekosten plus de verhuis- en inrichtingskosten. Een voorbeeld ter verduidelijking. Door additionele geluidsoverlast als gevolg van een besluit van de gemeentelijke overheid dient een huishouden teneinde in dezelfde welvaartssituatie te blijven, de huidige woning te verkopen en elders een nieuwe woning aan te kopen. Stel de waarde van de huidige woning voor de verandering in de omgevingsvariabele op € 200.000 en het bruto huishoudinkomen op € 50.000 per jaar. De waardevermindering van de huidige woning wordt bepaald op € 25.000. Het welvaartsverlies voor dit huishouden is dan:

Waardevermindering woning	=	€ 25.000
Transactiekosten 12% * € 200.000	=	€ 24.000
Verhuiskosten 1,5% * € 200.000	=	€ 3.000
Inrichtingskosten 12 % * € 50.000	=	<u>€ 6.000</u>
Totaal éénmalig welvaartsverlies	=	€ 58.000

Bij een verandering in een omgevingsvariabele kunnen zich 3 situaties voordoen:

- (1) De verandering is naar algemeen maatschappelijk inzicht marginaal.
- (2) De verandering leidt er toe dat een huishouden in aanmerking komt voor een vergoeding in het kader van de gemeentelijke planschaderegeling.
- (3) De verandering is dermate substantieel dat de woning dient te worden geamoveerd of dat een (fictieve) verhuizing gerechtvaardigd is.

ad. (1). Voor het oprichten van infrastructurele werken of veranderingen is soms een bouwvergunning nodig en soms niet. Indien geen bouwvergunning is vereist wordt aangenomen dat de verandering in de infrastructuur geen invloed heeft op de welvaart van één of meer huishoudens. Voor infrastructurele werken waarbij wel een bouwvergunning is vereist heeft het overgrote deel van deze bouwvergunningen slechts een marginaal effect voor de welvaart van derden. Dit marginale effect kan zowel positief als negatief zijn. In de berekening van de verandering van de welvaart worden deze marginale wijzigingen niet meegenomen. Toch kan een afgegeven bouwvergunning in een specifieke situatie een verandering van de welvaart van één of meerdere huishoudens betekenen. In de analyse van de welvaartsveranderingen in een bepaalde periode dienen aldus alle verstrekte bouwvergunningen afzonderlijk te worden beoordeeld.

ad. (2). Indien een huishouden in het kader van de planschaderegeling een vergoeding voor geleden planschade van de gemeente verkrijgt, dient het aldus ontvangen bedrag in mindering te worden gebracht op het welvaartsverlies als gevolg van de verandering van de omgevingsvariabele.

ad. (3). Indien een verandering van een omgevingsvariabele dermate substantieel is dat door de overheid wordt besloten dat amovering van de woning noodzakelijk is, betaalt de overheid alle kosten verbonden aan een verhuizing. Het huishouden wordt daardoor gebracht in eenzelfde welvaartssituatie als voor de verandering in de omgevingsvariabele. Het saldo van het welvaartsverlies en de welvaartswinst is daarbij nul. In het geval dat er niet wordt geamoveerd, maar een verhuizing is gerechtvaardigd, dan wordt het welvaartsverlies berekend zoals hierboven aangegeven.

Bij een verbetering van één of meer van de omgevingsvariabelen wordt alleen de waardeverandering van het onroerendgoed berekend als een verandering van de welvaart. Een verhuizing is dan immers niet aan de orde.

In deze studie wordt de hedonische prijsanalyse methode gebruikt als een bepaalde beleidsmaatregel consequenties heeft voor de waarde van de woningen in de omgeving waarin een fysieke verandering plaatsvindt. Bij bepaalde veranderingen in de fysieke structuur kan het zijn dat daarbij niet alleen de woningen in de directe omgeving voor- of nadeel ondervinden, doch in feite in de gehele gemeente, althans in een groot gedeelte van de gemeente, de waarde van de woningen verandert. Bijvoorbeeld bij de aanleg van een openbaar omvangrijk park kan een gemeente als geheel dermate aan leefbaarheid winnen dat deze gemeente als woongebied aantrekkelijker wordt, wat invloed heeft op de waarde van de bestaande woningen in de gehele gemeente. Ook kunnen er positieve effecten zijn van de vestiging van nieuwe bedrijven, musea, overheidsinstellingen, verbetering bereikbaarheid, et cetera. Daarnaast kan een verbetering van de status en het imago van een gemeente, bijvoorbeeld door het bouwen van een bijzonder bouwwerk, een positief effect hebben op de waarde van de woningen in de gehele gemeente. De vraag is dan of deze effecten dienen te worden betrokken bij de berekeningen van de veranderingen van de welvaart van de huishoudens in een gemeente. Verder kan het de vraag zijn of de hierboven genoemde effecten worden gerealiseerd in het jaar van realisatie of dat reeds de aankondiging welke vooraf gaat aan de realisatie tot verandering van de waarde van de woningen kan leiden c.q. of het effect van de verandering een zogenaamd naijl effect heeft waardoor de verandering van de waarde niet of slechts gedeeltelijk plaatsvindt in het jaar van realisatie maar in de daarop volgende jaren.

Een belangrijk aspect daarbij is dat in kosten-baten analyses van de rijksoverheden deze effecten niet worden meegenomen. Dat wil niet zeggen dat deze effecten er niet zijn; maar het geeft wel aan dat deze effecten moeilijk zijn te kwantificeren. De verandering van de prijzen van woningen zijn afhankelijk van meerdere factoren. Bijvoorbeeld de vraag naar woningen, de hoeveelheid nieuw te bouwen woningen en de prijzen van nieuw te bouwen woningen. De in deze studie gekozen oplossing voor het berekenen van welvaartsveranderingen als gevolg van wijzigingen in de fysieke omgeving is met name gebaseerd op het oordeel van deskundigen, veelal makelaars/taxateurs. Daarbij dient het effect van een bepaalde beleidsmaatregel, los van alle overige mogelijke effecten die de prijzen van woningen beïnvloeden, steeds afzonderlijk te worden gezien. In zijn algemeenheid is het effect van een beleidsmaatregel op de directe fysieke omgeving vele malen groter dan het effect op het totaal aan bestaande woningen in een gemeente. Het is ook waarschijnlijk dat

het effect voor het totaal van de woningen in een gemeente veelal marginaal zal zijn indien één en ander wordt gezien voor een specifiek jaar. Daarnaast hebben ook andere actoren dan de gemeentelijke overheid grote invloed op het aanzien en dus op de waarde van woningen in een gemeente. Ook zal het veelal zo zijn dat het realiseren van voorzieningen of projecten met een dermate grote uitstraling dat daardoor de waarde van de woningen in de gehele gemeente, of althans in een belangrijk gedeelte van de gemeente, stijgt, geen gevolg zijn van het autonome gemeentelijke beleid, maar van voorzieningen of projecten gerealiseerd door een hogere overheid. Hierbij te denken aan het stichten van bijvoorbeeld een universiteit, nieuwe rijksdiensten en een autosnelweg. In deze studie zijn deze voorzieningen of projecten geen gevolg van autonoom gemeentelijk beleid en worden als zodanig dus niet meegenomen in de berekening van de verandering van de welvaart. Om praktische redenen wordt in deze studie het eventuele welvaartseffect als gevolg van de waardeverandering van het totale woningbezit in een gemeente niet meegenomen in de berekeningen. In een periode van tientallen jaren en wellicht voor sommige gemeenten een ontwikkeling gedurende eeuwen kan er wel een effect zijn. Hierbij o.a te denken aan de grote steden in Nederland waarbij de waarde van woningen in deze steden mede door de in de loop der tijden genomen beleidsmaatregelen fors is gestegen in vergelijking met andere delen van Nederland.

### ***Reistijdwaarderingsmethode***

De reistijdwaarderingsmethode of wel Travel Cost Methode (TCM) is, in combinatie met de hedonische methode, zeer geschikt voor het op basis van objectieve gegevens berekenen van de verandering van de welvaart bij bijvoorbeeld het aanleggen of wijzigen van een weg. De methode berekent de waardering van een verkleining of vergroting van de reistijd als gevolg van een fysieke verandering. Op het gebied van de veranderingen in de mobiliteit is dit de meest gebruikte methode voor het berekenen van de welvaartsverandering als gevolg van veranderingen in de infrastructuur. TCM is gebaseerd op gebleken voorkeuren (revealed preference). In de literatuur worden verschillende prijzen genoemd voor reistijdwaardering. Een goede bron is de tijdwaardering zoals opgenomen in het Overzicht Economische Effecten Infrastructuur (OEEI).<sup>153</sup> Deze tijdwaardering is als volgt:

Reis- motieven	Reistijdwaardering in guldens per uur in het jaar 2000	In prijzen van 2004* in guldens per uur	In prijzen van 2004 in euro's per uur	In prijzen van 2004 in euro's per minuut
Woon-werk	15,43	17,67	8,02	0,1337
Zakelijk	33,89	38,80	17,61	0,2935
Overig	9,47	10,84	4,92	0,0820

\*Inflatiefactor 1,145

<sup>153</sup> Bron: Kengetallen tijdwaardering OEEI. Recentelijk is de afkorting OEEI vervangen door OEI = Overzichten Effecten Infrastructuur.

Voor meerrijders in personenauto's kan de waardering op 80% worden gesteld van die van autobestuurders. De waarden zijn gebaseerd op tijdwinsten en -verliezen. Voor het woon-werk verkeer en het zakelijk verkeer wordt uitgegaan van 220 werkdagen per jaar. Voor het overige verkeer van 285 dagen per jaar.

Tussen de diverse instituten welke reistijdwaarderingen presenteren bestaan een aantal verschillen. Voor 2003 stelt Hague Consulting Group de volgende waardering per motief en per uur in euro's:<sup>154</sup>

Woon-werk verkeer	7,73
Zakelijk verkeer	28,31
Vrachtverkeer	40,63
Overig, o.a. recreatief verkeer	5,38

De Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt het volgende voor het jaar 2004:<sup>155</sup>

Woon-werk verkeer	8,52
Vrachtvervoer	40,23
Zakelijk	30,43
Overig	8,27

In deze studie wordt de tijdwaardering gegeven in het OEEI aangehouden.

Het lijkt verantwoord om binnen een gemeente voor het moneteriseren van tijdwinst uit te gaan van het gebruik van de auto en bus. In zijn algemeenheid mag worden aangenomen dat het gebruik van nieuwe of gewijzigde wegen door fietsers en voetgangers minder relevant is voor het realiseren van tijdwinst. Door de reeds bestaande flexibiliteit in het kader van de mobiliteit van fietsers en voetgangers in het zoeken naar de kortste route zal in het algemeen weinig tijdwinst kunnen worden behaald met de aanleg van nieuwe of gewijzigde wegen.

Van een totaal autokilometrage wordt 20% geproduceerd door bedrijfsvoertuigen<sup>156</sup> en autobestuurders rijden 15% van hun kilometers om zakelijk redenen.<sup>157</sup> Dus 35 % van het totaal autokilometrage wordt verricht door zakelijk verkeer en 65 % voor privé doeleinden, waarvan 19,5 % voor woon-werk verkeer.<sup>158</sup> Van het 100 % privé gebruik is dus 30 % voor het woon-werk verkeer. Voor de welvaartsberekening van de huishoudens is de tijdwinst c.q. het tijdverlies gemeten voor het gebruik van de weg voor privé doeleinden relevant. In het navolgende wordt steeds het woord auto gebruikt doch daaronder dient tevens het gebruik van de bus te worden verstaan.

<sup>154</sup> Hague Consulting Group (1998), "Value of Dutch Time Savings in 1997 – Final Report".

<sup>155</sup> Bron: AVV 1998. Cijfers door AVV geïndexeerd voor 2004.

<sup>156</sup> Bron: CBS, Statistisch jaarboek 2002, blz. 378-383.

<sup>157</sup> Bron: CBS, Statline, Mobiliteit van de Nederlandse bevolking.

<sup>158</sup> Bron: CBS, Statline, Mobiliteit van de Nederlandse bevolking.

Verder dient een schatting te worden gemaakt van het aantal verkeersbewegingen en van de veranderde reistijd en dus de tijdwinst/verlies. De gemonetariseerde tijdwinst/verlies wordt toegerekend aan alle huishoudens in de gemeente zonder correctie voor het inkomen of de grootte van het huishouden. De tijdwinst/verlies (TW) wordt gemeten in minuten over een periode van 24 uur, zijnde de tijdseenheid.

Een gestileerd voorbeeld ter verduidelijking. Stel gemiddeld 10.000 voertuigen per 24 uur maken gebruik van de kortere route. 65 % hiervan betreft verkeer van huishoudens, dat is 6.500 voertuigen. Van deze 6.500 voertuigen is 30 % woon-werk verkeer, zijnde 1.950 voertuigen en 70 % overig privé gebruik, zijnde 4.550 voertuigen. De gemiddelde tijdwinst is 5 minuten.

Voor het woon-werk verkeer is dat  $1.950 * 5 \text{ minuten} = 9.750 \text{ minuten}$  tijdwinst per 24 uur. De waarde per minuut is € 0,1337. Over 24 uur is de waarde €  $0,1337 * 9.750 = € 1.303,58$ . Per jaar is dit €  $1.303,58 * 220 \text{ (aantal dagen)} = € 286.787,60$ .

Voor het overig privé gebruik is dat  $4.550 * 5 \text{ minuten} = 22.750 \text{ minuten}$  tijdwinst per 24 uur. De waarde per minuut is € 0,0820. Over 24 uur is de waarde €  $0,0820 * 22.750 = € 1.865,50$ . Per jaar is dit €  $1.865,50 * 285 \text{ (aantal dagen)} = € 531.667,50$ .

De totale reistijdwinst voor de huishoudens per jaar is € 818.455,10.

De welvaartswinst voor de huishoudens wordt gerealiseerd indien de weg gereed is voor gebruik door de huishoudens. De welvaartswinst voor een huishouden is gelijk aan de welvaartswinst die in een jaar wordt gerealiseerd. Bij bijvoorbeeld een aantal van 20.000 huishoudens in een gemeente is dat €  $818.455,10/20.000 = € 40,92$ . Het fictieve jaarinkomen stijgt dus structureel voor alle huishoudens in de gemeente met dit bedrag. In de jaren daarna blijft dit hogere welvaartspeil gehandhaafd. In de in deze studie gebruikte systematiek komt het betalen voor de aanleg en exploitatie van de weg (welvaartsverlagend voor de huishoudens) elders aan de orde.

Hierbij wordt op dit moment geabstraheerd van andere factoren dan de reistijdwinst. Een vraag is of het correct is deze welvaartsverhoging toe te rekenen aan alle huishoudens zonder onderscheid in gebruik en frequentie van het gebruik. Hier wordt in deze studie inderdaad een vergroving toegepast. De gedachte hierachter is dat in Nederland bijna elk huishouden beschikt over een auto of meerijdt in een auto of gebruikmaakt van het openbaar vervoer. Verder is belangrijk de potentie om gebruik te kunnen maken van een snellere verbinding. Dit is ongeveer hetzelfde als het gebruik van de straatverlichting. De weg en de straatverlichting zijn vrij beschikbare collectieve voorzieningen. Het lijkt redelijk in dergelijke gevallen het voordeel, en in voorkomende gevallen het nadeel, aan alle huishoudens toe te rekenen. Dit tenzij er specifieke redenen zijn van deze systematiek af te wijken.

Daarnaast rijden ook auto's over de nieuwe weg welke begrepen zijn in het totaal van de 10.000 voertuigen die toebehoren aan huishoudens uit andere gemeenten. Dient hiervoor niet een correctie te worden toegepast? Het antwoord is neen indien rekening wordt gehouden met de reciprociteit (wederkerigheid) tussen gemeenten. Dat wil zeggen dat verondersteld wordt dat alle gemeenten in Nederland ongeveer dezelfde verkeersmaat-

regelen nemen, waaronder het aanleggen van nieuwe wegen, teneinde de doorstroming van het verkeer te bevorderen en aldus reistijdwinst te boeken. Voor alle gemeenten geldt dan dat niet alleen de eigen inwoners maar ook derden daarvan profiteren. In het bovenstaande voorbeeld betekent dit dat de huishoudens hun tijdwinstvoordeel niet alleen behalen in de eigen gemeente maar ook in andere gemeenten, al of niet in de directe omgeving van de eigen gemeente. In zijn algemeenheid lijkt dit voor Nederland een goede en verdedigbare aanname. In deze studie wordt deze aanname dan ook gevolgd.

De vraag is nu in welke gevallen de hierboven besproken waarderingsmethodes het meest geëigend zijn voor het bepalen van de verandering van de welvaart. Rouwendal en Rietveld stellen daarover het volgende:

"Om in concrete situaties de CV en/of EV te kunnen bepalen moet informatie beschikbaar zijn over de nutsfunctie. Voor op de markt verhandelde goederen leveren de vraagvergelijkingen deze informatie. De vraagvergelijkingen volgen uit de nutsfunctie via maximalisatie en geven dus informatie over de nutsfunctie zelf. Als we de wetenschappelijk basis niet alleen beoordelen op basis van de vraag of de methode idealiter zal meten wat gemeten moet worden, maar ook naar de "zwaarte" van de daarvoor te maken veronderstellingen, dan zijn de "stated preference" en "contingent valuation" methode in het nadeel. Zij gaan uit van hypothetische keuzes en hypothetische betalingsbereidheid die, vanwege de vrijblijvendheid, minder harde informatie oplevert dan informatie over waargenomen gedrag, waarbij alle consequenties van de gemaakte keuze ook daadwerkelijk zijn aanvaard.

Het breedst toepasbaar is de methode van "contingent valuation". Men kan aan respondenten vragen hoeveel een bepaald project of een bepaalde activiteit het hun waard is. De schaduw-prijsmethode komt eveneens heel ver. Mits bekend is tegen welke kosten emissies, geluidhinder, aantasting van natuur en landschap, et cetera te vermijden zijn en wat het relevante streefniveau is.

Bij geluidshinder kan de afruil tussen geluidshinder en prijs via de hedonische prijsmethode worden bepaald uit de marktuitkomst, maar ook rechtstreeks uit "stated preferences". Voor aantasting van natuur en landschap is de reiskostenmethode geschikt. Deze methoden heeft alleen betrekking op de "gebruikswaarde" van natuur en landschap, niet op de bestaanswaarde. Die bestaanswaarde is alleen via "contingent valuation" of de schaduw-prijsmethode te ramen."

Als reactie op deze visie kan worden opgemerkt dat voor het waarderen van het integrale beleid van een gemeentelijke overheid de methode van het ondervragen van respondenten naar hun betalingsbereidheid, nog los van daaraan verbonden theoretische bezwaren, praktisch gezien onmogelijk is, gelet op de veelheid van beslissingen die een gemeentelijke overheid in een periode van een jaar neemt. Verder is de waardering van de natuur via de reiskostenmethode wel erg beperkt, gelet op het multifunctionele karakter van de natuur. In deze studie resteren dan ook drie methodes die wel bruikbaar zijn voor het waarderen van veranderingen van de welvaart in een gemeente.

### ***Uitgavenmethode***

In deze studie is het nodig aan de in deze studie te gebruiken hedonische prijsanalyse-methode en de reistijdwaarderingsmethode een methode toe te voegen die niet direct in de literatuur wordt genoemd, namelijk de uitgavenmethode. Indien de hedonische prijsanalyse-methode en de reistijdwaarderingsmethode voor het waarderen van veranderingen van de

welvaart in een gemeente niet kunnen worden toegepast, dient het waarden van het nut van een additionele of gewijzigde gemeentelijke voorziening plaats te vinden op basis van de door een gemeente gedane uitgaven, althans als het betreft een uitgave welke is gedaan als gevolg van het autonoom beleid van een gemeente.

Een interessant aspect van infrastructuur is dat het kan leiden tot status- en imago-verbetering van een gemeente. De Eiffeltoren in Parijs vervult een aantal nuttige functies als mast voor de telecommunicatie, als baken voor de luchtvaart, als fraai kunstwerk, als recreatieobject en als object van werkgelegenheid. Daarnaast verhoogt deze toren de status en het imago van de stad Parijs. Deze status- en imago-verbetering kunnen weer een positieve invloed hebben op de welvaart in andere sectoren van deze stad. De vraag is of deze effecten kunnen worden gemeten en gekwantificeerd. Rouwendal en Rietveld menen dat in zijn algemeenheid dergelijke effecten een aannemelijkheid hebben, maar niet meetbaar zijn.<sup>159</sup> Zij noemen het voorbeeld van bedrijven die gebruik maken van de status en het imago van het vliegveld Schiphol om zich te vestigen in de nabijheid van dit vliegveld, ook al maken deze bedrijven geen of zeer weinig gebruik van het vliegveld, op een manier waarvoor dit vliegveld is bedoeld, namelijk voor het vervoer van personen en goederen.

In deze studie worden deze effecten niet expliciet meegenomen in de berekeningen. De berekening van de verandering van de welvaart in een gemeente die een status en/of imago-verbeterend project of activiteit realiseert gebeurt door de welvaartsverbetering gelijk te stellen aan de kosten van een dergelijk project of activiteit. Dit kan tot complicaties leiden indien een project of activiteit zowel een aantoonbaar nut heeft voor de huishoudens in een gemeente als ook een verbetering van de status en/of het imago. Een voorbeeld ter verduidelijking. Stel een gemeente bouwt een brug met het doel een betere verbinding en meer status en imago te creëren. In dit geval wordt in de welvaartsberekeningen niet naar de kosten van de brug als maatstaf voor de verandering van de welvaart gekeken, maar naar het nut van de brug als verbinding om een water te overbruggen. Het nut en dus de verandering van de welvaart wordt berekend als de winst die ontstaat door reistijdverbeteringen plus de meerkosten van de brug als gevolg van status- en imagoaspecten. Er moet daarbij wel van een duidelijke status- en imago-verbetering sprake zijn. Dit moet o.a. blijken uit de prijsvergelijking met bijvoorbeeld een "normale" brug. Er moet dus duidelijk een prijsverbeterend element in zitten. In een gemeente waar met publieke middelen wordt omgegaan zal, in zijn algemeenheid, het aantal gevallen waarbij zich het hier gestelde voordoet, beperkt zijn.

---

<sup>159</sup> J. Rouwendal en P. Rietveld, "Welvaartsaspecten bij de evaluatie van infrastructuurprojecten", Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur, Cluster B, deelstudie B1, 2000.



De conclusies voor deze studie zijn dan ook als volgt:

- De hedonische prijsanalysemethode wordt met name gebruikt voor het berekenen van welvaartsveranderingen van de huishoudens in een gemeente bij veranderingen in de fysieke omgeving.
- De reistijdwaarderingsmethode wordt toegepast bij de aanleg of wijziging van wegen, zonodig aangevuld met de hedonische prijsanalysemethode.
- Indien geen van deze methodes kan worden gebruikt om het nut van een additionele of gewijzigde gemeentelijke voorziening te waarderen, dan vindt de waardering plaats op basis van de door een gemeente gedane autonome uitgaven.



## 3 De compensatiegedachte

### 3.1 Inleiding

Een sluitend systeem om de achteruitgang van de welvaart voor de totaliteit van huishoudens in een bepaalde maatschappij en de individuele welvaart van een huishouden in die maatschappij te voorkomen is, uitgaande van de bestaande situatie, de compensatiegedachte. Indien elk huishouden wordt gecompenseerd voor eventuele activiteiten van derden, in welke vorm ook, die de welvaart van één of meerdere huishoudens negatief beïnvloeden, zou door het verstrekken van compensatie door die derden de totale en individuele welvaart van alle huishoudens minimaal gelijk blijven.

Indien een dergelijke compensatie niet plaatsvindt, kan bij bepaalde activiteiten van bijvoorbeeld de overheid, bedrijven en individuele burgers, de welvaart van één of meer huishoudens dalen. In dat geval kan de daling van de welvaart worden gelijkgesteld aan het bedrag van de compensatie dat nodig zou zijn geweest indien compensatie wel zou hebben plaatsgevonden. Dit veronderstelt dat er steeds in geld kan worden gecompenseerd. In zijn algemeenheid is dat ook mogelijk. Er zijn weinig activiteiten, passende binnen het Nederlandse rechtssysteem, denkbaar die niet in de vorm van geld gecompenseerd zouden kunnen worden. Dit geldt met name voor de consequenties voortvloeiend uit het beleid van een gemeentelijke overheid.

De methode, gebruikt in deze studie, voor het monetair kwantificeren van de verandering van de welvaart, is de berekening van de geldswaarde voor een huishouden die dit huishouden zou moeten ontvangen c.q. betalen om in het jaar  $t_1$  in een gelijke welvaartsituatie te blijven als de welvaart was in het jaar  $t_0$ . Deze methode is gebaseerd op de compensatiegedachte. Het is dan tevens nodig na te gaan in welke gevallen voor de huishoudens in een gemeente compensatie aan de orde kan zijn en in welke mate deze gedachte in Nederland en specifiek in een gemeente, wordt toegepast. In dit hoofdstuk wordt dit nader onderzocht.

### 3.2 De compensatiegedachte

In de welvaartstheorie zijn de Pareto-efficiëntie en de Pareto-verbetering kernbegrippen. Een situatie is Pareto-efficiënt als het niet mogelijk is iemands welvaartsniveau te verhogen zonder dat van iemand anders te verlagen. Een maatregel of project vormt een Pareto-verbetering, als het de welvaart van ten minste één persoon in de maatschappij verhoogt zonder dat het welvaartsniveau van een ander of anderen wordt verlaagd.

Veelal gaat, als gevolg van een beslissing van de overheid, een vooruitgang in welvaart voor sommigen samen met een achteruitgang voor anderen. In dat geval kan niet worden gesproken van een Pareto-verbetering en bestaat er dus geen uitsluitel omtrent de toe- of afname van de maatschappelijke welvaart. Teneinde dit te ondervangen is door Hicks en Kaldor het compensatiebeginsel geformuleerd. Dit beginsel wordt ook wel het neo-

paretiaanse criterium genoemd. De neo-paretianen gebruiken als beoordelingscriterium het antwoord op de vraag of degenen die erop achteruitgaan (de verliezers), door degenen die erop vooruitgaan (de winnaars) schadeloos kunnen worden gesteld. Indien de welvaarts-winst als gevolg van een bepaalde verandering voor de winnaars zo groot is, dat daaruit na compensatie van de verliezers voor hun welvaartsverlies een netto-winst overblijft, is de verandering op grond van het neo-paretiaanse criterium een maatschappelijke welvaarts-verbetering. Het compensatiebeginsel vereist niet dat de compensatie feitelijk plaatsvindt. Daar het niet noodzakelijk is dat de compensatie aan de verliezers ook werkelijk plaats vindt, spreekt Mishan van "hypothetical compensation".

Hicks is één van de grondleggers van de zogenaamde nieuwe welvaartseconomie, die aanknoopt bij de theorieën van Pareto. In zijn "Rehabilitation" zegt hij, sprekend over structurele veranderingen in de economie:

"If A is made so much better off by the change that he could compensate B for his loss, and still have something left over, then the reorganisation is an unequivocal improvement".<sup>160</sup>

Het is de bedoeling van Hicks een structurele wijziging van een stabiele uitgangssituatie te beoordelen in een aantal partiële beschouwingen. Over het optimum, waaraan men elke situatie zou moeten spiegelen, zegt hij :

"I define an optimum organisation of production as one in which there is no further opportunity for improvements; no reorganisation is possible which will leave any individuals so much better off that they can compensate the losers and still be left with a net gain".

De compensatiegedachte werd ook door Kaldor (1939) aan de orde gesteld. Kaldor stelt dat wanneer er een structurele wijziging in de sociaal-economische sfeer te overwegen valt, elk lid van de samenleving zou moeten aangeven met welke inkomenstoename dan wel inkomensafname de structurele verandering voor hem gelijk te stellen is. Wanneer de som van de denkbeeldige inkomens toenamen groter is dan die van de afnamen, is de wijziging aantrekkelijk. Men kan de gedupeerden immers door inkomensoverdracht volledig schadeloos stellen. Het is een interessante poging tot opstelling van objectieve grondslagen voor economische politiek in termen van gemeenschapswelvaart. Kaldor formuleerde het compensatiebeginsel als volgt:<sup>161</sup>

"In all cases, therefore, when a certain policy leads to an increase in physical productivity, and thus of aggregate real income, the economist's case for the policy is quite unaffected by the question of the comparability of individual satisfactions; since in all such cases it is possible to make everybody better off than before, or at any rate to be somebody better off without making anybody worse off".

En vervolgens in een noot:

<sup>160</sup> J.R. Hicks, "The rehabilitations of consumers' surplus", *Review of Economic Studies*, blz. 108 -116, 1941.

<sup>161</sup> N. Kaldor, "Welfare propositions of economics and interpersonal comparisons of utility", *Economic Journal*, 1939, blz. 549-552.

"This principle, as the reader will observe, simply amounts to saying there is no interpersonal comparison of satisfactions involved in judging any policy designed to increase the sum total of wealth just because any such policy could be carried out in a way as to secure unanimous consent".

In de literatuur wordt gesteld dat het Hicks-Kaldor criterium kan leiden tot inconsistenties. Scitovsky<sup>162</sup> heeft aangetoond dat het kan voorkomen dat volgens het Hicks-Kaldor criterium een project of activiteit, als welvaartsverhogend, dient te worden uitgevoerd en dat na uitvoering van het project of de activiteit, eveneens op basis van het Hicks-Kaldor criterium, het weer ongedaan maken van dit project of deze activiteit voordelig kan zijn. Dat betekent dat twee tegengestelde beweringen tegelijkertijd waar zouden moeten zijn. Er is dus klaarblijkelijk sprake van een inconsistentie. Rouwendal en Rietveld<sup>163</sup> menen dat de praktische betekenis van deze theoretische analyse zeer gering is en dat het niet goed is voor te stellen dat de geconstateerde inconsistentie in de praktijk zich zal voordoen. Zij menen dat het oorspronkelijke Pareto-criterium *niet* onder deze inconsistentie te lijden heeft.

Kritiek op het Pareto-criterium, aangevuld met de compensatie gedachte blijft mogelijk. De gedachte daarbij is dat een afweging van een welvaartstoename van de ene groep van de samenleving tegen een welvaartsvermindering van een andere groep, een stuk sociale realiteit is en dat virtuele compensatie daarbij geen feitelijke rol speelt. Verder houdt het criterium geen rekening met verdelingsvraagstukken. Een infrastructuurproject zou bijvoorbeeld hoge inkomensgroepen kunnen bevoordelen. Het herverdelingseffect kan alleen in geld worden uitgedrukt als het principe van gelijke gewichten voor individuele waarderingen wordt losgelaten door verschillende gewichten toe te kennen aan de voor- of nadelen voor de verschillende huishoudens of groepen van huishoudens.

Nochtans is de visie van Pareto, aangevuld met de compensatiegedachten van Hicks en Kaldor, een sluitend systeem voor het berekenen van de veranderingen van de welvaart, zowel voor individuele huishoudens als groepen van huishoudens. De methode hiervoor is dus de berekening van de geldswaarde voor een huishouden die een huishouden zou moeten ontvangen c.q. betalen om in het jaar  $t_1$  in een gelijke welvaartssituatie te blijven als de welvaart was in het jaar  $t_0$ . Deze visie wordt ook gedeeld door Blackkorby, Laisney en Schmachtenberg wanneer deze stellen:<sup>164</sup>

"The best-known measures of welfare changes are the compensating and equivalent variations of Hicks. For a single individual they have the advantage of being monetary measures of welfare change that are also exact."

Het is interessant na te gaan in hoeverre en in welke mate de overheid in Nederland de compensatiegedachte ondersteunt. In de volgende paragrafen wordt daar nader op ingegaan.

<sup>162</sup> T. Scitovsky, "A note on welfare propositions in economics", *Review of Economic Studies*, 1941, blz. 77-88.

<sup>163</sup> J. Rouwendal (MuConsult) en P. Rietveld (VU Amsterdam), "Welvaartsaspecten bij de evaluatie van infrastructuurprojecten", OEEI, Cluster B, deelstudie B1, 2000.

<sup>164</sup> Charles Blackkorby, François Laisney and Rolf Schmachtenberg in "The measurement of household welfare" edited by Richard Blundell, Ian Preston and Ian Walker, Cambridge University Press, 1994, blz. 247.

### 3.3 De compensatiegedachte in Nederland

De vraag is of de compensatiegedachte in Nederland door de overheid wordt gevolgd. Daarvoor is het nodig eerst aan te geven wanneer compensatie door de overheid aan de orde kan zijn. Compensatie door de overheid kan aan de orde zijn als het gaat om het geheel of gedeeltelijk niet meer in volledige vrijheid kunnen beschikken, en het vrij genot te hebben, over privaat eigendom. Wat eigendom is wordt verwoord in Artikel 5:1 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek:

"Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben. Het staat de eigenaar vrij met uitsluiting van een ieder ander vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen".

Onder een zaak dienen zowel materiële en immateriële zaken, bijvoorbeeld een octrooi, te worden verstaan. Dit is een belangrijke inperking van het gebied als het over compensatie gaat. Een persoon die geen enkele vorm van eigendom heeft kan dus geen compensatie verkrijgen. In de praktijk komt compensatie voornamelijk aan de orde bij het bezit van infrastructuur in de vorm van bijvoorbeeld huizen en gronden.

De gedachte in deze studie dat een privaat eigendomsrecht een voorwaarde is om voor compensatie in aanmerking te komen is zeer belangrijk. Denkbaar is namelijk dat de overheid ook in een situatie waarin geen sprake is van private eigendomsrechten in een bepaald geval compensatie in enige vorm verleent. Zo zou de overheid bijvoorbeeld professionele vissers die vissen op een bepaalde vissoort een inkomenscompensatie kunnen verlenen voor gederfde inkomsten indien dezelfde overheid besluit het vangen van die bepaalde vissoort tijdelijk of permanent te verbieden. De vissers hebben namelijk geen eigendomsrecht op de betreffende vissen, noch op de betreffende visgebieden. In dit soort gevallen bestaat er geen vooraf in wetten of regels vastgelegd recht op compensatie. Per geval kan door de overheid worden bezien of compensatie (politiek) wenselijk wordt geacht. Het stellen van de voorwaarde van privaat eigendom beperkt ook de gedachte aan eventuele compensatie bij vele andere maatregelen welke een overheid kan nemen. Een vermindering van het recht op bijvoorbeeld financiële bijstand ingevolge de wet "Werk en Inkomen" kan door de overheid zonder compensatie worden bewerkstelligd. Er is namelijk geen privaat eigendomsrecht aan de orde. Wel is er een recht op bijstand; doch dit recht vloeit alleen voort uit de wet zelf.

Eigendom is geen absoluut recht; het kent vele al of niet wettelijke beperkingen. Eén van die beperkingen is de mogelijkheid van onteigening door de overheid. In reactie op de willekeur van vòòr de Franse revolutie zijn door de Franse wetgevers in 1804 in artikel 544 van de Code Civil de eigendomsrechten verwoord en wordt er gesteld dat de overheid alleen tot onteigening kan overgaan in het algemeen belang en tegen een behoorlijke schadevergoeding. In Nederland is de tekst van artikel 544 "overgenomen" in artikel 625 van het toenmalige burgerlijk wetboek.

Belangrijk is dat in het begin van de 19e Eeuw en geruime tijd daarna alleen gehele of gedeeltelijke onteigening, gebaseerd op rechtmatig door de overheid genomen besluiten,

voor schadevergoeding in aanmerking komt. Alle overheidsbesluiten die het private eigendom op zich niet aantasten, ook al wordt het vrij genot beperkt, kwamen niet voor schadevergoeding in aanmerking. Dus bijvoorbeeld beperking van vrij uitzicht vanuit een woning of de aanleg van een weg naast een woning waren geen aanleiding voor het betalen van schadevergoeding door de overheid. Het eigendom op zich blijft immers in tact. Er wordt niet onteigend. In de 19e Eeuw was er ook meer fysieke ruimte voor overheidsactiviteiten, zoals bijvoorbeeld voor de aanleg van wegen en bedrijventerreinen. De aanleg van bijvoorbeeld wegen, werd ook door de bevolking in die tijd gezien als een noodzakelijke activiteit ter bevordering van de maatschappelijke welvaart.

In Nederland is later de relatief beperkte fysieke ruimte een knelpunt geworden naast meer aandacht voor het individu en de individuele welvaart. Het algemeen belang is niet meer vanzelfsprekend. De vraag is dan in hoeverre het private belang dient te wijken voor het algemeen belang. Die vraag kan worden beantwoord, zonder de vraag in de kern te beantwoorden, door het verlenen van compensatie voor door private eigenaren geleden schade. Met name geldt dit indien bij een bepaalde overheidsbeslissing het aantal "getroffenen" beperkt is in vergelijking met het totaal van de bevolking. Dus een overheidsbeslissing die alle huishoudens van een gemeente negatief beïnvloedt zal minder snel tot compensatie leiden dan indien het alleen een aantal huishoudens betreft.

In het Nederlandse rechtsstelsel is thans algemeen de gedachte aanvaard dat een burger die schade lijdt als gevolg van een overheidsbesluit of -handeling, een vergoeding behoort te worden aangeboden, indien en voor zover die burger door dat besluit of die handeling onevenredig wordt getroffen in vergelijking met andere burgers die in een min of meer vergelijkbare positie verkeren. Of met andere woorden: het verlies of een deel van het verlies van het individu dient in mindering te worden gebracht op de winst van de samenleving. Het is het beginsel "égalité devant les charges publiques"<sup>165</sup> dat de ongeschreven rechtsgrond vormt voor schadevergoeding en nadeelcompensatie. In zijn algemeenheid betekent dit dat geen compensatie wordt gegeven of berekend over zaken die in het normale maatschappelijke verkeer dienen te worden aanvaard. Overigens is op de hier genoemde rechtsgrond kritiek te leveren, daar het omgekeerde, dat wil zeggen het voordeel dat een bepaald individu geniet van een overheidsbesluit, welk voordeel niet aan de gehele gemeenschap ten goede komt, normaal gesproken, niet bij dat bepaalde individu wordt afgeroomd.

Verder is relevant wat de overheid verstaat onder schade. Schade is een vermindering in het vermogen van een individu. Vermogen is datgene wat geldswaarde heeft, datgene wat op geld is te waarderen. Immateriële schade bestaat in een vermindering van lustgevoelens, affectieve waarde, die het vermogen niet raken. Affectieve waarden zijn niet in overeenstemming met de objectieve waarde van een bepaald belang of een bepaalde zaak. Dit betekent dat bijvoorbeeld schade voor een individu, die vanuit zijn woning het vrije uitzicht verliest door aanvullende bebouwing, op zich niet voor compensatie in aanmerking komt,

---

<sup>165</sup> J.A.M. van den Berk stelt in zijn dissertatie "Schadevergoeding voor rechtmatig toegebrachte schade door de overheid" W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 1991, dat dit begrip oorspronkelijk alleen betrekking had op de belastingheffing doch in het huidige Franse recht betekent "een gelijke verdeling van publieke lasten". Daarbij dient het begrip publieke lasten ruim te worden opgevat.

doch dat de basis voor compensatie is gelegen in de waardevermindering van de betreffende woning. Een waardevermindering die objectief kan worden vastgesteld.

Er zijn diverse begrippen in omloop zoals, compensatie, nadeelcompensatie, tegemoetkoming, schadeloosstelling en vergoeding. Uit de diverse wettelijke regelingen moet dan blijken welk begrip in een bepaald geval van toepassing is. Compensatie of schadeloosstelling komt in het bestuursrecht regelmatig voor bij het onderwerp onrechtmatige daad en verwijtbaar handelen. Deze studie is beperkt tot de gevallen waarbij compensatie een onderdeel vormt van een overheidsbesluit en de effectuering van dit besluit. Het gaat daarbij om rechtmatige overheidsbesluiten en de ondanks deze rechtmatigheid nochtans te betalen compensatie of schadeloosstelling voor geleden of te lijden schade.

### 3.4 Grondwet

De grondwet spreekt niet van compensatie maar van "schadeloosstelling" en een "tegemeetkoming in de schade". Dat is verwoord in artikel 14 van de Grondwet 2002:

- (1) Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften.
- (2) De schadeloosstelling behoeft niet vooraf verzekerd te zijn, wanneer in geval van nood onverwijld onteigening geboden is.
- (3) In de gevallen bij of krachtens de wet bepaald bestaat recht op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade, indien in het algemeen belang eigendom door het bevoegd gezag wordt vernietigd of onbruikbaar gemaakt of de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt.

Daar waar de grondwet verwijst naar gevallen bij of krachtens de wet bepaald kan een burger zich niet op de grondwet beroepen. Daarvoor dient naar de afzonderlijke wetten te worden gekeken. Met de bepalingen neergelegd in art. 14 geeft de Grondwet slechts de kaders voor onteigening aan: onteigening moet bij of krachtens de wet geschieden en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling. Een recht op eigendom is niet in de Grondwet neergelegd. Bij de grondwetsherziening van 1983 is de vraag aan de orde geweest of het niet wenselijk zou zijn het recht op eigendom (alsnog) grondwettelijk te beschermen. De regering gaf destijds aan dat het opnemen van een dergelijke algemene bepaling het bezwaar heeft verwachtingen te wekken die niet gehonoreerd worden. Het recht op eigendom is door zijn onbepaaldheid aan de meest uiteenlopende beperkingen onderhevig. Dat brengt mee dat een grondrecht tot erkenning van de eigendom meteen gevolgd zou moeten worden door een beperkingsclausule in de allerruimste zin. Door het omgeven van een dergelijk recht met een dermate ruime beperkingsclausule zou het nagenoeg inhoudsloos worden. Meer dan een negatieve eigendomsgarantie is er uiteindelijk niet in de Grondwet opgenomen. Of een onteigening in het algemeen belang is staat ter beoordeling van de overheid. Het oordeel van de overheid kan marginaal door de rechter worden getoetst. Artikel 14 van de Grondwet heeft geen horizontale werking in die zin dat zij niet geldt tussen burgers onderling.



### 3.5 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Een afdeling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gaat over "Zorgvuldigheid en belangenafweging". In de kern wordt daarbij het volgende gesteld: Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. De voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

De Awb biedt een formele grondslag voor verscheidene nadeelcompensatieregelingen die naast de specifieke schaderegelingen bij formele wet, zoals bijvoorbeeld in artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), zijn ontwikkeld. De tekst van de Awb is de basis voor het eventueel verlenen van een schadevergoeding. Deze wet laat veel vrijheid over de manier waarbij de diverse belangen dienen te worden afgewogen. Concrete berekeningen analoog aan de in de welvaarts-theorie ontwikkelde compensatiegedachte zijn hierbij geen vereiste.

De regering heeft overwogen of de huidige posterieure schadevergoeding, zoals thans bijvoorbeeld in artikel 49 WRO is neergelegd, zou kunnen worden vervangen door het algemeen anterieure stelsel van bestuurscompensatie dat in de Awb zijn grondslag vindt, waarbij, in algemene termen gesteld, ten tijde van het besluit reeds in een vergoedingsregeling moet zijn voorzien. De regering heeft geconcludeerd dat een dergelijke keuze brede consequenties kan hebben voor de overheidsbesluitvorming in het algemeen. Bovendien heeft de regering bij haar afweging betrokken dat een anterieure schaderegeling de ruimtelijke besluitvorming zwaar zou belasten. Daarom heeft de regering niet voor die aanpak gekozen.

### 3.6 Ontheeningswet

De ontheeningswet<sup>166</sup> regelt de schadevergoeding die eigenaren verkrijgen indien hun eigendom of eigendommen door de overheid benodigd zijn in het kader van het algemeen

---

<sup>166</sup> De ontheeningswet is de algemene wet die regels geeft voor de onteigening van goederen, eigendomsrechten en zakelijke rechten. De wet is verdeeld in een aantal titels, die ieder de onteigening van een bepaald goed of recht behandelen, met bijbehorende procedures: Onteigening in gewone gevallen (titel I); voor aanleg, herstel, versterking of onderhoud van waterkeringen en bouw van militaire verdedigingswerken (titel II); van wegen, bruggen, bermen, bermsloten en kanalen en onteigening voor aanleg en verbetering van wegen, bruggen, spoorwegwerken, kanalen, havenwerken, werken ten behoeve van de bestrijding van verontreiniging van oppervlaktewateren en terreinen en werken voor de luchtvaart, alsmede ten behoeve van verbetering of verruiming van rivieren (titel IIa); ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening en van de verwijdering van afvalstoffen (titel IIb); in het belang van de winning van oppervlaktedelfstoffen (titel IIc); in geval van buitengewone omstandigheden (titel III); in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en van de volkshuisvesting (titel IV); van octrooien van uitvinding (titel V); van de rechten, voortvloeiende uit een aanvraag om octrooi (titel Va); in het belang van de landinrichting (titel VII); in het belang der natuurbescherming (titel VIII).

belang en indien de aankoop van deze eigendommen door de overheid niet via minnelijke weg kan geschieden. Bij de schadevergoeding gaat het dan niet om het subjectieve oordeel van één of meerdere eigenaren maar om de uitgangspunten zoals verwoord in artikel 40b van de onteigeningswet, waarin staat:

- (1) De werkelijke waarde van de onteigende zaak, niet de denkbeeldige, die de zaak uitsluitend voor de persoon van de rechthebbende heeft, wordt vergoed.
- (2) Bij het bepalen van de werkelijke waarde wordt uitgegaan van de prijs, tot stand gekomen bij een onderstelde koop in het vrije commerciële verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper.
- (3) In bijzondere gevallen wordt de werkelijke waarde naar een andere maatstaf bepaald.

De onteigeningswet regelt dus de gedwongen verkoop van particulier eigendom aan de overheid. De wet vergoedt de objectief vast te stellen schade, dus o.a. inclusief bijvoorbeeld verhuiskosten. In die zin leidt, in het algemeen, onteigening niet tot een daling van de welvaart voor eigenaren van roerende of onroerende zaken. De meeste onteigeningen vinden in de praktijk plaats op grond van de titels II, IIa en IV van de onteigeningswet. De titels II en IIa ziet voornamelijk op infrastructuur en titel IV ziet op ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. In veel bijzondere wetten waarin de mogelijkheid van onteigening is opgenomen wordt voor wat betreft de te volgen procedure verwezen naar deze reguliere procedures, zij het met op een aantal punten afwijkingen daarvan. Voor alle procedures geldt dat zij een administratiefrechtelijke fase en een civielrechtelijke (gerechtelijke) fase kennen. Bij onteigeningen op grond van de titels II en IIa van de onteigeningswet worden in de administratiefrechtelijke fase, na het ter inzage liggen van de onteigeningsplannen, de te onteigenen percelen aangewezen bij koninklijk besluit, de Raad van State gehoord. Bij onteigeningen op grond van titel IV ten name van de gemeente wordt in de administratiefrechtelijke fase door de gemeenteraad een besluit tot onteigening genomen. Over dit raadsbesluit wordt bij koninklijk besluit beslist inzake de goedkeuring, de Raad van State gehoord.

De wetgever van 1851 stond als hoofdprocedure voor ogen de onteigening bij voorafgaande verklaring bij wet van algemeen nut (de nutswetprocedure). Dit is echter een langdurige en omslachtige procedure. Omdat er behoefte bestond aan snellere procedures voor specifieke gevallen zijn in de loop der tijd bijzondere onteigeningstitels in de onteigeningswet opgenomen met een procedure waarbij geen voorafgaande nutswet vereist is. Deze titels in de onteigeningswet zijn niet algemeen van aard, zoals de nutswetprocedure, maar beschrijven telkens een specifieke situatie en bieden daartoe een onteigeningsgrondslag. Ook in bijzondere wetten zijn specifieke onteigeningstitels opgenomen. Daaraan werd veelal een bijzondere procedure gekoppeld omdat de onteigeningswet voor die gevallen een onvoldoende snelle voorziening bood. Onderlinge afwijkingen tussen de procedures lijken meer te berusten op het feit dat de verschillende bijzondere procedures op verschillende momenten en onder de primaire verantwoordelijkheid van verschillende ministeries aan de wet zijn

toegevoegd dan dat zij berusten op weloverwogen keuzes. Nederland voldoet overigens aan de "onteigeningsbepalingen" zoals vastgelegd in Europese wetgeving.<sup>167</sup>

Behalve eigendomsontneming komt in veel wetgeving ook de mogelijkheid van eigendomsbeperking voor. Deze eigendomsbeperking kan zich op verschillende manieren manifesteren, van gedoogplicht, bijvoorbeeld op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht, tot vergunningverlening, bijvoorbeeld bij een bouwvergunning op grond van de Woningwet, al dan niet onder beperkende voorschriften. Het geheel van eigendomsontnemende en eigendomsbeperkende wetten kan gezien worden als een glijdende schaal van eigendomsinbreuken. Daarbij leidt een eigendomsbeperking tot een lichtere eigendomsinbreuk dan eigendomsontneming.

Behalve dat in de loop der tijd in de onteigeningswet zelf steeds meer specifieke onteigeningstitels zijn opgenomen, zijn er ook in bijzondere wetten voorzieningen voor onteigening opgenomen. Het betreft hierbij vooral wetgeving op specifieke terreinen, waarbij onteigeningsvoorzieningen noodzakelijk werden geacht. Als voorbeelden daarvan zijn te noemen de Deltawet grote rivieren<sup>168</sup>, de Wet op de waterkering<sup>169</sup> en de Wet procedures vijfde baan Schiphol<sup>170</sup>. Deze voorzieningen waren noodzakelijk omdat de onteigeningswet daarvoor geen voldoende snelle voorziening bood. Het opnemen daarvan in bijzondere wetten werd als meer voor de hand liggend gezien dan opneming daarvan in de onteigeningswet, omdat dan direct kon worden aangesloten bij de overige onderdelen van deze bijzondere wet. Voor wat betreft de procedure wordt echter veelal aangesloten bij de in de onteigeningswet neergelegde procedures, met op enkele punten afwijkingen, vaak om de procedure sneller te laten verlopen.

Tegen een voornemen tot onteigening kan een grondeigenaar het verweer voeren dat hij, eventueel in samenwerking met een derde, het doel waarvoor onteigend wordt zelf kan en wil realiseren, waardoor de noodzaak tot onteigening komt te vervallen. Het recht op zelf-

---

<sup>167</sup> Artikel 1 van protocol 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) geeft bepalingen over het recht op eigendom en de daarop mogelijke inbreuken. Dit artikel heeft in Nederland rechtstreekse werking. Het artikel bevat drie normen: het beginsel van ongestoord genot van de eigendom (de algemene norm), eigendomsontneming en de voorwaarden daarvoor en de erkenning dat Staten het gebruik van de eigendom kunnen reguleren (de bijzondere normen). De normen houden onderling verband: de tweede en derde norm moeten worden uitgelegd in het licht van de eerste norm. Het begrip eigendom in het EVRM moet ruim worden uitgelegd. Ook niet stoffelijke waarden kunnen eronder vallen. Het recht van een ongestoord genot op eigendom is de algemene norm van art. 1 van protocol 1. Dit genot kan ook geschonden zijn wanneer het gebruik ervan wordt ingeperkt. Om te beoordelen of er terecht inbreuk op deze regel heeft plaatsgevonden, moet worden bezien of er een redelijk evenwicht bestaat tussen de eisen van het algemeen belang en de eisen van de bescherming van de rechten van het individu. Hierbij geldt een ruime beoordelingsvrijheid van Staten. Factoren bij deze toets zijn onder meer: de aanwezigheid van procedurele bescherming en de aanwezigheid van schadevergoeding. De voornaamste mogelijkheid van de overheid om iemands recht op een ongestoord genot van de eigendom te beperken is ontneming in het algemeen belang. Het algemeen belang wordt ruim opgevat. Voorts moet er een redelijke verhouding bestaan tussen het toegepaste middel en het nagestreefde doel. Het ontbreken van schadevergoeding kan leiden tot ondermijning van de bescherming van het individu en daardoor de vereiste redelijke verhouding verstoren. Tenslotte zal de maatregel genomen moeten worden overeenkomstig de voorwaarden voorzien in de nationale wetgeving en de algemene beginselen van internationaal recht.

<sup>168</sup> Wet van 13 april 1995, Stb. 210.

<sup>169</sup> Wet van 21 december 1995, Stb. 1996, 8.

<sup>170</sup> Wet van 24 december 1998, Stb. 1999, 17.

realisatie speelt sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw een grote rol voor project-ontwikkelaars en aannemers van bouwwerken. Zij kopen gronden waarvan zij verwachten dat de overheid voornemens is daarop bouwbestemmingen te realiseren. Wanneer deze voornemens realiteit worden dan zijn de eigenaren op basis van het recht op zelfrealisatie niet of heel moeilijk te onteigenen. In de praktijk is de uitkomst van deze situatie dat de overheid en de marktpartijen die grondposities hebben verworven gaan samenwerken en er niet Europees wordt aanbesteed. Die samenwerking kan gestalte krijgen via drie vormen:

- Het bouwclaimmodel: Private partijen met grondposities verkopen deze grond aan de overheid in ruil voor het recht om op die grond te mogen bouwen.
- Het joint venture-model: Publieke en private partijen richten gezamenlijk een ontwikkelingsmaatschappij op, waaraan de gronden binnen het plangebied worden overgedragen. Deze ontwikkelingsmaatschappij is verantwoordelijk voor het verwerven van de benodigde grond, voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte.
- Het concessiemodel: De overheid beperkt zich tot het stellen van randvoorwaarden aan de volledig private ontwikkeling van een locatie. Naast bouw- en woonrijp maken en de gronduitgifte worden ook de publieke voorzieningen door marktpartijen ontwikkeld.

### **3.7 Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999**

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft door de aard van haar werkzaamheden veel te maken met schadevergoedingen als gevolg van het ontwikkelen van infrastructurele werken. In de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat wordt het recht op schadevergoeding nader omschreven, waarbij samengevat het volgende wordt gesteld.

De Minister kent degene die schade lijdt of zal lijden als gevolg van de rechtmatige uitoefening door of namens de minister van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak, op verzoek een vergoeding toe, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd. De vergoeding wordt bepaald in geld. Nochtans kan de Minister de vergoeding toekennen in andere vorm dan betaling van een geldsom. De, binnen het normale maatschappelijk risico of het normale ondernemersrisico vallende schade komt niet voor vergoeding in aanmerking. Schade komt alleen voor vergoeding in aanmerking wanneer deze in belangrijke mate afwijkt van de schade die op een ieder drukt, dan wel wanneer deze schade op een naar verhouding gering aantal natuurlijke of rechtspersonen, die in vergelijkbare positie verkeren, drukt. Schade ten gevolge van een schadeoorzaak die voor de belanghebbende redelijkerwijs voorzienbaar was ten tijde van de beslissing te investeren in het geschade belang, wordt niet vergoed. Heeft verzoeker nagelaten redelijke maatregelen ter voorkoming of beperking van schade te nemen, dan blijft de schade die door het treffen van zodanige maatregelen voorkomen of beperkt had kunnen worden, ten laste van de verzoeker. De redelijke kosten van maatregelen ter voorkoming of beperking van schade behoren tot de te vergoeden schade. Heeft een

schadeoorzaak voor de benadeelde naast schade tevens voordeel opgeleverd, dan moet dit voordeel bij de vaststelling van de te vergoeden schade in aanmerking worden genomen. Een vergoeding van wettelijke rente kan deel uitmaken van de toe te kennen vergoeding.

In de praktijk is het ministerie ruimhartig als het gaat om schadevergoedingen bij bijvoorbeeld het aanleggen van een nieuwe weg. Daar het ministerie veelal in "buitengebieden" opereert zijn het met name bedrijven, waaronder agrarische bedrijven, die met deze regeling van het ministerie te maken hebben. Gebruikelijk is dat in voorkomende gevallen het ministerie 100 % van de aantoonbare schade voor bedrijven vergoedt. Het gaat daarbij om objectief aantoonbare bedrijfsschade. Voor particuliere woningen, dus voor de huishoudens, gelden wettelijke normen, met name voor geluidsoverlast. Bij overschrijding van deze normen tracht het ministerie in eerste instantie het geluid te reduceren door het zonodig aanleggen van bijvoorbeeld geluidswerende voorzieningen.

Gemeentes volgen ongeveer dezelfde gedragslijn. In een gemeente komt het echter veel minder voor dat een bedrijf door gemeentelijke activiteiten in grote mate wordt gehinderd in de bedrijfsuitvoering. Feitelijk kan dit alleen het geval zijn als de bereikbaarheid van een bedrijf praktisch onmogelijk of bijna onmogelijk wordt of voor de uitvoering van een infrastructureel werk de gronden van een bepaald bedrijf geheel of gedeeltelijk benodigd zijn. In dat laatste geval verwerft de gemeente deze gronden door aankoop of door middel van de onteigeningswet. In beide gevallen wordt het betreffende bedrijf voor 100 % gecompenseerd. In zijn algemeenheid kan worden geconcludeerd dat voor bedrijven de compensatie als gevolg van schade door de realisatie van structurele infrastructurele werken goed is geregeld en dat dan ook de huishoudens die direct of indirect een belang hebben bij een bepaald bedrijf niet worden getroffen in een verandering van hun welvaart. Het tegendeel is eerder waar. Door het aanleggen van infrastructurele werken vindt vaak een verbetering plaats in de locatieaspecten waarvan een bedrijf kan profiteren.

### **3.8 Wet op de Ruimtelijke Ordening**

Indien de overheid niet besluit tot aankoop, al of niet via de onteigeningswet, en een particulier schade ondervindt van besluiten van de overheid op het gebied van infrastructurele werken wordt dit geregeld in Artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In dit artikel wordt gesteld:

"Voor zover blijkt dat een belanghebbende ten gevolge van de bepalingen van een bestemmingsplan of een besluit omtrent vrijstelling schade lijdt of zal lijden, welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd kent de gemeenteraad hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe."

In de praktijk heeft zich een omvangrijke juridische ontwikkeling voorgedaan over de vergoeding van schade. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft in 1997 als antwoord op kamervragen in het kader van de wet op de Ruimtelijke Ordening o.a. gesteld dat:

"Aan de gemeenteraad is een belangrijke plaats toegewezen om te bepalen of er in een concreet geval (bij een rechtmatige overheidsdaad) sprake is van schade. De interpretatieruimte voor de gemeenteraden is echter in verregaande mate ingevuld door de jurisprudentie. Daaruit blijkt, dat nagenoeg geen ruimte wordt geboden voor vergoeding van immateriële c.q. psychologische schade. Het accent ligt volledig op materiële en objectief kwantificeerbare schade"<sup>171</sup>

Uit het antwoord blijkt dus dat het accent volledig ligt op materiële en objectief kwantificeerbare schade.

Mede naar aanleiding van de in voorbereiding zijnde nieuwe wet op de Ruimtelijke Ordening is er een brede discussie ontstaan over dit artikel en de consequenties die uit dit artikel voortvloeien. Daar het zeer waarschijnlijk is dat deze nieuwe wet binnen enkele jaren "wet" zal zijn wordt hier nader op ingegaan. In de memorie van toelichting op de ontwerp-wet geeft de minister een uitvoerige toelichting van het standpunt van de rijksoverheid op het begrip "tegemoetkoming in de planschade". Deze visie van de rijksoverheid heeft grote consequenties en betreft in de kern het volgende:

De regering constateert een relevante ontwikkeling in het kader van juridisering en rechtsbescherming met een sterke toename van planschadeclaims op grond van artikel 49 WRO. In het verleden werden planschadevergoedingen slechts beperkt gevraagd en beperkt toegekend. Er is echter een omvangrijke claimcultuur ontstaan. De behandeling van claims vergt zeer veel tijd en geld en er worden relatief hoge vergoedingen toegekend. Los van de meer algemene trend van de juridisering binnen onze samenleving, zijn er verschillende factoren die een absolute en relatieve toename van het beroep op artikel 49 WRO bewerkstelligen. De ruimtelijke ontwikkelingen leiden tot verdichting van bebouwing hetgeen leidt tot de toename van planschadeverzoeken en er lijkt sprake van een zekere verschuiving in de opvatting over de verhouding van het algemeen belang en het persoonlijke belang en dus over hetgeen behoort tot het normale maatschappelijke risico van elke burger. Het lijkt er steeds meer op dat een persoonlijk belang niet kan worden aangetast, ook niet als het algemene belang daarmee is gebaat, tenzij daar een compensatie in geld of anderszins tegenover staat.

De ontwikkeling zoals de regering deze schetst is niet verwonderlijk. Door de ontwikkeling van de burger zelf, de verbeterde communicatie en de ook door de regering in allerlei wetten en regelingen bevorderde individualisering is de aangehaalde trend een logisch gevolg van een maatschappelijke ontwikkeling.

In opdracht van het Ministerie van VROM heeft de Katholieke Universiteit Nijmegen een rechtsvergelijkende studie verricht naar planschaderegelingen in een aantal West-Europese rechtsstelsels. In het onderzoek zijn de uiteenlopende planschaderegelingen van Frankrijk, Duitsland, Vlaanderen, Engeland en Zweden op globale wijze vergeleken met die van Nederland.<sup>172</sup> Uit het onderzoek blijkt dat de ons omringende landen vier methodieken kennen om verhaal van planschade in te perken:

<sup>171</sup> Handelingen Tweede Kamer 1997-1998, Kamervraag/aanhangsel 137.

<sup>172</sup> Brief van 23 maart 1999 (kenmerk M471) van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. "Vergelijking planschaderegelingen", uitgebracht in de Onderzoekreeks Rijksplanologische Dienst, studierapport no. 3, november 2000. In het onderzoek zijn de schaderegelingen van het Vlaams Gewest, Frankrijk, Duitsland, Engeland en Zweden aan een quick-scan onderworpen.

**Publiek belang groter dan individuele belang.** In Frankrijk en Engeland komt planschade niet of in beperkte mate voor vergoeding in aanmerking omdat het publieke belang van een goede ruimtelijke ordening belangrijker moet worden geacht dan het individuele belang.

**Procedurele en inhoudelijke beperkingen.** In Vlaanderen, Duitsland en Zweden zijn beperkingen opgenomen (zowel procedureel als inhoudelijk) met betrekking tot de mogelijkheden tot het indienen van planschadeclaims.

**Planschade op een beperkte wijze omschreven.** In Vlaanderen, Duitsland en Zweden heeft planschade alleen betrekking op een direct door een ruimtelijke maatregel getroffen perceel, terwijl andere vormen van schade zijn ondergebracht in andere regelingen of worden afgedaan in de planprocedure. Artikel 85 van het Vlaams Decreet op de ruimtelijke ordening bepaalt dat van de geleden schade niet meer dan 80% voor vergoeding in aanmerking komt.

**Tijdelijk recht op planschadevergoeding.** In Zweden en Duitsland is er een tijdelijk recht op planschadevergoeding.

De regering vindt dat een hercodificatie van het schadevergoedingsrecht, inclusief een definitieve regeling van de nadeelcompensatie, in relatie met de ontwikkelingen op het terrein van de nadeelcompensatie in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bij ruimtelijke beslissingen en een zekere mate van harmonisatie van het schadevergoedingsrecht met de ons omringende landen, mede in het licht van de toenemende Europese integratie, noodzakelijk is. Het is hierbij niet duidelijk waarom dit noodzakelijk is anders dan als een besparing op de overheidsuitgaven. Begrijpelijk is wel een termijn te stellen of procedurele voorwaarden te verbinden aan het indienen van een verzoek tot schadevergoeding.

Het uitgangspunt van de huidige regeling in artikel 49 WRO is de aanspraak op een vergoeding van de schade die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de benadeelde behoort te blijven. Over het begrip schade en het redelijkheidscriterium is een omvangrijke jurisprudentie ontstaan, waarin steeds verder is afgeweken van de oorspronkelijke bedoeling van de toenmalige regering. De bedoeling van de regering was dat er alleen reden voor schadetegemoetkoming was "indien de maatregel verder gaat dan het concretiseren van de vrijheidsbeperking die voortvloeit uit het feit dat de burger tezamen met anderen in de gemeenschap leeft" en dat "er geen aanspraak op volledige vergoeding dient te worden gegeven, maar een tegemoetkoming, aangezien slechts de schade vergoed dient te worden, voor zover die de normaal te dulden schade overschrijdt". Terecht wordt er in de literatuur, geïnspireerd door het proefschrift<sup>173</sup> van Van den Broek, op gewezen dat deze jurisprudentie misschien wel afwijkt van de wil van de regering, maar toch niet van de wens van de wetgever. De totstandkomingsgeschiedenis van artikel 49 maakt dit duidelijk. Niettemin meent de regering dat lid zijn van de samenleving en het deelnemen aan het maatschap-

---

<sup>173</sup> G.M. van den Broek, "Planschadevergoeding – Het recht op planschadevergoeding bij wijziging van het planologisch regime", Bouwrecht monografieën nr. 22, Stichting Instituut voor Bouwrecht, Kluwer, Deventer, 2002.

pelijk leven in zich draagt dat men de lusten en de lasten daarvan aanvaardt. Dat geldt in bijzondere mate bij de deelname aan het economische verkeer en de verwerving van eigendom. Een ieder die deel uit maakt van de samenleving krijgt te maken met feitelijke of juridische veranderingen, al dan niet door de overheid geëntameerd, en draagt in beginsel ook het risico dat aan deze veranderingen nadelige gevolgen verbonden kunnen zijn. Dat geldt ook voor nadelen die het gevolg zijn van een overheidsbesluit waarbij ten gunste van een zwaarder wegend belang van de samenleving individuele belangen worden benadeeld. Er kan in de ogen van de regering alleen sprake zijn van een compensatie van dat nadeel voorzover dat nadeel redelijkerwijs niet meer door het individu gedragen kan worden. In die zin, stelt de regering, is het juist te spreken van een tegemoetkoming in de schade dan van een schadevergoeding.

Het is moeilijk precieze maatstaven of criteria te geven die bestuur en rechter in staat stellen om te bepalen wanneer sprake is van een schade die uitgaat boven het maatschappelijke risico. Om de benadeelde en de bestuursorganen houvast te bieden, is in het wetsvoorstel gekozen voor een, in het Nederlands recht niet ongebruikelijke, forfaitaire benadering. De voorgestelde regeling houdt in dat een vermindering van de waarde van een onroerende zaak of een vermindering van het betrokken inkomen die niet uitkomt boven 5% van die waarde of dat inkomen, niet voor vergoeding in aanmerking komt. Ook in Vlaanderen is voor een dergelijke benadering gekozen. Bij het vaststellen van dit forfait is rekening gehouden met normaal te achten marktschommelingen in de waarde van eigendommen en in de inkomensposities van zelfstandigen. Bezien naar vijfjaarsperioden blijkt dit percentage ruim binnen de procentuele marges van marktontwikkelingen te vallen. Veel reacties op het voorontwerp geven blijk van een ondersteuning van de gemaakte keuze. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en nagenoeg alle besturen uit gemeentelijke kring uiten zich hierover in positieve zin. Ook de VROM-raad is positief, evenals andere organisaties zoals Aedes, de vereniging van woningcorporaties, en de NVB, de vereniging van projectontwikkelaars. De Vereniging Eigen Huis heeft te kennen gegeven dat zij de voorgestelde beperking van de huidige planschaderegeling onwenselijk vindt en dat het alleszins redelijk is om geleden schade ten gevolge van planologische wijzigingen onverkort te blijven vergoeden.

Een forfaitaire wettelijke drempel, zoals voorgesteld door de regering, zou in strijd kunnen zijn met artikel 1, dat betrekking heeft op de bescherming van het eigendom, van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag van de Rechten van de mens (EVRM). Het ongestoord genot van eigendom staat daarin voorop. Ontneming van eigendom is streng geclausuleerd. Regulering van gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang, voorzover door de Staat noodzakelijk geoordeeld, is toegestaan. Eén van de voorwaarden, in de EVRM voorzien voor uitoefening van deze bevoegdheden, kan zijn de toekenning van een schadevergoeding (bij onteigening) of een, al dan niet financiële, compensatie van ondervonden nadeel, bij vermindering van genot. De regering acht dit geen belemmering voor de voorgestelde regeling en meent daarbij dat de voorliggende schadevergoedingsregeling voorziet in de voorwaarden van het genoemde artikel. De regering wijst er op dat hiermee tevens is aangegeven dat de toepassing van de in dit voorstel van wet aan de verschillende bestuursniveaus toegekende bevoegdheden tot regulering van het gebruik van de grond en hetgeen zich daarop en daarin bevindt – gelijk het geval was met de huidige



WRO – zijn begrenzing vindt in de visie van de betrokken, op democratische wijze gelegitimeerde, bestuursorganen op hetgeen met het oog op het dienen van het algemeen belang noodzakelijk is, en dat daaraan financiële offers zijn verbonden. Ten aanzien van de vermindering van de waarde van een onroerende zaak die het gevolg is van de bestemming van de tot de onroerende zaak behorende grond of van op de onroerende zaak betrekking hebbende regels, is een uitzondering gemaakt op de forfaitregeling. De forfaitregeling wordt dus niet toegepast indien een bestemmingsplanbesluit of een ander concreet aangewezen besluit bebouwings- of gebruiksbeperkingen bewerkstelligt met betrekking tot het eigen perceel van de benadeelde en als zodanig een waardedaling veroorzaken. Dit neemt overigens, stelt de regering, niet het principe weg dat ook in die gevallen het normale maatschappelijke risico moet worden betrokken bij de bepaling van de hoogte van de schade. Burgemeester en wethouders kunnen, gehoord het terzake door deskundigen uitgebrachte advies, in een concreet geval tot het oordeel komen dat een nader te bepalen gedeelte van de vastgestelde schade voor rekening van de benadeelde blijft, dat gelet op de concrete situatie van het geval, ook minder dan de genoemde 5% kan bedragen.

Conform de lijn van de jurisprudentie moet sprake zijn van een permanente schade. Een tijdelijke waardevermindering van een zaak rechtvaardigt niet een vergoeding van de schade. De tegemoetkoming in de schade kan worden verminderd of geweigerd indien vaststaat dat de benadeelde in het bestemmingsplangebied andere onroerende zaken heeft, die door de besluitvorming de aanvrager voordelen of waardestijging opleveren. In dat geval wordt de schade geheel of ten dele gecompenseerd door het voordeel dat aan de aanvrager toevalt als gevolg van het schadeveroorzakende besluit.

Het wetsvoorstel brengt geen veranderingen aan in het (jurisprudentiële) leerstuk van de (actieve en passieve) risicoaanvaarding. Dit houdt in dat een benadeelde geen recht heeft op tegemoetkoming in zijn schade indien het ontstaan van de schade (mede) aan het doen of nalaten van hem is te wijten en voorzover hij door het treffen van redelijke maatregelen deze schade had kunnen voorkomen of beperken. Wat betreft de actieve risicoaanvaarding merkt de regering op dat een benadeelde zich bij zijn investeringsbeslissingen rekenschap dient te geven van de risico's die hij redelijkerwijs loopt. Hij wordt geacht daarbij de voorzienbare voor hem nadelige overheidsbesluiten te aanvaarden. Dit betekent dat een burger, die op het moment van een investeringsbeslissing of van het maken van kosten redelijkerwijs rekening had kunnen houden met de mogelijkheid van een toekomstig schadetoebrengend overheidsbesluit, of met schade van een bepaalde omvang als gevolg van dat overheidsbesluit, wordt geacht dit besluit of deze schade in zijn beslissing te hebben verdisconteerd en daarmee deze schade te hebben aanvaard. Dit is een belangrijk beginsel. Voor een aantal locaties is, het ook al is er nog geen overheidsbesluit terzake genomen, te verwachten dat in de toekomst een dergelijk besluit genomen zal worden. Met name kan dit spelen in de buurt van bijvoorbeeld vliegvelden of aan de rand van de bebouwde kom waarbij het toch wel waarschijnlijk is dat bij de eerstvolgende stadsuitleg de gronden gelegen aan de rand van de bebouwde kom als eerste in ogenenschouw worden genomen. Ten aanzien van de passieve risicoaanvaarding kan worden gesteld dat ook de burger die geen actie onderneemt of stil blijft zitten, terwijl hij redelijkerwijs met overheidsingrijpen rekening moest houden (bijvoorbeeld de wijziging van een bestemmingsplan waarbij bouw-mogelijkheden worden beperkt of weggenomen) of de burger die nalaat om tijdig passende

maatregelen te nemen ter beperking van de daardoor optredende schade, geen aanspraak heeft op een vergoeding van die schade.

De huidige regeling voor schadeverzoeken in de WRO kent – in tegenstelling tot vele andere rechtsvorderingen in Nederland – geen verjaringstermijn. Het betekent dat nog vele jaren nadat een bestemmingsplan is vastgesteld de gemeentelijke overheid kan worden geconfronteerd met schadeclaims. Daarmee krijgt het schadevergoedingsartikel een status die eigenlijk permanent in de risicoparagraaf van de jaarlijkse gemeentelijke begroting zou moeten terugkeren en waarvoor uit een oogpunt van financieel risicobeleid een voorziening moet worden getroffen. In feite dient met het oog op een goed financieel beheer bij de exploitatiebegroting van een ontwikkelingsgebied of -project een risicoanalyse te worden opgesteld waarbij de omvang van de mogelijke schadeclaims wordt betrokken. Het is echter in ons land algemeen geaccepteerd dat rechtsvorderingen in het burgerlijk recht en daarbuiten aan verjaringstermijnen onderhevig zijn. Vanuit gemeentelijke kring en kringen van schade-experts wordt erop gewezen dat het ontbreken van een verjaringstermijn in artikel 49 WRO of een bepaling van een termijn waarbinnen een schadeverzoek moet zijn ingediend, als een duidelijke omissie moet worden aangemerkt. Schadedeskundigen wijzen er bovendien op dat het ontbreken van een verjaringstermijn tot heel ingewikkelde zoektochten kan leiden: de vervanging van het bestemmingsplan of een later wijzigingsbesluit stuit niet het recht om schadeclaims in te dienen op basis van een eerder bestemmingsplan. Verder kan worden opgemerkt dat in de ons omringende landen wel tijdslimieten aan het indienen van een claim zijn verbonden. In het wetsvoorstel is opgenomen dat een aanvraag voor een tegemoetkoming in de schade moet worden ingediend binnen vijf jaar, te rekenen vanaf het moment waarop de schadeoorzaak onherroepelijk is geworden.

De huidige regeling in de WRO stelt geen eisen aan de aanvraag om schadevergoeding. De kosten die gemeenten moeten maken bij de beoordeling van de aanvragen zijn aanzienlijk. In het wetsvoorstel is daarom een voorziening getroffen ter beperking van lichtvaardige claims: een aanvraag tot tegemoetkoming in de schade moet worden gemotiveerd. Daarbij moet de aanvrager ook een onderbouwing van de hoogte van de gevraagde tegemoetkoming overleggen. Verder is in het wetsvoorstel opgenomen dat voor de indiening van een aanvraag een recht van € 300 is verschuldigd. Wordt op de aanvraag geheel of gedeeltelijk positief beslist, dan wordt dit recht teruggestort. Indien het verzoek tot een tegemoetkoming in de schade wordt gehonoreerd, dan worden aan de indiener van het verzoek de kosten van de bijstand door deskundigen vergoed voorzover de kosten redelijkerwijs zijn gemaakt.

Al vele jaren is bekend dat plannen tot wijziging van een bestemmingsplan, tot het nemen van een infrastructurele of een andere planologische maatregel een nadelige financiële invloed kunnen hebben voor burgers die onder "die dreiging" komen te vallen. Het probleem van de planologische schaduw schade is in de voorbije jaren al enkele malen onderwerp van studie, advies en besluitvorming geweest. In 1983 (advies van de Commissie Samkalden) en 1984 (advies van de RaRo) werd geconcludeerd dat het vraagstuk te ingewikkeld was voor een toegesneden wettelijke regeling. In dit verband is het van belang te onderkennen dat "schaduw schade" zich niet alleen kan voordoen bij planologische besluitvorming. Er zijn vele voorbeelden waarbij een beleidsvoornemen of voorgenomen overheidsbesluit reeds zijn schaduw vooruitwerpt. Dit kan variëren van een voorgenomen besluit tot

beperking van het gebruik van een bestrijdingsmiddel (omzetzaling, investeringsverliezen) en het treffen van een verkeersmaatregel (waardedaling, uitstel van investeringen) tot openbreking van een beschermde markt (waardedaling van aandelen of vergunningen). De kans dat de overheid een besluit met een bepaalde inhoud zal nemen en dat een voorgenomen besluit ook rechtskracht zal verkrijgen, beïnvloedt dikwijls de actuele waarde van onroerende zaken of zakelijke rechten, en kan ook tot ontwikkelingsschade of winstderving leiden. Schaduwschade speelt dus niet alleen op het terrein van de planologie. In die zin behoort het vraagstuk van de schaduwsschade tot het terrein van de risicotoedeling bij rechtmatige overheidshandelingen. Daarom heeft de regering besloten een regeling van schaduwsschade niet in dit wetsvoorstel op te nemen.

De zogenaamde "schaduwsschade" is een belangrijk item. Reeds de aankondiging van een bepaald onderzoek door de overheid kan de waarde van onroerende zaken in positieve of negatieve zin beïnvloeden. Voor de berekening van de verandering van de welvaart is dan ook relevant wanneer het tijdstip voor de berekening van de verandering van de welvaart is aangebroken. Mede om praktische redenen dient het tijdstip van de daadwerkelijke besluitvorming of de daadwerkelijke realisatie van een infrastructureel werk te worden genomen als het tijdstip waarop een verandering van de welvaart wordt berekend. Een bestemmingsplan dat in voorbereiding is kan zijn "schaduw" vooruitwerpen; een in aantocht zijnde verslechtering van het planologisch regime kan schade opleveren. Iemand die zijn woning verkoopt vóórdat het schadeveroorzakende bestemmingsplan rechtskracht verkrijgt en er zodoende een lagere prijs voor ontvangt, komt blijkens een uitspraak van de afdeling geschillen van de Raad van State niet in aanmerking voor vergoeding van de schade op de voet van artikel 49 WRO.<sup>174</sup>

Denkbaar is ook dat een gemeente zelf economische schade leidt ten gevolge van de bepalingen van een bestemmingsplan dat zij op verzoek van een ander overheidslichaam, of ter uitvoering van een aanwijzing, vaststelt of wijzigt. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een gemeente door medewerking aan een verzoek van een waterschap minder bedrijventerreinen kan uitgeven of dat een gemeente zich reeds anderszins privaatrechtelijk had gebonden, waardoor zij schadevergoedingsplichtig wordt. In het geval tussen de gemeente en het verzoekende overheidslichaam een meningsverschil ontstaat over de hoogte van de te vergoeden kosten, is er sprake van een bestuursgeschil. Burgemeester en Wethouders van de betreffende gemeente kunnen zich dan wenden tot Gedeputeerde Staten met het verzoek in de zaak te bemiddelen. Het wetsvoorstel voorziet niet in een vergoedingsregeling voor gevallen waarin een gemeente op verzoek van anderen dan overheidslichamen overgaat tot wijziging van een bestemmingsplan.

Ten aanzien van private (rechts)personen die gebaat zijn bij een wijziging van een bestemmingsplan, is het volgende van belang. Naar huidige rechtsopvattingen kunnen de bestuurlijke kosten die worden gemaakt ten gevolge van bezwaar- en beroepsprocedures niet worden verhaald door middel van een heffing. Het is wel steeds meer gebruik dat privaatrechtelijke overeenkomsten worden gesloten tussen gemeenten en private (rechts)personen, waarbij de laatstgenoemden zich verbinden tot het financieel compenseren van de

---

<sup>174</sup> Planologische schaduwsschade Nijmegen, Bouwrecht 1990, blz. 461.

gemeente indien de gemeente aan derden planschade zou moeten vergoeden die het gevolg is van de planologische medewerking. Dergelijke overeenkomsten werden met name aangegaan indien het initiatief van een bestemmingsplanwijziging bij een ander dan de gemeente ligt en de schadeplichtige op een evenwichtige wijze wordt betrokken bij de beoordeling van de potentiële schadeclaims in de bestuurlijke fase van de totstandkoming van het betreffende bestemmingsplan of van de wijziging daarvan.

De uitvoering van de herinrichting van het openbaar gebied, bijvoorbeeld van de binnenstad, wordt gerekend tot het normale maatschappelijke of bedrijfsrisico, aangezien dit vergelijkbaar is met maatregelen als bijvoorbeeld groot onderhoud van de bestrating en vernieuwing van de riolering. Dat zijn maatschappelijke ontwikkelingen in het algemeen belang die in beginsel geduld moeten worden.

Voor een burger, waarbij inkomensderving niet aan de orde is, betreft de compensatie alleen de waardevermindering van een onroerende zaak. Meestal dus de woning en aanpalende gronden van de burger. Bijvoorbeeld in het geval van de bouw van een hoge flat waarvan de flatbewoners vrij uitkijken in de tuinen van de omliggende woningen, kan een eigenaar van een dergelijk woning geen compensatie verkrijgen voor verlies aan privacy, maar wel voor de waardevermindering van zijn woning. Dus alle verlies aan materiële en immateriële zaken wordt vertaald in de prijs van het onroerendgoed. Dit betekent ook dat de huurder van onroerendgoed, bijvoorbeeld een woning, geen compensatie kan verkrijgen bij wijziging van een bestemmingsplan. Dat kan alleen de eigenaar. Via de eigenaar kan de huurder natuurlijk wel een discussie aangaan met de eigenaar over een vermindering van de huurpenningen.

### 3.9 Concretisering van de compensatiegedachte

Rouwendal en Rietveld hebben in 2000 veel aandacht besteed aan de mogelijke concretisering van de compensatiegedachte.<sup>175</sup> In hun studie wordt gepleit voor meer aandacht voor feitelijke compensatie van benadeelden. Zij stellen, sprekend over het compensatiecriterium als de grondslag voor een kosten-baten analyse (KBA), het volgende:

"Door dit criterium te hanteren worden potentiële Pareto-verbeteringen geaccepteerd als maatschappelijk wenselijk: de winnaars kunnen dan in theorie de verliezers compenseren, zodat iedereen beter af kan zijn. Het zij echter benadrukt dat dergelijke compensatie volgens het criterium in werkelijkheid niet plaats behoeft te vinden: de potentiële Pareto-verbetering hoeft niet in een strikte Pareto verbetering te worden omgezet. Niettemin lijkt feitelijke compensatie, in ieder geval op het eerste gezicht, een aantrekkelijke optie: immers er is dan vrijwel per definitie altijd voldoende maatschappelijk draagvlak te vinden voor alle mogelijke projecten om de eenvoudige redenen dat door het project niemand slechter af kan zijn en sommigen beter af zullen zijn. Om vergelijkbare redenen komt feitelijke compensatie tegemoet aan het rechtvaardigheidsgevoel, volgens welke het soms moeilijk te verteren is als sommige mensen "lijden" van een project dat anderen (veel) genoeg oplevert. Zo redenerend is het zelf de vraag waarom feitelijke compen-

<sup>175</sup> J. Rouwendal (MuConsult) en P. Rietveld (VU Amsterdam), "Welvaartsaspecten bij de evaluatie van infrastructuurprojecten", OEEI, Cluster B, deelstudie B1, 2000.

satie überhaupt niet een veel belangrijker rol in projectevaluatie speelt dan dat dit tot op heden het geval is geweest."

Deze auteurs erkennen daarbij dat aan de daadwerkelijke compensatie problemen zijn verbonden. Deze problemen zijn:

- De verleiding van benadeelden het nadeel ruim te taxeren.
- De verkrijging van de benodigde middelen om de benadeelden te compenseren. Het compenseren van benadeelden zal in het algemeen de kosten van bijvoorbeeld een voorgenomen project verhogen. Dit zou op weerstand kunnen stuiten bij die overheid die de middelen voor een bepaald project dient te fourneren.
- Het gevoelen van een nadeel voor derden, die nadeel noch voordeel hebben van bijvoorbeeld een bepaald project, indien de benadeelden worden gecompenseerd vanuit de algemene middelen van de overheid. De algemene middelen van een overheid die mede door deze derden worden opgebracht. In zijn algemeenheid kan hierbij worden gesteld dat de overheid meerdere zaken financiert uit de algemene middelen waarvan niet iedereen in gelijke mate profiteert of waarbij een aantal personen in het geheel geen baat heeft. De compensatie dient dan ook te worden gezien als een onderdeel van de kosten bij de realisatie van een overheidsvoorziening.

De genoemde auteurs onderscheiden een aantal mogelijkheden voor feitelijke compensatie. De directe "Coasiaanse" compensatie tussen veroorzaker en ontvanger van een effect is de meest voor de hand liggende vorm van compensatie. Coase<sup>176</sup> meent dat hiervoor de eigendomsrechten expliciet dienen te worden gedefinieerd en aan één van de partijen dient te worden toegekend. Coase gebruikt een meetbaar kardinaal welvaartsconcept waarbij de compensatie kan worden uitgedrukt in een geldsbedrag en elementen uit de speltheorie worden gebruikt voor vrije onderhandelingen tussen subjecten. De benadeelde van een effect, bijvoorbeeld geluidsoverlast, zou de eigendomsrechten van "stilte" kunnen krijgen. Door vervolgens met de veroorzaker van het geluid te onderhandelen over de compensatie die tegenover geluid staat, zal de onderhandeling in theorie in een Pareto-optimale uitkomst resulteren. Daarbij geldt dat zowel de benadeelde als de veroorzaker beiden minimaal even goed af zijn als in de situatie waarin de activiteit niet zou plaatsvinden. Anders zouden zij het bereikte akkoord niet accepteren. Indien er meerdere partijen als veroorzaker en/of ontvanger van een effect zijn, wordt de toepassing van de "Coasiaanse" compensatie problematisch. Er zijn alsdan teveel partijen die allen simultaan dienen te onderhandelen hetgeen veelal tot een niet werkbare situatie leidt. De praktische toepasbaarheid is dan ook voornamelijk beperkt tot private relaties tussen veroorzaker en benadeelde(n). In het geval van activiteiten met een publiek karakter of bij collectieve overheidsvoorzieningen met veel "ontvangers" is het geen werkbare methode.

---

<sup>176</sup> Ronald H. Coase, "The Problem of Social Cost", Journal of Law and Economics, October 1960.

Een andere methode voor feitelijke compensatie is de overheid te laten optreden als intermediair. Doordat de overheid schaalvoordelen in het laten betalen van heffingen door veroorzakers en het uitkeren van compensaties aan benadeelden kan bereiken, en tevens de wettelijke competentie heeft om veroorzakers te laten betalen indien dat wenselijk wordt geacht, is dit, volgens Rouwendal en Rietveld, zeker geen onrealistische gedachte. De overheid zou bijvoorbeeld een heffing aan de veroorzakers kunnen opleggen. De heffingsopbrengsten zouden alsdan éénmalig of periodiek kunnen worden doorgegeven aan de benadeelden. Het verlies aan efficiëntie dat doorgaans optreedt tengevolge van overheidsingrijpen speelt in dit geval geen rol, omdat de compensatie wordt bekostigd uit de heffing die bedoeld is om de efficiëntie te bevorderen. Een éénmalige compensatie heeft daarbij de voorkeur. Bij een periodieke compensatie wordt immers de prikkel weggenomen bij de benadeelden om zichzelf te beschermen, bijvoorbeeld door het aanbrengen van dubbele beglazing. Een benadeelde die dit wel doet vermindert het recht op compensatie daar de oorzaak voor de compensatie gedeeltelijk teniet wordt gedaan. In de praktische uitvoering is het verder verstandig als benadeelden slechts enkele groepen te onderscheiden gebaseerd op objectieve maatstaven als afstand tot het project of afstand tot een bepaalde activiteit en op basis daarvan de compensatie vast te stellen.

Het Tinbergen Instituut en het Onderzoekcentrum voor Financieel Economisch Beleid (OCFEB) van de Erasmus Universiteit Rotterdam hebben een rapport geschreven waarin het onderwerp compensatie ruim aandacht heeft gekregen met o.a. de vraag wanneer de overheid mag ingrijpen in particulier eigendom en de vraag in welke gevallen een compensatie aan benadeelden door de overheid gewenst is.<sup>177</sup> In het rapport wordt o.a. gesteld dat om voor compensatie in aanmerking te komen het om grote belangen dient te gaan die *ex ante* slechts met een kleine kans zouden worden geschaad. Alleen in zo'n geval had de burger *ex ante* immers een verzekering willen afsluiten tegen dit risico. Het rapport meent verder dat de toekomstige baten van deze bescherming in termen van een betere reputatie zwaar wegen op de lange termijn. Daarnaast wordt gesteld dat doordat de meerderheid gedwongen wordt de minderheid te compenseren, de meerderheid direct wordt geconfronteerd met de kosten van bepaalde overheidsmaatregelen en dat dit een goede afweging van kosten en baten ten goede komt.

Naast compensatie door het betalen van een financiële vergoeding aan de benadeelden is het uiteraard ook mogelijk in een aantal specifieke gevallen geheel of gedeeltelijk compensatie "in natura" te verrichten. Een mogelijkheid hiervoor is het plegen van investeringen of het nemen van maatregelen die tot doel hebben het effect te verminderen. Bijvoorbeeld het aanleggen van geluidswallen. Nog een andere mogelijke vorm van compensatie is een bepaald getroffen gebied van een compenserend, andersoortig project te voorzien, bijvoorbeeld een zwembad. Dit kan met name spelen tussen overheden onderling, waarbij bijvoorbeeld een gemeentelijke overheid wordt geapaiseerd door een hogere overheid, bijvoorbeeld de provinciale overheid, om iets te gedogen. Niettemin kunnen dergelijke vormen van compensatie, als een soort sluitstuk op de onderhandelingen, in sommige gevallen nuttig zijn.

---

<sup>177</sup> C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, "De calculus van het publieke belang", Rapport geschreven in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën, Juni 2003.

### 3.10 Conclusies

Compensatie door de overheid kan aan de orde zijn indien de waarde van privaat eigendom wordt gereduceerd door een besluit van de overheid. Voor het berekenen van veranderingen van de welvaart is de compensatiegedachte van de overheid soms onvoldoende omdat de compensatie lager kan zijn dan de daling van de welvaart en niet in alle gevallen bij het reduceren van de waarde van het privaat eigendom een schadevergoeding wordt betaald.

In Nederland is het recht op compensatie een beperkt recht. De motivering die de regering daarvoor geeft lijkt voornamelijk te worden ingegeven door financiële argumenten. De basisgedachte van de regering is dat het algemeen belang voor gaat op het individuele belang. Op zich is dat een logische gedachte. Daaruit vloeit nog niet voort dat voor geleden schade geen volledige compensatie behoeft te worden betaald. Ook met het betalen van een volledige compensatie kan het algemeen belang prioriteit boven het individueel belang verkrijgen. Het "leerstuk" van de regering ontbeert mijns inziens een filosofische onderbouwing.

Een filosofische onderbouwing voor volledige compensatie bij het aantasten van eigendomsrechten kan als volgt luiden.

Een kernbegrip in Nederland is vrijheid, vrijheid van handelen en het in vrijheid kunnen genieten van het eigen bezit, gebaseerd op het eigendomsrecht. Vrijheid is beperkt tot daar waar schade, in de vorm van beperkingen van het eigendomsrecht, door het handelen van de overheid, ontstaat. In deze studie heeft schade de vorm van welvaartsverlies. Een overheid die haar vrijheid wil gebruiken om iets te doen waarbij een eigenaar schade (welvaartsverlies) leidt, kan dit alleen doen indien deze eigenaar schadeloos wordt gesteld. De schadeloosstelling is de compensatiegedachte.

In de praktijk vallen de complicaties die hieruit voortvloeien mee. Ter onderbouwing hiervan een aantal opmerkingen en voorbeelden.

- Het gaat hier alleen om het handelen van de gemeentelijke overheid. Het handelen van private personen, bedrijven en instituties blijven, althans in deze studie, buiten beschouwing.
- Voor het verkrijgen van compensatie voor schade voor een particuliere eigenaar waarbij de gemeentelijke overheid de veroorzaker van de schade is dient er een duidelijk privaat eigendomsrecht van de benadeelde te zijn. Dit private eigendom in een gemeente is voornamelijk beperkt tot private infrastructuur.
- In een aantal gevallen verzet de logica zich tegen het verlenen van compensatie. Bijvoorbeeld het innen van belastingen die een gemeentelijke overheid heft en waarbij dus het eigendom van de belastingplichtige wordt aangetast door van deze belastingplichtige private middelen op te eisen kan bezwaarlijk worden gecompenseerd door aan deze belastingplichtige een gelijk bedrag aan middelen te retourneren. De compensatie is echter dat tegenover het heffen van belastingen de over-

heid zorgt voor allerlei voorzieningen. De belastingen, opgebracht door de totaliteit van huishoudens, vloeien in een andere vorm, ook terug naar de totaliteit van huishoudens. Daarnaast is een belasting generiek; dat wil zeggen voor alle huishoudens, althans voor huishoudens in gelijke omstandigheden, is de belasting gelijk.

- Een aantal besluiten van de overheid worden genomen in het belang van een private partij. Bijvoorbeeld, een gemeente wijzigt op verzoek van een private partij een vastgesteld bestemmingsplan teneinde een bepaald privaat infrastructureel werk te kunnen realiseren. In dit geval is het algemeen belang niet altijd aan de orde en zou volledige compensatie aan een benadeelde of benadeelden gerechtvaardigd zijn. Daarbij heeft de gemeentelijke overheid de mogelijkheid de compensatie door de "aanvrager", niet zijnde de gemeentelijke overheid, te laten betalen. Nochtans is hierbij, overeenkomstig de wettelijke regelingen, niet altijd voorzien in een volledige compensatie van diegenen die door dit infrastructurele werk schade ondervinden.<sup>178</sup>

Compensatie heeft een duidelijke relatie met welvaart. Volledige compensatie voor ondervonden schade als gevolg van een gemeentelijk besluit of handeling werkt neutraal voor de welvaart van de huishoudens die deze schade ondervinden. Geen volledige compensatie heeft een welvaartsverlagend effect. Het omgekeerde kan eveneens aan de orde zijn. Een bepaald besluit of handeling van de gemeentelijke overheid kan ook een positief effect hebben op de welvaart van één of meer huishoudens in een gemeente. Ook in dat geval wordt in deze studie gesproken van compensatie. Hierbij is zowel negatieve als positieve compensatie een methode om het effect op de verandering van de welvaart te berekenen. In beide gevallen wordt in deze studie de compensatiegedachte gebruikt voor het berekenen van veranderingen van de welvaart. Voorzover een benadeeld huishouden een gemeentelijke financiële compensatie verkrijgt dient voor het berekenen van het welvaartsverlies de ontvangen compensatie in mindering te worden gebracht.

<sup>178</sup> Een gemeente kan met een verzoeker van een wijziging van het planologische regiem ten behoeve van de verwezenlijking van een project een planschadevergoedingsovereenkomst sluiten. Dit betekent dat in ruil voor de medewerking van de gemeente aan wijziging van het planologische regiem, de verzoeker de eventuele aansprakelijkheid voor planschadevergoedingen van de gemeente overneemt. Een dergelijke overeenkomst wordt met name aangegaan indien het initiatief voor een bestemmingsplanwijziging of -vrijstelling bij een ander dan de gemeente lag en indien de private belangen groter werden geoordeeld dan de algemene belangen die met de medewerking aan de planologische wijziging zijn gediend. Wanneer de planologische wijziging mede aspecten van algemeen belang dient, zullen partijen bij hun overeenkomst een afspraak tot verdeling van de planschadekosten maken, en zullen deze derhalve niet uitsluitend voor rekening van de verzoeker komen. Bron: Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (planschadevergoedingsovereenkomsten), Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 490, nr. 3.



## 4 De gemeente als studieobject

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de algemene onderwerpen aan de orde die in een gemeente van belang zijn voor het beoordelen van de verandering van de welvaart van de huishoudens als gevolg van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid. Met name wordt uitvoerig stilgestaan bij de diverse gemeentelijke beleids- en evaluatiemethoden, de gemeentelijke begroting en jaarrekening als bron van informatie voor het evalueren van het beleid van een gemeente, de diverse gemeentelijke inkomstenbronnen, de individuele huishoudens in een gemeente en de welvaartsindex.

De welvaart, in materiële en immateriële zin, kent vele facetten. De welvaart van de huishoudens in Nederland wordt beïnvloed door vele factoren en actoren, zowel van private als publieke aard. Dat in één systeem weer te geven, waarbij de verandering van de welvaart van de huishoudens in Nederland wordt berekend, is onmogelijk. Berekeningen van de welvaart of veranderingen van de welvaart worden dan ook, in zijn algemeenheid, toegepast op bepaalde facetten die de welvaart beïnvloeden. Bijvoorbeeld door de welvaart weer te geven op basis van de productie van goederen en diensten of op basis van een kosten-baten analyse voor een bepaald project. Uit meerdere publicaties blijkt dat de overheid met het eerste voorbeeld bedoelt: "een indicatie van de verandering van de materiële welvaart". Dit, omdat ook de overheid heel goed begrijpt dat het begrip welvaart meer omvat dan de productie van goederen en diensten.<sup>179</sup>

Met het doel tot praktische uitkomsten te kunnen komen wordt ook in deze studie het aantal factoren en actoren dat van invloed kan zijn op de welvaart van de huishoudens beperkt. De beperking is dat deze studie gaat over het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid voorzover dit beleid consequenties heeft voor de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente. De gemeentelijke overheid is, op zich, een belangrijk orgaan. Dat blijkt o.a. daaruit dat er elke vier jaar verkiezingen plaatsvinden waarin een nieuwe gemeenteraad wordt gekozen. Het lijkt dan ook niet zonder betekenis na te gaan in welke mate het beleid van de gemeentelijke overheid heeft bijgedragen aan de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente.

Bij de productie van goederen en diensten door de overheid is de overheid zowel producent als consument. De overheid produceert en levert, althans in boekhoudkundige termen, aan zichzelf. Dat geldt bijvoorbeeld voor de ambtenarensalarissen en gemeentelijke investeringen met een maatschappelijk nut. De berekening van de waarde van de overheidsproductie is gebaseerd op internationale statistische afspraken. Die afspraken zijn op zich relatief complex, doch vereenvoudigd weergegeven is de waarde van de overheidsproductie

---

<sup>179</sup> Bezien vanuit de ontwikkeling van de welvaart verhoogt de beschikbaarheid van meer goederen en diensten, de welvaart. Van deze verhoging zouden echter moeten worden afgetrokken de voor de welvaart negatieve consequenties van deze verhoging. Die negatieve aspecten kunnen bijvoorbeeld zijn een toename van de geluidsoverlast of de luchtverontreiniging.

gelijk aan de uitgaven van de overheid in een bepaald jaar. Dit betekent dat de bijdrage van de overheid aan de "welvaart" in het algemeen gelijk wordt gesteld met de productie van de overheid. Dus, een euro meer uitgegeven door de overheid in het jaar  $t_1$  ten opzichte van het jaar  $t_0$ , betekent een euro stijging van de "welvaart" in het jaar  $t_1$ .

Bij een berekening van de verandering van de welvaart waarbij tevens rekening wordt gehouden met negatieve en immateriële zaken de welvaart betreffende, en voorzover volgend uit het beleid van de overheid, zou voor elk besluit van de overheid een analyse moeten worden gemaakt van de positieve en negatieve aspecten die samenhangen met een bepaald besluit. De rijksoverheid is "op weg" naar een dergelijke analyse voor elk besluit van de rijksoverheid; althans waar dit zinvol en relevant wordt geacht. Het standpunt van de rijksoverheid terzake wordt weergegeven in het volgende gecompriëerde citaat uit een brief van de Minister van Financiën<sup>180</sup>:

"Binnen de departementen wordt meer accent gelegd op de samenhang tussen de vragen «wat willen we bereiken», «wat gaan we daarvoor doen» en "wat mag het kosten". Echter, in de praktijk blijken doelstellingen geformuleerd, zonder de beschikking over een voldoende instrumentering. Het blijkt bijna nooit mogelijk om de effecten van beleid, en daarmee de doelmatigheid van beleid direct te meten.<sup>181</sup> Veel overheidsdoelstellingen en prestaties zijn nu eenmaal niet in getallen uit te drukken. In sommige gevallen leidt verdergaande kwantificering niet tot toegevoegde informatie. Even belangrijk als meetbare doelstellingen is daarom dat er een overtuigende onderbouwing is voor de wijze waarop de operationele doelstellingen en de ingezette instrumenten bijdragen aan de algemene doelstelling. Een en ander leidt tot introductie van het criterium «zinvol en relevant».

Het huidige beleid rond beleidsevaluatie, zoals vastgelegd in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE), schrijft een dekkende programmering van evaluatieonderzoek van bestaand beleid voor, eens in de vijf jaar (ex-post evaluatie). Daarnaast moet bij beleidsvoorstellen altijd een gedocumenteerde afweging worden gemaakt of een ex-ante evaluatie zinvol is. In de praktijk is gebleken dat te weinig ex-post onderzoek is gericht op de effecten van beleid, maar ook dat een dekkende programmering van evaluatieonderzoek naar effecten niet haalbaar en niet zinvol is. Verder vindt ex-ante onderzoek niet of nauwelijks plaats.<sup>182</sup> Het kabinet kiest voor een opzet van de evaluatiesystematiek die beter tegemoet komt aan het praktische probleem dat onderzoek naar de effecten van overheidsbeleid niet altijd mogelijk is. Want ook wanneer een

<sup>180</sup> Brief van de Minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 21 december 2004, kamerstuk 29 949, Evaluatie VBTB.

<sup>181</sup> Doelmatigheid heeft, volgens de Evaluatie "Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB)", betrekking op de verhouding tussen de maatschappelijke effecten van beleid en de daarvoor gemaakte kosten. Het omvat daarmee ook de doeltreffendheid van beleid. De doelmatigheid van beleid neemt toe als gegeven het budget meer beleidseffecten worden gerealiseerd of als gegeven een niveau van beleidseffecten het benodigde budget afneemt.

<sup>182</sup> In dezelfde brief wordt dit beeld gerelativeerd door te stellen: "Er vindt overigens wel het nodige ex-ante evaluatieonderzoek plaats, bijvoorbeeld op het gebied van Verkeer en Waterstaat en Milieu. Veel en belangrijk beleidsrelevant onderzoek vindt ook plaats door planbureaus, universiteiten en andere onderzoeksinstituten. Dit onderzoek wordt ook bij de beleidsvoorbereiding gebruikt. De Nota Mobiliteit vormt voor het beleidsonderdeel «reistijden» eveneens een positieve uitzondering. In een aparte tabel worden naast het nulalternatief (ongewijzigd beleid) de effecten van het «Nota-alternatief» geschetst."

grondige ex-post beleidsevaluatie niet mogelijk is kan aan de hand van een aantal kernvragen «nut en noodzaak» van bestaand of voorgenomen beleid worden nagegaan."

Het probleem is alle zaken, zowel de voor de welvaart positieve als negatieve, in de nationale statistieken weer te geven. Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven werkt het CBS met statistieken die separaat aangeven welke ontwikkelingen, positief of negatief, er zijn met name het milieu, in ruime zin, betreffende. Deze statistieken werken voornamelijk met fysieke eenheden waarbij deze eenheden niet in geld worden "vertaald". De reden hiervoor is verwoord in het bovenstaande citaat van de Minister van Financiën. In een aantal gevallen wordt door de rijksoverheid, bijvoorbeeld in een beleidsnota, het netto-resultaat van een bepaald (voorgenomen) besluit weergegeven, bijvoorbeeld in een kosten-baten analyse. Het netto-resultaat wordt echter niet verder verwerkt in de diverse statistische gegevens, zoals gepubliceerd door het CBS. Bijvoorbeeld de resultaten van een kosten-baten analyse voor de aanleg van een nieuwe spoorverbinding zijn als zodanig, ook als deze analyse ex-post wordt uitgevoerd, niet terug te vinden in een door het CBS gepubliceerde statistiek.

In feite kan er een tweedeling worden gemaakt. Het eerste deel zijn de besluiten van de overheid waarvoor een kosten-baten analyse is gemaakt. Het tweede deel zijn de besluiten waarvoor dit niet het geval is. Voor het eerste deel zijn de netto-baten relevant voor het weergeven van de verandering van de welvaart. Voor het tweede deel kunnen de uitgaven van de rijksoverheid (de consumptie van de rijksoverheid) worden gezien als een bijdrage aan de welvaart. De rijksoverheid zou dus een statistiek, waarin weergegeven de verandering van de welvaart, kunnen opstellen op basis van deze tweedeling. Gezien het, op dit moment, relatief beperkte aantal kosten-baten analyses dat door de rijksoverheid wordt uitgevoerd, betekent dit dat de uitgaven het grootste deel van deze statistiek zullen vormen. In die zin zal de verwachte uitkomst dicht naderen tot een statistiek gelijk aan de statistiek waarin het BNP wordt weergegeven en waarbij de overheid stelt dat de jaarlijkse verandering van het BNP een indicatie van de verandering van de materiële welvaart is.

De gedachte in deze studie is de hierboven vermelde "statistiek", in de vorm van een tweedeling, uit te werken, niet voor de rijksoverheid, maar voor een gemeentelijke overheid. Het voordeel is dat een gemeente een relatief, in vergelijking met de rijksoverheid, eenvoudige entiteit is en dat in een gemeente een aantal beleidsterreinen zich lenen voor een berekening van het maatschappelijk nut.<sup>183</sup> Nochtans zal ook in deze studie voor meerdere gemeentelijke beleidsterreinen gelden dat de verandering van de welvaart wordt berekend op basis van een verandering van de gemeentelijke uitgaven.

## 4.2 Gemeentelijke activiteiten

De activiteiten van de gemeentelijke overheid zijn het voorzien in de behoefte aan collectieve goederen en diensten, het voorzien in bepaalde private goederen en diensten, het optreden in geval van externe effecten en het effectueren van inkomensoverdrachten.

<sup>183</sup> Bij een gemeente wordt het beleid ook meer direct vertaald in uitgaven. Bij de door het Rijk vastgestelde wetten en besluiten leidt dit niet altijd direct tot uitgaven in de rijksbegroting.

Behalve bij het voorzien in private goederen en diensten worden, in zijn algemeenheid, deze activiteiten door de overheid gefinancierd door middel van het heffen van belastingen. Daartoe dienen deze overheidsactiviteiten wel een duidelijke meerwaarde te vertegenwoordigen en dient te worden uitgegaan van de vooronderstelling dat de betreffende activiteiten niet, of minder efficiënt, in de private sector kunnen worden gerealiseerd. Aan het heffen van belastingen is immers een zogenaamde "excess burden" verbonden. Ng drukt dit als volgt uit:

"If the provision of public goods is financed by general tax revenues we have to consider the possible excess costs of taxation. For a dollar of public spending, non-economists typically cost it at one dollar. The cost of public revenue include not only its direct cost (the amount of taxes imposed) but also the costs of administration, compliance, policing and distortion. At least since the time of Pigou (1928), economists have insisted that the benefits of public goods must exceed their direct costs by a sufficient amount to outweigh the excess burden of taxation."<sup>184</sup>

Deze gedachte van Ng is belangrijk daar bij het berekenen van veranderingen van de welvaart deze gedachte weer in herinnering zal worden geroepen. Het betekent o.a. dat in een aantal gevallen de welvaart door het beleid van de gemeentelijke overheid meer stijgt dan de afname van de welvaart, althans voor de totaliteit van de huishoudens in een gemeente, als gevolg van het heffen van additionele gemeentelijke belastingen.

Tot ver in de negentiende eeuw was de gedachte dat de overheid haar activiteiten zoveel mogelijk diende te beperken en alleen die taken op zich diende te nemen die door de private sector niet konden of werden opgepakt, maar wel als noodzakelijk werden gezien. Een gemeente kon in de negentiende eeuw dan ook worden getypeerd als een politiegemeente, waarbij de voornaamste taak bestond uit het handhaven van de orde en het uitoefenen van toezicht op de naleving van lokale verordeningen. Aan het einde van de negentiende eeuw begonnen zich de contouren van de zogenaamde welvaartsgemeente af te tekenen. Het treffen van collectieve voorzieningen in het belang van haar ingezetenen werd het zwaartepunt van de gemeentelijke activiteiten. Later kreeg het rijk grote invloed op de activiteiten van gemeenten. Er kwamen steeds meer centrale beslissingen over de hoofdlijnen van het beleid met als resultaat een zekere mate van gelijkschakeling van gemeenten onder centrale regie. Naast de territoriale centralisatie ontstond het proces van de functionele decentralisatie, waarbij de centrale overheid de uitvoering van centrale regelgeving opdroeg aan functioneel georganiseerde instellingen. De staat is daardoor niet langer een organische eenheidsstaat, maar een pluralistische eenheidsstaat waarbinnen allerlei privaats- en publiekrechtelijke organisaties en instellingen, al dan niet in onderlinge samenwerking, een bepaald deel van de publieke taak behartigen en uitoefenen. De afbrokkeling van lokale oriëntaties werd volgens Brasz<sup>185</sup> bevorderd door een majeure verandering in het communicatiesysteem: de opkomst van de massamedia. Dit leidde tot de wens van gelijkvormigheid tussen gemeenten door het nastreven van een ongeveer gelijk voorzieningenniveau in gemeenten van vergelijkbare grootte. De laatste decennia is er een tendens taken wederom te laten uitvoeren door gemeenten en aldus te decentraliseren. Hierbij valt het op

<sup>184</sup> Yew-Kwang Ng, "Welfare Economics – Towards a More Complete Analysis", Palgrave Macmillan, 2003, blz. 169-170.

<sup>185</sup> H.A. Brasz, "Veranderingen in het Nederlandse Communalisme. De gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van sociale beheersing". Van Gorcum, Assen, 1960.

dat de zorg voor bepaalde taken in hoofdlijnen op het hoogste niveau blijft. Gemeenten zijn alsdan de plaatselijke uitvoerders van de door de rijksoverheid gestelde eisen ten aanzien van het openbare voorzieningenpeil.

Uit het gelijkheidsbeginsel tussen gemeentes vloeit voort een groot aantal medebewindsregelingen en financiële constructies teneinde de gewenste nivellering van lokale verschillen te kunnen effectueren. De ruggengraat van de bijpassende financiële verhouding wordt gevormd door de algemene en doeluitkeringen of te wel specifieke uitkeringen die door het rijk aan gemeenten worden verstrekt. Het eigen belastinggebied van een gemeente is relatief klein. Een grotere vrijheid om zelf belastingen te heffen betekent het risico dat de plaatselijke verschillen groot kunnen worden. Hoewel lokale overheden in beperkte mate bevoegd zijn zelf belastingen te verwerven, is daarmee de eigen beleidsruimte niet verdwenen. Naast de eigen belasting zijn namelijk de Algemene uitkeringen uit het gemeentefonds een belangrijk onderdeel van de inkomsten van de gemeente. Het kenmerk van deze uitkeringen is dat geen bestedingsbeperkingen gelden, hetgeen wel het geval is bij doeluitkeringen of wel specifieke uitkeringen van een hogere overheid.

### 4.3 Gemeentelijke beleidsvoorbereidende- en evaluatiemethodes

In de afgelopen jaren zijn diverse methodes gepropageerd ter bevordering van het keuzeproces in een gemeente, ter onderbouwing van het beleid en als controlemiddel. Teneinde de verschillen tussen de in deze studie gevolgde methode en de thans bij gemeentes gebruikte beleidsvoorbereidende- en evaluatiemethodes aan te geven, worden deze methodes hieronder in het kort besproken. Het doel daarvan is o.a. om aan te geven wat deze studie toevoegt aan de bestaande gemeentelijke beleidsvoorbereidende- en evaluatiemethodes.

In een gemeente is de begroting een belangrijk instrument ten behoeve van de beleidsvoorbereiding en de evaluatie. De twee bekendste soorten begrotingen zijn:

- de programmabegroting
- de prestatiebegroting.

#### ***Programmabegroting***

De programmabegroting, met een indeling naar beleidsdoelstellingen en/of beleidsterreinen, is bedoeld als de basis voor een rationele besluitvorming. Er is een relatie met de doelstellingen of beleidsterreinen en de daarvoor benodigde uitgaven. Het probleem in veel gemeenten is dat de doelen of doelstellingen niet in alle gevallen worden geconcretiseerd en gekwantificeerd teneinde deze doelen of doelstellingen controleerbaar en kwantificeerbaar te maken.<sup>186</sup> Het stellen van een doel als bijvoorbeeld "het bevorderen van het leefklimaat" is achteraf nauwelijks te toetsen. Een gemeente die over de evaluatieperiode achteraf één

---

<sup>186</sup> De begrotingen van bijvoorbeeld de gemeente Landgraaf voor 2004 en 2005 bevatten geen enkele gekwantificeerde doelstelling.

(kleine) maatregel kan aanwijzen die daartoe heeft bijgedragen kan het beleid geslaagd noemen. Hierdoor geeft de programmabegroting wel een inzicht in de grootte van de middelen die zijn gemoeid met een bepaald beleidsterrein, maar is niet of nauwelijks na te gaan in welke mate deze middelen bijdragen aan de doelstelling(en). Voor een gemeenteraad en de burgers is er alleen de persoonlijke overtuiging dat de uitgaven voor een bepaalde doelstelling en/of beleidsterrein het waard zijn om aan dat beleidsterrein te worden uitgegeven. Indien nochtans een gemeente wel een concrete en kwantificeerbare doelstelling, met de daarvoor benodigde middelen, aangeeft en deze doelstelling wordt gerealiseerd, dan is daarmee nog weinig of niets gezegd over de mate van een eventuele toename van de welvaart van de huishoudens in een gemeente.

### ***Prestatiebegroting***

De prestatiebegroting geeft weer de hoeveelheid goederen en diensten die een gemeente "produceert" en de uitgaven die daaraan zijn gerelateerd. Op zich is dit een prima gedachte waarbij een gemeenteraad en burgers kunnen beoordelen of een bepaald goed of dienst de daarvoor te betalen prijs waard is. Hierbij kan worden aangenomen, maar dat geldt voor elke gemeentelijke uitgave, dat de welvaart met deze uitgave is gediend. De vraag in welke mate de welvaart hiermede is gediend wordt niet beantwoord. Een prestatiebegroting zegt dus weinig of niets over een verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente.

Een belangrijke beperking in de prestatiebegroting is vaak dat de kwaliteit van de diensten in onvoldoende mate wordt gereflecteerd door op de meting van kwantiteiten gerichte productindicatoren. Indien de kwaliteit niet adequaat is verdisconteerd in de productiemaat impliceren ontwikkelingen als bijvoorbeeld een kleinere groeps-grootte in het onderwijs en meer handen aan het bed in een verzorgingshuis een daling van de waargenomen productiviteit en/of een stijging van de kostprijs. Bezien vanuit welvaartsperspectief is in dergelijke gevallen een verhoging van het welvaartsniveau zeer wel denkbaar.

Bij het opstellen van een gemeentelijke begroting kunnen diverse uitgangspunten worden gehanteerd. Twee bekende uitgangspunten zijn:

- Zero-base-budgetting.
- Kostenplaatsenbudgettering.

### ***Zero-base-budgetting***

Zero-base-budgetting is de gedachte dat in een begroting de beoordeling niet dient te liggen bij de mutaties in vergelijking met een voorafgaande periode, maar op de budgetten als geheel. Dus steeds een totale heroverweging van alle budgetten. In gemeenten wordt deze gedachte toegepast indien, als gevolg van welke oorzaak ook, een gemeente genooddaakt is reducties in gemeentelijke budgetten toe te passen. In tijden waarin reducties niet aan de orde zijn wordt deze gedachte minder toegepast. In zekere zin is dit begrijpelijk omdat één en ander veel tijd en papier vergt. Er is bij zero-base-budgetting geen directe relatie met berekeningen van de veranderingen van de welvaart.

### ***Kostenplaatsenbudgettering***

De kostenplaatsenbudgettering is gebaseerd op gedachten uit het bedrijfsleven. Het doel is de overheid meer te zien als een bedrijf waarbij kostenplaatsen een indicatie geven over o.a. directe en indirecte kosten. Deze kosten kunnen alsdan worden geanalyseerd op een gelijke wijze als dit in het bedrijfsleven gebeurt. Inzichtelijk wordt bijvoorbeeld hoeveel indirecte kosten of wel "overhead" is gemoeid met een bepaalde activiteit. Er is geen directe relatie met welvaartsberekeningen.

Voor het opstellen van een begroting kunnen meerdere beleidsvoorbereidende instrumenten en technieken worden gebruikt. De bekendste hiervan zijn:

- Kosten-baten analyse (KBA).
- Multicriteria-analyse (MCA)..
- Kosteneffectiviteitsanalyses (KEA).
- Overzichtstabelmethode.
- Kengetallen.
- Benchmarking.

### ***Kosten-baten analyse (KBA)***

De kosten-baten analyse is een middel om in een gemeente gefundeerde keuzes te maken en het beleid een stevige onderbouwing te geven. Het idee achter een KBA is alle welvaartsaspecten daarin te betrekken. Voorzover een gemeente een KBA opstelt betreft dit echter een "groot project". Voor alle andere zaken in een gemeente die de welvaart van de huishouden kunnen beïnvloeden worden geen KBA's opgesteld. Daarmede is in de praktijk een KBA voor een gemeente een beperkt instrument voor het beoordelen van welvaartsveranderingen.

Verder zijn er duidelijke verschillen tussen een KBA en de in deze studie gevolgde methode. Een KBA berekent de welvaartseffecten voor een gemeente als totaliteit. In deze studie is het huishouden onderwerp van studie. Een tweede verschil is dat in deze studie bij een positief welvaartseffect, de welvaart van één of meerdere huishoudens éénmalig wordt verhoogd na de realisatie van een voorziening. In de jaren daarna blijft dan, overige omstandigheden gelijkblijvend, het hogere welvaartsniveau gehandhaafd. Het virtuele, individuele inkomen komt daarbij structureel op een hoger niveau. Een derde verschil is dat de financiering van een voorziening in deze studie een "apart item" is. Normaal gesproken is er immers geen één op één relatie met bijvoorbeeld het betalen van belasting en een gemeentelijke voorziening.

### ***Multicriteria-analyse (MCA)***

Multicriteria-analyse is een methode om alternatieven, bijvoorbeeld met betrekking tot een aantal projecten, naast elkaar te zetten, waaruit alsdan een beslisser kan kiezen. Hierbij wordt gelijktijdig van verschillende beoordelingscriteria uitgegaan, waarbij naast geld ook fysieke grootheden als criterium kunnen worden gebruikt. Aan de verschillende criteria worden gewichten toegekend alvorens de gewogen kwantitatieve en kwalitatieve scores worden samengevoegd. Bij de MCA-methode gaat het om een ex-ante berekening ter voorbereiding van een beleidsbeslissing. In zekere zin lijkt de MCA-methode op een KBA. Bij de MCA-methode worden niet alle effecten in geld uitgedrukt. In een MCA wordt een aantal beleidsalternatieven beoordeeld aan de hand van de score op bepaalde criteria. Aan elk criterium wordt een gewicht toegekend, dat het belang van het criterium voor de beslisser weergeeft. Vervolgens kan via een rekenmethode het beste alternatief worden geselecteerd. Als bij het toelaten van gewichten een maatschappelijk perspectief wordt gehanteerd, geven de gewichten bijvoorbeeld de preferenties van groepen uit de bevolking weer voor de verschillende criteria. MCA biedt de mogelijkheid te corrigeren voor verdelingsaspecten door de gewichten voor de verschillende effecten aan te passen. Een punt van kritiek op MCA is de grote mate van subjectiviteit. De uitkomst van MCA is namelijk afhankelijk van de keuze van de criteria, het toekennen van verschillende gewichten en de rekenmethodiek. Het is o.a. moeilijk om de juiste gewichten, dat wil zeggen gewichten die de maatschappelijke preferenties weergeven, eenduidig te bepalen.

### ***Kosteneffectiviteitsanalyse (KEA)***

Kosteneffectiviteitsanalyse (KEA) is alleen van toepassing als een bepaalde beleidsdoelstelling is geformuleerd. Met de KEA kan, gegeven een bepaalde beleidsdoelstelling, een analyse worden uitgevoerd waarin wordt gezocht naar het alternatief dat de laagste kosten met zich meebrengt, gegeven de omvang van de effecten van de alternatieven of een analyse worden uitgevoerd waarin wordt gezocht naar het alternatief dat de gunstigste effecten heeft bij een bepaalde omvang van de kosten. De KEA geeft geen oordeel over de maatschappelijke waarde van het alternatief, maar is meer geschikt om alternatieven te rangschikken op basis van of de kosten of de effecten.



### ***Overzichtstabelmethode***

De overzichtstabelmethode is een methode die de informatie over verschillende beleidsalternatieven zodanig weergeeft dat inzicht wordt verkregen in de voor- en nadelen van de alternatieven. Deze methode is met name geschikt voor het structureren van informatie en geeft op zich geen beoordeling van beleidsalternatieven.

### ***Kengetallen***

Een kengetal is een absoluut- of een verhoudingsgetal (ratio) dat is uitgedrukt in fysieke- of geldeenheden en dat de toestand van of de ontwikkeling op een beleidsterrein in beeld brengt. In het algemeen kan het gebruik van kengetallen inzicht geven in het door de gemeente gevoerde beleid. Gemeenten hebben invulling gegeven aan kengetallen door het ontwikkelen van vooral input- en outputkengetallen.

Indien een gemeente met kengetallen verantwoording wil afleggen is het noodzakelijk vooraf concrete doelstellingen of normen te stellen, want alleen hieraan kan een kengetal worden getoetst. Het is vaak lastig doelstellingen te kwantificeren of zelfs maar kwalitatief "in beeld te brengen". Hoe meet je het effect van het milieubeleid? Waaraan herken je een schone straat? Doelstellingen zijn in de politiek niet altijd even duidelijk. Daarbij komt dat een beoogd maatschappelijk effect niet behaald kan zijn vanwege externe factoren. Aan de andere kant kunnen het ook de maatschappelijke ontwikkelingen zijn die ervoor hebben gezorgd dat een maatschappelijk effect is behaald. Ook met kengetallen wordt niet de verandering van de welvaart berekend.

### ***Benchmarking***

Benchmarking betreft een vergelijking tussen gelijksoortige gemeenten. Met name gaat het daarbij om het vergelijken van prestatieniveaus en bedrijfsprocessen. Hierbij komen de effecten van het beleid minder aan de orde. Het gaat dus met name om de doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie. Met hoeveel ambtenaren wordt bijvoorbeeld de bijstandswet uitgevoerd in gemeente X en met hoeveel ambtenaren in de vergelijkbare gemeente Y. Het is een constatering van feiten waaruit conclusies kunnen worden getrokken. Bijvoorbeeld een gemeente geeft voor een bepaald beleidsterrein euro x,- per inwoner meer uit dan het gemiddelde van de groep gemeentes waartoe een bepaalde gemeente behoort. Het doel is o.a. het gemeentebestuur te helpen bij eventuele ombuigingsoperaties of bij nieuw-voor-oud discussies, (verdere) cumulatie van financiële problematiek te voorkomen, de financiële functie te versterken, nieuwe inzichten te verkrijgen, het opsporen van "best practices", het bieden van transparantie aan de omgeving, het afleggen van verantwoording en verbetermogelijkheden vast te stellen. Het is geen middel om de verandering van de welvaart aan te geven.

Er bestaat een duidelijke belangstelling voor het meten van prestaties van de diverse overheidsorganen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken stelt hierover:<sup>187</sup>

---

<sup>187</sup> "Handreiking Prestatievergelijking binnen de Openbare Sector", Publicatie van de interdepartementale werkgroep Benchmarke Openbare Sector, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

"Er bestaat in de openbare sector een duidelijke sense of urgency om prestaties te vergelijken. Het meten van prestaties is binnen de openbare sector nog niet de normaalste zaak van de wereld. En dat is eigenlijk wel vreemd, immers organisaties binnen de openbare sector leveren elke dag weer enorme en respectabele prestaties. De vraag rijst waarom deze prestaties tot op heden eigenlijk nog maar zelden worden gemeten, vergeleken en gewaardeerd. Met deze handreiking wordt tevens een signaal afgegeven dat het waard is te streven naar prestatievergelijking in de openbare sector door te meten en te waarderen."

Het is duidelijk dat de rijksoverheid hecht aan het meten en waarderen van prestaties van de overheid. Het meten van prestaties is overigens nog iets anders dan het meten van veranderingen van de welvaart.

Naast de beleidsvoorbereidende instrumenten en technieken zijn in een gemeente de zogenaamde beleidsnota's, die per onderwerp of activiteit een beeld kunnen scheppen van één of meerdere gemeentelijke activiteiten of doelstellingen, belangrijk. Gemeentelijke beleidsnota's, bijvoorbeeld een nota ouderenbeleid of een structuurnota, hebben in het algemeen geen directe invloed op de welvaart van de huishoudens in een gemeente. De directe invloed komt eerst aan de orde bij het concretiseren van een beleidsnota, bijvoorbeeld door het opnemen van geldsbedragen in de begroting of het vaststellen van een bestemmingsplan. De begroting is daarbij dikwijls een weergave van eerder vastgestelde beleidsnota's. Nochtans kan bij het vaststellen van de begroting opnieuw een afweging worden gemaakt en zonodig rekening worden gehouden met veranderde omstandigheden en andere relevante gegevens. Normaal gesproken worden in een beleidsnota geen gekwantificeerde welvaartsaspecten opgenomen. Daarnaast betreffen beleidsnota's steeds een deelaspect van het gemeentelijke beleid.

Van de hierboven genoemde gemeentelijke beleidsvoorbereidende- en evaluatiemethodes is de KBA het meest geschikte instrument voor het bepalen van de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente, maar mij zijn nauwelijks gemeentelijke KBA studies bekend.

Nochtans zijn, naast de KBA, de diverse hierboven genoemde methodes belangrijk. Het gaat dan om het zo effectief en efficiënt mogelijk uitvoeren van gemeentelijke taken. In deze studie wordt uitgegaan van de vooronderstelling dat een gemeente doelmatig werkt. Dat wil o.a. zeggen dat bestuur, ambtelijk apparaat, interne procedures, et cetera, optimaal zijn. De manier om dat zeker te stellen is een continu leerproces van evalueren door middel van bijvoorbeeld benchmarking. Op die manier worden zaken als "best-practices" op een min of meer natuurlijke wijze in elke gemeente geïntroduceerd. Door bijvoorbeeld de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt hier de nodige aandacht aan gegeven.

## 4.4 Gemeentelijke beleidsbeslissingen

De methode voor welvaartsberekeningen die in deze studie wordt gebruikt luidt als volgt:

De bestaande welvaart in een gemeente in het jaar  $t_0$  wordt als een gegeven beschouwd. De berekening van de verandering van de welvaart is de monetaire verandering in het jaar  $t_1$  in vergelijking met het jaar  $t_0$ . Elke verandering van de welvaart wordt gemonetariseerd. De methode hiervoor is de berekening van de geldswaarde voor een huishouden die dit huishouden zou moeten ontvangen c.q. betalen om in het jaar  $t_1$  in een gelijke welvaartsituatie te blijven als de welvaart voor dat huishouden was in het jaar  $t_0$ .

De vraag is dan aan de orde of elke verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente kan worden gemonetariseerd, dat wil zeggen in de dimensie geld kan worden uitgedrukt. In deze studie welke is beperkt tot het handelen van de gemeentelijke overheid kan deze vraag, binnen zekere grenzen, positief worden beantwoord. Het gaat in een gemeente om de directe of indirecte relatie tussen een gemeentelijke overheid en de huishoudens in een gemeente.<sup>188</sup> Die relatie is in een aantal gevallen monetair van aard. Het gaat dan om het betalen van belastingen, het verlenen van subsidies, het verstrekken van uitkeringen, het leveren van goederen en diensten tegen betaling aan de huishoudens zoals bijvoorbeeld ten behoeve van de afvalverwijdering en riolering. Verder zijn de gemeentelijke activiteiten relatief gezien meer "zichtbaar". Dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot de activiteiten van de rijksoverheid waar vele wetten worden geproduceerd waarvan het effect op de welvaart veel moeilijker is vast te stellen dan in een gemeente waar de bevoegdheid tot het opstellen van "wetten" voornamelijk is beperkt tot de algemene plaatselijke verordeningen. Dat wil zeggen dat de "levenssfeer" van de huishoudens in een gemeente, positief of negatief, kan worden veranderd door bijvoorbeeld het vaststellen van een bestemmingsplan, maar een gemeente heeft nauwelijks invloed op andere facetten van het met name immateriële welvaartsbeleven van een huishouden.<sup>189</sup> Dit maakt het handelen van een gemeentelijke overheid meer concreet of wel zichtbaar en kwantificeerbaar. Verder is belangrijk dat een gemeente vaak alleen de randvoorwaarden schept en zelf niet fysiek produceert. Een voorbeeld ter verduidelijking. Indien een gemeente zelfstandig een kinderdagverblijf als gemeentelijke activiteit exploiteert en de gemeente stopt de exploitatie van dit kinderdagverblijf dan is het welvaartsverlies veel moeilijker te berekenen dan indien een gemeente de subsidie aan een privaat kinderdagverblijf verlaagt en het kinderdagverblijf als zodanig in stand blijft.<sup>190</sup> In het laatste geval neemt de welvaart van de huishoudens die gebruik maken van het kinderdagverblijf in principe af met het bedrag waarmee de sub-

<sup>188</sup> Een directe relatie bestaat er bijvoorbeeld bij het betalen van een gemeentelijke belasting. Een indirecte relatie bijvoorbeeld met het verlenen van een subsidie aan een sportvereniging.

<sup>189</sup> De berekening van de verandering van de welvaart voor bijvoorbeeld aanpassingen in de wetten en besluiten die gelden voor het gevangeniswezen, de politie, het wetboek van strafrecht, het onderwijs, et cetera zijn bijzonder lastig te kwantificeren. Voor welvaartsberekeningen in de vorm van een kosten-baten analyse beperkt de rijksoverheid zich dan ook voornamelijk tot (zichtbare) grote infrastructurele werken.

<sup>190</sup> De waarde van een kinderdagverblijf is in het algemeen meer dan de kosten die zijn verbonden aan een kinderdagverblijf. De gebruikers verliezen namelijk het consumenten-surplus, waarbij natuurlijk ook de vraag aan de orde is of er alternatieve mogelijkheden zijn. Indien er geen alternatieve mogelijkheden zijn, bijvoorbeeld in de vorm van de oprichting van een privaat kinderdagverblijf, dan kan ook dat van invloed zijn op de grootte van het welvaartsverlies.

sidie is verlaagd, eventueel gecorrigeerd voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

Het gemeentebestuur bestuurt de gemeente door te zorgen voor voorzieningen en via het regelen van rechten en plichten van de huishoudens. In een gemeente gebeuren elk jaar als gevolg van beslissingen van de gemeentelijke overheid allerlei zaken die de welvaart van één of meerdere huishoudens kunnen beïnvloeden. De twee belangrijkste mogelijkheden voor een gemeente om de welvaart van individuele huishoudens en de totale groep van huishoudens te beïnvloeden zijn het vaststellen en de uitvoering van de jaarlijkse begroting en de vaststelling van bestemmingsplannen. Daarnaast neemt de gemeentelijke overheid beslissingen over immateriële zaken, niet zijnde goederen of diensten, vaak verwerkt in gebods- en verbodsbepalingen, opgenomen in de algemene plaatselijke verordeningen (APV).

De huishoudens in een gemeente hebben behoeften die door de gemeentelijke overheid kunnen worden vervuld. De gemeentelijke overheid is niet in staat alle behoeften te verwezenlijken. Daarvoor bestaan financiële en andere grenzen. Binnen die grenzen verdeelt de gemeentelijke overheid de beschikbare middelen daarbij zoveel mogelijk rekening houdend met de behoeften van de huishoudens. Er is invloed van de huishoudens door inspraak, samenspraak en verkiezingen; doch uiteindelijk is de mate en aard van de gemeentelijke voorzieningen voor de huishoudens een gegeven. Verder wordt aangenomen dat het voor een gemeente exogene gebeuren in dezelfde verhouding staat als het gebeuren in de rest van Nederland. Dus als bijvoorbeeld het aantal auto's in Nederland stijgt is het zeer aannemelijk dat in verhouding een gemeente eenzelfde procentuele stijging van het aantal auto's heeft. Van jaar tot jaar zijn hier afwijkingen mogelijk. Echter bezien over een langere periode zal de trend in een gemeente gelijke tred houden met de ontwikkeling in de rest van Nederland.

Deze studie is beperkt tot die beslissingen waarover de gemeentelijke overheid beleidsvrijheid heeft. Er wordt dus geabstraheerd van factoren waarop de gemeentelijke overheid geen invloed heeft, zoals bijvoorbeeld een toe- of afname van het aantal verkeersdeelnemers of het autobezit in het algemeen en beslissingen van hogere overheden. Het handelen van de gemeentelijke overheid betreft een limitatief benoembaar aantal aspecten die de welvaart van een huishouden in een gemeente kunnen beïnvloeden. De methodiek in deze studie is deze aspecten weer te geven en voor elk aspect de regels voor het bepalen van de welvaartsverandering op te stellen.

De gemeentelijke overheid produceert materiële en immateriële zaken. Deze zaken zijn te onderscheiden in:

- Diensten voor de gehele lokale gemeenschap die "gratis" worden aangeboden en waarvan niemand zichzelf kan uitsluiten. Bijvoorbeeld de straatverlichting en de reiniging van straten. In dit geval spreken we van een zuiver publiek goed. Voor de berekening van de veranderingen van de welvaart betekent dit dat eventuele veranderingen aan alle huishoudens in de gemeente in gelijke mate worden toegekend.

- Zaken voor de gehele lokale gemeenschap die "gratis" worden aangeboden, maar waarvan een huishouden geen gebruik behoeft te maken, dus zichzelf kan uitsluiten. Bijvoorbeeld het spreekuur van een wethouder. Voor de berekening van de veranderingen van de welvaart betekent dit dat eventuele veranderingen worden toegerekend aan die huishoudens die gebruik van deze voorziening maken.
- De levering van goederen of diensten voor de gehele lokale gemeenschap waarvan geen enkel huishouden zichzelf kan uitsluiten, maar waar een bepaalde prijs voor dient te worden betaald. Bijvoorbeeld het ophalen van huisvuil. In deze studie wordt er van uitgegaan dat hierbij geen verandering van de welvaart van de individuele huishoudens optreedt. De aanname is dat de geleverde dienst een gelijk welvaartsnut oplevert als het verlies aan welvaart dat samenhangt met het betalen van de prijs voor deze dienst. Daarbij wordt dan aangenomen dat dergelijke diensten op de meest efficiënte wijze worden uitgevoerd tegen de laagst mogelijke prijs.
- De levering van goederen en diensten voor één of meer huishoudens waar een huishouden niet aan behoeft deel te nemen en waar een bepaalde prijs voor dient te worden betaald. Bijvoorbeeld de vergunning voor de bouw van een woning en de aanvraag van een paspoort. Ook hierbij wordt aangenomen dat de geleverde dienst een gelijk welvaartsnut oplevert als het verlies aan welvaart dat samenhangt met het betalen van de prijs voor deze dienst.

Bij de gevolgde methode in deze studie zal het, in het algemeen gezegd, niet mogelijk zijn de verandering van de welvaart voor een huishouden of een groep huishoudens exact weer te geven. Jaarlijks gebeuren er in een gemeente veel door de overheid geëntameerde "kleinere zaken". Voor het berekenen van de verandering van de welvaart is het om praktische redenen nodig in monetaire termen een ondergrens te bepalen waar beneden van een berekening van de verandering van de welvaart wordt geabstraheerd. Voor deze studie geldt het volgende.

De grens voor de berekening van een verandering van de welvaart is dat een gemeentelijke beslissing welke wordt gemonetariseerd een minimaal effect op jaarbasis van plus of min € 2,50 voor een huishouden heeft.

Dit betekent dat bijvoorbeeld voor een gemeente met 20.000 huishoudens het belang van een beslissing een waarde van meer dan € 50.000 dient te hebben voor het berekenen van de verandering van de welvaart, althans indien het een beslissing betreft die van toepassing is op alle huishoudens in een gemeente. Het idee achter deze grens is dat een verandering kleiner dan € 2,50 per huishouden per jaar in het totaal van de welvaart van een huishouden wegvalt in "the noise level". In een aantal specifieke gevallen als de beleidswijziging betrekking heeft op slechts een gedeelte van de huishoudens in een gemeente, dient het bedrag van de ondergrens te worden bepaald door het aantal alsdan betrokken huishoudens maal het bedrag van € 2,50.

Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid voor het opstellen van de begroting en jaarrekening. De door de rijksoverheid vastgestelde comptabiliteitsvoorschriften voor gemeenten geven veel ruimte voor eigen interpretatie. Verschillen in gemeentelijke boekhoudingen zijn één van de oorzaken van het feit dat begrotingscijfers tussen gemeenten soms lastig zijn te vergelijken. Het gaat dan o.a. om het eigen gemeentelijke afschrijvingsbeleid en de gemeentelijke vrijheid in de keuze op welke beleidsterrein bepaalde inkomsten en uitgaven worden geboekt. Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) geeft een systematisch overzicht van mogelijke verschillen in de boekhouding tussen gemeenten.<sup>191</sup> Het daadwerkelijk doorgronden van een gemeentelijke begroting is, mede door de door diverse gemeenten gehanteerde eigen "richtlijnen", een relatief complexe zaak. Bij het beoordelen en berekenen van welvaartsveranderingen waarbij gebruik wordt gemaakt van een gemeentelijke begroting en een gemeentelijke jaarrekening, dient dit steeds in de aandacht te blijven.

#### 4.5 Functies van de gemeentelijke begroting

De gemeentelijke begroting vervult diverse functies. De bekendste is die van de autorisatie, het voteren van de middelen. Daarnaast zijn er nog de allocatiefunctie, zijnde de keuze welke voorzieningen met de beschikbare middelen worden bekostigd, de beheersfunctie, het aansturen en beheersen van de uitvoering van de activiteiten en de functie van planning en control voor de meerjarige programma's. De onderwerpen waarover de gemeentelijke overheid kan beslissen zijn verdeeld in programma's, welke weer zijn onderverdeeld in beleidsterreinen. De beleidsterreinen bevatten het gehele terrein van de gemeentelijke overheidstaken. Eventuele mutaties (meer of minder beschikbare middelen) in vergelijking met het voorgaande jaar zijn van belang voor het bepalen van het effect van deze mutaties op de welvaart van de huishoudens in een gemeente.

De scheiding in bevoegdheden tussen de Gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders heeft gevolgen voor de inrichting van de begroting. Een logische uitkomst is twee begrotingsdocumenten. Het eerste is de begroting voor de raad en de burgers die de kaderstellende functie, de allocatie van gelden voor de programma's en de autorisatie van de gelden, en de controlerende taak van de raad ondersteunt. Het tweede is een document voor het college dat de bestuursbevoegdheden, de uitvoerende functie, ondersteunt. De raad en het college krijgen op die manier elk hun eigen document. Het eerste wordt getypeerd als een programmabegroting en de tweede als een productenraming. De productenraming omvat, net als de programmabegroting, alle gemeentelijke activiteiten. Het totaal van de baten en lasten van de productenraming is gelijk aan het totaal van de baten en lasten van de programmabegroting. Het college, en niet de raad, stelt de productenraming vast, evenals na afloop van het begrotingsjaar de productenrealisatie. Alleen de gemeenteraad is bevoegd het college te autoriseren tot het doen van uitgaven en het aangaan van verplichtingen. Dit is de autorisatiefunctie. Het grote belang van deze functie komt ook tot uitdrukking in het feit dat deze functie ook wel de staatsrechtelijke functie wordt genoemd. Nadat de raad de begroting heeft vastgesteld is het aan het college om het vastgestelde beleid uit

<sup>191</sup> Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) "Stille reserves van gemeenten", rapport 02-05, november 2002.

te voeren. Het college heeft de taak verantwoording af te leggen door middel van de jaarstukken. Deze studie richt zich op de programmabegroting en meer specifiek op de beleidsterreinen. De mutaties in de beleidsterreinen zijn in deze studie de maatstaf voor eventuele veranderingen van de welvaart van de huishoudens.

#### 4.6 Gemeentelijk baten-lastenstelsel

De gemeentelijke begroting<sup>192</sup> is een belangrijk instrument voor het berekenen van veranderingen van de welvaart van de huishoudens in een gemeente. Globaal gesproken zijn er vier begrotingsstelsels. Het verplichtingenstelsel, het stelsel van verkregen rechten, het kasstelsel en het stelsel van baten en lasten. Het grootste verschil tussen deze stelsels is het tijdstip waarop uitgaven en inkomsten worden vastgelegd en hoe de uitgaven en inkomsten in de tijd worden toegerekend. De eerste twee begrotingsstelsels komen niet of nauwelijks zelfstandig voor. In het algemeen wordt een keuze gemaakt tussen het kasstelsel en het stelsel van baten en lasten. Het kasstelsel is het meest eenvoudige stelsel. Uitgaven en inkomsten worden geboekt op het moment van feitelijke betaling. Doordat het moment van registratie eenduidig is, wordt het stelsel ook wel objectief genoemd. Het kasstelsel heeft als nadeel dat oorzaak en gevolg in de tijd sterk uit elkaar kunnen lopen. Daarnaast maakt dit stelsel het verleidelijk te bezuinigen op investeringen. Die drukken immers zwaar op de begroting van een jaar. Investerings hebben echter nut over meerdere jaren. Teneinde dit bezwaar te ondervangen is het mogelijk voor investeringen een apart regiem te voeren en bijvoorbeeld investeringen onder te brengen in een kapitaaldienst.

Het stelsel van baten en lasten is het door de rijksoverheid voorgeschreven stelsel voor de gemeentes in Nederland. In het stelsel van baten en lasten worden uitgaven en inkomsten toegerekend aan de jaren waarop ze betrekking hebben. Dit betekent dat, als er bijvoorbeeld een congres is georganiseerd aan het einde van het jaar, de lasten op dat jaar worden geboekt; ook als de rekening pas in het volgende kalenderjaar binnenkomt en wordt betaald. Dit geeft tegelijkertijd één van de complexe factoren in dit stelsel aan. De juiste rekening voor het congres is bijvoorbeeld bij het afsluiten van het boekjaar nog niet bekend. Toch dient er een boeking plaats te vinden of een voorziening te worden getroffen met het risico dat deze boeking later dient te worden gecorrigeerd. Bij exploitatieuitgaven is er in de praktijk een soort doorlopende en elk jaar in ongeveer gelijke omvang bestaande "overloop". Daardoor zijn de daadwerkelijke boekingen in een jaar, zowel in het baten-lastenstelsel als in het kasstelsel, voorzover het exploitatieuitgaven betreft, ongeveer aan elkaar gelijk.

Voor de berekening van de verandering van de welvaart zijn bij de exploitatieuitgaven belangrijk de bedragen die zijn uitgegeven in een bepaald jaar voorzover deze bedragen afwijken van de bedragen die zijn uitgegeven in het daaraan voorafgaande jaar. De eventuele wijziging van deze bedragen is een indicatie dat meer of minder aan een bepaalde gemeentelijke voorziening wordt besteed. Het meer of minder besteden kan een verandering betekenen van de welvaart van de huishoudens. Derhalve dient iedere wijziging van enige om-

<sup>192</sup> In deze studie wordt onder het woord begroting tevens begrepen wijzigingen in de begroting, de staat van baten en lasten en de uiteindelijke realisatie van de begroting (de jaarrekening of de programma rekening).

vang nader te worden gezien op mogelijke welvaartsconsequenties voor de huishoudens. Indien een gemeente bijvoorbeeld de uitgaven voor kinderopvang in een bepaald jaar verhoogt en deze verhoging in de daarop volgende jaren continueert, stijgt de welvaart in het eerste jaar van deze verhoging en blijft daarna op hetzelfde peil. Hetzelfde geldt indien een gemeentelijke belasting wordt verhoogd. De welvaart neemt af door het betalen van deze additionele belasting en blijft in de jaren daarna op hetzelfde niveau. Een jaarlijkse verhoging van de gemeentelijke belastingen betekent elk jaar een nieuwe reductie van het welvaartsniveau.

## 4.7 Verschillen tussen een bedrijf en een gemeente

Het stelsel van baten en lasten is ontwikkeld voor het bedrijfsleven. De ideeën die aan het stelsel voor het bedrijfsleven ten grondslag liggen zijn wel gelijk, maar de landen, waarin dit stelsel in de wetgeving is opgenomen, kennen hun eigen afwijkingen.<sup>193</sup> Voor overheden is de situatie anders. Gemeenten zijn, vooral in westerse landen, overgeschakeld op een stelsel van baten en lasten. Dit stelsel is dan met name gebaseerd op het stelsel voor het bedrijfsleven, zoals het in dat betreffende land is voorgeschreven.<sup>194</sup>

Een verschil tussen een bedrijf en een gemeente is dat de begroting bij een gemeente een centrale plaats heeft. De autorisatie-, allocatie- en controlefunctie vormen een fundament van het democratisch stelsel. Bedrijven kennen uiteraard ook een begroting, maar deze is niet openbaar. Dit uit zich al in de verschillende termen die worden gebruikt. Bedrijven spreken van een verslagleggingsstelsel (met verslaglegging wordt de jaarrekening en het jaarverslag bedoeld), overheden spreken van een begrotingsstelsel. Bij de overheid worden vooraf keuzes gemaakt, bijvoorbeeld door aan te geven dat middelen gereserveerd moeten worden voor een investering. Het is onlosmakelijk aan het budgetrecht van de gemeenteraad verbonden dat er bijvoorbeeld bij de begroting al middelen aan de reserves kunnen worden toegevoegd of onttrokken.

Een tweede verschil tussen gemeenten en bedrijven is dat alle activiteiten van bedrijven gericht zijn op het behalen van winst.<sup>195</sup> Hierdoor dragen investeringen bij aan het economisch nut van een bedrijf. Gemeenten kennen echter diverse soorten investeringen. Gemeenten investeren bijvoorbeeld in riolering. Voor riolering kan een heffing worden geheven en dus gaat het om een investering vergelijkbaar met een investering in het bedrijfsleven. In een gemeente worden dit investeringen met een economisch nut genoemd.

---

<sup>193</sup> Het is in dit kader internationaal gezien gebruikelijk te spreken van UK-GAAP, US-GAAP of NL-GAAP. GAAP staat voor General Accepted Accounting Principles (algemeen aanvaarde uitgangspunten voor boekhouden). Het voorvoegsel geeft aan op welk land de GAAP betrekking hebben. Er wordt internationaal gezien gestreefd naar meer eenheid in de vorm van een wereldstandaard voor het bedrijfsleven.

<sup>194</sup> De internationale vereniging van accountantsorganisaties (IFAC) is via het Public Sector Committee bezig met het ontwerpen van boekhoudkundige regels voor overheden. Deze regels worden de international public sector accounting standards (IPSAS) genoemd. Deze regels zijn echter nog lang geen internationaal erkende standaards en er is dan ook geen algemeen erkend stelsel van baten en lasten voor overheden. Het ontbreken van één stelsel van baten en lasten voor overheden heeft ertoe geleid dat ook in Nederland een eigen stelsel voor gemeenten is voorgeschreven, dat wel een gemodificeerd stelsel van baten en lasten wordt genoemd.

<sup>195</sup> Veel bedrijven kennen nog andere doelstellingen zoals bijvoorbeeld "maatschappelijk verantwoord produceren". Dit zijn echter veelal subdoelstellingen die een bedrijf in de ogen van de klanten een sympathieke uitstraling moeten geven en aldus de winst positief kunnen beïnvloeden.



Gemeenten investeren echter ook in wegen, pleinen en parken. Voor deze investeringen vragen gemeenten geen directe prijs aan de gebruikers. Desalniettemin kunnen dit zinvolle investeringen zijn. Gemeenten investeren dus ook in activa die geen directe financiële opbrengsten genereren en dan investeringen met een maatschappelijk nut worden genoemd.

Het derde verschil tussen een bedrijf en een gemeente is dat bedrijven gericht zijn op vermogen en vermeerdering van het vermogen. Het vermogen is voor bedrijven essentieel voor de continuïteit. De balans van een bedrijf geeft aan wat de bezittingen van een bedrijf zijn en hoe die bezittingen zijn gefinancierd. Gemeenten worden ook wel inkomensbestedende huishoudingen genoemd. Hiermee wordt bedoeld dat het gemeenten in eerste instantie niet gaat om het vermogen te doen toenemen, maar om voorzieningen tot stand te brengen. Het vermogen heeft wel een functie voor gemeenten; het dient namelijk als buffer om onverwachte uitgaven op te vangen en het wordt gebruikt, in de vorm van bestemmingsreserves, om vooraf te sparen voor bepaalde investeringen. In die zin heeft een verandering van het financiële vermogen wel invloed op de verandering van de welvaart van de huishoudens. Een vergroting van het vermogen betekent een vergroting van de welvaart van de huishoudens.

Een vierde verschil tussen een bedrijf en een gemeente is dat een bedrijf spreekt van een verlies- en winstrekening, terwijl een gemeente een staat van baten en lasten kent. Bij de gemeente begroting wordt dit het overzicht van baten en lasten genoemd en bij de jaarrekening de programmarekening.

De verschillen, zoals verwoord in het bovenstaande tussen een bedrijf en een gemeente worden hieronder schematisch weergegeven.

Bedrijf	Gemeente
Baten-lastenstelsel	Gemodificeerd baten-lastenstelsel
Verslagleggingsstelsel	Begrotingsstelsel
Begroting niet openbaar	Begroting openbaar
Nadruk op behalen winst	Nadruk op maatschappelijk nut
Gericht op vermogen	Gericht op voorzieningen
Verlies- en winstrekening	Staat van baten en lasten

## **4.8 De algemene uitkering en de specifieke uitkeringen**

Gemeenten kennen verschillende inkomstenbronnen. De belangrijkste zijn de algemene uitkering uit het gemeentefonds, specifieke uitkeringen, gemeentelijke belastingen, retributies, en inkomsten uit eigen financiële middelen en overige bezittingen. Deze inkomsten zijn vrij besteedbaar, behalve de specifieke uitkeringen die dienen te worden aangewend voor het doel waarvoor deze inkomsten zijn verkregen.

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Decentralisatie wordt vaak uitgedrukt in de omvang van de vrij besteedbare decentrale inkomsten. Deze zijn in Nederland tamelijk groot, uitgedrukt als percentage van het BNP, maar ook als percentage van de totale over-

heidsinkomsten. Weliswaar scoren Scandinavische landen hoger, maar er zijn verder weinig overige Europese landen die een vergelijkbare omvang aan decentrale inkomsten en decentrale taken laten zien.

In 2003 waren in procenten de gemeentelijke inkomstenbronnen als volgt.<sup>196</sup>

• Specifieke uitkeringen:	45,0 %	(niet vrij besteedbaar)
• Uitkering uit gemeentefonds	37,9 %	(vrij besteedbaar)
• Retributies en bestemmingsbelastingen	7,4 %	(kosten dekkend)
• Gemeentelijke belastingen	9,7 %	(vrij besteedbaar)

Het Rijk hanteert een verfijnd model om het gemeentefonds via de algemene uitkeringen te verdelen over alle gemeenten in Nederland. Met de algemene uitkering beoogt het Rijk het geld te verdelen op basis van de kosten en de behoeften van gemeenten. De verdeling vindt plaats op basis van globale maatstaven die de verschillen in kosten en behoeften weergeven en die niet of nauwelijks direct zijn te beïnvloeden door de gemeenten. Bij de algemene uitkering wordt rekening gehouden met de belastingcapaciteit van gemeenten, speciaal de onroerende zaakbelastingen (ozb). Daarbij wordt uitgegaan van een bepaald tarief (het rekentarief). Het bedrag dat die belastingcapaciteit omvat wordt afgetrokken van de algemene uitkering. De bedoeling is dat gemeenten bij hetzelfde tarief van de ozb een vergelijkbaar voorzieningenniveau kunnen realiseren. Het gemeentebestuur kan kiezen voor een hoger of lager voorzieningenniveau door het tarief van de ozb hoger of lager vast te stellen.

De huishoudens en bedrijven in een gemeente betalen o.a. belastingen en premies aan de Rijksoverheid. Er is echter geen één op één relatie met het betalen van belasting door de huishoudens in een gemeente aan de Rijksoverheid en de ontvangsten van de Rijksoverheid voor diezelfde gemeente. Dat zijn twee gescheiden circuits. Het eerste circuit, het betalen van belasting en premies aan de Rijksoverheid valt buiten deze studie als zijnde geen gevolg van een beslissing van de gemeentelijke overheid. Hetzelfde geldt voor de ontvangsten van de Rijksoverheid door de gemeente. In de methodiek van deze studie hebben hogere of lagere ontvangsten van de Rijksoverheid dus geen directe invloed op de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente. De verandering van de welvaart treedt eerst op bij een wijziging van het beleid van de gemeentelijke overheid waarmee de huishoudens, positief of negatief, worden geconfronteerd.

De algemene uitkering van de Rijksoverheid aan de gemeentes bevat een positief of negatief zogenaamd reëel accres. Dat wil zeggen dat de uitkering meer of minder bedraagt dan de verwachte inflatie voor een bepaald jaar. Een gemeente past hierop zijn voorzieningen pakket, met een aan de gemeente behorende beleidsvrijheid, aan. Op deze wijze vertaalt de algemene economische welvaartsgroei (hier gezien als een groei in de beschikbaarheid van goederen en diensten) in Nederland zich op dezelfde wijze naar een gemeente.

---

<sup>196</sup> Bron: Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29200 B nr. 2, blz. 4.

Specifieke uitkeringen zijn middelen die een gemeente ontvangt voor de uitvoering van bepaalde taken of een bepaald doel. Dit zijn zogenaamde geoormerkte middelen. Deze middelen kan een gemeente verkrijgen van de EU, de Rijksoverheid of de Provinciale overheid. De gemeente heeft bij de besteding van deze middelen geen beleidsvrijheid. De belangrijkste specifieke uitkeringen zijn die voor de bijstand, het onderwijs en de sociale werkvoorziening. Overeenkomstig de uitgangspunten voor deze studie, er is immers geen beleidsvrijheid voor een gemeente, worden de voorzieningen die met deze middelen worden gerealiseerd niet betrokken bij de berekening van de verandering van de welvaart van de huishoudens.

## 4.9 Gemeentelijke belastinginkomsten

Gemeenten mogen kiezen uit een aantal wettelijk vastgestelde belastingen, waarbij kan worden besloten om veel of juist minder soorten belasting te heffen. Daarnaast hebben gemeentes de vrijheid om retributies al dan niet kostendekkend te maken, en om kwijtschelding te verlenen van belastingschulden. Artikel 124, eerste lid, van de Grondwet bepaalt voor gemeenten dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan het gemeentebestuur wordt overgelaten.<sup>197</sup> Dat principe krijgt een financiële vertaling in de vorm van vrij besteedbare inkomsten.

Bij gemeentelijke belastingen is geen sprake van een rechtstreekse tegenprestatie tegenover de belastingplichtige. Inkomsten uit eigen financiële middelen en overige bezittingen zijn bijvoorbeeld inkomsten uit aandelen in bedrijven, het gemeentelijk grondbedrijf en huurcontracten.

Artikel 132, zesde lid van de Grondwet, stelt dat gemeenten alleen belastingen mogen heffen voor zover de wet dat toestaat.<sup>198</sup> Gemeenten mogen zelf geen nieuwe belastingen bedenken. Binnen zekere grenzen zijn de gemeenten wel vrij in het al of niet toepassen van een bepaalde belasting, het vaststellen van de tarieven, het bepalen wie belastingplichtigen zijn en het opstellen van regels voor eventuele kwijtschelding van de belasting. Gemeentelijke belastingen zijn van een andere orde dan de rijksbelastingen. De verschillen zijn o.a. dat gemeentelijke belastingen niet worden geheven op basis van het inkomen maar op basis van het bezit of gebruik van bezit.

De rijksoverheid meent dat de lastenverhoging als gevolg van lokale heffingen niet altijd een lastenverzwaring is voor belastingplichtigen.<sup>199</sup> Een opbrengstenstijging kan het gevolg zijn van inflatie, tariefstijgingen en volumemutaties. De rijksoverheid relateert de lastenverzwaring/lastenverlichting aan een relevante economische groei. Voor de gezinshuishoudingen wordt een vergelijking gemaakt met de ontwikkeling van het nominaal beschikbaar huishoudinkomen en voor bedrijven en instellingen met de ontwikkeling van het bruto

<sup>197</sup> Artikel 124, lid 1: "Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten."

<sup>198</sup> Artikel 132, lid 6: "De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het Rijk."

<sup>199</sup> "Monitor inkomsten uit lokale heffingen 2004", Nota van de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

binnenlands product (BBP). Wanneer de opbrengsten van de heffingen van gezinshuishoudingen minder sterk stijgen dan het nominaal beschikbaar huishoudinkomen is er sprake van een microlastendaling. Dit wil dan zeggen dat de lokale heffingen dalen, afgemeten aan de ontwikkeling van het nominaal beschikbaar huishoudinkomen. Wanneer de opbrengsten van de heffingen van huishoudingen sterker stijgen dan het nominaal beschikbaar huishoudinkomen is er sprake van een microlastenstijging. Dit wil dan zeggen dat de lokale heffingen stijgen, afgemeten aan de ontwikkeling van het nominaal beschikbaar huishoudinkomen. Voor bedrijven en instellingen geldt: wanneer de opbrengst van de heffingen van bedrijven en instellingen minder sterk stijgen dan de BBP-groei is sprake van een microlastendaling, wanneer de opbrengsten sterker stijgen dan de BBP-groei is er sprake van een microlastenstijging. De laatste jaren is er volgens deze berekenings-systematiek sprake van een jaarlijkse lastenstijging.

In deze studie is de additionele jaarlijkse nominale verhoging/verlaging van de gemeentelijke belasting relevant voor de berekening van de verandering van de welvaart. De berekeningen van de rijksoverheid gaan er van uit dat er een jaarlijkse algemene nominale stijging van het beschikbare huishoudinkomen is. Voor een aantal huishoudens behoeft dit niet het geval te zijn. Daarnaast beïnvloedt een lastenverzwaring/lastenverlichting rechtstreeks het private inkomen. Het lijkt niet juist als de overheid zich daarvan een deel al op voorhand toeëigent met de stelling dat dit voor betrokkenen geen consequenties heeft.

#### **4.10 Gemeentelijke investeringsuitgaven**

In het baten-lastenstelsel dat een gemeente hanteert zijn voor de exploitatie van een gemeentelijke voorziening de baten en lasten in een bepaald jaar in grote lijnen gelijk aan de inkomsten en uitgaven. In een gemeentelijke begroting wordt dan ook meestal gesproken over inkomsten en uitgaven daar waar het de exploitatie betreft. Ontvangsten worden in het begrotingsjaar ontvangen en uitgaven worden in het begrotingsjaar "geconsumeerd".

In de gemeentelijke boekhouding worden exploitatie- en investeringsuitgaven verschillend behandeld. In het gemeentelijke baten-lastenstelsel komt de investering in bijvoorbeeld een gebouw niet ten laste van het jaar waarin deze investering wordt betaald, maar worden de investeringskosten gespreid over de jaren waarin het gebouw wordt gebruikt. Achterliggend idee hierbij is dat de (toekomstige) gebruiker betaalt in de jaren dat het gebouw wordt gebruikt. Door uitgaven en inkomsten toe te rekenen aan de jaren waarop ze betrekking hebben, wordt het inzicht in de kosten van voorzieningen in de betreffende jaren bevorderd. Dit is voor gemeenten belangrijk omdat op deze wijze investeringsuitgaven over meerdere begrotingsjaren worden gespreid. In de kern bestaat er dan ook geen groot verschil tussen het gemodificeerde kasstelsel met een kapitaaldienst en een baten-lastenstelsel.

Onder het baten-lastenstelsel zijn alleen de rente- en afschrijvingskosten van de investeringen relevant.<sup>200</sup> Om na het plegen van een bepaalde investering de begroting elk jaar sluitend te houden, moeten gedurende de levensduur van het investeringsproject jaarlijks

---

<sup>200</sup> Hiernaast kunnen additionele exploitatiekosten zoals energieverbruik en onderhoud de toekomstige begrotingen belasten.

voldoende middelen beschikbaar zijn om de rente- en afschrijvingskosten te dekken. Omgekeerd betekent dit dat extra ruimte op de begroting zich kan vertalen in een veelvoud aan investeringen omdat in het jaar van de investering alleen de rente- en afschrijvingskosten in dat jaar op de begroting drukken. In de welvaartsberekeningen wordt de positieve verandering van de welvaart als gevolg van een investering berekend op het moment van realisatie; op dat moment levert een investering nut voor de huishoudens.

Bij investeringen maakt een gemeente onderscheid tussen vervangingsinvesteringen en uitbreidingsinvesteringen. Beide investeringen worden gefinancierd met eigen of vreemd vermogen. In beide gevallen wordt niet het totaal bedrag voor een bepaalde investeringsuitgave in het begrotingsjaar in de begroting opgenomen, maar het bedrag dat nodig is voor de jaarlijkse afschrijving en rentebetaling voor deze investering, de zogenaamde structurele lasten. Voor diverse investeringen gelden diverse afschrijvingstermijnen van drie jaar, voor bijvoorbeeld computer apparatuur, en tot veertig jaar voor bijvoorbeeld de aanschaf van een kunstwerk. Een gemeente kan dus met relatief bescheiden middelen in het begrotingsjaar meerdere investeringen plegen waarbij de uitgaven (lasten) over meerdere jaren worden gespreid. In hetzelfde begrotingsjaar dienen echter ook de structurele lasten van in het verleden gedane investeringen te worden betaald. In de praktijk worden structurele lasten die na afloop van de afschrijvingstermijn vervallen "gebruikt" om nieuwe investeringen te plegen. Aldus is er een min of meer constant bedrag beschikbaar voor het doen van nieuwe investeringen. Dit bedrag kan worden verhoogd indien de uitkeringen uit het gemeentefonds of de gemeentelijke belastingen worden verhoogd c.q. indien exploitatieuitgaven worden vervangen door investeringsuitgaven. In de tijd gezien worden de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds en de gemeentelijke belastingen min of meer trendmatig verhoogd. Dit betekent dat het jaarlijkse beschikbare bedrag voor investeringen, normaal gesproken, eenzelfde trendmatige verhoging laat zien.

In principe verhogen of verlagen de vervangingsinvesteringen de welvaart van de huishoudens niet. Wat er namelijk voor een bepaald doel reeds is wordt alleen vervangen door iets voor hetzelfde doel. In werkelijkheid is deze vervanging toch vaak een technische verbetering. Hierbij bijvoorbeeld te denken aan betere computers, betere schommels in de speeltuin en betere verkeerslichten. Deze verbeteringen zijn op zichzelf welvaartsverhogend voor de huishoudens in een gemeente. Voor dit effect is dan ook mede bedoeld de algemene 0,8 % productiviteitsstijging (doelmatigheidsstijging) die wordt berekend over het saldo van baten en lasten in het voorafgaande jaar en elk jaar op deze basis wordt berekend en aan alle huishoudens wordt toegekend als een welvaartsverhoging onafhankelijk van het inkomen van een huishouden of de grootte van een huishouden.

Een nieuwe investering, niet zijnde een vervangingsinvestering, heeft, normaal gesproken, effect op de welvaart van de huishoudens in een gemeente. Een investering in een gemeente kan voor de toekomst blijvende rendementen afwerpen, bijvoorbeeld voor besparingen op reistijden.

De welvaartsconsequenties van gemeentelijke investeringen worden in deze studie berekend op het moment van realisatie. Dit is afwijking van het stelsel van baten en lasten waarbij het "nut" wordt toegerekend aan de jaren van gebruik van de investering. Een voorbeeld ter verduidelijking. De berekening van het nut van bijvoorbeeld de aanleg van een nieuwe weg vindt voor de huishoudens in een gemeente, in deze studie, plaats op het moment dat deze weg is gerealiseerd. Op dat moment kan een huishouden van deze weg gebruik maken en kunnen bijvoorbeeld reistijdwinsten worden gerealiseerd. Aannemende, in dit voorbeeld, dat de aanleg van de nieuwe weg alleen positieve welvaartseffecten sorteert, wordt op dat moment het niveau van de welvaart van alle huishoudens of een aantal huishoudens in de gemeente verhoogd. Deze welvaartsverhoging blijft in de jaren daarna constant op hetzelfde niveau. Immers bijvoorbeeld de reistijdwinst is in de tijd gezien een constante. Dat een gemeente de aangelegde weg in de komende jaren "nog moet betalen" is een apart aspect in de berekening van de welvaart van de huishoudens. Bij de berekeningen van veranderingen van de welvaart worden de realisatie van voorzieningen en het betalen voor deze voorzieningen los van elkaar gezien. Er is immers voor de huishoudens geen één op één relatie tussen de realisatie van een voorziening en het betalen voor die voorziening. Althans indien het geen individualiseerbare investering, zoals bijvoorbeeld voor het ophalen van huisvuil, betreft.

Zolang investeringen nog niet zijn afgeschreven kunnen deze worden geactiveerd. Dat wil zeggen als bezit of vermogen op de gemeentelijke staat van baten en lasten (balans) worden geplaatst. Het doel is dat tegenover de nog te betalen rente en aflossingen een gelijk bedrag aan bezit staat. De gemeentelijke balans is dan, althans voor dit onderdeel, in evenwicht. In een gemeente wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen investeringen met een economisch nut en investeringen met een maatschappelijk nut. Investeringen met een economisch nut zijn in principe door een gemeente verkoopbaar, bijvoorbeeld de investering in gemeentelijke computers. Een investering met maatschappelijk nut is niet verkoopbaar, bijvoorbeeld de aanleg van een weg. Bezien vanuit de welvaartsoptiek heeft dan ook bijvoorbeeld een weg op zich geen waarde. De waarde is het nut van de weg als verbindingspunt van A naar B. Dit is een belangrijk verschil tussen deze studie en de gemeentelijke administratie.

Een voorbeeld met betrekking tot de aanleg van een weg is het volgende. Voor een gemeente is de waarde van een weg gelijk aan het geïnvesteerde bedrag minus de afschrijvingen. Na afloop van de afschrijvingstermijn, bijvoorbeeld dertig jaar, is de waarde van de weg in de gemeentelijke administratie nul. In de welvaartsberekeningen is de waarde van de weg steeds nul geweest. Dit betekent dat betalingen voor de aanleg van de weg, indien deze betalingen bijvoorbeeld worden verricht uit het financiële vermogen van een gemeente, waarbij dus het financiële vermogen van een gemeente daalt, worden gezien als welvaartsverlagend voor de huishoudens van een gemeente. Het positieve effect voor de welvaart ontstaat bij het in gebruik nemen van de weg. De welvaartsafname door de betalingen en de welvaartstoename door het gebruik, of de mogelijkheid van het gebruik, behoeven niet in evenwicht te zijn, terwijl in de gemeentelijke administratie het vermogen (in de vorm van geld of weg) steeds in evenwicht is.

#### 4.11 Effecten woningbouw

Maks en Oude Wansink<sup>201</sup> menen dat een gemeente economische effecten kan realiseren door het bouwen van nieuwe woningen. Zij onderscheiden daarbij incidentele effecten en structurele effecten. Incidentele effecten door de werkgelegenheid die uit de bouw zelf voortvloeit. Structurele effecten door de bestedingen van de bewoners van nieuw gebouwde woningen. Eén en ander dus vergelijkbaar met het aanleggen van een bedrijventerrein hetgeen leidt tot additionele werkgelegenheid. De vraag is dan of ook in mijn studie deze effecten aan de orde zouden moeten komen?

In mijn studie wordt incidentele werkgelegenheid die voortvloeit uit de wijziging van een bestemmingsplan met het doel woningbouw te kunnen realiseren niet gezien als welvaartsverhogend. De aanname hierbij is dat de bestaande capaciteit in de bouwsector voldoende is om één en ander te realiseren. Dat leidt aldus niet tot additionele werkgelegenheid en dus niet tot een verandering van de welvaart. Die capaciteit is in feite in het verleden al afgestemd op de verwachting dat woningbouw in gemeenten een soort constante in de tijd is. Daar zullen ongetwijfeld pieken en dalen in zitten; doch ook landelijk gezien is er een trend van slopen en nieuwbouw waar bouwondernemingen op anticiperen.

Voor wat betreft de structurele werkgelegenheid als gevolg van bestedingen van de nieuwe bewoners, dient te worden vastgesteld dat deze nieuwe bewoners er "als personen" al waren en bestedingen realiseerden, bestedingen die nu vanuit een andere woning worden gerealiseerd. Het verschil in bestedingen wordt voornamelijk gegenereerd door de woning als zelfstandige entiteit. Dat wil zeggen voor een woning is inventaris, exploitatie en onderhoud nodig en dit uiteraard onder aftrek van dit soort bestedingen gedaan vanuit de "oude woning". Het relevante verschil treedt eventueel op bij een verschuiving tussen gemeenten, doordat de ene gemeente inwoners "weghaalt" bij een andere gemeente. Indien gemeenten ieder voor zich een gelijksoortig nieuwbouw programma realiseren vallen de plussen en minnen tegen elkaar weg. Daarnaast is door de gezinsverdunding een steeds groter aantal woningen nodig waarbij in zijn algemeenheid de bestedingen toenemen, doch niet in die mate als verondersteld in de studie van Maks en Oude Wansink. De bestedingen zijn name-

<sup>201</sup> J.A.H. Maks en M.J. Oude Wansink, "Economische effecten van woningbouw in Landgraaf 2000-2009", Euregionaal Centrum voor Economie, april 2005.

lijk meer afhankelijk van de ontwikkeling van het inkomen en de werkgelegenheid, waarbij het de vraag is of het totale inkomen in een gemeente door gezinsverdunding significant toeneemt. Een uitzondering op dit geheel zijn uiteraard nieuwe bewoners afkomstig uit het buitenland.

#### 4.12 Reserves, voorzieningen en vermogen

Een gemeente kent een algemene reserve, bestemmingsreserves en reservevoorzieningen. Een algemene reserve heeft geen bestemming, dient als reserve voor tegenvallers van welke aard ook en de gemeente kan over deze reserve vrij beschikken. Een bestemmingsreserve heeft een bepaalde bestemming, bijvoorbeeld voor de toekomstige bouw van een theater, en is vrij beschikbaar zolang nog geen juridisch bindende verplichtingen zijn aangegaan. Reservevoorzieningen hebben een bestemming, zoals bijvoorbeeld het afdekken van risico's of ten behoeve van toekomstig onderhoud aan de infrastructuur. De reservevoorziening bestaat, normaal gesproken, uit een deel dat vrij beschikbaar is en een gedeelte waarvan de bestemming niet kan worden gewijzigd. Deze laatste middelen dienen verplicht in een reservevoorziening te worden opgenomen. Het betreft:

- Middelen van derden, bijvoorbeeld een hogere overheid, die alleen voor een specifiek doel mogen ingezet. Het betreft dan nog niet bestede, van derden verkregen middelen, waarop een specifieke bestedingsrichting rust. Het gaat als regel om juridisch afdwingbare bestedingsverplichtingen van specifieke, geormerkte bedragen die door een derde aan de gemeente ter beschikking zijn gesteld, zoals specifieke uitkeringen en bijvoorbeeld rioolbelasting opgelegd aan de huishoudens en bedrijven.
- Een voorziening die dient om te voldoen aan een zekere juridische verplichting, met een al of niet bekende financiële omvang.

In andere gevallen kan een reservevoorziening worden gevormd, doch is de vorming niet verplicht.

Het onderscheid in de diverse reserves is niet altijd duidelijk. Wat de ene gemeente een algemene reserve noemt, kan bij een andere gemeente tot de bestemmingsreserves worden gerekend. Ook het verschil tussen een bestemmingsreserve en een voorziening is niet altijd duidelijk. Zo kan voor (groot) onderhoud van een bepaalde zaak zowel een bestemmingsreserve als een reservevoorziening worden gekweekt. Verder zijn er nog de niet in de boekhouding verwerkte zogenaamde stille reserves. Dat zijn bijvoorbeeld gronden in gemeentelijk bezit waarvan de boekwaarde lager is dan de waarde die voortvloeit uit een eventuele verkoop aan derden.

Gemeenten stellen voor het begrotingsjaar een begroting vast, waarbij tevens wordt bepaald of er gespaard (toevoeging aan reserves) of ontspaard (onttrekking aan reserves) gaat worden. De jaarrekening dient op dezelfde wijze te zijn opgebouwd. Met andere woorden: op het moment dat de raad bij de begroting bepaalt dat er een toevoeging, onttrekking, respectievelijk het instellen van een reserve moet plaatsvinden, dan moet dat op analoge



wijze in de jaarrekening worden verantwoord. Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening is daardoor inclusief alle toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

Een toevoeging aan de algemene reserve of een bestemmingsreserve geschiedt altijd in het kader van de resultaatbestemming van de jaarrekening en wordt daardoor niet als last gekwalificeerd. Het resultaat is het financiële overschot dat een begroting laat zien na het vaststellen van de jaarrekening. Het rechtstreeks boeken van bestedingen op deze reserves is niet toegestaan. De bestedingen moeten als last op de betreffende kostendrager, bijvoorbeeld een beleidsterrein, worden verantwoord, met daar tegenover een onttrekking aan de reserves als dekking van de besteding.

Als de bestemming van een reserve uiteindelijk consumptieve uitgaven betreft, spreekt men van een reserve met een bestedingsfunctie. Op deze manier kan bijvoorbeeld de ontwikkeling van de inkomsten in de tijd worden gladgestreken. De inkomsten behoeven door het bestaan van een reserve met een bestedingsfunctie immers niet hetzelfde patroon te volgen als de uitgaven. Zo valt te voorkomen dat belastingtarieven van jaar op jaar een schommeling vertonen ("tax smoothing"). Ook kunnen overschotten worden bewaard, om bijvoorbeeld het volgende jaar iets extra's uit te geven. Een nadeel van een dergelijk gebruik van reserves kan zijn dat er een onevenwichtigheid ontstaat tussen het moment van besteden en dus realiseren van het nut en het moment van betalen door de huishoudens. Huishoudens uit het verleden hebben dan bijvoorbeeld betaald voor uitgaven c.q. nut in het heden.

Het vormen van een reservevoorziening, dan wel een dotatie aan een reeds bestaande reservevoorziening, is in de gemeentelijke administratie een last in het betreffende begrotingsjaar. De aanwending van een (gedeelte van een) reservevoorziening wordt rechtstreeks ten laste van de reservevoorziening geboekt. In de boekhouding van een gemeente is de aanwending dus geen last en loopt niet via de exploitatiebegroting. Indien de aanwending ook weer een last zou zijn en via de exploitatiebegroting zou lopen, wordt het betreffende bedrag tweemaal als last verantwoord en dat is niet de bedoeling.

Bij de financiering van vaste activa (investeringen) hebben gemeenten in principe de keuze uit eigen of vreemd vermogen. Het eigen vermogen moet in de loop der jaren worden opgebouwd door overschotten op de rekening toe te voegen aan de reserves. Ook kunnen gemeenten rente op het eigen vermogen bijschrijven. Een andere mogelijkheid om eigen middelen vrij te maken is door verkoop van ondergewaardeerde vaste activa, waardoor boekwinst wordt gegenereerd. Op deze wijze kan het eigen vermogen worden beïnvloed. Middelen voor de aanleg van bijvoorbeeld een weg kunnen worden geleend, worden betrokken uit de gemeentelijke reserves, worden gefinancierd door de gemeentelijke belastingen te verhogen, worden gefinancierd door andere gemeentelijke voorzieningen te laten vervallen of te reduceren of door een combinatie van de hier genoemde mogelijkheden. Deze verschillende financieringsmogelijkheden kunnen de volgende welvaartsconsequenties hebben:

- **Lening.** Het aangaan van een lening door een gemeente heeft op zich geen welvaartsconsequenties. Tegenover de schuld, verbonden aan de lening, staat in eerste instantie het bezit aan middelen ter grootte van de lening. De welvaartsconsequenties doen zich voor bij de besteding van de geleende middelen waarbij de welvaart daalt als gevolg van een reductie in het bezit van middelen en bij het betalen van rente en aflossing van de lening, zijnde een last voor een gemeente.
- **Algemene reserve en bestemmingsreserve.** Indien de algemene reserve of een bestemmingsreserve wordt gebruikt, wordt de welvaart verlaagd. Het bezit in geld wordt immers verlaagd.
- **Gemeentelijke belastingen.** Indien de gemeentelijke belastingen worden verhoogd heeft dit een welvaartsverlagend effect voor de huishoudens in een gemeente.
- **Reductie in bestaande gemeentelijke voorziening.** Indien ter financiering van een gemeentelijke voorziening één of meer bestaande gemeentelijke voorzieningen vervallen of worden gereduceerd, is het welvaartseffect afhankelijk van de welvaartsconsequenties, verbonden aan het laten vervallen of reduceren van die één of meerdere bestaande gemeentelijke voorzieningen.

Een gemeente heeft, net als een commercieel bedrijf, vermogen nodig, bijvoorbeeld om investeringen te doen of als buffer om tegenvallers op te vangen. Er zijn twee soorten vermogen: eigen en vreemd vermogen. Vreemd vermogen bestaat o.a. uit geleend geld. Eigen vermogen is geen fysieke pot met geld. Het eigen vermogen op de balans is feitelijk een boekhoudkundige restpost, waarmee het totaal van de activa gelijk wordt gemaakt aan het totaal van de passiva. Om het vermogen te bepalen worden eerst de bezittingen (activa) gewaardeerd en worden daar vervolgens de schulden en de voorzieningen van afgetrokken. Wat overblijft is het eigen vermogen. Het grote knelpunt bij het bepalen van het eigen vermogen zit in het bepalen van de waarde van de bezittingen. De oorzaak hiervan ligt o.a. in het bestaan van een schemerzone tussen reserves en voorzieningen. Verder worden in een gemeentelijke balans niet alle bezittingen aan grond, parken, wegen, et cetera opgenomen. Alleen die zaken waarop wordt afgeschreven. Het opnemen van bezittingen is dus nogal arbitrair. Een weg die is afgeschreven staat niet meer op de balans. Voor de berekeningen van veranderingen van de welvaart is dit geen probleem. De welvaartsverandering is immers reeds verdisconteerd in het jaar dat de voorziening werd gerealiseerd. Een probleem zou kunnen optreden indien een bepaalde infrastructurele voorziening die in een bepaald jaar tot verhoging van de welvaart heeft geleid jaren later "in het niets oplost". Dat wil zeggen dat het gebruik, in welke vorm ook, ophoudt te bestaan. In de praktijk zal dit weinig voorkomen. In de gemeentelijke administratie worden tot de bezittingen o.a. gerekend de algemene reserve en bestemmingsreserves. De reserve voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen

De balans van een gemeente geeft geen zuivere weergave van de bedrijfseconomische positie. Ook is het vermogen op een gemeentelijke balans niet echt "beschikbaar". Een weg die als bezit op de balans staat kan niet in vrij beschikbare middelen worden omgezet. Eigenlijk zouden op een gemeentelijke balans alleen die zaken moeten staan die "verhan-

delbaar" zijn. Een weg is dat in zijn algemeenheid niet. Waarom dan toch een weg (waarop wordt afgeschreven) op de balans als bezitting (activa) opgenomen? Omdat anders een gemeentelijke balans een vermogenstekort zou laten zien. Dus een weg die met geleend geld wordt aangelegd voor bijvoorbeeld € 10 miljoen staat op de balans zowel onder de activa (als bezit) als aan de passiva kant (schuld) voor € 10 miljoen. Indien dezelfde weg wordt gefinancierd uit de gemeentelijke reserves staat deze weg als activa op de balans en is het vermogen met hetzelfde bedrag, aan de activa-kant van de balans, verminderd. In beide gevallen is de aanleg van de weg een neutraal gebeuren op de balans.

In deze studie wordt voor het berekenen van de veranderingen van de welvaart de waarde van alle gemeentelijke bezittingen, niet zijnde de financiële middelen, op nul gesteld. Dat geldt voor zowel de gemeentelijke bezittingen die verkoopbaar zijn als de bezittingen die niet verkoopbaar zijn. Indien een gemeente bijvoorbeeld een bepaald stuk grond of een bepaalde accommodatie verkoopt, dan dragen de ontvangen verkoopopbrengsten bij tot een vergroting van de welvaart. Dit gaat uit van de gedachte dat het te verkopen bezit op zich, dus als zaak, geen nut heeft voor de welvaart van de huishoudens in een gemeente die niet betrokken zijn bij de koop en verkoop. Een voorbeeld ter verduidelijking. Een gemeente verkoopt een niet meer voor de publieke zaak benodigd pand aan een huishouden in die gemeente. De aanneming hierbij is dat de verkoop marktconform geschiedt. Voor de welvaart van de overige huishoudens in de gemeente had het pand geen nut/waarde. De door de gemeente verkregen verkoopopbrengst verhoogt de financiële middelen van de gemeente. Dit leidt tot een verhoging van de welvaart voor alle huishoudens in de betreffende gemeente. Indien het betreffende pand wel een zeker nut voor de overige huishoudens vertegenwoordigde, bijvoorbeeld als gemeentelijke pand dat door de huishoudens van de gemeente kon worden gehuurd voor bepaalde bijeenkomsten, dan is het verlies aan nut/welvaart gelijk aan het verschil in huurprijs om een dergelijk pand elders te huren voor dezelfde bijeenkomsten.

Het gestelde in deze paragraaf kan als volgt worden samengevat:

Een verhoging van de algemene reserve en de bestemmingsreserves betekenen een welvaartswinst voor de huishoudens in een gemeente; het financiële vermogen neemt toe. Een verlaging van deze reserves betekent welvaartsverlies; het financiële vermogen neemt af. Daartegenover kan welvaartswinst staan afhankelijk van de voorziening waaraan de middelen, verkregen uit deze reserves, worden besteed. De veranderingen in de algemene reserve en de bestemmingsreserve blijken uit de gemeentebalans waarbij het jaar  $t_1$  wordt vergeleken met jaar  $t_0$ . Van veranderingen in andere gemeentelijke bezittingen wordt het nut van deze veranderingen gezien. Een verandering van het nut leidt tot een verhoging of verlaging van de welvaart van de huishoudens. De waarde van het gemeentelijk bezit, niet zijnde financiële bezittingen, wordt, in tegenstelling tot de gemeentelijke waardering welke gelijk kan zijn aan de verkrijgingswaarde, vervaardigingswaarde of boekwaarde, op nul gesteld.

Hieronder een aantal voorbeelden ter verduidelijking van het verschil tussen de gemeentelijke boekhouding en de "welvaartsadministratie".

Een gemeente reserveert als bestemmingsreserve € 10 miljoen voor de aanleg van een weg. Deze reservering is welvaartsverhogend, het vermogen (bezit in de vorm van geld) van de gemeente neemt toe. Op het moment dat deze weg wordt aangelegd en de € 10 miljoen wordt besteed wordt de welvaart van de huishoudens met dit bedrag verlaagd. Echter nadat de weg is aangelegd wordt de welvaart door de aanleg van de weg verhoogd in de vorm van bijvoorbeeld reistijdwinst en reductie van geluidsoverlast.<sup>202</sup> Deze laatste aspecten vereisen een aparte berekening. De uiteindelijke welvaartswinst kan alsdan hoger, gelijk of lager zijn dan het welvaartsverlies door de besteding van de gereserveerde middelen. In de gemeentelijke boekhouding wordt dit gezien als een transformatie. Bezit van geld wordt in een één op één relatie getransformeerd in het bezit van een weg. Het vermogen van een gemeente wijzigt bezien vanuit deze optiek niet. In deze studie kan de welvaart wel degelijk wijzigen. Stel, het overigens onwaarschijnlijke geval, dat de weg geen toegevoegde welvaartswaarde heeft. Het welvaartsverlies, zijnde de vermindering van het vermogen, is dan € 10 miljoen.

In een gemeente vormen veelal de kosten van een voorziening, bijvoorbeeld de aanleg van een weg, de kern van een (politieke) discussie. In het welvaartsdenken zijn de kosten slechts één aspect. Voor welvaartsberekeningen is het relevant wat het nut van een weg is en dit nut te kwantificeren.

Een ander voorbeeld is een reservevoorziening voor wachtgelden voor wethouders. Een verhoging van deze reserve voorziening in een bepaald jaar is een last in de begroting. Het daadwerkelijk betalen van wachtgeld is geen last voor de gemeente. De last is immers al geboekt. Het betalen kan vanuit het perspectief van de huishoudens niet worden gezien als een welvaartsverhoging voor de huishoudens. Voor de ontvangers van een wachtgeld is dit ook geen welvaartsverhoging. Er bestaat immers een recht op wachtgeld. Het effectueren van dit recht werkt, bezien vanuit het welvaartsaspect, neutraal. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat middelen die worden gebruikt voor de continuering van exploitatie-uitgaven geen specifiek welvaartseffect hebben. Indien echter aangewend voor een uitbreiding van de exploitatie of een uitbreidingsinvestering kan welvaartswinst optreden. Dit geldt overigens niet voor die voorzieningen die worden gefinancierd uit verkregen middelen van derden voor specifieke doelen. Deze middelen blijven geheel buiten de berekeningen van de veranderingen van de welvaart.

### 4.13 Gemeentelijke schulden

Elke gemeente in Nederland heeft een zekere schuldenpositie. Dat wil zeggen dat de financiële schulden groter zijn dan de financieel beschikbare middelen op een bepaald moment. Normaal gesproken hebben gemeenten een schuldenpositie bij één of meer banken. Over deze schulden dient rente te worden betaald. Deze rente komt ten laste van de jaarlijkse exploitatiebegroting. Voor de berekeningen van de veranderingen van de welvaart zijn wijzigingen in de schuldenpositie relevant. Een verhoging van de grootte van de schuld

<sup>202</sup> Er kan dus een tijdsverschil zijn tussen het onttrekken van middelen aan een reserve (welvaartsverlagend) en het gereed komen van een voorziening (welvaartsverhogend).

in het jaar  $t_1$  ten opzichte van het jaar  $t_0$  werkt welvaartsverlagend voor de huishoudens in de gemeente. Een verlaging werkt welvaartsverhogend.

Indien de gemeentelijke overheid middelen zou lenen van de huishoudens in de gemeente zou er sprake kunnen zijn van een voor het totaal van de huishoudens neutrale welvaartspositie. De financiële positie van de huishoudens verandert dan namelijk niet. Tegenover een gemeentelijke schuld staat dan immers een even groot bezit aan schuldvorderingen van de huishoudens. Een gemeente kan, in tegenstelling tot de rijksoverheid, echter niet lenen van de eigen inwoners. Daar er geen één op één relatie is tussen de huishoudens in de gemeente en de gemeentelijke schuld is deze schuld een "last" voor de huishoudens in de gemeente. De eventuele positieve effecten die voortvloeien uit het gebruik van de geleende middelen komen op andere beleidsterreinen aan de orde.

#### **4.14 Voorgeschreven paragrafen in de begroting**

In de begrotingsvoorschriften voor de gemeenten zijn een zevental paragrafen voorgeschreven. Dat wil zeggen dat deze paragrafen verplicht in de begroting dienen te worden opgenomen. De belangrijkste paragraaf gaat over het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen geeft de mate van robuustheid van de begroting aan. Dit is van belang wanneer er zich een financiële tegenvaller voordoet. Door aandacht voor het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigingen. Het weerstandsvermogen kan betrekking hebben op het begrotingsjaar zelf (statisch weerstandsvermogen genoemd), het kan ook betrekking hebben op de consequenties voor meerdere begrotingsjaren (dynamisch weerstandsvermogen genoemd). Voor het beoordelen van de robuustheid van de begroting is inzicht nodig in de omvang en in de achtergronden van de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit. Het weerstandsvermogen wordt gedefinieerd als de weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's. Voorbeelden van risico's die opgevangen worden door het weerstandsvermogen zijn risico's voor bijvoorbeeld de grondexploitatie en open-einde regelingen. Naast deze paragraaf worden ook de paragrafen: verbonden partijen, onderhoud kapitaalgoederen, lokale heffingen, bedrijfsvoering, financiering en grondbeleid voorgeschreven. In de paragrafen worden onderwerpen behandeld, die van belang zijn voor het inzicht in de financiële positie. De paragrafen bevatten de beleidsuitgangspunten van beheersmatige activiteiten en lokale heffingen en vallen daarom onder de beleidsbegroting. Voor het berekenen van veranderingen van de welvaart zijn deze paragrafen alleen ondersteunend. Er volgen geen directe consequenties uit deze paragrafen voor de veranderingen van de welvaart.

#### **4.15 Gemeente en inflatie**

Net zoals vele prijzen zijn ook de prijzen die de overheid moet betalen voor haar voorzieningenpakket onderhevig aan inflatie. Dat wil zeggen dat zonder dat de gemeentelijke overheid dit kan beïnvloeden, de prijzen van arbeid en materialen jaarlijks met een zeker percentage stijgen. In de begroting houdt de gemeente rekening met de stijging van prijzen voor het jaar waarvoor de begroting is opgemaakt. Dit betekent dat bij een voorziene gemiddelde prijsstijging van bijvoorbeeld 3% voor arbeid en materialen en de aan-

name dat het programma in het jaar  $t_0$  100 is, voor het jaar  $t_1$  103 moet zijn bij een overigens ongewijzigd beleids- en uitgavenpatroon.

De hogere prijzen die een gemeente ondervindt als gevolg van inflatie worden normaal gesproken gecompenseerd door een stijging van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en door een aanpassing van de diverse gemeentelijke belastingen. Uit de gemeentelijke begroting is niet direct te distilleren of een verhoging van de uitgaven een gevolg is van de inflatie of van een uitbreiding van de voorziening of van beiden.

Er dient dus een praktische oplossing te worden gebruikt voor het corrigeren van de gemeentelijke uitgaven als gevolg van inflatie. De in deze studie gebruikte methode kan als volgt worden verwoord:

Inflatie heeft consequenties voor de gemeentelijke uitgaven. Er dient dus een jaarlijkse correctie voor inflatie plaats te vinden over het totaal van de uitgaven voor zover die uitgaven het gevolg zijn van autonoom beleid van de gemeente. Het bedrag aan autonoom beleid van de gemeente is het bedrag van het verschil tussen de lasten/uitgaven en baten/ontvangsten, zijnde het saldo. De diverse gemeentelijke voorzieningen kunnen onderhevig zijn aan verschillende inflatiepercentages. Er bestaat geen specifieke inflatie-index voor gemeentelijke uitgaven. In deze studie wordt dan ook gebruik gemaakt van het door het CBS berekende consumenten prijsindexcijfer voor een bepaald jaar.

#### 4.16 Individuele huishoudens

De welvaart kan worden berekend voor groepen van individuen, voor huishoudens en individuele personen. In deze studie wordt gekozen voor het huishouden voor de berekening van de verandering van de welvaart. Een huishouden is een economische entiteit en heeft als kenmerk dat het kan bestaan uit één of meerdere personen en dat het wordt gevoerd op één adres.<sup>203</sup> Deze definitie past bij het doel van deze studie, daar in een gemeente de woning een belangrijk object is bij het bepalen van veranderingen van de welvaart. Dit is mede verantwoord omdat het hier gaat om een "natuurlijke leefgemeenschap". In het algemeen sprekend kan men zeggen dat elke gemeenschap waarbij de verdeling van de schaarse middelen over de leden in het kader van de aan de orde zijnde probleemstelling een datum is, kan worden aangemerkt als een "individuele huishouding", als een "individu". De door het Centraal Plan Bureau (CPB) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruikte definitie van een huishouden wijkt hier van af. Het CPB en het CBS gaan er vanuit dat elke persoon van 18 jaar en ouder (zonder partner) een huishouden is. In een gemeente met veel studenten leidt dit tot een oververtegenwoordiging in de lage inkomensgroepen en de situatie dat er meer huishoudens dan woningen zijn. De berekeningen van het CPB en het CBS hebben dan ook een ander doel.

De mate van de verandering van de welvaart van een huishouding, als gevolg van een besluit van de overheid, kan mede afhankelijk zijn van de samenstelling van een huishouden. Het verhogen van de prijs voor bijvoorbeeld het openbaar vervoer heeft een ander wel-

<sup>203</sup> In deze studie worden personen die in tehuizen of inrichtingen verblijven buiten beschouwing gelaten. Dit is in overeenstemming met de definitie die het CBS geeft voor een particulier huishouden.

vaartseffect voor een huishouden van 4 personen dan voor een huishouden van één persoon. Er dient dan ook bij elke verandering van de welvaart te worden bezien of de grootte en samenstelling van een huishouden invloed heeft op de mate van verandering van de welvaart. Soms zijn hierbij in enige mate arbitraire conclusies onvermijdelijk.

Om huishoudens van verschillende grootte en samenstelling vergelijkbaar te maken wordt het inkomen gestandaardiseerd. Hiertoe wordt het besteedbare huishoudinkomen gedeeld door een equivalentiefactor. In de equivalentiefactor komen de schaalvoordelen tot uitdrukking die het gevolg zijn van het voeren van een gemeenschappelijke huishouding.

De Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) heeft een methode ontwikkeld waarbij de eerste volwassene in een huishouden een gewicht van 1, en iedere volgende van 0,5 krijgt, terwijl kinderen voor 0,3 meetellen. Door het besteedbare inkomen te delen door de som van deze gewichten, wordt het herleid tot het welvaartsniveau van een alleenstaande. Een bezwaar tegen deze methode is, dat er geen rekening wordt gehouden met de schaalvoordelen die zich feitelijk voordoen. De OECD-schaal veronderstelt dat alle volwassenen (behalve de eerste) en alle kinderen evenveel kosten, terwijl zich bij volwassenen en kinderen extra schaalvoordelen kunnen voordoen bijvoorbeeld doordat jongere kinderen gebruik kunnen maken van kleding, speelgoed en dergelijke van de oudere kinderen.

Het CBS heeft equivalentiefactoren vastgesteld op basis van empirische equivalentiefactoren, die het CBS heeft afgeleid uit budgetonderzoeken. Hierbij is het eenpersoonshuishouden als standaardhuishouden gekozen. Voor deze huishoudens is de factor gelijk aan 1. Het CBS geeft ook een formule om de equivalentiefactoren te berekenen. Hierbij is E de equivalentiefactor, A het aantal Volwassenen (Adults) en C het aantal kinderen (Children). Deze formule luidt:

$$E = \{A + (0,8 * C)\}^{0,5}.$$

Alsdan ontstaat het volgende overzicht van equivalentiefactoren:<sup>204</sup>

	Aantal kinderen (jonger dan 18 jaar)				
	0	1	2	3	4
<u>Aantal volwassenen</u>					
een	1,00	1,33	1,51	1,76	1,95
twee	1,37	1,67	1,88	2,06	2,28
drie	1,73	1,95	2,14	2,32	2,49
vier	2,00	2,19	2,37	2,53	2,68

Een alleenstaande met een besteedbaar inkomen van 10.000 euro en een echtpaar met een besteedbaar inkomen van 13.700 euro bevinden zich dus op een even hoog welvaartsniveau: na standaardisatie bedraagt het inkomen in beide situaties 10.000 euro. De rijks-overheid werkt met dit soort formules om bijvoorbeeld verschillen in bijstandsnormen voor huishoudens te kunnen vaststellen of te motiveren. Het volgen van deze methode betekent dat alle personen, dus ook kinderen, in de welvaartsberekening worden betrokken.

Hartog<sup>205</sup> zet vraagtekens bij het gebruik van equivalentiefactoren wanneer hij stelt:

"De verschillen in kosten tussen de huishoudens zijn onloochenbaar, maar op de kosten letten zonder de baten te bezien trekt de vergelijking geheel scheef. Negeren van de huishoudens-samenstelling betekent in feite aannemen dat kosten en baten precies tegen elkaar opwegen. Daarmee mis je een eventueel positief (of negatief) saldo. Maar dat lijkt me minder vertekenend dan alleen maar letten op de kostenkant."

De idee van Hartog is dat het hebben van een partner en/of kinderen een subjectieve welvaartsbate kan hebben bijvoorbeeld in de vorm van sociale contacten. Dat is zeker waar, doch in deze studie gaat het om het beleid van de gemeentelijke overheid. Deze overheid heeft geen invloed op de eventuele baten van het hebben van een partner en/of kinderen.

Behalve op de grootte en samenstelling van een huishouden kan het huishoudinkomen van invloed zijn op de mate waarin een beslissing van een gemeentelijke overheid de welvaart van een huishouden beïnvloedt. In de economie en in de politiek wordt het inkomen gezien als een belangrijke factor die de welvaart van een individu of een huishouden bepaalt. Hiervoor is het nodig de huishoudens in een gemeente in inkomensgroepen in te delen. Hierbij is de laagste inkomensgroep de groep die leeft op de "armoedegrens". Daartoe dient een "armoedegrens" te worden bepaald. Uit de studie van Hagenaars<sup>206</sup> blijkt dat voor het vaststellen van een "armoedegrens" in monetaire termen een fors aantal aannames dient te worden gemaakt. Een belangrijke vraag is o.a. of alleen het kunnen aanschaffen van basis-behoeften, zoals voedsel, woonruimte en kleding, de grens van armoede bepaalt, en zo

<sup>204</sup> CBS, "Equivalentiefactoren 1995-2000: methode en belangrijkste uitkomsten", in Sociaal-economische trends, 3e kwartaal 2004.

<sup>205</sup> J. Hartog, "Moedig voorwaarts! Maar waarheen? Bespiegelingen over een kwart eeuw welvaart." Een uitgave ter gelegenheid van 25 jaar (1973-1999) Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 1999.

<sup>206</sup> A.J.M. Hagenaars, "The perception of poverty", Amsterdam, North-Holland, 1986.



neen, welke goederen en diensten daar dan aan dienen te worden toegevoegd. Hagens gaat uit van de antwoorden van individuen op de vraag hoe zij zelf de hoogte van hun inkomen waarden, aangevuld met een aantal objectieve factoren die van invloed zijn op de welvaart van een individu. Het gaat Hagens om het aangeven van methodes waarmee de "armoedegrens" kan worden berekend. Daarbij worden de voor- en nadelen van bepaalde methodes aangegeven. Over het gebruik van deze methodes en de uitkomsten is Hagens duidelijk:

"The choice of a poverty line is a social choice to be made; the place for social choices of this type is in politics, not in science. The final balance should be made in a democratic process where the choice may be set against other social choices to be made".

Elk land in de EU kent een "officiële inkomensgrens". Dat is in de meeste EU landen het inkomensniveau waar beneden een individu kan vragen om inkomenssteun. Er vindt dan een overdracht van middelen plaats die een individu brengen op een inkomensniveau dat door de politiek, dat wil zeggen vastgesteld op democratische wijze, sociaal acceptabel wordt geacht. Het CBS houdt zich bezig met het meten van armoede en de daaraan gerelateerde inkomensgrenzen.<sup>207</sup> Het SCP en het CBS stellen over het berekenen van de "armoede" het volgende:<sup>208</sup>

"De belangrijkste indicator voor armoede is het inkomen dat een huishouden kan besteden. Het SCP en het CBS gaan uit van twee inkomensgrenzen om de ontwikkeling van armoede vast te stellen. De lage-inkomensgrens is een grens die voor alle jaren en voor alle huishoudens eenzelfde koopkracht vertegenwoordigt. De hoogte ervan is geënt op het bijstandsniveau van een alleenstaande in 1979. De tweede grens is gebaseerd op het sociale minimum. Het sociale minimum is het wettelijk bestaansminimum dat in de politieke besluitvorming is vastgesteld. Omdat inkomen niet de enige indicator is voor armoede, worden ook aanvullende indicatoren gepresenteerd zoals de verblijfsduur onder de inkomensgrens, de vaste lasten, betalingsachterstanden, financiële beperkingen en het oordeel over de eigen financiële positie. Armoede heeft in de eerste plaats te maken met gebrek aan geld. Toch is iemand met een laag inkomen niet per definitie arm. Zo kan men geld of bezittingen achter de hand hebben voor slechtere tijden."

In deze studie wordt uitgegaan van de in Nederland geldende bijstandsnormen als het laagst mogelijke inkomen in Nederland en dus als de armoedegrens.<sup>209</sup>

Een huishouden betaalt veelal aan de overheid en/of ontvangt van de overheid gelden naar verhouding van het inkomen van dat huishouden. Hiermede wordt maatschappelijk aanvaard dat het marginale nut van een uit te geven of een te ontvangen euro afhankelijk is van de hoogte van het inkomen en eventueel het vermogen. De aanname is dus dat een euro

<sup>207</sup> CBS, "Het meten van armoede, inkomensgrenzen en armoede-indices", Voorburg/ Heerlen, 1999.

<sup>208</sup> Armoedemonitor 2003, SCP en CBS, Den Haag, december 2003.

<sup>209</sup> In de CBS studie "Het meten van armoede", Centraal Bureau voor de Statistiek Voorburg/Heerlen, 2001, wordt o.a. gesteld dat het sociaal minimum en de lage-inkomensgrens in Nederland de twee gebruikelijke grenzen zijn om het aantal arme huishoudens vast te stellen. De voorbeeldbegroting voor huishoudens met een minimum inkomen zoals opgesteld door het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) resulteert in een percentage arme huishoudens dat iets hoger ligt dan het percentage gebaseerd op het sociaal minimum. Bij de bepaling van de armoedegrens houdt het CBS o.a. rekening met de samenstelling van het huishouden en het besteedbaar inkomen van een huishouden.

minder of meer inkomen niet dezelfde waarde heeft voor alle huishoudens. Voor een miljardair zal een euro minder of meer inkomen een ander welvaartseffect hebben dan dezelfde euro voor een huishouden dat leeft van een inkomen op het "bijstandsniveau".<sup>210</sup>

Voor het maken van berekeningen op basis van het huishoudinkomen is de vraag belangrijk van welk huishoudinkomen wordt uitgegaan. Het CBS onderscheidt o.a. het primaire inkomen, het secundaire inkomen, het tertiaire inkomen, het bruto inkomen, het besteedbaar inkomen, het persoonlijk inkomen en het reeds eerder besproken gestandaardiseerde inkomen.

Het primaire inkomen omvat, conform de systematiek van de Nationale rekeningen, de som van lonen (inclusief sociale lasten), winsten uit bedrijfsvoering en opbrengsten uit vermogen. Voorts zijn in het primaire inkomen van huishoudens de netto-inkomsten uit de eigen woning opgenomen, gewaardeerd op de netto-huurinkomsten die zouden zijn ontvangen als de eigen woning als huurwoning zou worden geëxploiteerd. De op de inkomsten drukkende kosten, waaronder de hypotheekrente, worden in mindering gebracht.

Het secundaire inkomen is het primaire inkomen vermeerderd met ongebonden overdrachten van de overheid (sociale uitkeringen) en verminderd met ongebonden overdrachten aan de overheid (sociale premies en directe belastingen).

Het tertiaire inkomen is het secundaire inkomen vermeerderd met aan goederen en diensten gebonden overdrachten van de overheid (subsidies) en verminderd met aan goederen en diensten gebonden overdrachten aan de overheid (belastingen geheven over goederen en diensten).

Het bruto-inkomen bestaat uit het primair inkomen verhoogd met de bruto ontvangen overdrachten. De bruto ontvangen overdrachten bestaan uit overdrachten rechtstreeks van de overheid (bijvoorbeeld bijstandsuitkeringen en huursubsidie), overdrachten via de sociale verzekeringen (zoals AOW, WW, WAO) en andere overdrachten (zoals pensioen en lijfrenten).

Het besteedbaar inkomen is gelijk aan het bruto inkomen verminderd met de betaalde overdrachten en de loon- en inkomstenbelasting. De betaalde overdrachten bestaan uit premies volksverzekeringen (AOW, AWW, AAW en AWBZ), premies werknemersverzekeringen (ZW, WW, WAO), premies ziektekostenverzekeringen en andere overdrachten (zoals premies voor lijfrente en fiscaal aftrekbare echtscheidingsuitkeringen). Het besteedbaar inkomen bepaalt de vrije bestedingsruimte van een huishouden.

Het persoonlijk inkomen bestaat uit winst uit onderneming, bruto inkomsten uit arbeid en bruto ontvangen overdrachten. De som van deze inkomsten is vervolgens verminderd met de door de werkgever betaalde premies voor ZW, WW en WAO. Bij de bepaling van het persoonlijk inkomen worden de inkomsten uit vermogen, de kinderbijslag, de individuele

---

<sup>210</sup> Daarnaast heeft een euro meer inkomen een ander effect dan een euro minder inkomen. Het is zeer aannemelijk dat iemand wiens inkomen met 80% daalt daar meer "pijn" van heeft dan het "plezier" dat een inkomensverhoging van 80% voor dezelfde persoon oplevert. In deze studie wordt van dit effect geabstraheerd.

huursubsidie, de tegemoetkoming studiekosten en de rijksbijdrage eigen woningbezit buiten beschouwing gelaten.

In deze studie worden voornamelijk het besteedbare huishoudinkomen en het gestandaardiseerde huishoudinkomen gebruikt om de diverse berekeningen voor de veranderingen van de welvaart te berekenen.

De rijksoverheid heft belastingen op het inkomen met als voornaamste grondslag op verdeelingsgebied het draagkrachtbeginsel. Groenendijk zegt in zijn dissertatie hierover o.a.:<sup>211</sup>

"Uitgaande van een bij inkomensstijging sterker dalend grensnut dan gemiddeld nut van inkomen, brengt het beginsel van evenredig nutsoffer een naar inkomen progressieve belastingheffing met zich mee. De uitwerking van het draagkrachtbeginsel in de leer van het evenredig nutsoffer voldoet aan de neutraliteitsregel: de welvaartsverhoudingen (de relatieve nutsposities) blijven onaangetast."

Deze gedachte wordt in deze studie gevolgd.

Groenendijk stelt over de hoogte van het nutsoffer het volgende:<sup>212</sup>

"Eenvoudige, objectieve vaststelling is onmogelijk. Dat betekent dat uit de literatuur eigenlijk nauwelijks concrete verdelingsgrondslagen zijn af te leiden die gehanteerd kunnen worden bij belastingheffing."

Een uitgangspunt in deze studie is dat democratisch genomen beslissingen van de overheid objectieve data zijn. De belastingtarieven zijn op democratische wijze door de rijksoverheid vastgesteld en geven daarmee de waardering weer van het nutsoffer dat de diverse belastingplichtigen geacht worden te leveren. Uitgaande van de belastingtarieven kan dus worden bepaald welk marginaal nut de overheid hecht aan een "additionele euro" voor de diverse inkomensgroepen.

In de literatuur wordt de bovenstaande redenering, in zijn algemeenheid, ondersteund. Kandel en Poort brengen, sprekend over de verdeling van een verandering van de welvaart over individuen en huishoudens, het Dalton-principe naar voren dat dient ter vervanging van de (onbekende) sociale welvaartsfunctie. Dit principe wordt als volgt door hen gedefinieerd:

"Als er een waarneembare eigenschap bestaat, bijvoorbeeld inkomen of consumptie per hoofd, zodanig dat alle leden van de maatschappij (individuen en huishoudens) kunnen worden gerangschikt volgens deze eigenschap, dan is een geldoverdracht van een hoger naar een lager gerangschikt lid sociaal wenselijk zolang het de volgorde van de leden niet verandert."<sup>213</sup>

Verder stellen zij dat een alternatieve manier om de waarde van verdelingseffecten te schatten is door te veronderstellen dat het stelsel van belastingen optimaal is, met andere woor-

<sup>211</sup> N.S. Groenendijk, "Overheidsinkomsten", Twente University Press, 1998, blz. 102.

<sup>212</sup> Idem blz. 103.

<sup>213</sup> E. Kandel en J.P. Poort, "Verdelingsaspecten van grote infrastructurele projecten", OEEI, Cluster B, deelstudie B2, 2000.

den een volledig getrouw beeld geeft van de onderliggende welvaartsfunctie. Volgens deze methode kunnen de feitelijke belastingtarieven worden gebruikt om de sociale waardering van het marginale nut van het inkomen voor verschillende inkomensniveaus af te leiden. Dit veronderstelt uiteraard wel dat de belastingtarieven inderdaad het marginale nut reflecteren.

Het gaat er nu om de correctiefactoren voor de huishoudens in een gemeente te bepalen, waarbij de veronderstelling is dat veranderingen in bepaalde gemeentelijke voorzieningen een verschillend welvaartseffect kunnen hebben voor de diverse inkomensgroepen. Daarbij is de gedachte dat een huishouden met een gemiddeld belastbaar inkomen, waarbij het gemiddelde belastinginkomen een inkomen is gebaseerd op alle belastinginkomens in Nederland, een correctiefactor van één heeft. Voor dit inkomen wordt dus niet gecorrigeerd. Voor lagere inkomens is er een correctiefactor groter dan 1 en voor hogere inkomens een correctiefactor kleiner dan 1. In deze studie worden 7 inkomensgroepen onderscheiden waarvoor een correctiefactor geldt.

In deze studie wordt daarbij gebruik gemaakt van de stelling, dat de natuurlijke logaritme de nutsfunctie van het inkomen beter benadert dan de oorspronkelijke inkomensverdeling. Het afnemend grensnut van inkomen (de welvaart die men eraan ontleent) wordt dus in de verdeling beter aangebracht door de logaritme te nemen. Het SCP stelt het aldus:<sup>214</sup>

"Door uit te gaan van de logaritme wordt de gevoeligheid voor absolute inkomensverschillen, die de reguliere variantie (= het kwadraat van de standaardafwijking) kenmerkt, verminderd. Een theoretische basis voor deze maatstaf is de stelling, dat de natuurlijke logaritme de nutsfunctie van het inkomen beter benadert dan de oorspronkelijke inkomensverdeling. Het afnemend grensnut van inkomen (de welvaart die men eraan ontleent) wordt in de verdeling aangebracht door de logaritme te nemen."

Deze maatstaf kent echter ook enkele praktische bezwaren. De maatstaf is gevoelig voor overdrachten aan de onderkant van de inkomensverdeling en boven een bepaald niveau ook voor overdrachten bij hogere inkomens. Vanaf dat inkomenspeil leidt een overdracht van rijk naar minder rijk volgens deze maatstaf wel tot een afname van de ongelijkheid, maar deze wordt overdreven doordat van de logaritme wordt uitgegaan.

Hierna volgen de door mij berekende correctiefactoren op basis van de belastbare huishoudinkomens in het jaar 2003 en met een toetsing van de uitkomst van deze correctiefactoren op basis van CBS gegevens van de besteedbare huishoudinkomens in het jaar 2003.

---

<sup>214</sup> SCP, "De maat van de verzorgingsstaat", Hoofdstuk 5 - Inkomensongelijkheid, Den Haag, augustus 2000.

### **Correctiefactoren op basis van de belastbare huishoudinkomens**

De idee is de huishoudens in 7 inkomensgroepen te verdelen. Voor deze verdeling dient een objectieve maatstaf te worden gezocht. Daarbij is gebruik gemaakt van een CBS publicatie.<sup>215</sup> Aldus ontstaat het volgende overzicht.

1	2	3	4	5
	Inkomensgroepen naar besteedbaar inkomen	Gemiddeld besteedbaar inkomen in elke groep	Aantal huishoudens in elke groep	Totaal in Nederland besteedbaar huishoudinkomen in elke groep
1	0 - 10.000	10.000	512.000	5.120.000.000
2	10.000 - 20.000	15.000	2.068.000	31.020.000.000
3	20.000 - 26.000	23.000	1.084.200	24.936.600.000
4	26.000 - 30.000	28.000	722.800	20.238.400.000
5	30.000 - 40.000	35.000	1.272.000	44.520.000.000
6	40.000 - 50.000	45.000	681.000	30.645.000.000
7	> 50.000	61.700	625.000	38.562.500.000
			6.965.000	195.042.500.000

Kolom 2 - In deze kolom staan de inkomensgroepen naar besteedbaar inkomen zoals het CBS die onderscheidt. De inkomensgroep naar besteedbaar inkomen van € 20.000 tot € 30.000 van het CBS is door mij verdeeld in twee groepen. Het doel daarvan is om het door het CBS voor 2003 berekende gemiddeld besteedbare inkomen per huishouden<sup>216</sup>, zijnde een bedrag van € 28.000, weer te kunnen geven.

Kolom 3 - Deze kolom is een eigen schatting van het gemiddeld besteedbare inkomen in elke groep. Voor de eerste groep is het gemiddelde door mij gesteld op een besteedbaar inkomen van € 10.000. Normaal gesproken is het minimum bestaan in Nederland verzekerd via o.a. de Algemene Bijstandswet. Het lijkt dan ook redelijk voor het berekenen van een gemiddelde uit te gaan van het minimum bijstandsniveau, hetgeen voor een huishouden neerkomt op bijna € 10.000 per jaar.

Kolom 4 - Deze kolom betreft CBS gegevens.

Kolom 5 - Deze kolom is opgesteld ter toetsing van het door mij berekende totaal bedrag aan besteedbaar huishoudinkomen in Nederland met de CBS gegevens terzake. Deze berekening is nagenoeg gelijk aan het door het CBS vastgestelde totale

<sup>215</sup> CBS, "Huishoudens: Inkomensklassen, Totaal particulier huishouden, 2003". De uitkomsten hebben betrekking op (personen in) particuliere huishoudens met inkomen in Nederland; personen die in tehuizen of inrichtingen verblijven, zijn buiten beschouwing gebleven.

<sup>216</sup> CBS, "Huishoudens: gemiddeld inkomen, Totaal particulier huishouden, 2003".

besteedbare huishoudinkomen in Nederland voor het jaar 2003 van € 195.020.000.

Er zijn nu 7 inkomensgroepen waarvan er 3 een besteedbaar inkomen hebben dat lager is dan het gemiddeld besteedbaar inkomen en 3 die een hoger besteedbaar inkomen hebben. De eerste 3 verkrijgen een correctiefactor groter dan 1 en de laatste 3 een correctiefactor kleiner dan 1. In de verder hierna volgende berekeningen speelt alleen het gemiddeld besteedbare inkomen in elk van de 7 groepen een rol.

Onder de aanname dat het te betalen bedrag aan belastingen en premies een objectieve en democratisch vastgelegde maatstaf is voor de draagkracht en daarmee voor de "pijn" die het betalen van belastingen en premies met zich brengt wordt nu, uitgaande van het in het vorige overzicht berekende gemiddelde besteedbare huishoudinkomen voor de 7 inkomensgroepen, het belastbaar huishoudinkomen berekend op basis van de voor het jaar 2003 geldende belastingtarieven<sup>217</sup>. Aldus ontstaat het volgende overzicht.

<b>Tabel 4.4 - Afgerond huishoudinkomen na betalen belasting en premies.</b>				
1	2	3	4	5
	Belastbaar huishoudinkomen	Te betalen belasting en premies	Huishoudinkomen na betalen belasting en premies	Afgerond huishoudinkomen na betalen belasting en premies
1	14.950	4.955	9.995	10.000
2	23.050	8.035	15.015	15.000
3	36.250	13.384	22.866	23.000
4	<b>45.750</b>	17.374	28.376	28.000
5	58.700	23.735	34.965	35.000
6	80.000	34.811	45.189	45.000
7	115.000	53.011	61.989	62.000

Kolom 2 - In deze kolom zijn opgenomen de 7 gemiddelde belastbare inkomens voor elke inkomensgroep.

Kolom 3 - Deze kolom geeft de verschuldigde belasting en premies weer op basis van het belastbare inkomen uit kolom 2.

Kolom 4 - Na aftrek van de verschuldigde belasting en premies resteert in deze kolom het huishoudinkomen na de verschuldigde betaling.

Kolom 5 - Deze kolom betreft de afgeronde bedragen uit kolom 4. Deze kolom is gelijk aan het gemiddelde besteedbare huishoudinkomen zoals berekend in tabel 4.3.

<sup>217</sup> Bron: "Kluwer belasting gids 2004" met daarin opgenomen de tarieven voor het jaar 2003, Kluwer, Deventer.

Uitgaande van het belastbaar huishoudinkomen is voor de 7 inkomensgroepen de correctiefactor voor deze huishoudinkomens berekend in het volgende overzicht.

<b>Tabel 4.5 - Berekening correctiefactor op basis van belastbaar inkomen.</b>				
1	2	3	4	5
	Belastbaar huishoudinkomen	Ln Belastbaar huishoudinkomen	Vershil ten opzichte van het gemiddelde	Correctiefactor
1	14.950	9,61247	1,11848	2,11848
2	23.050	10,04542	0,68553	1,68553
3	36.250	10,49819	0,23276	1,23276
4	<b>45.750</b>	<b>10,73095</b>	<b>0,00000</b>	<b>1,00000</b>
5	58.700	10,98020	-0,24925	0,75075
6	80.000	11,28978	-0,55883	0,44117
7	115.000	11,65269	-0,92174	0,07826

Kolom 2 - In deze kolom staan de verschillende belastbare huishoudinkomens.

Kolom 3 - In deze kolom is de natuurlijke logaritme van het belastbaar huishoudinkomen uit kolom 2 weergegeven.

Kolom 4 - Op basis van de natuurlijke logaritme is in kolom 4 het verschil weergegeven met het gemiddeld belastbaar huishoudinkomen.

Kolom 5 - Het verschil uit kolom 4 is in deze kolom opgehoogd met de factor 1 teneinde de correctiefactor weer te geven, waarbij dus het gemiddelde belastbaar huishoudinkomen de factor 1 heeft verkregen.

### ***Correctiefactoren op basis van het besteedbare huishoudinkomen***

De berekening van de correctiefactoren voor het huishoudinkomen op basis van het besteedbare huishoudinkomen is als volgt.

Uitgangspunt zijn weer de gemiddelde besteedbare huishoudinkomens verdeeld in 7 inkomensgroepen. De afwijking in euro's van het gemiddelde besteedbare huishoudinkomen van € 28.000 met de overige inkomensgroepen en uitgedrukt in de natuurlijke logaritme (Ln) is als volgt:

1	2	3	4	5
	Besteedbaar huishoudinkomen	Ln besteedbaar huishoudinkomen	Verskil ten opzichte van het gemiddelde	Correctiefactor
1	10.000	9,21034	1,02962	2,02962
2	15.000	9,61581	0,62415	1,62415
3	23.000	10,04325	0,19671	1,19671
<b>4</b>	<b>28.000</b>	<b>10,23996</b>	<b>0,00000</b>	<b>1,00000</b>
5	35.000	10,46310	-0,22314	0,77686
6	45.000	10,71442	-0,47446	0,52554
7	61.700	11,03004	-0,79008	0,20992

- Kolom 2 - In deze kolom is opgenomen het gemiddeld besteedbaar inkomen per inkomensgroep.
- Kolom 3 - In deze kolom is de natuurlijke logaritme van dit besteedbare inkomen weergegeven.
- Kolom 4 - In deze kolom is weergegeven het verschil voor de inkomensgroepen met de natuurlijke logaritme van het gemiddeld besteedbaar inkomen.
- Kolom 5 - Het verschil uit kolom 4 is in deze kolom opgehoogd met de factor 1 teneinde de correctiefactor weer te geven, waarbij dus het gemiddelde besteedbare huishoudinkomen de factor 1 heeft verkregen.



Het verschil in correctiefactoren tussen de berekeningen op basis van het belastbaar huishoudinkomen en de berekeningen op basis van het besteedbaar huishoudinkomen zijn als volgt:

	Correctiefactor op basis van belastbaar huishoudinkomen	Correctiefactor op basis van besteedbaar huishoudinkomen	Vershil
1	2,11848	2,02962	0,08886
2	1,68553	1,62415	0,06138
3	1,23276	1,19671	0,03605
<b>4</b>	<b>1,00000</b>	<b>1,00000</b>	<b>0,00000</b>
5	0,75075	0,77686	-0,02611
6	0,44117	0,52554	-0,08437
7	0,07826	0,20992	-0,13166

Rekening houdend met het gegeven dat door het gebruik van de natuurlijke logaritme de uitkomsten aan de "uiteinden" een zekere vertekening te zien geven, wijken de uitkomsten niet significant van elkaar af. In deze studie lijkt het dan ook verantwoord uit te gaan van de correctiefactoren welke zijn berekend op basis van het belastbaar huishoudinkomen.

Deze correctiefactor wordt toegepast bij een vermeerdering of vermindering van een voorziening waarbij met name het (fictieve) huishoudinkomen in het geding is, bijvoorbeeld een hogere prijs voor het openbaar vervoer. Een voorbeeld: Stel dat voor een bepaalde voorziening de welvaart, berekend over alle huishoudens in een gemeente, is toegenomen met € 10,00 per huishouden, doch dat deze welvaartstoename nog dient te worden gecorrigeerd voor het huishoudinkomen. Voor de 7 genoemde inkomensgroepen is het resultaat dan als volgt:

1	2	3	4	5
	Inkomensgroepen op basis van het besteedbaar huishoudinkomen	Correctiefactor	Verandering van de welvaart zonder correctie voor het huishoudinkomen	Verandering van de welvaart met correctie voor het huishoudinkomen
1	0 - 10.000	2,11848	10,00	20,30
2	10.000 - 20.000	1,68553	10,00	16,24
3	20.000 - 26.000	1,23276	10,00	11,97
<b>4</b>	<b>26.000 - 30.000</b>	<b>1,00000</b>	<b>10,00</b>	<b>10,00</b>
5	30.000 - 40.000	0,75075	10,00	7,77
6	40.000 - 50.000	0,44117	10,00	5,26
7	> 50.000	0,07826	10,00	2,10

Kolom 2 - In deze kolom staan de 7 verschillende inkomensgroepen op basis van het besteedbaar huishoudinkomen.

Kolom 3 - In deze kolom is de correctiefactor voor de betreffende inkomensgroep weergegeven.

Kolom 4 - In deze kolom is het bedrag van de verandering van de welvaart weergegeven zonder correctie voor het huishoudinkomen.

Kolom 5 - In deze kolom worden de correctiefactoren uit kolom 3 vermenigvuldigd met de bedragen opgenomen in kolom 4. Aldus wordt de verandering van de welvaart weergegeven met een correctie voor het huishoudinkomen.

In een aantal gevallen zal het bedrag van de welvaartstoename of -afname voor het totaal van de huishoudens in de gemeente gelijk zijn aan het bedrag dat met de toename of afname van het bedrag voor een bepaalde gemeentelijke voorziening is gemoeid. In een aantal andere gevallen zal de welvaartstoename of -afname voor het totaal van de huishoudens groter of kleiner zijn dan het bedrag waarmee de gemeente een voorziening wijzigt. Dit laatste is het geval indien bij de berekening van een welvaartsverandering rekening wordt gehouden met het inkomen van een huishouden en de grootte van een huishouden. Dit kan er toe leiden dat bijvoorbeeld een verandering in een gemeentelijke voorziening waarmee een totaalbedrag van € 100.000 is gemoeid voor de totaliteit van de huishoudens een welvaartseffect heeft dat groter of kleiner kan zijn dan € 100.000. Op zich is dit niet vreemd want het doel van een gemeentelijke voorziening is meer welvaart te creëren dan mogelijk is via de private besteding van dit bedrag door het totaal van de individuele huishoudens.

Ter adstructie volgt hieronder een voorbeeld van een gemeente met 10.000 huishoudens waarin het besteedbaar inkomen in elke inkomensgroep overeenkomt met het landelijk aantal huishoudens in elke groep. Aldus wordt het volgende overzicht verkregen:

1	2	3	4	5
	Inkomensgroepen op basis van het besteedbaar inkomen	Aantal huishoudens in elke groep	Aantal huishoudens als percentage van het totaal	Aantal huishoudens in gemeente met 10.000 huishoudens
1	0 - 10.000	512.000	7,4	735
2	10.000 - 20.000	2.068.000	29,7	2.969
3	20.000 - 26.000	1.084.200	15,6	1.557
4	<b>26.000 - 30.000</b>	722.800	10,4	1.038
5	30.000 - 40.000	1.272.000	18,3	1.826
6	40.000 - 50.000	681.000	9,7	978
7	> 50.000	625.000	8,9	897
		6.965.000	100,0	10.000

Kolom 2 - In deze kolom zijn de diverse inkomensgroepen weergegeven op basis van het besteedbaar huishoudinkomen.

Kolom 3 - In deze kolom staan de aantal huishoudens in elke inkomensgroep op basis van CBS gegevens.

Kolom 4 - In deze kolom is het aantal huishoudens als percentage van het totaal aantal huishoudens weergegeven.

Kolom 5 - In deze kolom is op basis van de percentages uit kolom 4 het aantal huishoudens in elke inkomensgroep berekend voor een gemeente met 10.000 huishoudens.

Uitgaande van het aantal huishoudens in een bepaalde inkomensgroep en de gegeven verandering van de welvaart met een correctie voor het huishoudinkomen is de verandering van de welvaart voor het totaal van de huishoudens in een gemeente te berekenen. Het resultaat is dat een verandering van het gemeentelijk beleid door de meeruitgave van een gemeente aan een bepaalde voorziening met bijvoorbeeld € 100.000 leidt tot een toename van de welvaart voor het totaal van de huishoudens met € 113.370 zoals blijkt uit het volgende overzicht:

1	2	3	4	5	6
	Aantal huishoudens in gemeente met 10.000 huishoudens	Verandering van de welvaart zonder correctie voor het huishoudinkomen	Correctiefactoren	Verandering van de welvaart met correctie voor het huishoudinkomen	Verandering van de welvaart voor het totaal van de huishoudens
1	735	10,00	2,11848	21,18	15.571
2	2.969	10,00	1,68553	16,86	50.043
3	1.557	10,00	1,23276	12,33	19.194
4	1.038	10,00	<b>1,00000</b>	10,00	10.380
5	1.826	10,00	0,75075	7,51	13.709
6	978	10,00	0,44117	4,41	4.315
7	897	10,00	0,07826	0,78	702
	10.000				113.914

Kolom 2 - In deze kolom staat het aantal huishoudens in een gemeente met 10.000 huishoudens zoals weergegeven in tabel 4.9.

Kolom 3 - In deze kolom staat de verandering van de welvaart zonder correctie voor het huishoudinkomen.

Kolom 4 - In deze kolom staan de correctiefactoren voor de diverse inkomensgroepen.

Kolom 5 - Deze kolom wordt verkregen door vermenigvuldiging van de kolommen 3 en 4.

Kolom 6 - Deze kolom wordt verkregen door vermenigvuldiging van de kolommen 2 en 5. Het totaal heeft een uitkomst die groter is dan het bedrag van de door de gemeente gedane additionele meeruitgave van € 100.000.

Op zich zou de conclusie kunnen zijn dat een gemeente met name dit soort, voor de totale welvaart voordelige voorzieningen, dient te realiseren. Dit heeft echter zijn beperkingen, gelegen in het totaal beschikbare gemeentelijke budget, in de daarvoor noodzakelijke belastingheffing, in andere noodzakelijke gemeentelijke voorzieningen en in het feit dat hierbij wordt geabstraheerd van neveneffecten. Die neveneffecten kunnen bijvoorbeeld zijn gelegen in een vergroting van de zogenaamde "armoedeval" en het mogelijke effect op de economische groei in het algemeen. Met dit soort neveneffecten wordt in deze studie geen rekening gehouden, mede gezien het feit dat voor een individuele gemeente deze effecten beperkt zijn. Dit onder aantekening dat voor het totaal van de gemeenten in Nederland het effect significant kan zijn.

Ingevolge het rijksbeleid is het een gemeente niet toegestaan een eigen inkomensbeleid te voeren. Door bepaalde voorzieningen te bevorderen is het toch mogelijk de minder bedeeden in zekere mate te bevoordelen. Indien een gemeente bijvoorbeeld het openbaar vervoer

"gratis" zou maken is het niet onwaarschijnlijk dat de minder bedeelden daar meer van profiteren, door een frequenter gebruik, dan de meer bevoorrechten.

De gedachte om het inkomen en de heffing van belasting te gebruiken om de gevolgen van een bepaalde beslissing van de overheid voor de diverse huishoudens te kwantificeren is niet nieuw. In het boek van Sinden en Worrell is o.a. te lezen.<sup>218</sup>

"Personal income-tax rates are structured on the principle of equimarginal sacrifices. An estimate of the marginal utility of an extra dollar to a person in a given income class can therefore be derived from the tax schedules that have been approved by the legislature. A set of weights to reflect the relative marginal utilities can then be calculated. These weights can be used in an analysis."

In het door Sinden en Worrell gegeven voorbeeld worden 7 inkomensgroepen onderscheiden, waarbij het gemiddelde inkomen de factor 1 verkrijgt, de inkomensgroepen met een lager inkomen dan het gemiddelde een factor groter dan 1 en de inkomensgroepen met een hoger inkomen dan het gemiddelde een factor kleiner dan 1. De factoren of te wel "equity weights" worden berekend door van het percentage van 100 de procentuele "marginal tax rate" af te trekken waarna de "marginal dollar retained" in procenten overblijft, bijvoorbeeld  $100\% - 30\% = 70\%$ . Het percentage van de "marginal dollar retained" van elke inkomensgroep wordt daarna gedeeld door het percentage van de "marginal dollar retained" van het gemiddelde inkomen. Deze methode van berekening is minder geschikt voor toepassing in Nederland omdat de "marginal tax rate" in Nederland een beperkt aantal verschillende belastingpercentages kent.

### ***Verandering van de plaats van de woning en de samenstelling van het huishouden.***

De basis voor de berekening van de welvaart in een gemeente zijn de huishoudens woonachtig op een bepaald adres in een gemeente. In de tijd gezien kunnen zich veranderingen voordoen in de plaats van de woning en de samenstelling van het huishouden. Hierbij kunnen zich de volgende situaties voordoen:

- Indien een huishouding een bepaalde woning verlaat en zich elders in de gemeente vestigt is er geen sprake van een trendbreuk in de welvaart van dat bepaalde huishouden. De keuze zich elders in de gemeente te vestigen is een vrije keuze die uiteraard de welvaart van dat huishouden kan beïnvloeden, maar dan niet als gevolg van een gemeentelijk handelen. Dit huishouden neemt als het ware zijn "welvaartsindex" mee en bouwt vanuit de andere woning verder aan deze welvaartsindex. Hetzelfde geldt indien een lid van een huishouden dit huishouden verlaat en een eigen woning in dezelfde gemeente betreft.

---

<sup>218</sup> John A. Sinden and Albert C. Worrell, "Unpriced Values, Decisions without Market Prices", Wiley-Interscience Publication, New York, Chichester, Brisbane, Toronto, 1979, blz. 395 e.v.

- Indien een huishouding een bepaalde woning verlaat en zich buiten de gemeente vestigt vervalt dit huishouden in de verdere berekeningen van veranderingen van de welvaart.
- Indien een huishouden zich nieuw in de gemeente vestigt accepteert dit huishouden daarmee de welvaartssituatie zoals deze op dat moment is op de plaats van de woning. Alleen veranderingen van de welvaart die na de vestiging plaatsvinden worden berekend als veranderingen van de welvaart van dit huishouden.
- De samenstelling van een huishouden kan in de tijd gezien veranderen. Dit betekent dat bij die veranderingen van de welvaart waarbij de grootte van het huishouden een relevante factor is, de berekening wordt gebaseerd op de nieuwe samenstelling van het huishouden. Daar in deze studie de verandering van de welvaart wordt berekend voor een bepaald jaar in vergelijking met het voorafgaande jaar geldt hierbij dat de situatie aan het begin van het jaar als maatstaf wordt genomen.
- Indien een persoon gaat wonen in een woning waarin zich reeds eerder een huishouden heeft gevormd en dit lid wordt toegevoegd aan het reeds bestaande huishouden verkrijgt dit lid de welvaart die toebehoort aan de eerdere leden van dit huishouden.

Schematisch kan het bovenstaande als volgt worden weergegeven.

<b>Tabel 4.11 - Overzicht van verandering van plaats en samenstelling huishoudens.</b>	
Veranderingen in de situatie van een huishouden met betrekking tot de plaats van de woning en de samenstelling van het huishouden	Consequenties voor het berekenen van de verandering van de welvaart van deze huishoudens
Verhuizing binnen de gemeente	Neemt bestaande welvaartsindex mee en bouwt vanuit andere woning verder aan welvaartsindex
Verhuizing naar andere gemeente	Geen verdere berekeningen
Nieuwe vestiging in de gemeente	Start van nieuwe berekeningen vanaf jaar van vestiging
Verandering in samenstelling van een huishouden	Vanaf jaar van verandering in de samenstelling verandert de welvaartsberekening op basis van de bestaande welvaartsindex
Toevoeging van een persoon aan een bestaand huishouden	Deze persoon verkrijgt welvaartsindex van bestaande huishouding

### ***Verandering van het huishoudinkomen***

Als basis voor de berekeningen van veranderingen van de welvaart wordt het besteedbare huishoudinkomen per één januari van een bepaald jaar genomen. Indien het besteedbare huishoudinkomen in een bepaald jaar ten opzichte van het voorafgaande jaar is gestegen of gedaald en dit huishouden zou daardoor in een andere inkomensgroep komen, bezien vanuit de zeven in deze studie gebruikte inkomensgroepen, dan vindt een wijziging plaats in de voor dit huishouden geldende correctiefactor voor het huishoudinkomen in het "nieuwe jaar". De welvaartsindex voor dit huishouden, opgebouwd in het verleden, blijft bestaan waarbij een verandering van deze welvaartsindex in het "nieuwe jaar" wordt gebaseerd op de nieuwe gegevens met betrekking tot het huishoudinkomen.

De basisgedachte is het huishouden in een gemeente te zien als een éénheid (een zelfstandige entiteit) en elke verandering van de welvaart toe te rekenen aan die eenheid. De toerekening van een verandering van de welvaart van een huishouden geschiedt met een eventuele correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. Hieronder wordt aangegeven wanneer in principe een correctie plaats vindt voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden:

- Een correctie voor het huishoudinkomen komt aan de orde indien het verwachtbaar is, dat bij een verandering van een gemeentelijke voorziening, er een relatie bestaat tussen het profijt, positief of negatief, van deze verandering en het huishoudinkomen.
- Een correctie voor de grootte van het huishouden komt aan de orde indien de verandering van een gemeentelijke voorziening op meerdere leden van het huishouden betrekking kan hebben.

De berekening van de verandering van de welvaart kan dus betrekking hebben op:

- Eén of meer huishoudens zonder correctie voor het inkomen en grootte van het huishouden.
- Eén of meer huishoudens met correctie voor het inkomen en zonder correctie voor de grootte van het huishouden.
- Eén of meer huishoudens met correctie voor de grootte van het huishouden en zonder correctie voor het inkomen.
- Eén of meer huishoudens met correctie voor het inkomen en de grootte van het huishouden.

Verder wordt aangenomen dat een huishouden in een gemeente niet alleen het eigenbelang nastreeft maar ook voldoening scheidt, en dus een welvaartsverhogend effect wordt aangenomen, indien zaken worden gerealiseerd die het betreffende huishouden op dat moment niet zelf gebruikt maar waarbij dit huishouden een potentiële gebruiker is en/of er een zeker

welvaartsaspect aanwezig is indien andere huishoudens van een voorziening gebruik kunnen maken. Dus aan een huishouden dat geen gebruik maakt van bijvoorbeeld het openbaar vervoer wordt toch een eventuele verhoging of verlaging van de welvaart toegerekend.

De vraag kan worden gesteld of de welvaart voor een huishouden dat geen gebruik maakt van een voorziening, als bijvoorbeeld een schouwburg, verandert als een gemeente de jaarlijkse subsidie verhoogt of verlaagt. In een zuiver individuele subjectieve welvaartsmeting kan het zo zijn dat dat niet leidt tot een welvaartsverandering. In een geobjectiveerde welvaartsmeting wordt in dat geval uitgegaan van de potentiële mogelijkheid om gebruik van de voorziening te maken en deze potentie op zich heeft een welvaartseffect. Een gemeentelijke voorziening waaraan in principe elk huishouden, nu of later, kan deelnemen wordt toegekend aan alle huishoudens in de gemeente. Indien een gemeente een specifieke voorziening creëert voor een aantal huishoudens wordt de verandering van de welvaart toegerekend aan de huishoudens waarvoor deze specifieke voorziening is bedoeld.

In deze studie wordt een verandering van de welvaart gerelateerd aan het besteedbaar huishoudinkomen. De vraag is of het vermogen van een huishouden geen rol in de berekeningen speelt. Het vermogen van een huishouden genereert belastbaar inkomen, althans bepaalde onderdelen van dit vermogen. Het besteedbaar huishoudinkomen bestaat dus uit het totaal van zaken die vallen onder de loon- en inkomstenbelasting en het belastbare deel van het inkomen uit vermogen. Of algemener gezegd: het besteedbaar huishoudinkomen bestaat uit dat inkomen waarover rijksbelastingen zijn verschuldigd. In die zin speelt het vermogen een indirecte rol, namelijk via het inkomen dat met dit vermogen wordt gerealiseerd, in de berekeningen van de veranderingen van de welvaart.

Een huishouden kan door of vanwege een gemeentelijke activiteit inkomen verkrijgen. In zoverre dit inkomen additioneel is, in die zin dat het zonder de gemeentelijke tussenkomst niet verkregen zou kunnen worden, is het de vraag of één en ander niet tot een specifieke berekening van de verandering van de welvaart voor deze huishoudens zou moeten leiden. Het betreft hier bijvoorbeeld een verhoging van de ambtenarsalarissen of de verkregen toestemming van een gemeente om een bedrijf te stichten in de eigen woning. Ambtenaren vallen onder een landelijk bepaalde collectieve arbeidsovereenkomst. Dit is geen autonoom beleid van de gemeentelijke overheid en valt dus buiten het kader van deze studie voor wat betreft de berekeningen van de veranderingen van de welvaart. De toestemming om een bedrijf te stichten in de eigen woning zou inderdaad kunnen worden gezien als welvaartsverhogend voor het betreffende huishouden. Het gaat dan om de creatie van werkgelegenheid zoals dit ook het geval is bij de aanleg van een bedrijventerrein. Daar het hier meestal betreft de werkzaamheden als zelfstandige in de eigen woning, is in deze studie geabstraheerd van dit soort min of meer uitzonderlijke gevallen. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat er zich bij welvaartsberekeningen altijd een aantal specifieke grensgevallen zullen voordoen waarover steeds een aparte beslissing kan worden genomen over het al of niet meenemen in de berekeningen van de veranderingen van de welvaart.



#### 4.17 Bedrijven in een gemeente

Door het beleid van de gemeentelijke overheid kan naast een huishouden ook een bedrijf voordeel of nadeel ondervinden van dat beleid. Een beslissing van een gemeente waarvan een bedrijf voordeel heeft kan leiden tot additionele winst voor een bedrijf als gevolg van lagere kosten of tot een lagere prijs van de producten die een bedrijf levert of produceert. Het resultaat van een bedrijf, in de vorm van winst of verlies, is in belangrijke mate afhankelijk van het bedrijf zelf en/of van factoren waarop de gemeentelijke overheid geen invloed heeft. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij de aanleg van een weg door een gemeente, waardoor o.a. een bedrijf of bedrijven beter bereikbaar worden, de verandering van de welvaart, positief of negatief, door de aanleg van die weg wordt berekend voor de huishoudens in een gemeente, maar niet voor de betreffende bedrijven.

Een gemeente schept de voorwaarden voor bedrijven om bepaalde zaken te realiseren. De realisatie zelf is een zaak van private partijen. Indien bedrijven zaken of activiteiten realiseren zoals bijvoorbeeld een privaat attractiepark of een sportcentrum, betalen de huishoudens in een gemeente voor het gebruik van deze zaken een individuele "entree prijs". De gedachte is dat dit neutraal werkt voor de verandering van de welvaart van de huishoudens. Een eventuele welvaartswinst voor de huishoudens in een gemeente vloeit voort uit een uitbreiding van de werkgelegenheid en hogere gemeentelijke belasting ontvangsten. De inspanning die een gemeente zich getroost om bepaalde private projecten binnen de gemeentelijke grenzen te verkrijgen zijn natuurlijk wel belangrijk. Dat behoort tot de normale bestuurlijke taken van een gemeente. Eén en ander kan ook uitstraling hebben naar andere zaken. Bijvoorbeeld voor restaurants en hotels. Dit is dan een indirect gevolg van een private activiteit. Dit gevolg wordt in deze studie niet meegenomen.

Het betalen van gemeentelijke belastingen door bedrijven wordt niet gezien als welvaartsverlagend voor de huishoudens van een gemeente. Voor een bedrijf is het één van de factoren die het bedrijfsresultaat bepalen. Indien een gemeente direct of indirect een subsidie aan een bedrijf of bedrijven verleent, bijvoorbeeld bij het aanleggen van een bedrijventerrein waarbij de kosten voor een gemeente groter zijn dan hetgeen er door de verkoop van gronden wordt ontvangen, kan dit tot uitdrukking komen in een verandering van het financiële vermogen van een gemeente. Een daling van het financiële vermogen van een gemeente is welvaartsverlagend voor de huishoudens, naast de eventuele positieve welvaartseffecten voor de werkgelegenheid en hogere ontvangsten aan gemeentelijke belastingen.

#### 4.18 Tijdstip van welvaartsveranderingen

Een vraag is op welk tijdstip iets "rijp" is voor het meten van de verandering van de welvaart. Voor de diverse gemeentelijke activiteiten kunnen diverse tijdstippen relevant zijn. In deze studie worden hiervoor de volgende tijdstippen gehanteerd:

- Voor gemeentelijke exploitatieuitgaven geldt dat de jaarrekening, die wordt opge maakt na afloop van een kalenderjaar, het tijdstip is voor het vaststellen van de veranderingen in het jaar  $t_1$  ten opzichte van de jaarrekening van het jaar  $t_0$ .

- Het vaststellen van een bestemmingsplan is een relevant tijdstip. Indien een bestemmingsplan door de gemeenteraad is goedgekeurd kunnen veelal meerdere overheids- en private activiteiten zonder verdere besluitvorming gestalte krijgen.
- Voor gemeentelijke investeringen geldt het tijdstip van ingebruikneming als het moment voor het berekenen van de verandering van de welvaart.
- Het tijdstip waarop concrete beslissingen worden genomen over alle overige zaken die de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders en/of de gemeenteraad betreffen.

#### 4.19 Welvaartsindex

Op een bepaald moment is de bestaande welvaart van een huishouden een gegeven. Er wordt geabstraheerd van de vraag hoe de bestaande welvaart tot stand is gekomen en van de vraag hoe groot die welvaart is. Vanaf dat bepaalde moment worden de veranderingen van de welvaart, als gevolg van het gemeentelijk beleid, gezien. Op dat moment kan van een gemeente een "foto" worden gemaakt waarop de situatie wordt vastgelegd, de uitgangssituatie.

In een studie over de berekening van de verandering van de welvaart zou de reeds bestaande welvaart kunnen worden gewaardeerd en de jaarlijkse verandering van de welvaart aan deze waardering worden toegevoegd of afgetrokken. De reeds bestaande welvaart vloeit voort uit alles wat in een gemeente reeds aanwezig is en wordt gerekend tot het collectieve gemeentelijke bezit. Althans indien, zoals in deze studie, de berekening van de verandering van de welvaart wordt beperkt tot veranderingen die plaatsvinden als gevolg van het autonome beleid van de gemeentelijke overheid. De reeds bestaande zaken in een gemeente zijn opgebouwd in het verleden en een persoon verkrijgt die bestaande welvaart bij geboorte in een bepaalde gemeente of door een bepaalde gemeente te kiezen als plaats om te wonen. Het is echter bijzonder complex de waarde van het totale gemeentelijke bezit in een bepaalde gemeente vast te stellen. In theorie zou de waarde van het gemeentelijk bezit kunnen worden bepaald door elk onderdeel van het bezit te waarderen naar de waarde in het economisch verkeer of naar de herbouwwaarde. Van een aantal zaken is de waarde in het economisch verkeer echter moeilijk te bepalen omdat er geen markt voor is. Bijvoorbeeld de waarde van een weg in het economisch verkeer. Ook de bepaling van de herbouwwaarde is vaak complex of onmogelijk omdat bijvoorbeeld historische gebouwen en andere zaken niet zijn te herbouwen. Verder is de op deze wijze berekende waarde nog geen indicatie voor de welvaart welke aan dit bezit is gerelateerd. Mij zijn dan ook geen pogingen bekend de totale waarde van het gemeentelijk bezit in een bepaalde gemeente te waarderen.

De berekening van een verandering van de welvaart met als basis de bestaande welvaart is dus praktisch gezien onmogelijk. Dat maakt het ook niet mogelijk via indexering de verandering van de welvaart te berekenen op basis van de bestaande welvaart. Voor een indexering is het immers nodig dat de waarde van het gemeentelijk bezit in het basisjaar bekend is. De berekening van de verandering van de welvaart dient dus plaats te vinden op een

andere basis, althans indien daaraan een indexering wordt verbonden. Zonder indexering is het mogelijk aan te geven dat de welvaart in een bepaald jaar is toe- of afgenomen met een bepaald bedrag. Het voordeel van indexering is echter dat de verandering van de welvaart in een zeker perspectief kan worden geplaatst. Via indexering wordt zichtbaar of iets als veel of weinig kan worden geclassificeerd. De keuze van het soort index is daarbij belangrijk. Zo zou bij de verandering van de welvaart met als basis de totale waarde van het gemeentelijk bezit, welk bezit in een gemeente een zeer groot bedrag vertegenwoordigt, de jaarlijkse verandering van de welvaart een marginale verandering blijken te zijn. Het gemeentelijk bezit is namelijk een accumulatie van een proces dat zich in eeuwen heeft voltrokken. De berekening is uiteraard alleen mogelijk onder de aanname dat de welvaart van het totale gemeentelijke bezit gewaardeerd zou kunnen worden, hetgeen, zoals betoogd, niet mogelijk is.

In deze studie wordt dan ook de verandering van de welvaart gerelateerd aan het besteedbaar huishoudinkomen, zijnde een beschikbaar gegeven, en niet aan een verandering van de waarde van het gemeentelijk bezit. De verandering van de welvaart voor een huishouden en de totaliteit van huishoudens in een gemeente kan op deze wijze worden uitgedrukt in een welvaartsindex. Bij een eventuele jaarlijkse stijging van de welvaart als gevolg van het gemeentelijk beleid stijgt ook de welvaartsindex elk jaar. De index geeft een indicatie van de mate waarin de gemeentelijke overheid de maatschappelijke welvaart van de huishoudens bevordert. Op voorhand moet de gedachte dat een gemeente, waar veel additionele activiteiten plaatsvinden in het algemeen hoog zal scoren met deze welvaartsindex, worden verworpen. Tegenover deze zaken staan normaal gesproken of hogere belastingen, of kleinere reserves of grotere schulden. Deze zaken werken welvaartsverlagend voor de huishoudens.

In zijn algemeenheid zal een welvaartsindex voor de individuele huishoudens en de huishoudens als totaliteit in de tijd gezien stijgen.<sup>219</sup> De voornaamste oorzaak hiervan is dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds een accres vertoont.<sup>220</sup> Dit accres vloeit naar de gemeente als een soort "windfall profit". Dat wil zeggen dat zonder dat een gemeente dit kan beïnvloeden een gemeente meer middelen verkrijgt. In deze studie heeft de verkrijging van het accres, zijnde geen beslissing van de gemeentelijke overheid, geen invloed op de welvaart van de huishoudens. De besteding van het accres heeft wel invloed op de verandering van de welvaart van de huishoudens, daar het dan steeds gaat om een besluit of besluiten van de gemeentelijke overheid.

Het is relevant hier op te merken dat de in deze studie ontwikkelde welvaartsindex voor een gemeente beperkt van opzet is daar bijvoorbeeld de verandering van de welvaart als gevolg van het beleid van de rijksoverheid en veranderingen in het private inkomen van een huishouden niet in de index zijn opgenomen.

De gedachte dat een welvaartsindex in de tijd gezien stijgt, wijkt af van andere studies waarin individuen wordt gevraagd hun welvaart uit te drukken in bijvoorbeeld een

<sup>219</sup> Voor een huishouden dat bijvoorbeeld op een bepaald moment wordt verblijd met een nieuwe drukke autoweg vlak langs de woning kan de welvaartsindex echter (sterk) dalen.

<sup>220</sup> Een accres kan in een bepaald jaar achterwege blijven of zelfs negatief zijn, doch in de tijd gezien is het accres positief.

rapportcijfer op een schaal van 0 tot 10. Het volgende voorbeeld is daarbij willekeurig gekozen. Indien het gemiddelde rapportcijfer met betrekking tot de individuele welvaart in het jaar 1960 een 7 zou zijn en in het jaar 2004 wederom een 7, dan zou kunnen worden geconcludeerd dat de welvaart tussen 1960 en 2004 niet is veranderd. Duidelijk is dat het hierbij gaat om een subjectieve (gevoelsmatige) welvaartsbeleving. Indien daar echter tevens de vraag aan zou worden gekoppeld of een bepaald individu terug zou willen naar de objectieve werkelijkheid van 1960 dan lijkt een negatieve reactie verwachtbaar.<sup>221</sup> Alleen al het inleveren van bijvoorbeeld de auto, computer en mobiele telefoon zal voor veel individuen een schok zijn. Er is immers op bijvoorbeeld het gebied van de medische mogelijkheden, de huisvesting en vakantie wel degelijk een objectief waarneembare vooruitgang geboekt. Natuurlijk is welvaart meer dan materiële zaken en hebben zaken als veiligheid en natuur invloed op de welvaart van een individu. Indien echter alle plussen en minnen tussen 1960 en 2004 tegen elkaar zouden wegvallen en er dus geen stijging van de welvaart is, dan pleit dit er voor dat de overheid een beleid gaat voeren waarbij de status-quo zoveel mogelijk wordt gehandhaafd.<sup>222</sup> Dat lijkt in tegenspraak met de vele wensen die de bevolking in Nederland op dit moment nog heeft.

Voor het berekenen van de welvaartsindex maken we gebruik van enkelvoudige indexcijfers. Enkelvoudige indexcijfers hebben betrekking op één aspect. In dit geval het aspect "welvaart" uitgedrukt in een prijs. Het enkelvoudige indexcijfer is hier gedefinieerd als de verhouding van de prijs van het product welvaart in de objectperiode ten opzichte van de prijs van het product welvaart in de basisperiode. De betreffende formule is als volgt:

$$\boxed{\text{Welvaartsindex} = (P_1/P_0) \times 100}$$

Hierbij is  $P_1$  de welvaart in de objectperiode en  $P_0$  de welvaart in de basisperiode. Omdat het gebruikelijk is indexcijfers als percentage te presenteren, wordt er vermenigvuldigd met 100.<sup>223</sup> In deze studie is het (fictieve) huishoudinkomen de maatstaf voor het bepalen van veranderingen van de welvaart, althans voorzover dit (fictieve) inkomen wordt beïnvloed door het beleid van de gemeentelijke overheid. Het besteedbaar inkomen in het basisjaar wordt gesteld op een welvaartsindex van 100.

De welvaartsconsequenties van het gemeentelijk beleid worden in deze studie voor de individuele huishoudens in een gemeente uitgedrukt in een jaarlijks geldbedrag. Dit bedrag kan het resultaat zijn van meerdere plussen en minnen ten opzichte van het voorgaande jaar. Deze bedragen verkleinen of vergroten het (fictieve) huishoudinkomen. De bedragen kunnen betrekking hebben op het daadwerkelijke of het fictieve inkomen. Voor de berekeningen maakt dit geen verschil.

<sup>221</sup> Uiteraard met behoudt van de huidige leeftijd; daar wellicht een aantal personen graag vijfenveertig jaar jonger zouden willen zijn.

<sup>222</sup> Waarbij bijvoorbeeld de natuur minder vervuult, maar ook andere zaken zoals woningbouw minder worden gerealiseerd.

<sup>223</sup> Bron: Rijken van Olst, "Inleiding tot de statistiek", Deel 1, van Gorcum & Comp. N.V., 3e herziene en uitgebreide druk, MCMLXIV, waarop blz. 143 o.a. valt te lezen: "Een enkelvoudig indexcijfer is een percentage, dat de verhouding uitdrukt tussen de grootte van een ééndimensionaal verschijnsel in een bepaalde periode (of op een bepaald tijdstip, in een bepaald geografisch gebied, e.d.) en de grootte van datzelfde verschijnsel in een andere, de zgn. basisperiode (resp. basistijdstip, basisgebied, enz.)."

De ontwikkeling van de waarde van de index voor een individueel huishouden is mede afhankelijk van de hoogte van de inkomensgroep waarin het huishouden zich bevindt in de basisperiode, de grootte van het huishouden en de individueel ondervonden veranderingen van de welvaart als gevolg van het gemeentelijk beleid. Door het relatief grote aantal mogelijkheden dat zich hierbij voordoet kan voor elk individueel huishouden een welvaartsindex worden opgesteld. De vraag is nu of het resultaat van de individuele welvaartsindexen mogen worden gesommeerd en daarna gedeeld door het totaal van de huishoudens om de totale welvaartsindex te verkrijgen. Het antwoord is positief. Daar één en ander in de dimensie geld is uitgedrukt kunnen rekenkundige berekeningen worden uitgevoerd indien daarbij het marginale nut van het geld voor de diverse huishoudens reeds in de berekeningen is verdisconteerd. In de welvaartsberekeningen in deze studie is dit het geval door het in voorkomende gevallen toepassen van correctiefactoren voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. Dit is echter theorie omdat de individuele welvaartsindexen van de huishoudens niet bekend zijn; althans dat het een groot aantal data betreft die niet direct zijn te achterhalen. Dat betreft de grootte van het individuele besteedbare huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. In deze studie wordt dan ook de welvaartsindex berekend voor de totaliteit van huishoudens in een gemeente op basis van een "gestandaardiseerd huishouden". In hoofdstuk 6 wordt de methode aangegeven om tot een "gestandaardiseerd huishouden" in een gemeente te komen.

Het volgende overzicht is een willekeurig voorbeeld van de berekening van een welvaartsindex voor vijf jaren voor het gestandaardiseerde huishouden.

1	2	3	4
Jaren	Bedrag van welvaartsverandering voor gestandaardiseerd huishouden	Gestandaardiseerd huishoudinkomen	Welvaartsindex
T <sub>0</sub>	0	24800	100,00
T <sub>1</sub>	-200	24600	99,19
T <sub>2</sub>	100	24700	99,60
T <sub>3</sub>	300	25000	100,81
T <sub>4</sub>	50	25050	101,01
T <sub>5</sub>	-100	24950	100,60

Kolom 1 - In deze kolom zijn de jaren weergegeven. T<sub>0</sub> is het basisjaar.

Kolom 2 - In deze kolom is het bedrag van de welvaartsverandering voor het gestandaardiseerde huishouden weergegeven.

Kolom 3 - In deze kolom wordt op basis van het gestandaardiseerde huishoudinkomen uit het basisjaar (T<sub>0</sub>) het fictieve huishoudinkomen elk jaar verhoogd of verlaagd met het bedrag van de welvaartsverandering voor dat bepaalde jaar.

Kolom 4 - In deze kolom wordt de welvaartsindex berekend door het bedrag van de veranderingen van de welvaart in de objectperioden op het fictieve gestandaardiseerde huishoudinkomen te delen door het fictief gestandaardiseerde huishoudinkomen van de basisperiode en de uitkomst te vermenigvuldigen met 100.

In de praktijk wijzigt elk jaar het door het CBS berekende gestandaardiseerde huishoudinkomen. In deze studie wordt dit inkomen constant gehouden op het niveau van het basisjaar.

## 5 Verandering van de welvaart in een gemeente

### 5.1 Inleiding

Gebaseerd op het gestelde in de vorige hoofdstukken wordt nu de methode van de berekening van de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente weergegeven voor elk onderwerp dat van belang kan zijn voor deze berekening.

Een berekening van de verandering van de welvaart in een gemeente, rekening houdend met meerdere aspecten, betreft de volgende onderwerpen:

- I. Beleidsterreinen in de programmabegroting.
- II. Gemeentelijke productiviteitsstijging.
- III. Gemeentelijke belastingen.
- IV. Algemene reserve, bestemmingsreserves en langlopende leningen.
- V. Correctie voor inflatie.
- VI. Gemeentelijke uitbreidingsinvesteringen.
- VII. Gemeentelijke verordeningen.
- VIII. Specifieke onderwerpen.
- IX. Bestemmingsplannen.

In dit hoofdstuk worden de methodes voor de berekeningen van de welvaartsveranderingen van de huishoudens per bovengenoemd onderwerp weergegeven. Hoewel het afzonderlijke onderwerpen betreft worden de te gebruiken methodes voor de "Gemeentelijke productiviteitsstijging", de "Gemeentelijke uitbreidingsinvesteringen", de "Gemeentelijke verordeningen" en de "Bestemmingsplannen" behandeld in de paragraaf "Beleidsterreinen in de programma begroting". In de praktijk zullen deze onderwerpen niet altijd in een gemeentelijke begroting zijn terug te vinden.

De berekening van de verandering van de welvaart is in deze studie gebaseerd op de (fictieve) compensatiegedachte. Voor de berekening van de (fictieve) compensatie worden voornamelijk 3 methodes gebruikt, zijnde de uitgavenmethode welke leidt tot directe financiële compensatie, de hedonische prijsanalysemethode en de reistijdwaarderingmethode. In de kern worden bij de bovengenoemde onderwerpen de volgende methodes, afwijkingen zijn mogelijk, gebruikt:

#### ***Directe financiële compensatie***

- I. Beleidsterreinen in de programma begroting.
- II. Gemeentelijke productiviteitsstijging.
- III. Gemeentelijke belastingen.
- IV. Algemene reserve, bestemmingsreserves en langlopende leningen.
- V. Correctie voor inflatie.

### ***Hedonische prijsanalysemethode en Reistijdwaarderingsmethode***

- VI. Gemeentelijke uitbreidingsinvesteringen.
- VII. Gemeentelijke verordeningen.
- VIII. Specifieke onderwerpen.
- IX. Bestemmingsplannen.

De hedonische prijsanalysemethode heeft voornamelijk betrekking op de verandering van de waarde/prijs van woningen. De reistijdwaarderingsmethode wordt gebruikt bij het aanleggen of wijzigen van de wegenstructuur.

## **5.2 Beleidsterreinen in de Programmabegroting**

Voor elke gemeente in Nederland geldt dat alle lasten en baten (inkomsten en uitgaven) zijn opgenomen in de jaarlijkse programmabegroting. Elke gemeente kent een eigen indeling van de programmabegroting met een al of niet gedetailleerde weergave in zogenaamde beleidsterreinen. Nochtans is het steeds een limitatieve opstelling van alle gemeentelijke activiteiten. Alle gemeentelijke activiteiten kunnen worden gegroepeerd in één van de volgende beleidsterreinen.

- 1 - Bestuur.
- 2 - Bestuurlijke samenwerking.
- 3 - Dienstverlening.
- 4 - Openbare ruimte.
- 5 - Gemeentelijke accommodaties.
- 6 - Monumenten.
- 7 - Verkeer.
- 8 - Openbaar vervoer.
- 9 - Ruimtelijk ordening.
- 10 - Openbare orde en veiligheid.
- 11 - Milieu.
- 12 - Sport.
- 13 - Cultuur.
- 14 - Kunst.
- 15 - Sociale zaken.
- 16 - Economische ontwikkeling.
- 17 - Doelgroepenbeleid.
- 18 - Volksgezondheid.
- 19 - Onderwijs.
- 20 - Financiële middelen.

Voor elk beleidsterrein van de bovengenoemde 20 beleidsterreinen dient een methode of methodes te worden vastgesteld voor berekeningen van de welvaartsveranderingen van de huishoudens in een gemeente. Voor de meerderheid van deze beleidsterreinen vindt de berekening van de verandering van de welvaart plaats via de methode van directe financiële compensatie. De daarbij te volgen werkwijze wordt hieronder nader toegelicht.



Een gemeentelijke begroting kent voor een bepaald jaar per beleidsterrein een bedrag voor lasten/uitgaven in dat jaar, een bedrag voor baten/ontvangsten in dat jaar en het saldo tussen deze twee bedragen. Voor de berekeningen van de veranderingen van de welvaart van de huishoudens zijn de veranderingen van het saldo per beleidsterrein relevant voor deze berekeningen. Het saldo is gelijk aan het bedrag dat een gemeente vrij kan besteden. De volgende situaties kunnen zich daarbij, gebruikmakend van fictieve voorbeelden, voordoen:

Jaar	Lasten	Baten	Saldo	Welvaartsverandering
$t_0$	100	50	50	0

Het bovenstaande is de uitgangssituatie in het jaar  $t_0$ .

De lasten betreffen de kosten of wel uitgaven van een bepaalde gemeentelijke voorziening inclusief de (ambtelijke) indirecte kosten. Veranderingen in de baten hebben voornamelijk de volgende oorzaken:

- Een wijziging in de toedeling van doorberekende kosten (indirecte kosten) van een bepaald beleidsterrein aan één of meer andere gemeentelijke beleidsterreinen. Het betreffende beleidsterrein levert diensten of goederen aan een ander beleidsterrein en ontvangt daarvoor de doorberekende kosten. Meer ontvangsten zouden tot meer uitgaven voor indirecte kosten dienen te leiden. Indien dit niet het geval is daalt in principe het voorzieningen niveau voor dit beleidsterrein. Indien het echter alleen een boekhoudkundige herschikking tussen beleidsterreinen betreft wordt het hier geconstateerde negatieve effect gecompenseerd met een positief effect op één of meerdere andere beleidsterreinen. Het uiteindelijke resultaat is alsdan een negatieve en positieve component van gelijke neutrale grootte, althans indien de betreffende beleidsterreinen op zich gelijke welvaartseffecten sorteren.
- Veranderingen in specifieke bijdragen van derden, zoals de EU, rijksoverheid, provincie en andere gemeenten.
- Veranderingen in de bij bedrijven, organisaties en particulieren in rekening gebrachte kosten voor specifieke diensten en goederen (bijvoorbeeld het maken van inritten, afgeven paspoort en huren). Hierbij kunnen twee verschillende effecten aan de orde zijn. Het eerste is meer inkomsten als gevolg van een verhoging van de prijs voor geleverde of te leveren gemeentelijke diensten of goederen, bijvoorbeeld in de vorm van legeskosten. Het tweede kan zijn dat het oorspronkelijke uitgaven niveau wordt verlaagd en vervangen door andere uitgaven die worden gestuurd door een verhoging van de ontvangsten. Bijvoorbeeld een gemeente ontvangt meer door een private vraag naar het maken van inritten. Indien dit niet leidt tot een verhoging van de uitgaven betekent dit dat minder middelen worden besteed aan andere gemeentelijke voorzieningen. Dit laatste komt tot uitdrukking in het saldo en werkt welvaartsverlagend voor de huishoudens.

Het saldo is het bedrag van de uiteindelijke last voor een gemeente. Dit saldo wordt gefinancierd uit de vrij beschikbare algemene inkomsten uit het gemeentefonds, gemeentelijke belastingen, dividend ontvangsten en enkele andere (toevallige) baten, zoals bijvoorbeeld boekwinsten. Het saldo in het jaar  $t_1$  wordt in de berekening van de verandering van de welvaart vergeleken met het saldo in het jaar  $t_0$ . Het verschil in het saldo tussen deze jaren is de eerste stap in de berekening van de toe- of afname van de welvaart van de huishoudens.

Indien de uitgaven worden verhoogd en de ontvangsten blijven hetzelfde neemt in principe de welvaart van de huishoudens toe. Aan een bepaalde gemeentelijke voorziening worden immers meer middelen besteed. Dit wordt weergegeven in een verhoging van het saldo. Indien de uitgaven worden verlaagd en de ontvangsten blijven hetzelfde neemt in principe de welvaart van de huishoudens af. Aan een bepaalde gemeentelijke voorziening worden minder middelen uitgegeven. Dit wordt weergegeven in een verlaging van het saldo.

Jaar	Lasten	Baten	Saldo	Welvaartsverandering
$t_1$	130	80	50	0

In het bovenstaande eerste voorbeeld stelt de rijksoverheid in het jaar  $t_1$  30 beschikbaar aan de gemeente voor een specifiek doel. De gemeente besteedt deze 30 aan dat specifieke doel. De baten en de lasten stijgen beide met 30. Het saldo blijft 50 en er is geen verandering van de welvaart. De stijging van 30 aan lasten en baten is immers geen gevolg van het auto-noom beleid van de gemeentelijke overheid.

Jaar	Lasten	Baten	Saldo	Welvaartsverandering
$t_1$	100	80	20	-30

In het tweede voorbeeld is de aanname dat de baten stijgen met 30 als gevolg van meer ontvangsten. De lasten blijven echter 100. Het saldo wordt daardoor 20. De welvaart daalt nu met 30; de hogere baten zouden in principe moeten leiden tot hogere lasten. Doordat de lasten gelijk blijven daalt in feite de output. Althans voor dit beleidsterrein. Voor één of meerdere andere beleidsterreinen is deze 30 beschikbaar en kan daar leiden tot een verhoging van de welvaart.

Jaar	Lasten	Baten	Saldo	Welvaartsverandering
$t_1$	150	80	70	20

In het derde voorbeeld wordt een combinatie van mutaties verondersteld. Een extra rijksbijdrage voor een specifiek doel van 30 en een autonome verhoging van de uitgaven geïnitieerd door de gemeentelijke overheid van 20. Het saldo en dus de welvaart stijgt nu met 20. Hierbij werkt de specifieke bijdrage van de rijksoverheid neutraal voor de verandering van de welvaart en wordt de welvaart alleen beïnvloed door de autonome gemeentelijke verhoging met 20.

Jaar	Lasten	Baten	Saldo	Welvaartsverandering
$t_1$	80	80	0	-50

Het vierde voorbeeld veronderstelt een extra rijksbijdrage van 30 en een autonome verlaging geïnitieerd door de gemeentelijke overheid van 50. De verandering van de lasten is  $100 + 30 - 50 = 80$ . De baten stijgen met 30 tot 80. Het saldo wordt nu nul en de welvaart daalt met - 50. Deze - 50 reflecteert de gemeentelijke autonome reductie voor dit beleidsterrein.

Jaar	Lasten	Baten	Saldo	Welvaartsverandering
$t_1$	100	20	80	30

Het vijfde voorbeeld veronderstelt dat een specifieke bijdrage van de rijksoverheid van 30 vervalt en dat de gemeente deze 30 uit eigen middelen financiert. De lasten blijven dus 100, de baten dalen met 30 tot 20 en het saldo wordt 80. De welvaart stijgt nu met 30.<sup>224</sup>

De eventuele negatieve welvaartseffecten die ontstaan als gevolg van een grotere gemeentelijke bijdrage aan een bepaald beleidsterrein komen aan de orde bij één of meerdere andere beleidsterreinen indien dit effect door reducties in andere beleidsterreinen dient te worden gecompenseerd.

Het saldo van het jaar  $t_1$  in vergelijking met het jaar  $t_0$  geeft dus steeds de verandering van de welvaart weer voor een bepaald beleidsterrein. Dit is één van de bepalende factoren voor het bezien van de veranderingen van de welvaart van de huishoudens in de gemeente. Indien mutaties in alle beleidsterreinen een gelijk welvaartseffect voor alle huishoudens in een gemeente zouden hebben, hetgeen niet het geval is, dan zou het totale positieve of negatieve saldo van alle beleidsterreinen tezamen de verandering in de welvaart van de huishoudens weergeven. Via een negatieve of positieve compensatie van het fictieve inkomen van een huishouden zou elk huishouden op deze wijze kunnen worden gecompenseerd voor welvaartswinst of welvaartsverlies. Een verhoging van het totaal saldo van de beleidsterreinen duidt in eerste instantie op een stijging van de welvaart; een verlaging duidt in eerste instantie op een daling van de welvaart. Dit is echter slechts één aspect voor de welvaartsberekeningen. In de werkelijkheid dient het effect voor elk beleidsterrein afzonderlijk te worden bezien. Daarnaast komen dan de welvaartseffecten die niet in een één op één relatie staan met de bedragen zoals opgenomen in de begroting. Het nut van bijvoorbeeld gemeentelijke investeringen en de mutaties in de financiële gemeentelijke reserves zijn eveneens van grote betekenis voor de verandering van de welvaart.

Door bijvoorbeeld veranderingen in specifieke bijdragen van hogere overheden of voor geleverde diensten aan een derde of door een interne herverdeling van de zogenaamde overhead kosten (indirecte kosten) kunnen de ontvangsten/baten en uitgaven/lasten voor een bepaald beleidsterrein relatief grote verschillen per jaar laten zien. Indien daarbij het

<sup>224</sup> Specifieke uitkeringen hebben in deze studie geen invloed op de verandering van de welvaart van de huishoudens. Als een specifieke uitkering geheel of gedeeltelijk vervalt kan de gemeente eigen beleid voeren. In dit voorbeeld gebeurt dat en wijst de gemeente een bepaald extra bedrag toe aan een bepaald beleidsterrein. De welvaart wordt nu beïnvloed door het beleid van de gemeentelijke overheid.

saldo van ontvangsten en uitgaven niet verandert, verandert ook de welvaart niet. Er kunnen echter ook pieken en dalen ontstaan in een bepaald beleidsterrein indien het jaar  $t_1$  wordt vergeleken met het jaar  $t_0$ . Niet altijd is uit de tekst behorende bij een gemeentelijke begroting af te leiden wat precies de oorzaak is van bepaalde pieken en dalen. Voor de berekeningen van veranderingen van de welvaart kan dit in eerste instantie tot onjuiste conclusies leiden. Echter bezien over een aantal jaren zal de trend een normaal verloop vertonen. Wat in het jaar  $t_1$  in de berekening wordt gezien als welvaartsverhogend, wordt in het jaar  $t_2$  gezien als welvaartsverlagend. Op die manier worden in de tijd gezien specifieke pieken en dalen geneutraliseerd. De jaarlijkse uitkomsten van een verandering van de welvaart slingeren als het ware om de relevante trendlijn (welvaartsindex) heen.

Indien de rijksoverheid een bepaalde voorziening aan een gemeente overdraagt, welke voorziening voorheen door de rijksoverheid werd verricht, en daarvoor tevens middelen toevoegt aan de algemene uitkering, dan stijgt de welvaart van één of meer huishoudens bij het concretiseren van die voorziening. De gedachte hierachter is dat een verhoging van de algemene uitkering op zich geen invloed heeft op de verandering van de welvaart. De verandering van de welvaart komt aan de orde bij de besteding, in welke vorm ook, van die verhoging. Voor de huishoudens kan het zijn dat er in de voorziening zelf geen wijziging optreedt anders dan wat voorheen door de rijksoverheid werd betaald, nu door de gemeentelijke overheid wordt betaald. De voorziening valt nu onder de beleidsvrijheid van de gemeente. De financiering geschiedt immers vanuit de vrij beschikbare gemeentelijke middelen. Een gemeente kan ook een andere keuze maken. In deze studie stijgt dus de welvaart voor de huishoudens als gevolg van het beleid van de gemeentelijke overheid. Het omgekeerde effect treedt op indien een voorziening van een gemeente wordt overgedragen aan een hogere overheid. De indruk zou kunnen bestaan dat dit tot wat vreemde welvaartsverschuivingen kan leiden. In de praktijk komt dit echter weinig voor. In het algemeen zal de overheid naast het overdragen van een bepaalde voorziening met de daarbij behorende middelen tevens een gemeente langs wettelijke weg verplichten die voorziening te continueren. Per "maatregel" dient dit nader te worden onderzocht. In een aantal gevallen kan het betekenen dat veranderingen in een voorziening niet worden meegenomen in de berekeningen van de welvaartsveranderingen, als zijnde niet te behoren tot de gemeentelijke beleidsvrijheid.<sup>225</sup>

In een gemeente worden, normaal gesproken, elk jaar uit de exploitatiebegroting een aantal fysieke verbeteringen gerealiseerd die niet worden gezien als investeringen maar worden gefinancierd uit de jaarlijkse exploitatiebegroting. Hierbij bijvoorbeeld te denken aan bepaalde groenvoorzieningen. Deze verbeteringen verhogen, zij het in beperkte mate, jaarlijks de welvaart van de huishoudens in een gemeente. In principe verandert in deze studie de welvaart van de huishoudens niet als voor bepaalde beleidsterreinen de uitgaven en inkom-

<sup>225</sup> Een voorbeeld is de overdracht aan gemeenten van alle verantwoordelijkheden voortvloeiende uit de bijstandswet en de wet werk en inkomen. De daarbij behorende uitkeringsniveau's aan rechthebbenden zijn door het Rijk voorgeschreven; daar een gemeente geen inkomensbeleid mag voeren. Een gemeente beïnvloedt dus het welvaartsniveau van een uitkeringsgerechtigde niet. Dat kan alleen de rijksoverheid. De prikkel voor een gemeente bij de uitvoering van deze wetten is te trachten het aantal uitkeringsgerechtigden zo laag mogelijk te houden, daar dit de gemeentelijke uitgaven positief kan beïnvloeden. Indien dit laatste het geval is komen de positieve welvaartseffecten aan de orde op een ander beleidsterrein waar alsdan meer middelen besteed kunnen worden.

sten in een bepaald jaar gelijk zijn aan het voorafgaande jaar. In bepaalde gevallen kunnen echter met die uitgaven, naast de normale jaarlijkse doorlopende exploitatie, verbeteringen, niet zijnde vervangingen maar uitbreidingen, worden gerealiseerd. Dit kan zich voordoen bij de beleidsterreinen: openbare ruimte, gemeentelijke accommodaties, monumenten en kunst. Het grootste gedeelte van de uitgaven voor deze beleidsterreinen betreft de normale exploitatie. Een kleiner gedeelte kan verbeteringen betreffen. Voorbeelden daarvan zijn de aanplant van nieuwe bomen, struiken en bloemen, voorzieningen en verfraaiingen van gemeentelijke accommodaties, uitbreiding van het aantal te subsidiëren monumenten en het realiseren van nieuwe kunstwerken in de openbare ruimte. Voor het berekenen van de hieruit voortvloeiende jaarlijkse welvaartsverhoging dient een praktische oplossing te worden gekozen door een percentage van het saldo van deze beleidsterreinen te zien als welvaartsverhogend. Enigszins arbitrair wordt in deze studie dit percentage gesteld op 5 % van het saldo.

Hieronder worden de welvaartseffecten voor elk van de 20 beleidsbeleidsterreinen, bij veranderingen in die beleidsterreinen, aangegeven. Ten behoeve van de leesbaarheid worden uitgaven en ontvangsten gezien als synoniemen voor lasten en baten.

### ***Bestuur***

Het beleidsterrein bestuur betreft o.a. de volgende onderwerpen: burgemeester en wethouders, gemeenteraad, burgeronderzoek, verkiezingen, kadaster, vergunningen, evenementen, beleid en regelgeving bouwen, voormalig personeel en wethouders, ambtelijke staf, welstandscommissie, handhaving, toezicht, representatie, communicatie en promotie. De onderwerpen betreffen voornamelijk bestuurlijke en bepaalde ambtelijke, al of niet wettelijke, taken. Vanuit de gedachte dat bestuur en ambtenaren van een gemeente, aangepast aan de grootte van een gemeente en de omvang van de gemeentelijke taken, doelmatig werken en dat de huishoudens de marktprijs betalen voor individueel geleverde bestuurlijke en ambtelijke diensten is een verandering van het saldo (het verschil tussen uitgaven of ontvangsten) op dit beleidsterrein niet van invloed op de verandering van de welvaart van de huishoudens. Indien het bestuur van een gemeente meer uitgaven vergt werkt dit dus neutraal voor de welvaart van de huishoudens. De gedachte hierachter is dat een huishouden er weinig of niets van merkt in zijn of haar welvaartsbeleving als bijvoorbeeld de salarissen van bestuurders en ambtenaren stijgen. Het SCP stelt dat de burger slechts indirect profijt heeft van de activiteiten die voortvloeien uit dit beleidsterrein en dat geen objectieve maten voor de prestaties van de hier genoemde taken beschikbaar zijn.<sup>226</sup> Een eventueel effect van een hoger saldo op dit beleidsterrein voor de welvaart van de huishoudens doet zich voor indien dit hogere saldo wordt gefinancierd ten koste van een ander beleidsterrein of hogere gemeentelijke belastingen. Op één of meerdere van die beleidsterreinen kan alsdan een verlaging van de welvaart optreden.

Een gemeente werkt elk jaar, door het gebruik van nieuwe technieken en procedures, doelmatiger, de zogenaamde productiviteitsstijging. Een productiviteitsstijging vindt plaats binnen het gemeentelijk apparaat en bij aan te schaffen gemeentelijke voorzieningen in de

---

226 SCP, "Maten voor gemeenten 2005", blz. 27-28.

vorm van goederen en diensten. Indien een dienst door de gemeente zelf worden verricht komt de productiviteitsstijging direct aan de gemeente ten goede. Indien deze dienst door derden wordt verricht kan er van worden uitgegaan dat een productiviteitsstijging bij derden wordt weergegeven in een lagere prijs voor de te verlenen dienst. Aldus komt de productiviteitsstijging in beide gevallen ten goede aan de huishoudens van een gemeente. Dit betekent meer gemeentelijke voorzieningen waaronder gemeentelijke diensten zonder dat daarvoor de uitgaven worden verhoogd. Het betekent o.a. dat hetzelfde werk elk jaar in minder arbeidsuren kan worden verricht. In de praktijk is dat veelal niet direct zichtbaar omdat juist de verbeteringen in de techniek en procedures aanleiding geven meer service, et cetera te kunnen en te willen verlenen waardoor het daadwerkelijke aantal arbeidsuren gelijk blijft of zelfs toeneemt. Nochtans heeft de productiviteitsstijging een welvaartsverhogend effect voor de huishoudens in een gemeente. In deze studie wordt een productiviteitsstijging van 0,8 % voor het jaar  $t_1$  aangenomen over het saldo, zijnde het verschil tussen lasten/uitgaven en baten/ontvangsten, van de gemeentelijke uitgaven in het jaar  $t_0$ .<sup>227</sup>

De presentatie van de jaarlijkse productiviteitsstijging wijkt af van het systeem zoals gevolgd door de rijksoverheid in de door het CBS opgestelde Nationale Rekeningen. Schram, Verbon en van Winden beschrijven dit systeem voor het meten van de arbeidsproductiviteit van de overheid als volgt.<sup>228</sup>

"Om de waardebeoordeling en de toerekening van de productie voor de overheidssector op te lossen, wordt internationaal een beroep gedaan op een statistische conventie. Deze conventie houdt in dat de toegevoegde waarde van de overheid gelijk wordt gesteld aan de beloning van het overheidspersoneel. Bij de overheid wordt de toegevoegde waarde van te voren gedefinieerd als de loonsom. Het bovenstaande heeft direct consequenties voor de meting van de arbeidsproductiviteit voor de overheidssector als geheel. In de Nationale Rekeningen wordt onder de macro-economische arbeidsproductiviteit verstaan de totale toegevoegde waarde in het land gedeeld door het aantal werkenden. Nu wordt in de overheidssector de toegevoegde waarde gemeten door de loonsom (aantal werkenden maal loonvoet), zodat de arbeidsproductiviteit - in dit geval de loonsom gedeeld door het aantal werkenden - hier per definitie gelijk is aan de loonvoet (de prijs van arbeid). Aangezien deze loonvoet te interpreteren is als de prijs van de overheidsproductie - waarvan de waarde immers gelijk is gesteld aan de loonsom - zal er in de overheidssector derhalve geen verandering in de arbeidsproductiviteit kunnen optreden. Als de loonvoet stijgt, neemt namelijk wel de prijs maar niet het volume van de productie toe. Veranderingen in het productieproces bij de overheid die men zou willen interpreteren als een stijging van de productiviteit, zoals minder ambtenaren bij dezelfde dienstverlening, komen in de nationale boekhouding dus niet als zodanig tot uitdrukking. De problemen bij het meten van de overheidsproductie die hieraan ten grondslag liggen, hoeven zich overigens niet in dezelfde mate voor te doen wanneer het om meer specifieke overheidsvoorzieningen gaat."

<sup>227</sup> Het percentage van 0,8 % is verkregen uit de SCP studie: "Maten voor gemeenten 2003" waarin o.a. wordt gesteld dat bij gemeenten per saldo, in tegenstelling tot de quartaire sector, sprake is van een aanzienlijke arbeidsproductiviteitswinst van 0,8% per jaar. Het SCP stelt daarbij overigens ook dat het positieve effect van de arbeidsproductiviteitswinst op de kosten per product echter wordt tenietgedaan door een sterke stijging van de kapitaallasten, materiële uitgaven en uitbestedingskosten. Voor de welvaartsberekeningen zijn dit echter andere componenten die elders aan de orde komen.

<sup>228</sup> A.J.H.C. Schram, H.A.A. Verbon, F.A.A.M. van Winden, "Economie van de overheid", Tweede editie, tweede oplage, Academic Service, Schoonhoven, februari 1999.

Om diverse redenen vertonen de relatieve kosten van quataire diensten een opwaartse tendens. Dit heeft te maken met de zogenoemde wet van Baumol. De redenering omvat twee onderdelen: Ten eerste is de toename van de arbeidsproductiviteit bij arbeidsintensieve diensten geringer dan bij het productieproces van agrarische en industriële goederen die zich lenen voor mechanisering en dat van diensten die zich lenen voor automatisering. Ten tweede leidt de stijging van de arbeidsproductiviteit in de marktsector tot reële loonsverhogingen. Toch moeten de lonen in de quataire sector op langere termijn min of meer in de pas lopen met de lonen in andere bedrijfssectoren. Hier speelt niet alleen een vraagstuk van rechtvaardigheid, maar ook een probleem van personeelswerving. Door deze loonontwikkeling, die slechts ten dele wordt gecompenseerd door een stijging van de productiviteit, vertoont de relatieve kostprijs van quataire diensten, maar ook van vergelijkbare commerciële diensten zoals kappers en schoenmakers, een neiging om toe te nemen.

Een belangrijke taak van het bestuur is de besturing en de beheersing van het toezicht op en de verantwoording over de bedrijfsprocessen binnen de gemeentelijke organisatie op basis van een bedrijfsvoeringsfilosofie. De huishoudens in de gemeente mogen er vanuit gaan dat de bedrijfsvoering in een gemeente op de meest doelmatige wijze gebeurt. Dat wil zeggen dat het aantal bestuurders, het aantal ambtenaren en de procedures zijn afgestemd op het totale gemeentelijke takenpakket. Daarnaast zijn in het baten-lastenstelsel van de gemeente de ambtelijke kosten zoveel mogelijk verrekend over de diverse gemeentelijke beleidsterreinen waar aldus de meer of minder uitgaven tot uitdrukking komen.

In een gemeente kunnen de Algemene Politie Verordening (APV), ook wel geheten de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en Overige verordeningen worden gewijzigd. Deze wijzigingen kunnen de welvaart van één of meer huishoudens beïnvloeden. De toerekening van de verandering van de welvaart geschiedt over de huishoudens waarvan de welvaart wordt beïnvloed. Elke verandering in een verordening wordt op de eigen merites bezien.

Een aanname in deze studie is dat een gemeentelijke overheid doelmatig werkt en er dus per definitie geen verspilling optreedt anders dan dat niemand in staat is foutloos te werken. Door de ontwikkeling van o.a. moderne communicatie middelen, vergelijkingen tussen gemeenten en lokale rekenkamers is deze aanname niet onrealistisch. Naast het doelmatig werken van een gemeentelijke overheid kan dezelfde overheid al of niet bijzonder creatief zijn op bepaalde terreinen. Bijvoorbeeld in het verkrijgen van subsidies van hogere overheden, in het aantrekken van nieuwe bedrijven en in het stimuleren van het particulier initiatief in het algemeen. De vraag is nu of het aspect van een creatieve gemeentelijke overheid wel voldoende wordt meegenomen in de berekeningen van de veranderingen van de welvaart.

Het is niet onwaarschijnlijk dat bijvoorbeeld door persoonlijke inzet en door het gebruik van "netwerken", bepaalde zaken in een gemeente worden gerealiseerd die anders zouden zijn blijven liggen. Voorwaarde is daarbij wel dat er een basis dient te zijn, bijvoorbeeld gelegen in de locatie van een bepaalde gemeente, passende infrastructuur en bepaalde culturele aspecten. Wat in Rotterdam kan worden gerealiseerd kan vaak niet in Landgraaf. De aanname in deze studie is dat in de sociale welvaartsfunctie alle aspecten welke een

gemeentelijke overheid aangaan of kunnen aangaan zijn opgenomen. Het zijn uiteindelijk de huishoudens in een gemeente die kiezen voor een al of niet creatieve gemeentelijke overheid en daarmee bepalen welke richting, binnen de gegeven mogelijkheden van een gemeente, een gemeente inslaat. Niet iedereen zal dit waarschijnlijk een bevredigende aanname vinden daar bijvoorbeeld bij de keuze van raadsleden, wethouders en burgemeesters vraagtekens kunnen worden geplaatst of door de vastgestelde sociale welvaartsfunctie niet de zijne of de hare te noemen. Vrij vertaald naar de woorden van Churchill komt het er echter op neer dat de democratie de slechtst denkbare vorm van bestuur is, behalve dan in vergelijking met alle andere vormen van bestuur die in het verleden al eens zijn toegepast.

In deze studie wordt verondersteld dat het aantal bestuurders en ambtenaren is afgestemd op het takenpakket van een gemeente. De vraag is dan of dit de werkelijkheid dekt. Taken kunnen immers marginaal worden uitgevoerd of op een meer dan voorbeeldige wijze en alles daar tussenin. Een gemeentelijke overheid kan normen voor de taakuitvoering opstellen en de daadwerkelijke uitvoering daaraan testen. Een gemeente kan ook een extern bureau vragen de verhouding tussen de taken en het aantal ambtenaren te berekenen. Beide zaken vergen veel aandacht en geld. Een bruikbare en relatief eenvoudige manier om één en ander vast te stellen is benchmarking. Dat wil zeggen een vergelijking tussen gelijksoortige gemeenten. Het is namelijk statistisch gezien zeer waarschijnlijk dat, indien de benchmarking geschiedt met een zo groot mogelijk aantal gemeenten, het gemiddelde van al die gemeenten de juiste verhouding aangeeft tussen taken en ambtenaren. De theorie wordt echter gecompliceerd doordat gemeenten, ook gemeenten van ongeveer gelijke grootte en omvang, toch verschillend kunnen zijn door structuur in de meest ruime zin van het woord en anderzijds door boekhoudkundige verschillen in de gemeentelijke presentatie. Beide zaken zouden door de minister van Binnenlandse Zaken kunnen worden opgelost. Een handvat voor de verschillen in structuur bieden de verfijningsmaatregelen die ten grondslag liggen aan de uitkering aan de gemeenten uit het gemeentefonds. Bij die uitkeringen wordt in grote mate rekening gehouden met structuurverschillen tussen gemeenten. Eenzelfde soort correcties als opgenomen in de algemene uitkering kan ook worden toegepast bij een vergelijking tussen gemeenten op basis van benchmarking. De boekhoudkundige verschillen in presentatie kunnen worden opgelost door uniforme rekenregels en uniforme regels voor de presentatie, die gelden voor alle gemeenten, voor te schrijven. Dit tast de gemeentelijke autonomie in het geheel niet aan en heeft als bijkomend voordeel dat, zowel voor gemeenteraadsleden als burgers, een gemeente transparanter wordt. Er zijn daarnaast bijkomende voordelen. Er zijn bijvoorbeeld tussen gemeenten relatief grote verschillen in het berekenen van de kostprijs van gemeentelijke diensten en leges, bijvoorbeeld voor bouwvergunningen. Verschillen die voortvloeien uit de gevolgde kostprijsberekeningsmethode. Voor derden kan dit tot irritatie en onbegrip leiden. Ook dit euvel kan door uniformering worden verholpen. Het is daarnaast mogelijk op deze wijze een duidelijke verbetering aan te brengen in de statistieken die door het CBS worden opgesteld, welke statistieken veelal als basismateriaal dienen voor een heldere besluitvorming op het nationale niveau.

Los van het hierboven aangehaalde wordt in deze studie aangenomen dat een gemeente doelmatig werkt en wel op basis van de sociale welvaartsfunctie die door de gemeentelijke overheid wordt vastgesteld. Wellicht zullen de burgemeester, de wethouders en de gemeen-



teraaadsleden zich niet zo zeer bewust zijn dat zij voor alle zaken de gemeente betreffende, werken binnen die sociale welvaartsfunctie, nochtans is het onmiskenbaar dat zij bepalen in welke mate en met welke intensiteit de taken van de gemeente worden uitgevoerd. Daarbij is het totaal beschikbare gemeentelijke budget een beperkende randvoorwaarde. Zonder die randvoorwaarde kan een sociale welvaartsfunctie worden bedacht die ergens in de hemel eindigt en dat is weinig zinvol.

Los van de berekeningen in deze studie van de veranderingen van de welvaart van de huishoudens als gevolg van het beleid van de gemeentelijke overheid blijft het interessant na te denken over de vraag welke invloed het bestuur van een gemeente heeft op toekomstige ontwikkelingen. In de Verenigde Staten houdt o.a. de econoom en publicist Richard Florida zich daarmee bezig. In een interview heeft hij zijn visie weergegeven.<sup>229</sup>

"Onder de naam "The Soul of the City" gaan we honderd jaar lang elk jaar in alle belangrijke steden van alle landen die lid zijn van de Verenigde Naties, onderzoek doen naar het verband tussen je stad en je geluk. Natuurlijk is er een verband tussen inkomen en geluk, maar inkomen is niet het enige. Als mensen halen wij ons geluk uit drie potjes: ons werk en inkomen; een warm privé-leven; en de stad waar we leven. Heel opvallend tot nu toe is de mate waarin esthetische factoren je geluk beïnvloeden: zijn er genoeg parken en recreatiemogelijkheden, wordt de binnenstad met respect behandeld. En diversiteit en openheid blijken ook hoog te scoren. Van oudsher werd vooruitgang gemeten aan de hand van materiële factoren, wij ontwikkelen hiermee een nieuwe maatstaf voor vooruitgang, namelijk het geluksgevoel. We denken al heel lang dat het succes van een stad afhangt van het scheppen van banen, maar er is veel meer. Steden zijn niet alleen economische motors, maar ook laboratoria voor sociale en politieke verandering. Een stevig beleid voor de stadsontwikkeling, met betaalbare huisvesting is dus net zo belangrijk voor de toekomst als een sterk innovatiebeleid. Kijk naar Toronto, Stockholm, Helsinki - allemaal stedelijke regio's die technologie en creatieve sectoren combineren met redelijke sociale gelijkheid, goede scholen en weinig misdaad. Daar lopen de VS heel erg in achter."

Een vraag daarbij is of de hier genoemde gewenste ontwikkelingen het resultaat zijn van de gemeentelijke overheden of van andere actoren of van het samenspel tussen alle actoren, zijnde naast de gemeentelijke overheid, de hogere overheden, de bedrijven, vele diverse instellingen en de huishoudens. Het is niet onwaarschijnlijk dat het een samenspel is tussen alle actoren. In deze studie blijft de aanname dat voor wat betreft de gemeentelijke overheid al hetgeen wenselijk wordt geacht is opgenomen in de sociale welvaartsfunctie.

---

<sup>229</sup> NRC Handelsblad van 11 november 2005.

### ***Samenvatting***

Vanuit de gedachte dat bestuur en ambtenaren van een gemeente, aangepast aan de grootte van een gemeente en de omvang van de gemeentelijke taken/activiteiten, doelmatig werken en dat de huishoudens de marktprijs betalen voor individueel geleverde bestuurlijke en ambtelijke diensten is een verandering van het saldo (het verschil tussen uitgaven en ontvangsten) op het beleidsterrein "Bestuur" niet van invloed op de verandering van de welvaart van de huishoudens.

In deze studie wordt een productiviteitsstijging van 0,8 % voor het jaar  $t_1$  aangenomen over het saldo, zijnde het verschil tussen lasten/uitgaven en baten/ontvangsten, van de gemeentelijke uitgaven in het jaar  $t_0$ . Dit verhoogt in het jaar  $t_1$  de welvaart van alle huishoudens in een gemeente.

De toerekening van de verandering van de welvaart bij de verandering van een gemeentelijke verordening geschiedt over de huishoudens waarvan de welvaart wordt beïnvloed. Elke verandering in een verordening wordt op de eigen merites gezien.

### ***Bestuurlijke samenwerking***

Een aantal taken van een gemeente kunnen zijn gedelegeerd aan een samenwerkingsverband van gemeenten (bovengemeentelijke samenwerking). Bewust is daarbij een stuk gemeentelijke autonomie opgegeven. Een gemeente heeft, via haar vertegenwoordigers, inspraak; maar die inspraak is gelet op de noodzaak consensus te bereiken vaak relatief beperkt. In die zin dienen dan ook gemeenschappelijke regelingen in zijn algemeenheid te worden beschouwd als een inperking van de zuivere autonomie van de gemeente en door de constructie van een soort vierde bestuurslaag te worden beschouwd als regelingen van een hogere overheid. Dit mag misschien niet zijn overeenkomstig de juridische status, maar wel gezien vanuit de praktische betekenis. Voor de berekening van de verandering van de welvaart worden de overeenkomsten met betrekking tot bestuurlijke samenwerking meegenomen in de berekeningen van de welvaartsveranderingen van de huishoudens in een gemeente. Daar elk onderwerp hierbij weer valt onder één van de andere gemeentelijke beleidsterreinen geschiedt de berekening overeenkomstig het gestelde bij dat beleidsterrein. Afhankelijk van het onderwerp vindt toerekening aan één of meerdere huishoudens plaats.

Een gemeente kan participeren in diverse privaat- of publiekrechtelijke organisaties. Er wordt dan gesproken van verbonden partijen. Dit vindt plaats indien onderzocht en gemotiveerd is waarom de uitvoering van beleid in een publieke rechtsvorm minder gewenst is. In zijn algemeenheid behoudt een gemeente hierbij, via het vaststellen van de budgetten, de zeggenschap over de uitvoering van taken op hoofdlijnen, waarbij de detailuitvoering aan de organisatie wordt overgelaten. Ook hier wordt in zekere zin de gemeentelijke autonomie bewust beperkt in vergelijking met de situatie die er zou zijn indien de diverse taken geheel zouden worden uitgevoerd vanuit het gemeentelijke apparaat. Voor de berekening van de verandering van de welvaart worden de overeenkomsten met de betreffende organisaties meegenomen in de berekeningen voor de welvaartsveranderingen van de huishoudens in de gemeente. Daar elk onderwerp hierbij weer valt onder één van de andere gemeentelijke beleidsterreinen geschiedt de berekening

overeenkomstig het gestelde bij dat beleidsterrein. De toerekening bij een bepaald facet van de samenwerking geschiedt over die huishoudens in de gemeente waarbij de welvaart wordt beïnvloed.

### ***Samenvatting***

Voor de berekening van de verandering van de welvaart worden de overeenkomsten met betrekking tot publieke en private bestuurlijke samenwerking meegenomen in de berekeningen van de welvaartsveranderingen van de huishoudens in een gemeente. Daar elk onderwerp hierbij weer valt onder één van de andere gemeentelijke beleidsterreinen geschiedt de berekening overeenkomstig het gestelde bij dat beleidsterrein. Afhankelijk van het onderwerp vindt toerekening aan één of meerdere huishoudens plaats.

### ***Dienstverlening***

Dit betreft o.a. het uitgeven van paspoorten, burgerlijke stand, et cetera. Mede door moderne communicatietechnieken is er een jaarlijkse uitbreiding van communicatie, traditionele dienstverlening en digitale dienstverlening tussen de gemeentelijke overheid en de huishoudens in een gemeente, intern de gemeente, naar andere overheden, et cetera. Het internet is daarbij een middel dat voor een substantiële verbetering in de serviceverlening kan zorgen. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat één en ander welvaartsverhogend werkt voor alle huishoudens. In de berekening van de verandering van de welvaart is dit meegenomen in de 0,8 % productiviteitsstijging die jaarlijks aan de gemeentelijke organisatie wordt toegerekend. Daarnaast heeft dit beleidsterrein te maken met in principe kostendeckende tarieven voor een aantal activiteiten en wettelijke taken waarvan voor de uitvoering een gemeente geen beleidsvrijheid heeft. Een verandering van de welvaart is dus slechts gedeeltelijk toe te rekenen aan de huishoudens. In deze studie wordt dan ook uitgegaan van de veronderstelling dat met de jaarlijkse 0,8 % productiviteitsstijging de verandering van de welvaart voldoende is gekwantificeerd. De aanname is verder dat de dienstverlening in een directe relatie staat met een door een gemeente uit te voeren taak. Indien een gemeente dus de middelen voor dit beleidsterrein verhoogt of verlaagt wordt aangenomen dat het totale gemeentelijke takenpakket dit rechtvaardigt.

### ***Samenvatting***

Behalve de jaarlijkse productiviteitsstijging van 0,8 % heeft een verandering van het saldo voor het beleidsterrein "Dienstverlening" geen invloed op de verandering van de welvaart.

### ***Openbare ruimte***

Dit beleidsterrein betreft o.a. onderhoud wegen, onderhoud groen, reiniging wegen, inritten & sleuven, openbare verlichting, wegbermen, markten & standplaatsen, begraafplaatsen en uitvaart. Het gaat hierbij o.a. om (groot-) onderhoud aan gemeentelijke infrastructuur. De facto wordt hierbij de structuur als zodanig niet gewijzigd doch slechts "in stand gehouden". Veel gemeentelijke activiteiten, bijvoorbeeld onderhoud van wegen, hebben een regulier karakter waarvan de relatie met de maatschappelijke effecten duidelijk is. Dit soort activiteiten behoeft niet steeds afzonderlijk in de begroting aan de orde te komen. Wel is het van belang dat het onderhoud gebeurt via een systematisch beheer, waarbij de financiële vertaling in de begroting aan de orde komt. Dit gebeurt door middel van onderhoudsplannen voor rioleringen, groen, gemeentelijke gebouwen, scholen, et cetera. De kosten voor het onderhoud van kapitaalgoederen (wegen, fietspaden, groenvoorzieningen, rioleringen, schoolgebouwen, et cetera) zijn meestal goed te berekenen. Zo kan voor het bepalen van het onderhoudsniveau voor wegen van genormeerde beheerskosten worden uitgegaan. Deze methodiek is opgezet voor alle soorten wegen, van fietspad tot rijksweg. De kwaliteit is vervolgens gedefinieerd door zogenaamde beleidsprofielen op te stellen, waarbij veiligheid, bereikbaarheid, comfort, aanzien, leefbaarheid en milieu een rol spelen. Nadat het gewenste kwaliteitsprofiel en het kwaliteitsniveau zijn bepaald, kunnen de beheerskosten worden berekend die bij het gekozen beleid horen. Voor elk type weg kunnen aldus de onderhoudskosten worden bepaald. Voor andere kapitaalgoederen zijn er andere, vergelijkbare instrumenten om tot een raming van de kosten te komen. Praktisch hulpmiddel voor het beheer van wegen is de op verzoek van de rijksoverheid ontwikkelde normkosten-systematiek. Bij normale en constante uitvoering zijn er geen consequenties voor de welvaart van de huishoudens. Bij een verandering van het gewenste niveau van onderhoud zijn er uiteraard wel welvaartsconsequenties. De indicator hiervoor is een verandering van het saldo. De verandering van de welvaart is gelijk aan het bedrag van het saldo voor dit beleidsterrein. De toerekening geschiedt over alle huishoudens zonder correctie voor het inkomen en de grootte van het huishouden.

#### ***Samenvatting***

De verandering van het saldo van het beleidsterrein "Openbare ruimte" bepaalt de verandering van de welvaart voor de huishoudens in een gemeente. Het grootste gedeelte van de uitgaven voor deze beleidsterreinen betreft normaal onderhoud. Een kleiner gedeelte kan verbeteringen betreffen. De hieruit voortvloeiende jaarlijkse welvaartsverhoging wordt gesteld op 5 % van het saldo. De toerekening geschiedt over alle huishoudens zonder correctie voor het inkomen en de grootte van het huishouden.

### ***Gemeentelijke accommodaties***

Het betreft verwerving, afstoting, onderhoud en beheer van gemeentelijke panden. Gemeentelijke voorzieningen voor de binnen- en buitensport komen aan de orde bij het beleidsterrein sport. De verwerving van een accommodatie is een investering. Van een investering wordt de verandering van de welvaart berekend op het moment van het gebruiksgereed zijn van de accommodatie. Alsdan wordt bezien wat het nut van deze accommodatie is voor de huishoudens. Bij afstoting is de aanname dat dit geschiedt overeenkomstig de marktwaarde. De ene soort van bezit (een accommodatie) wordt verwisseld voor een ander bezit, zijnde

geld. Dit heeft in principe geen welvaartsconsequenties. In een gemeentelijke vermogensbalans komt dit echter niet altijd goed tot uitdrukking. Indien namelijk de betreffende accommodatie niet als zodanig op de balans is gewaardeerd of te laag is gewaardeerd waardoor een zogenaamde boekwinst ontstaat en waarbij de ontvangen verkoopprijs bijvoorbeeld wordt gestort in de algemene reserve dan stijgt het vermogen van een gemeente. Ook in deze studie wordt deze lijn om praktische redenen gevolgd. Door de verkoop kan het dus zijn dat de huishoudens welvarender worden. Normaal gesproken is er een gemeentelijk meerjarig onderhoudsplan. Bij een juiste implementatie van dit plan zijn er geen welvaartsconsequenties voor de huishoudens. Het bestaande wordt in stand gehouden.

De basis voor de berekening van de verandering van de welvaart is het saldo voor dit beleidsterrein in vergelijking met het saldo van het voorafgaande jaar. In de begroting en in de jaarrekening zijn deze saldi vaak niet gespecificeerd per accommodatie. Het gaat in de begroting en in de jaarrekening om het totaal van de accommodaties. In deze studie worden dan ook de totalen bezien om te kunnen berekenen of een welvaartsverhoging, een welvaartsverlaging of een neutrale situatie aan de orde is. De vraag is dan of de toename van de welvaart wordt toegerekend aan de huishoudens in bepaalde straten, aan een wijk of aan de totaliteit van huishoudens. Natuurlijk profiteren de huishoudens in de directe omgeving in eerste instantie het meeste van de gebruiksmogelijkheden van een bepaalde nieuwe of gewijzigde accommodatie. In de tijd gezien zullen echter de gemeentelijke accommodaties zich gelijkmatig uitspreiden over een gemeente en lijkt het redelijk de consequenties toe te rekenen aan het totaal van de huishoudens in de gemeente. De toerekening geschiedt over alle huishoudens zonder correctie voor het inkomen en de grootte van het huishouden.

Het nut van een accommodatie kan naast het gebruik ook gelegen zijn in een verfraaiing van de omgeving met aldus een additioneel positief welvaartseffect of het kan additionele negatieve effecten hebben door bijvoorbeeld het aantrekken van extra verkeer, parkeerproblemen en geluidsoverlast. In het laatste geval is er sprake van een negatief nut. De positieve of negatieve welvaartswinst vloeit alsdan naar de huishoudens in de directe omgeving in de vorm van een verandering van de waarde van de woningen. De vraag is in welk jaar deze waardeverandering aan de huishoudens dient te worden toegerekend. Is dat het jaar van de wijziging van het bestemmingsplan of het jaar van realisatie? Voor dit soort relatief kleinere wijzigingen van het bestemmingsplan lijkt het redelijk uit te gaan van het jaar van realisatie. Eerst dan is er immers zekerheid over de daadwerkelijke realisatie en de vorm waarin deze realisatie wordt gegoten. Dit in tegenstelling tot relatief gezien grote wijzigingen in een bestemmingsplan, bijvoorbeeld voor de aanleg van een nieuwe weg, waarbij er reeds voor de realisatie van het plan er consequenties zijn voor de omgeving in de vorm van een waardeverandering van de woningen.

***Samenvatting***

De verandering van het saldo van het beleidsterrein "Gemeentelijke accommodaties" bepaalt de verandering van de welvaart voor de huishoudens in een gemeente. Daarnaast kan een gemeentelijke accommodatie een verfraaiing van de omgeving zijn of kan het negatieve effecten hebben door bijvoorbeeld het aantrekken van extra verkeer, parkeerproblemen en geluidsoverlast. De positieve of negatieve welvaartswinst vloeit alsdan naar de huishoudens in de directe omgeving in de vorm van een verandering van de waarde van de woningen. Het grootste gedeelte van de uitgaven voor deze beleidsterreinen betreft normaal onderhoud. Een kleiner gedeelte kan verbeteringen betreffen. De hieruit voortvloeiende jaarlijkse welvaartsverhoging wordt gesteld op 5 % van het saldo. De toerekening geschiedt over alle huishoudens zonder correctie voor het inkomen en de grootte van het huishouden.

***Monumenten***

Het instandhouden van monumenten is van belang voor de welvaart van alle huishoudens. Het instandhouden wordt gezien als onderhoud hoewel er in een aantal gevallen gesproken zou kunnen worden van een investering, indien bijvoorbeeld een vervallen monument wordt opgeknapt. De toerekening geschiedt over alle huishoudens zonder correctie voor het inkomen en de grootte van het huishouden. Daarnaast kan er in specifieke gevallen een individuele toerekening zijn voor zover een eigenaar profijt heeft van ter zake uitgekeerde middelen.

***Samenvatting***

Het grootste gedeelte van de uitgaven voor het beleidsterrein "Monumenten" betreft normaal onderhoud. Een kleiner gedeelte kan verbeteringen betreffen. De hieruit voortvloeiende jaarlijkse welvaartsverhoging wordt gesteld op 5 % van het saldo. De toerekening geschiedt over alle huishoudens zonder correctie voor het inkomen en de grootte van het huishouden.

***Verkeer***

Dit betreft o.a. verkeersmilieuaspecten, verkeersregelininstallaties en de inrichting van de wegen ten behoeve van het verkeer. De investeringen in wegen komen aan de orde bij het beleidsterrein ruimtelijke ordening. De gemeentelijke overheid kan zowel het bezit als het gebruik van vervoersmiddelen niet beïnvloeden anders dan door verkeersbelemmerende of verbeterende maatregelen te nemen en het bevorderen van het openbaar vervoer. Voor een gemeente zijn verkeersmaatregelen, niet zijnde nieuwe wegen of grote wijzigingen aan het wegennet, een mogelijkheid positieve welvaartseffecten te genereren door verplaatsing van bijvoorbeeld geluidshinder van woongebieden naar gebieden met geen of minder woningen en/of het geleiden van de verkeersstromen in een optimale mix van maatregelen. Het gaat daarbij om de mogelijke welvaartsconsequenties voor huishoudens in het algemeen, de huishoudens bezien vanuit de woning en de huishoudens als verkeersdeelnemer. De verandering van de welvaart wordt berekend op basis van een verandering van het saldo. De toerekening geschiedt zonder correctie voor het inkomen en de grootte van het huishou-

den. Daarnaast kan de berekening van de verandering van de welvaart plaats vinden op basis van de waarde van de woning en reistijdwinsten.<sup>230</sup>

Het invoeren of een verhoging van de parkeertarieven kan positieve en negatieve effecten hebben voor de welvaart van de huishoudens. Negatief is dat er meer betaald moet worden voor het parkeren. Positief kan zijn dat de kans op een vrije parkeerplaats groter is en de gemeente inkomsten verwerft die weer ten goede komen aan de huishoudens. Daarnaast zijn er nog vele plussen en minnen die van invloed zijn op het aspect "betaald parkeren". In deze studie wordt één en ander gezien als het betalen voor een gemeentelijke dienst, welke dienst men al of niet kan afnemen. In die zin heeft één en ander geen separate welvaartsconsequenties voor de huishoudens.

### ***Samenvatting***

De verandering van de welvaart voor het beleidsterrein "Verkeer" wordt berekend op basis van een verandering van het saldo. De toerekening geschiedt zonder correctie voor het inkomen en de grootte van het huishouden. Daarnaast kan de berekening van de verandering van de welvaart plaats vinden op basis van de waarde van de woning en reistijdwinsten.

### ***Openbaar vervoer***

Dit betreft o.a. het collectief afhankelijk vervoer (CVV), voorzieningen openbaar vervoer en gehandicaptenparkeerkaarten. De verantwoordelijkheid voor het lokaal en interlokaal openbaar vervoer is in het besluit Personenvervoer gelegd bij de 35 zogenaamde OV-autoriteiten. Er zijn drie soorten OV-autoriteiten: zeven grootstedelijke samenwerkingsverbanden (kaderwetgebieden), zestien middelgrote steden en de twaalf provincies. Deze kunnen het beschikbaar stellen van openbaar vervoer in concessie uitgeven aan zelfstandige vervoerbedrijven. De financiële bijdrage van de rijksoverheid in de exploitatie van het openbaar vervoer in deze 35 OV-gebieden wordt bepaald als het verschil tussen de genormeerde kosten en de vervoersopbrengsten. Bij de bepaling van de genormeerde kosten wordt onder meer rekening gehouden met het gebruik van het openbaar vervoer, de bevolkingsdichtheid, de geografische uitgestrektheid en het onderhoud van de railinfrastructuur. De meerderheid van de Nederlandse gemeenten praat mee over het plaatselijke openbare vervoer, doch heeft daarover slechts beperkte beslissingsbevoegdheid. Nochtans wordt in deze studie het saldo genomen als de maatstaf bij de berekening van de verandering van de welvaart van de huishoudens. De toerekening geschiedt over alle huishoudens met een correctie voor het huishoudinkomen en voor de grootte van het huishouden. Dit omdat dit beleidsterrein een directe relatie heeft met het huishoudinkomen en een relatie met het aantal leden van een huishouden.

<sup>230</sup> De methode voor het berekenen van waarde veranderingen van de woning en reistijdwinsten wordt beschreven in hoofdstuk 2.

**Samenvatting**

Voor het beleidsterrein "Openbaar vervoer" wordt de verandering van de welvaart berekend op basis van een verhoging of verlaging van het saldo. De toerekening geschiedt over alle huishoudens met een correctie voor het inkomen en voor de grootte van het huishouden.

**Ruimtelijk ordening**

Dit betreft de ruimtelijke structuur waarbij o.a. inbegrepen het ruimtelijk beleid, woningbouw, woonwagengzaken, verwerving en beheer gronden, natuur, recreatie, bestemmingsplannen, herstructurering wijken, wegen, straten, pleinen, openbaar groen, bedrijfs-terreinen, riolering, stads- en dorpsvernieuwing, kantoren, bedrijven, detailhandel en industrieterreinen. Mede vanwege de uiterlijke kenmerken is het ruimtelijk beleid een belangrijk item bij het bepalen van de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente. Bij de berekeningen voor de verandering van de welvaart geldt ook hier dat de bestaande infrastructuur als een gegeven wordt aangenomen en dat de berekeningen alleen die aspecten betreffen waarvoor de gemeentelijke overheid beleidsvrijheid heeft.

Voor het beleidsterrein "Ruimtelijke ordening" geldt in eerste instantie dat een verandering van het saldo de welvaartsverandering voor de huishoudens bepaalt zonder een correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. Daarnaast spelen een aantal aparte factoren.

In een gemeente wordt veelvuldig gebruik gemaakt, via artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, van de mogelijkheid af te wijken van het in een bestemmingsplan vastgestelde beleid. Het is belangrijk daarbij de "spelregels" te kennen.<sup>231</sup>

<sup>231</sup> Artikel 19 - lid 1.

De gemeenteraad kan, behoudens het gestelde in het tweede en derde lid, ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf van gedeputeerde staten de verklaring is ontvangen, dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben. Onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt bij voorkeur een gemeentelijk of intergemeentelijk structuurplan verstaan. Indien er geen structuurplan is of wordt opgesteld, wordt bij de ruimtelijke onderbouwing in elk geval ingegaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan, dan wel wordt er gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het betreffende gebied.

Artikel 19 - lid 2.

Burgemeester en wethouders kunnen vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan in door gedeputeerde staten, in overeenstemming met de inspecteur van de ruimtelijke ordening, aangegeven categorieën van gevallen. Gedeputeerde staten kunnen daarbij tevens bepalen onder welke omstandigheden vooraf een verklaring van gedeputeerde staten dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben, is vereist. Het bepaalde in het eerste lid met betrekking tot een goede ruimtelijke onderbouwing is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 19 - lid 3.

Burgemeester en wethouders kunnen eveneens vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen.

Artikel 19 - lid 4.

Vrijstelling krachtens het eerste lid wordt niet verleend voor een project dat wordt uitgevoerd in een gebied waarvoor geen vrijstelling is verleend, tenzij voor het gebied een voorbereidingsbesluit geldt of een ontwerp voor een herziening ter inzage is gelegd.



In deze studie wordt ervan uitgegaan dat de negatieve en positieve effecten van veranderingen in de infrastructuur in een gemeente beperkt zijn, uitzonderingen zijn echter mogelijk, tot die huishoudens die binnen een zekere afstand van de betreffende infrastructuur wonen. De grens voor de berekening van de positieve en negatieve aspecten als gevolg van door de gemeentelijke overheid uitgevoerde of met toestemming van deze overheid uitgevoerde aanleg- of veranderingen in de infrastructuur kan uit de wet geluidshinder (Artikel 74) worden afgeleid. Deze wet gaat over wegen, doch de norm voor wegen kan ook worden toegepast op het totaal van de infrastructuur. In stedelijk gebied geldt daarbij een maximale afstand van 350 meter gemeten vanuit de bron van de hinder. In buitenstedelijk gebied is dit maximum 600 meter. In deze studie gelden deze afstanden niet alleen voor geluidshinder maar voor elke vorm van hinder en eventuele positieve effecten, waarbij de verandering van de welvaart voor een huishouden wordt bezien "vanuit de woning".

Als maatstaf voor de verandering van de welvaart wordt voornamelijk de verandering van de waarde van woningen genomen en in voorkomende gevallen de verandering in reistijden. Deze veranderingen kunnen objectief worden bepaald. Naast de waardeverandering van de woning dient tevens, in voorkomende gevallen, rekening te worden gehouden met eventuele additionele kosten, zoals verhuiskosten en transactiekosten. Bijvoorbeeld in het geval van de bouw van een hoge flat waarvan de flatbewoners vrij uitkijken in de tuinen van de omliggende woningen. Een eigenaar van een dergelijk omliggende woning leidt welvaartsverlies door de waardevermindering van zijn woning. Dit betekent ook dat de huurder van onroerendgoed, bijvoorbeeld een woning, geen compensatie kan verkrijgen bij wijziging van een bestemmingsplan. Dat kan alleen de eigenaar. Voor gehuurde infrastructuur dient dit zijn vertaling te vinden in aanpassing van het huurbedrag of de mogelijkheid elders te huren.

Een bestemmingsplan schept rechten en plichten voor de huishoudens. Een bestemmingsplan kan betrekking hebben op aanvullende bouwmogelijkheden, de eventuele beperking van bouwmogelijkheden, de aanleg van wegen, verkeersmaatregelen, recreatie en eventuele nieuwe of het laten vervallen van bestaande verbodsbepalingen. Een eventuele welvaartsverandering van een huishouden is alleen aan de orde indien het een nieuw of gewijzigd bestemmingsplan betreft. Bestaande bestemmingsplannen waarin de mogelijkheden voor bouw, et cetera reeds zijn aangegeven zijn geen grond voor een verandering van de welvaart indien de mogelijkheden zoals opgenomen in het bestemmingsplan daadwerkelijk worden uitgevoerd. De verandering van de welvaart dient te worden berekend bij de vaststelling van het betreffende bestemmingsplan op basis van de compensatiegedachte.

Een onderwerp dat in een gemeente regelmatig aan de orde komt is de toekenning van de zogenaamde planschade door de gemeenteraad. Schade, voor zover veroorzaakt door het beleid van de gemeente, is negatief voor de welvaart van één of meerdere huishoudens. Toekenning van planschade heeft een positief welvaartseffect. Het welvaartssaldo voor een huishouden kan nul zijn. Daar echter vanuit welvaartspectief bezien, planschade in een aantal gevallen niet integraal wordt toegekend blijft in een aantal gevallen een negatieve welvaartscomponent voor een huishouden bestaan. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de situatie in de omgevingsvariabele, voor het feit dat aanleiding heeft gegeven tot het toekennen van planschade, dermate verschilt van de situatie in de omgevingsvariabele

nadat dit feit heeft plaatsgevonden, dat een huishouden in alle redelijkheid de nieuwe leefsituatie niet wenst te accepteren, en derhalve wenst te verhuizen naar een omgeving waar de situatie vergelijkbaar is met de omgevingsvariabele voordat het feit zich heeft voorgedaan. De berekeningswijze van een verandering van de welvaart voor deze gevallen is opgenomen in hoofdstuk 2.

Nieuwe en gewijzigde infrastructuur kan, naast het verlies aan natuur, positieve en negatieve welvaartsaspecten voor de huishoudens in een gemeente hebben. Bij nieuwe of gewijzigde infrastructuur kunnen daarbij de volgende aspecten aan de orde komen:

- Geluid.
- Vrije zoninval.
- Vrije lichtinval.
- Uitzichtbeperking.
- Inkijk in eigen bezit.
- Trillingen.
- Bodemverontreiniging.
- Luchtverontreiniging.
- Veiligheid/ongevallen.
- Barrièrewerking.
- Congestie.
- Archeologische schade.
- Doorsnijding ecosystemen.
- Landschapsdoorsnijding.
- Ruimtebeslag.

***Geluid, vrije zoninval, vrije lichtinval, uitzichtbeperking, inkijk in eigen bezit, trillingen, bodemverontreiniging en luchtverontreiniging***

Deze aspecten kunnen spelen bij nieuwe of gewijzigde infrastructuur voor één of meerdere huishoudens in een gemeente. Voor al deze aspecten geldt de waardeverandering van de woning als gevolg van de wijziging van de infrastructuur als maatstaf voor de berekening van de verandering van de welvaart.

***Veiligheid/ongevallen***

Nieuwe wegen of een verandering in bestaande wegen zullen, uitzonderingen daargelaten, de veiligheid bevorderen en het aantal ongelukken reduceren. Dat nochtans ongelukken gebeuren is niet zozeer het gevolg van nieuwe of gewijzigde gemeentelijke infrastructuur maar meer een gevolg van een autonome toename van het verkeer of ongepast verkeersgedrag. In deze studie heeft het aspect veiligheid/ongelukken geen consequenties voor de veranderingen in de welvaart. In het algemeen zal het veiligheidsaspect bij door de gemeente aan te leggen infrastructuur eerder in positieve zin zich ontwikkelen dan in negatieve zin. De aanname is dus dat door een gemeente aan te leggen infrastructuur niet leidt

tot een toename van de onveiligheid/ongevallen zodat dit aspect niet wordt meegenomen in de berekeningen van de veranderingen in de welvaart.

### ***Barrièrewerking***

De barrièrewerking van infrastructuur kan betekenen dat gemeenschappen en voorzieningen verder uit elkaar komen te liggen en dat verkeer, waaronder voetgangers, een omweg moeten maken. Dit kan de welvaart van één of meerdere huishoudens in een gemeente beïnvloeden. De verandering in welvaart die hiervan het gevolg is wordt berekend aan de hand van het tijdverlies dat daardoor wordt geleden. Het tijdverlies is daarbij een gemiddelde van de extra tijd die benodigd is, berekend van een vast punt in de gemeente naar een vast punt (bedoeld als gemiddelde punten uit een scala van punten), om van het ene punt naar het andere punt te komen. Het tijdverlies wordt gemonetariseerd met behulp van de methode van de reistijdwaardering.

### ***Congestie***

Bij het aanleggen van wegen kan de congestie in het verkeer toe- of afnemen, los van een algemene toename van het verkeer. Congestie betekent tijdverlies waarbij dezelfde berekening geldt als bij de reistijdwaardering; maar nu als gevolg van stilstaan of langzamer rijden.

### ***Archeologische schade***

Bij de aanleg van infrastructuur kan archeologische schade ontstaan. Indien bij de aanleg van infrastructuur de overheid het noodzakelijk acht, voorafgaande of tijdens de aanleg, een archeologisch onderzoek te verrichten, wordt een dergelijk onderzoek op kosten van de provinciale overheid verricht. Wettelijk is de grondeigenaar verplicht een dergelijk onderzoek te gedogen. Eventuele schade die een grondeigenaar, opdrachtgever of aannemer door dit onderzoek leidt komt niet voor vergoeding in aanmerking. Deze eventuele schade dient tot de noodzakelijke kosten voor het aanleggen van de infrastructuur te worden gerekend. Het is daarbij minder relevant of de aannemer of de opdrachtgever deze kosten betaalt. Indien de aannemer deze kosten dient te betalen zal deze op zijn beurt immers deze kosten, als een noodzakelijk onderdeel van de kostprijs, doorberekenen aan de opdrachtgever. Zelden is, voor de aanvang van de aanleg van infrastructuur, met absolute zekerheid aan te geven of er al of niet kans bestaat archeologisch waardevolle zaken te "vernietigen". Indien er geen redelijk vermoeden van mogelijke archeologische schade is, dient nochtans een mogelijke "vernietiging" niet te worden uitgesloten. Het lijkt redelijk voor dit onbekende risico 0,5 % van de totale kostprijs voor het aanleggen van grotere infrastructurele werken "apart te zetten" en op te nemen als een welvaartsverlies voor alle huishoudens in een gemeente als fictieve compensatie van een mogelijk archeologisch verlies. Dit welvaartsverlies wordt berekend nadat de betreffende infrastructuur is gerealiseerd. De berekening geschiedt voor alle huishoudens in een gemeente zonder compensatie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. Deze berekening vindt overigens alleen plaats indien het infrastructuur betreft op een plaats waar daarvòòr geen infrastructuur bestond; dus met name voor plaatsen waar natuur wordt ingeruild voor infrastructuur.

### ***Doorsnijding ecosystemen***

Bij het aanleggen van wegen kunnen ook ecosystemen worden doorsneden. Veel hangt hierbij af van de plaatselijke situatie. In het algemeen kan worden gezegd dat bij het aanleggen van wegen op het gemeentelijke niveau een doorsnijding van (grotere) ecosystemen minder waarschijnlijk is. Het is nagenoeg onmogelijk dit aspect in monetaire termen uit te drukken. In deze studie wordt dan ook van dit aspect geabstraheerd.

### ***Landschapsdoorsnijding***

Door de aanleg van bijvoorbeeld een nieuwe weg in het buitenstedelijk gebied wordt in zijn algemeenheid een deel van het landschap doorsneden. Er kunnen daarbij visuele aspecten aan de orde zijn. Deze aspecten hebben een welvaartsverlagend effect voor de huishoudens van een gemeente, waarbij een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de huishoudens die vanuit hun woning daar direct of indirect zicht op hebben en andere huishoudens die incidenteel daarmee worden geconfronteerd. Voor deze laatste groep wordt de waarde van de woning niet beïnvloed; voor de eerste groep wordt de welvaartsdaling gebaseerd op de daling van de waarde van de woning.

### ***Ruimtebeslag***

Een bepaald infrastructureel werk legt beslag op de gemeentelijke ruimte. In deze studie wordt geen rekening gehouden met een mogelijk alternatief gebruik van de grond. De beslissing van de gemeentelijke overheid een bepaald infrastructureel werk toe te staan is voor deze studie een gegeven.

Naast de hierboven genoemde aspecten kunnen nog worden genoemd de eventuele verdroging of vernatting van de bodem, de verstoring van de bodem en de eventuele verandering van de grondwaterkwaliteit. Veelal zijn deze aspecten voor de huishoudens niet direct merkbaar en worden alsdan niet betrokken in de verandering van de waarde van de woning bij een verandering in de fysieke omgeving. In die zin beïnvloeden deze aspecten niet de welvaart van een huishouden. De waarde van de woning verandert immers niet. Indien deze aspecten wel bekend zijn wordt dit "doorgegeven" in de waarde van de woning.

### ***Economische structuur en werkgelegenheid***

De gemeentelijke activiteiten ten behoeve van de economische structuur zijn belangrijk voor de werkgelegenheid. Het betreft het creëren van bedrijfsterreinen en voorzieningen voor een adequaat winkelareaal. Een bedrijventerrein is een terrein dat volgens zijn bestemming bestemd en geschikt is voor gebruik door handel, nijverheid, commerciële en niet-commerciële dienstverlening en industrie. Nieuwe bedrijfsterreinen en uitbreiding van het winkelareaal kunnen additionele werkgelegenheid scheppen en additionele gemeentelijke inkomsten genereren als gevolg van het heffen van onroerende zaak belasting (OZB). Dat zijn de positieve elementen. Daarnaast zijn er consequenties voor de welvaart van de huishoudens met betrekking tot de infrastructuur, dus de inrichting van de ruimte, met de daaraan verbonden consequenties voor de welvaart van de huishoudens.

Een objectieve maatstaf voor de berekening van de verandering van de werkgelegenheid bij het ontwikkelen van nieuwe vestigingsplaatsen voor bedrijven, kantoren en winkels is het voor Nederland berekende gemiddelde aantal arbeidsplaatsen per ha. Het omgekeerde geldt voor het afstoten van deze vestigingsplaatsen, bijvoorbeeld een industrieterrein dat woongebied wordt. Daarnaast is er een correctie nodig voor eventuele verplaatsing van werkgelegenheid binnen een gemeente.

Het aanbod van vestigingsplaatsen is voor het grootste deel in handen van gemeenten. De gemeente maakt een bestemmingsplan, dat goedgekeurd moet worden door de provincie. Deze onderzoekt of het plan in overeenstemming is met het streekplan en binnen het ruimtelijk beleid van het Rijk past. Tevens toetst de provincie of het plan haalbaar is. De provincie heeft een coördinerende functie en probeert het regionale aanbod in al zijn segmenten af te stemmen op de regionale vraag.

De potentiële toename van kantoorgebonden werkgelegenheid kan bepaald worden aan de hand van het zogenaamde kantoorquotiënt: het gemiddelde ruimtegebruik (uitgedrukt in vierkante meters bruto vloeroppervlak - bvo) per werknemer. Van deze parameter zijn betrouwbare schattingen voorhanden, onder meer dankzij het CPB-project dat bekend staat als de Bedrijfslocatiemonitor. Het CPB acht het redelijk te rekenen met een kantoorquotiënt van 30 m<sup>2</sup> bvo per persoon.<sup>232</sup> De meest plausibele aanname omtrent de toekomstige ontwikkeling van het kantoorquotiënt is volgens de CBS dat de waarde niet zal veranderen.

Voor winkels en diverse voorzieningen kan het potentiële werkgelegenheidseffect ook worden bepaald aan de hand van het gemiddelde ruimtegebruik per werknemer. Voor de bedrijfstakken detailhandel en horeca is deze parameter door het CPB geschat op basis van de Enquête Regionale Bedrijfsontwikkeling van 1998. Het resultaat voor de detailhandel gevestigd in de Randstad varieert van gemiddeld 40 tot 80 m<sup>2</sup> per persoon, afhankelijk van het locatietype. Buiten de Randstad variëren de uitkomsten van gemiddeld 40 tot meer dan 100 m<sup>2</sup> per persoon. Een waarde van 60 m<sup>2</sup> per persoon is een voorzichtig uitgangspunt. Dit betekent dat de werkgelegenheid bij een uitbreiding van een locatie voor winkels en/of diverse voorzieningen met 10.000 m<sup>2</sup> is  $10.000/60 = 167$  arbeidsplaatsen. Afhankelijk van landsdeel en locatietype lopen de uitkomsten voor de bedrijfstak horeca uiteen van 60 tot 200 m<sup>2</sup> per persoon. Om toch te komen tot althans een tentatieve berekening van het potentiële werkgelegenheidseffect van deze categorie past het CPB een parameterwaarde van 100 m<sup>2</sup> per persoon toe. Een uitbreiding met 1.000 m<sup>2</sup> betekent  $1.000/100 = 10$  arbeidsplaatsen.

<sup>232</sup> Op kantoorlocaties worden kantoorquotiënten voor vijf afzonderlijke bedrijfstakken berekend. De gegevens hierover zijn ontleend aan een empirische studie van de Technische Universiteit Delft, in samenwerking met enkele projectontwikkelaars, het NEI en de Rijksgebouwendienst. Hierbij wordt onder kantoorquotiënten verstaan het bruto vloeroppervlak in vierkante meters per werknemer. Het bruto vloeroppervlak omvat de totale kantoorruimte exclusief vides, parkeerruimten en buitenruimten. Dit betekent dat een gemeente bij de aanleg van een kantoorlocatie ex-ante de verwachte additionele werkgelegenheid kan berekenen. Hierbij dient rekening te worden gehouden dat een kantoor meerdere étages kan betreffen en dat de buitenruimte van een kantoorpand niet is verdisconteerd in het benodigde bruto vloeroppervlak.

Voor het bepalen van de uitbreiding van de werkgelegenheid van industriële activiteiten wordt gebruik gemaakt van terreinquotiënten.<sup>233</sup> Terreinquotiënten worden gemeten in vierkante meter per persoon, waarbij het oppervlak betrekking heeft op de kavel. Het ruimtegebruik per werknemer hangt samen met het type product of het type activiteit, de prijsverhoudingen van de verschillende inputs (kapitaal, arbeid en grond) en de mate waarin substitutie tussen kapitaal en arbeid enerzijds en grond anderzijds mogelijk is. Zo is in de basismetaalindustrie het ruimtegebruik per werknemer veel hoger dan in de metaalproductenindustrie en is in de chemische basisproductenindustrie per werknemer meer ruimte nodig dan in de productie van chemische eindproducten. Grotere bedrijven gaan in het algemeen efficiënter met hun ruimte om. Er doen zich dus schaalvoordelen voor. Daarnaast speelt nog het feit, dat nieuwe bedrijven bij vestiging op een bedrijventerrein alvast ruimte reserveren om hun productie te kunnen uitbreiden. Na verloop van tijd loopt dan het ruimtegebruik per eenheid product terug. Uit de door het CPB ontwikkelde Bedrijfslocatiemonitor kan worden afgeleid dat voor bedrijventerreinen de terreinquotiënten, dat wil zeggen het aantal m<sup>2</sup> benodigd terrein bij het vervullen van één arbeidsplaats in de industriële sector, geschat kan worden op 270 m<sup>2</sup> per werknemer (exclusief zeehavens en exclusief chemische basisproductenindustrie). Dit betekent dat een gemeente die een industrieterrein aanlegt, zonder van tevoren te weten welke branches zich daar zullen vestigen, ex-ante kan uitgaan van een werkgelegenheid per ha op dit bedrijfsterrein van  $100.000/270 = 37$  arbeidsplaatsen per ha.

Er is een onderscheid tussen tijdelijke en structurele werkgelegenheidseffecten. De eerste categorie houdt verband met de bouwactiviteiten in een projectgebied; deze effecten houden op te bestaan na oplevering van het project. In deze studie blijven deze effecten buiten beschouwing. Het totale structurele werkgelegenheidseffect is te verdelen in drie componenten.

---

<sup>233</sup> De methode die werkt met terrein- en kantoorquotiënten is ontwikkeld om de toekomstige ruimte vraag naar bedrijfsterrinen en kantoorlocaties voor een bepaalde regio te voorspellen. Deze ruimte vraag gaat uit van de veronderstelling, dat de omvang van de (beroeps)bevolking en/of werkgelegenheid bepalend is voor de grootte van de ruimte vraag. De toekomstige ruimte vraag van bedrijven wordt berekend als het product van het terreinquotiënt, de huidige verhouding tussen terreinoppervlak en (beroeps)bevolking dan wel werkgelegenheid, en de voorspelde (beroeps)bevolking dan wel voorspelde werkgelegenheid. Er wordt dus een positief en lineair verband tussen werkgelegenheid en ruimtebeslag verondersteld. De werkgelegenheidstoename leidt tot een toename van de ruimte vraag. Daarnaast leiden verplaatsingen van werkgelegenheid tot een extra ruimte vraag op de plaats van bestemming en tot het vrijkomen van ruimte op de oorspronkelijke locatie. Verder wordt aangenomen, dat een gedeelte van de werkgelegenheidsgroei (namelijk 20%) in-situ-werkgelegenheidsgroei is. Dit is de werkgelegenheid die een bedrijf op de bestaande kavel kan realiseren en waarvoor dus geen extra ruimte behoeft te worden gereserveerd. De overige 80% wordt opgenomen in de ruimte raming. De totale ruimte vragende werkgelegenheid bestaat dan uit de ex-situ-werkgelegenheidsgroei en die van verplaatste respectievelijk nieuwe bedrijven. Deze wordt verdeeld over kantoor- en niet-kantoorlocaties. Door vermenigvuldiging van de werkgelegenheid per locatietype en bedrijfstak met de desbetreffende terreinquotiënten wordt de bruto vraag naar bedrijventerreinen en kantooroppervlak verkregen. Het ruimtegebruik per werknemer kan in de tijd gezien variëren. Zo kan bij een toenemende bedrijfsomvang zuiniger gebruik van ruimte optreden. Daarnaast is het ook denkbaar dat ten gevolge van veranderingen in de relatieve prijzen van productiefactoren substitutie effecten optreden, waardoor ook het ruimtegebruik per werknemer verandert. Verder is denkbaar dat de autonome ontwikkeling van de ruimteproductiviteit afwijkt van die van de arbeidsproductiviteit. Tenslotte kunnen wijzigingen in de sectorstructuur invloed uitoefenen op het ruimtegebruik per werknemer. Zo heeft de overgang naar hoogwaardiger productie in de industrie een temperend effect op de stijging van de ruimte vraag. De fysieke productie, die mede bepalend is voor de vraag naar ruimte, groeit dan minder. De netto ruimte vraag is dan gelijk aan de bruto vraag minus de door verplaatsingen vrijgekomen ruimte.

De eerste betreft de verplaatsing van arbeidsplaatsen binnen een gemeente; de tweede component betreft het vervullen van nieuwe arbeidsplaatsen door werknemers vanuit de gemeente en de derde component betreft het vervullen van nieuwe arbeidsplaatsen door werknemers van buiten de gemeente. De eerste component schiept geen additionele werkgelegenheid in een gemeente. De tweede component doet dit wel en wordt dan ook gezien als welvaartsverhogend voor de huishoudens in een gemeente. Hetzelfde geldt voor de derde component op basis van de gedachte van de reciprociteit tussen gemeenten. Dat wil zeggen dat huishoudens in een gemeente ook profiteren van werkgelegenheid in de omliggende gemeenten. Aangenomen kan worden dat dit gebeurt tussen de gemeenten in gelijke mate en in relatie tot de grootte van het aantal inwoners in een gemeente. De omliggende gemeenten kunnen ook buitenlandse gemeenten zijn.

Om een bedrijfsterrein of kantoorlocatie te kunnen ontwikkelen, moet een gemeente kosten maken, zoals aanleg- en beheerskosten en eventuele verwervingskosten. Afgezien van werkgelegenheidseffecten, en andere positieve en negatieve welvaartseffecten, bestaan de baten voor de gemeente als aanbieder van bedrijventerrein uit de opbrengsten van de verkoop van het terrein, maar ook uit meer inkomsten uit hoofde van de gemeentelijke onroerendgoed belasting (OZB). Extra bedrijvigheid kan bovendien resulteren in groei van het inwonertal en daarmee in een hogere uitkering uit het gemeentefonds. De kosten van de ontwikkeling van een bedrijventerrein wordt soms niet vertaald in de prijs die een gemeente per vierkante meter bedrijventerrein vraagt, en ligt in Nederland gemiddeld zelfs iets onder de kostprijs. Bij een ruim aanbod van gelijksoortige locaties kan de marktmacht van vragers er toe leiden, dat bij vestiging van een bedrijf aanbieders (gemeenten) tegen elkaar worden uitgespeeld. Dit kan leiden tot beleidsconcurrentie tussen gemeenten en tot relatief lage grondprijzen voor bedrijven. Bij de berekening van de verandering van de welvaart komt dit alleen indirect aan de orde bij de ontwikkeling van de financiële positie van een gemeente.

In deze studie wordt naast het bovenstaande, in grote lijnen, de systematiek zoals toegepast door het CPB<sup>234</sup> bij het maken van kosten-baten analyses (KBA's) gevolgd. De hoofdlijnen, voorzover ook relevant in deze studie, zijn daarbij de volgende punten:

- De verhoogde capaciteit van een weg levert transportbaten op in de vorm van reistijdverkortung en verhoogde punctualiteit. Naast de welvaartswinst van de reistijdverkortung is er een voordeel voor bedrijven en bewoners op en nabij de weg. Dit voordeel komt tot uitdrukking in de grondwaardestijging of waardestijging van panden. Van de welvaartswinst die verhoogde punctualiteit met zich meebrengt wordt door het CPB geen schatting gemaakt.
- In zijn algemeenheid stelt het CPB dat het berekenen van de welvaartswinst tengevolge van de eventuele verhoging van de stedelijke kwaliteit bij de uitvoering van een project een complexe en tijdrovende aangelegenheid is. In KBA's wordt het berekenen van deze eventuele welvaartswinst dan ook niet toegepast.

---

<sup>234</sup> Zie bijvoorbeeld: CPB, "Kengetallen kosten-batenanalyse project Zuidas Amsterdam", No 44, December 2003.

- Verder stelt het CPB dat de indirecte effecten, dat wil zeggen effecten die zich manifesteren op andere markten dan de markten waarop het project zelf aangrijpt niet altijd leiden tot een verandering van de maatschappelijke welvaart. In de literatuur is aangetoond, dat overbrengingsmechanismen in het geheel geen additionele welvaartseffecten naast de directe effecten opleveren indien sprake is van perfecte marktwerking. In dat geval leidt het optreden van indirecte effecten uitsluitend tot herverdeling van directe effecten. De mogelijkheid van additionele welvaartseffecten doet zich alleen voor indien het project aangrijpt op imperfecte markten. Zulke welvaartseffecten kunnen positief of negatief zijn. Volgens recent onderzoek aan de hand van ruimtelijke evenwichtsmodellen is in het algemeen sprake van een netto welvaartswinst, maar deze winst is klein in verhouding tot de directe effecten.
- Het CPB houdt geen rekening met eventuele verkeersvertraging die kan optreden ten gevolge van bouwactiviteiten. Hetzelfde geldt voor een verandering van de regionale pendel en de regionale woningmarkt.
- In zijn algemeenheid constateert het CPB dat de nationale werkgelegenheidseffecten bij de uitvoering van een project niet of nauwelijks te verwachten zijn. Dit sluit het optreden van een substantieel regionaal werkgelegenheidseffect echter allerminst uit. Bezien vanuit Nederland als totaliteit is er vaak alleen sprake van een toename van de werkgelegenheid bij de vestiging van buitenlandse bedrijven in Nederland. De maatschappelijke welvaartsverandering die vestiging van buitenlandse werknemers met zich meebrengt, bestaat uit de netto bijdrage van deze nieuwe werknemers aan de schatkist. Deze is waarschijnlijk klein, mogelijk zelfs nul.
- De vestiging van bedrijven zal een stimulerend effect hebben op de werkgelegenheid van toeleverende bedrijven in de regio. Dit wordt het achterwaartse effect genoemd. Voor kantoorvestigingen is dit effect zeer beperkt. Bekend is verder dat het merendeel van de bedrijfsverplaatsingen in Nederland de gemeentegrenzen niet overschrijdt. Het SCP gaat uit van 60 % bedrijfsverplaatsingen binnen een gemeente.

De toerekening van alle welvaartseffecten, de aanleg en wijziging van de infrastructuur betreffende, geschiedt aan één of meerdere huishoudens van een gemeente zonder een correctie voor het huishoudinkomen en voor de grootte van het huishouden.

### ***Woningen en woningbouw***

Huisvesting is een primaire levensbehoefte. Artikel 22 van de grondwet maakt bevordering van voldoende woongelegenheden daarom tot onderwerp van overheidszorg.<sup>235</sup> De overheid fungeert niet als opdrachtgever voor woningbouw. De zorg voor voldoende woningen voor

---

<sup>235</sup> Artikel 22, lid 2: "Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid." De bevordering van voldoende woongelegenheden is een taak die ziet op een van de primaire levensbehoeften van de mens. De term 'voldoende woongelegenheden' die dit artikel bezigt, betreft niet alleen een voldoende aantal woningen, maar eveneens de kwaliteit van de woningen.



de laagstbetaalden wordt overgelaten aan woningcorporaties, waarvan de instelling per wet is geregeld.

De woningbouw kent een groot aantal voorschriften en regelingen zoals: Bouwbesluit, Wet Milieubeheer, Wet Bodembescherming, Woningwet, Gemeentelijke Bouwverordening, Vestigingswet, Wet op Ruimtelijke Ordening, Welstandsbepalingen, Huisvestingswet, Huurprijzenwet, et cetera. De belangrijkste regelgeving voor de woningnieuwbouw is de Woningwet. Deze wet stelt een kader waarin diverse bouwtechnische voorschriften en eisen met betrekking tot omgevingsfactoren via het Bouwbesluit en de gemeentelijke Bouwverordeningen en -vergunningen aan bouwwerken kunnen worden opgelegd. Daarnaast geeft de wet ook richtlijnen omtrent de uitvoering van het huisvestingsbeleid. Voorts regelt de Woningwet ook de instelling van woningcorporaties. Het Bouwbesluit is een Algemene Maatregel van Bestuur op grond van de Woningwet. Het Bouwbesluit legt een aantal uniforme bouwtechnische voorschriften op ten aanzien van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en naar verwachting in de toekomst ook ten aanzien van het milieu.

Op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening bepaalt uiteindelijk het gemeentelijke bestemmingsplan de gebruiksmogelijkheid van een stuk grond. Binnen de gestelde Rijkskaders speelt de gemeentelijke overheid een belangrijke rol bij de invulling van het aanbod van nieuwbouwwoningen, ook in de vrije koopsector. De gemeente legt het bestemmingsplan vast, en regelt de bebouwingsdichtheid en de verdeling naar woningtypen op een locatie. Ook stelt zij kwaliteitseisen aan de woning bij de gunning van een nieuwbouwproject. Bovendien bepaalt zij in samenspraak met de projectontwikkelaar of private eigenaar de uiteindelijke vormgeving van de woning op hoofdlijnen. Veelal worden ook afspraken gemaakt over de prijzen van de huizen. De reden voor de gemeentelijke bemoeienis is o.a. de zorg voor de ruimtelijke kwaliteit van nieuwe woonwijken en de zorg voor voldoende betaalbare woningen.

Het CPB stelt over woningbouw en welvaart o.a. het volgende:<sup>236</sup>

"Bij de maximering van de maatschappelijke welvaart is niet alleen de welvaart van koper en verkoper van belang, maar ook die van andere economische subjecten. De bouw van een woning kan bijvoorbeeld de welvaart van andere burgers verminderen doordat de door hen gewaardeerde open ruimte afneemt. Via dergelijke externe effecten kan woningbouw een negatief effect hebben op de maatschappelijke welvaart. Het is echter een probleem voor de overheid om de positieve maatschappelijke waardering van open ruimten en andere externe effecten af te wegen tegenover individuele woonwensen. Voor zover dit overheidsoptreden de negatieve externe effecten<sup>237</sup> op efficiënte wijze vermindert, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en milieu, leidt dit tot een verhoging van de maatschappelijke welvaart. Binnen de gestelde Rijkskaders speelt de gemeente een belangrijke rol bij de invulling van het aanbod van nieuwbouwwoningen. De gemeente heeft deze rol omdat zij wijzigingen in het bestemmingsplan vaststelt, grond in bouwrijpe vorm uitgeeft en bouwvergunningen verstrekt. Aan de sterke mate van overheidsingrijpen

<sup>236</sup> CPB, "Woningbouw, Tussen markt en overheid", Den Haag, 1999.

<sup>237</sup> De aanschaf van een goed heeft externe effecten wanneer deze aanschaf de welvaart van andere economische subjecten beïnvloedt zonder dat hiervoor compensatie plaatsvindt. De bouw van een nieuwe woning kan bijvoorbeeld een negatief effect hebben op de welvaart van andere burgers doordat de open ruimte, die deze burgers positief waarderen, kleiner wordt. Het gaat in een dergelijke analyse dus om de maatschappelijke welvaart.

ligt de gedachte ten grondslag dat op de nieuwbouwmakrt sprake is van marktfalen. Zogenaamde externe effecten van de nieuwbouw op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, sociale doelstellingen, veiligheid en milieu zijn niet of onvoldoende in marktprijzen verdisconteerd, en kunnen leiden tot overheidsingrijpen ter verhoging van de maatschappelijke welvaart. Met betrekking tot het overheidsingrijpen vanwege externe effecten kunnen geen conclusies worden getrokken, omdat niet vastgesteld kan worden of dit ingrijpen leidt tot een verhoging van de maatschappelijke welvaart."

Het CPB meent dat de positieve en negatieve welvaartseffecten niet tegenover elkaar kunnen worden gesteld om daarna het saldo van de verandering van de welvaart te bepalen. In deze studie worden positieve en negatieve effecten afzonderlijk bezien. Voor een individueel huishouden kan het welvaartseffect positief, negatief of neutraal zijn.

### ***Recreatie en groen voorzieningen***

Bij het aanleggen van nieuwe of gewijzigde recreatie- of groenvoorzieningen profiteren huishoudens daarvan vanwege de gebruiksmogelijkheid, het bestaan er van en/of de waardeverandering van de woning. Het welvaartseffect is gelijk aan de middelen benodigd voor het aanleggen of aanpassen van de recreatie- of groenvoorziening. Bij een grote voorziening is de welvaartsverandering voor alle huishoudens van een gemeente zonder correctie voor het inkomen en de grootte van het huishouden, gelijk aan de totaal uitgegeven middelen gedeeld door het aantal huishoudens plus de eventuele waarde vermeerdering of vermindering van de woning. Voor kleinere voorzieningen geldt dat deze worden toegerekend aan huishoudens wonende binnen een zekere afstand van deze voorziening plus de eventuele waardevermeerdering of -vermindering van de woning zonder een correctie voor het inkomen en voor de grootte van het huishouden.

Het kan dus voorkomen dat een gemeentelijke aanleg van een recreatie- of een groenvoorziening meer welvaart genereert dan de middelen die voor deze aanleg worden aangewend. Dat is dan een niet als zodanig bedoeld neveneffect. Het tegenovergestelde kan zich uiteraard ook voordoen, doch is in het geval van de aanleg van een groenvoorziening minder waarschijnlijk.

### ***Toerisme***

Infrastructurele voorzieningen ten behoeven van het toerisme kunnen de welvaart van de huishoudens in een gemeente beïnvloeden. Toerisme op zich heeft geen welvaartsconsequenties voor de huishoudens in een gemeente. De huishoudens in een gemeente kunnen niet worden gezien als toerist in de eigen gemeente. Dit is wel het geval indien er ten behoeve van het toerisme door een gemeente infrastructurale voorzieningen worden gerealiseerd. In dat geval dient te worden bezien in hoeverre bepaalde voorzieningen tevens ten goede komen aan de huishoudens in een gemeente. Dat kan ook een uitbreiding van de werkgelegenheid zijn. De berekening van een verandering van de welvaart geschiedt op dezelfde basis als voor de overige infrastructurale werken inclusief de eventuele positieve effecten voor de werkgelegenheid.

Voor alle hierboven genoemde onderwerpen waarbij de welvaart van de huishoudens in een gemeente stijgt als gevolg van de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen, althans nieuw voor de betreffende gemeente, stijgt de welvaart van de huishoudens met het gemiddelde salaris

voor een arbeidsplaats als gevolg van het creëren van gemeentelijke voorzieningen die zorgen voor een additionele arbeidsplaats. De toerekening geschiedt zonder een correctie voor de grootte van het huishouden en zonder correctie voor het inkomen.

### ***Samenvatting***

Voor het beleidsterrein "Ruimtelijke ordening" geldt in eerste instantie dat een verandering van het saldo de welvaartsverandering voor de huishoudens bepaalt zonder een correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. Daarnaast spelen een aantal aparte factoren.

De grens voor de berekening van de positieve en negatieve welvaartsaspecten voor een individueel huishouden als gevolg van de aanleg of veranderingen in de infrastructuur is 350 meter in binnenstedelijk gebied en 600 meter in buitenstedelijk gebied, gemeten vanuit de woning van een huishouden tot aan de betreffende aanleg of verandering in de infrastructuur.

Als maatstaf voor de verandering van de welvaart wordt voornamelijk de verandering van de waarde van woningen genomen en in voorkomende gevallen de verandering in reistijden.

De verandering van de welvaart dient te worden berekend bij de vaststelling van een bestemmingsplan op basis van de compensatiegedachte.

Een objectieve maatstaf voor de berekening van de verandering van de werkgelegenheid bij het ontwikkelen van nieuwe vestigingsplaatsen voor bedrijven, kantoren en winkels is het voor Nederland berekende gemiddelde aantal arbeidsplaatsen per ha. De potentiële toename van kantoorgebonden werkgelegenheid is 30 m<sup>2</sup> per werknemer. Voor winkels en diverse voorzieningen 60 m<sup>2</sup> per werknemer. Voor de horeca 100 m<sup>2</sup> per werknemer. Voor industriële activiteiten 270 m<sup>2</sup> per werknemer.

Een nieuwe weg levert transportbaten op in de vorm van reistijdverkorting.

Bij nieuwe of gewijzigde infrastructuur wordt geen rekening gehouden met een eventuele verhoging van de stedelijke kwaliteit en met indirecte effecten.

Het welvaartseffect bij de aanleg van nieuwe of gewijzigde recreatie- en groenvoorzieningen is gelijk aan de middelen benodigd voor het aanleggen of aanpassen van de recreatie- of groenvoorziening plus de eventuele waardevermeerdering of -vermindering van de woning zonder een correctie voor het inkomen en voor de grootte van het huishouden.

De welvaart van de huishoudens in een gemeente stijgt met het gemiddelde salaris voor een additionele arbeidsplaats in de private sector welke het gevolg is van het beleid van de gemeentelijke overheid, bijvoorbeeld via het vaststellen van een bestemmingsplan waarbij de mogelijkheid voor het realiseren van bedrijven mogelijk wordt gemaakt.

### ***Openbare orde en veiligheid***

Het beleidsterrein openbare orde en veiligheid betreft o.a. voorzieningen als de brandweer, rampenbestrijding, bepaalde vergunningen en verordeningen en camerabewaking. Een beleidswijziging kan een verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente betekenen.

In het algemeen gezegd zullen de brandweer en de rampenbestrijding in een gemeente voldoen aan de wettelijke eisen en aangepast zijn aan de grootte van een gemeente. Terzake mag een huishouden uitgaan van een zo doelmatige mogelijke uitvoering van dergelijke diensten. In die zin beïnvloedt een eventuele wijziging in het beleid en de uitvoering van deze diensten de welvaart van de huishoudens niet. Dit tenzij er, als gevolg van een beslissing van een gemeentelijke overheid, een dermate grote verandering in de diensten van deze organisaties optreedt dat van een duidelijke welvaartsverandering van de huishoudens in een gemeente sprake is. In de praktijk zal dit weinig of niet voorkomen.

NYFER heeft een interessante studie uitgebracht over de maatschappelijke baten die voortvloeien uit een veiliger stad als gevolg van gemeentelijk beleid.<sup>238</sup> NYFER stelt daarbij o.a.:

"Mensen houden in hun woongedrag rekening met de kenmerken van een stad of dorp. Als een stad er mooi uitziet, goed bereikbaar is, veel voorzieningen biedt en veilig is, wordt zo'n stad aantrekkelijk gevonden om in te wonen. Als veel mensen dan in zo'n stad willen (blijven) wonen, neemt daar de vraag naar huizen toe en dus de prijs. Verschillen in huizenprijzen tussen steden worden veroorzaakt door allerlei verschillende kwaliteitskenmerken die mensen in hun afweging betrekken, waarvan veiligheid er naar verwachting één is. Door middel van econometrisch onderzoek (cross-sectie-analyse) naar factoren die huizenprijzverschillen verklaren kan vervolgens worden afgeleid wat het relatieve belang van veiligheid ten opzichte van andere verklarende factoren is. Deze methode staat onder economen bekend als de hedonische prijsmethode."

Volgens NYFER heeft het aantal geweldsmisdrijven een significant negatieve invloed op de vraag naar woningen (of omgekeerd: het veiligheidsniveau heeft een significant positieve invloed op de vraag naar huizen in een bepaalde stad). Nederlandse huishoudens zijn bereid meer voor hun huis te betalen als dat in een veilige stad staat. Als het aantal misdrijven daalt dan wordt de vraag naar huizen in een bepaalde gemeente groter en bij een gelijkblijvend aanbod stijgen daardoor de prijzen van huizen. NYFER berekent dat indien Utrecht een stad zou zijn zonder geweld de totale waarde van de huizen zou stijgen met € 1,3 miljard. Ieder procent structurele afname van het aantal misdrijven per jaar staat gelijk aan een welvaartswinst van € 13 miljoen.

Hierbij moet worden aangetekend dat de aanname is dat het geweld in andere steden constant blijft en dat de jaarlijkse kosten om het geweld (de misdaad) tot nul te reduceren van de bovengenoemde welvaartswinst moeten worden afgetrokken.<sup>239</sup>

<sup>238</sup> NYFER, "De maatschappelijke baten van een veilige stad", Breukelen, juni 2004.

<sup>239</sup> Op basis van de analyse doet NYFER ook uitspraken over het relatieve belang van veiligheid ten opzichte van andere kenmerken (en beleidsterreinen) in een stad. Zo blijken factoren als het museumaanbod, het bibliotheekaanbod en binnenstedelijk groen niet significant van invloed op de woonplaatskeuze van huishoudens. Het aanbod aan theateroptredens blijkt wel significant van invloed: voor een huis in een stad waar jaarlijks één voorstelling meer plaatsvindt dan in een andere stad is de woonconsument bereid gemiddeld € 9 meer te betalen, zo blijkt uit de analyse. In Utrecht zijn jaarlijks zo'n tweeduizend optredens zodat de maatschappelijke waarde van het aanbod van podiumkunsten geschat kan worden op € 1,8 miljard.

Voor deze studie wordt voor de berekening van de verandering van de welvaart het saldo (verschil tussen lasten en baten) tussen het jaar  $t_0$  en het jaar  $t_1$  genomen. De reden hiervoor is dat een daling of stijging van het geweld in zijn algemeenheid gelijkmatig over Nederland gespreid zal zijn waardoor het door NYFER geconstateerde effect zich niet zal voordoen. Daarnaast is de invloed van veel gemeenten op het beleid van de politie veelal beperkt tot zeer beperkt.

De berekening van de veranderingen in de welvaart van de huishoudens als het gaat om verordeningen is het best weer te geven met een voorbeeld. Stel dat een gemeentelijke overheid het verbiedt om tussen 22.00 uur en 07.00 uur geluid te produceren, anders dan nodig is in het kader van de mobiliteit en voor zakelijke doeleinden. Op de overtreding is een boete gesteld van € 30 per overtreding. De schatting is dat een gemiddeld huishouden, binnen de aangegeven tijdsperiode, per jaar vijfmaal wordt gehinderd door geluid met een gemiddelde duur van drie minuten. Gemiddeld per huishouden dus per jaar vijftien minuten hinderlijk geluid. De verwachting is verder dat het produceren van geluid op de betreffende uren zal afnemen met 50 %, en dat 1 % van de overtredingen daadwerkelijk zal worden beboet. Voor het objectiveren van de berekening van de welvaartsverandering is het nodig dat de effecten van het produceren van geluid worden gewaardeerd in geld. Het aanhoren van ongewenst geluid kan in geldelijke zin gelijkwaardig worden gesteld met de prijs voor hooggekwalificeerd amusement, zijnde € 15 per uur. De hinder voor een huishouden neemt af met zeveneneenhalve minuut per jaar. In monetaire termen betekent dit een welvaartsstijging per huishouden van  $7,5/60 * € 15 = € 1,88$ . Daarnaast wordt de vrijheid om geluid te produceren voor alle huishoudens beperkt. Voor de huishoudens betekent dat een welvaartsverlies. De "vrijheid" om nochtans geluid te produceren kan worden "gekocht" met de kans om een boete te moeten betalen. Het welvaartsverlies is daarom gelijk aan het betalen, in een voorkomend geval, van de boete. De kans op een boete is het aantal gevallen in de uitgangssituatie van het produceren van geluid maal de kans op het daadwerkelijk moeten betalen van een boete. Deze berekening levert een welvaartsverlies op voor een gemiddeld huishouden van (vijfmaal geluidsoverlast per jaar) \* (1 % pakkans) \* (de vastgestelde boete van € 30) is € 1,50 per huishouden per jaar. De netto welvaartsstijging is € 1,88 - € 1,50 = € 0,38. De toerekening betreft alle huishoudens zonder correctie voor het inkomen en de grootte van het huishouden.

### ***Samenvatting***

Voor het beleidsterrein "Openbare orde en veiligheid" is de verandering van het saldo de maatstaf voor het berekenen van de verandering van de welvaart zonder correcties voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. Gemeentelijke verordeningen zijn een apart onderwerp in de berekeningen van de veranderingen van de welvaart.

### ***Milieu***

Dit beleidsterrein betreft afvalverwijdering en -verwerking, riolering, waterzuivering en milieubeheer, overige reiniging, waterhuishouding, educatie milieu, onderzoeken milieu, milieusaneringen en ongedierte. Alle huishoudens hebben te maken met het beleidsterrein milieu. In zijn algemeenheid worden voor deze aspecten kostendekkende tarieven door een

gemeente geheven. In dergelijke gevallen is de welvaartswinst door een beter milieu gelijk aan het welvaartsverlies door het betalen voor de gemeentelijke voorzieningen die dat betere milieu mogelijk maken. Soms is een gemeente gebonden aan beleidsuitgangspunten van de rijksoverheid, de provincie en waterschappen. Milieu is een voorbeeld waarbij de huishoudens betalen voor een geïndividualiseerde gemeentelijke dienst. Dat wil zeggen het individuele huishouden betaalt in een één op één relatie de kosten. In deze studie wordt dat gezien als een welvaartsneutrale activiteit. Het betalen wordt gezien als welvaartsverlagend, het ontvangen van de service als welvaartsverhogend en het saldo wordt op nul gesteld. Onder de aanname dat de gemeente hierbij op een doelmatige wijze te werk gaat heeft dit geen welvaartsconsequenties voor de huishoudens. Mocht daar nochtans reden voor zijn dan geschiedt de toerekening aan alle huishoudens.

### ***Samenvatting***

De huishoudens in een gemeente betalen voor de gemeentelijke diensten op het gebied van het milieu. De aanname is dat de huishoudens hiervoor een kostendekkend tarief betalen. Het beleidsterrein "Milieu" heeft geen welvaartsconsequenties voor de huishoudens.

### ***Sport***

Veranderingen in de voorziening voor de sport hebben consequenties voor de welvaart van de huishoudens in een gemeente. Indien het een algemene verbetering of vermindering voor de sport betreft heeft de verandering van de welvaart betrekking op alle huishoudens, In principe zijn voorzieningen voor sport beschikbaar voor alle huishoudens in een gemeente. Indien het een verandering betreft voor een bepaalde sport of een vereniging gaat het directe negatieve of positieve effect, in eerste instantie, naar de huishoudens die aan een bepaalde sport of een bepaalde vereniging deelnemen. Voor de toedeling van de verandering van de welvaart wordt uitgegaan van het normale ledenaantal voor een bepaalde sport of vereniging. Deze gedachte is gebaseerd op het begrip "normaal" zoals dit wordt gebruikt in de bedrijfseconomie om de kostprijs van een bepaald product of een dienst te berekenen.<sup>240</sup> Indien een gemeente bijvoorbeeld besluit aan een voetbalvereniging een extra structurele jaarlijkse exploitatie subsidie van € 10.000 te verstrekken en het normale ledental van een voetbalvereniging in de categorie waarin deze voetbalvereniging speelt is 400, dan is de berekening van de verandering van de welvaart van de huishoudens als volgt: Welvaartsverandering per huishouden met één of meer leden  $(€ 10.000)/400 = € 25,00$ . Indien een bepaald huishouden meer dan 1 lid kent wordt dit bedrag vermenigvuldigd met het aantal leden in een bepaald huishouden. Daarnaast is er een correctie voor het huishoudinkomen. Indien het een éénmalige extra exploitatiesubsidie betreft dan stijgt de welvaart in het jaar dat deze subsidie wordt uitgekeerd en wordt verlaagd in het daarop volgende jaar. Indien het een investeringssubsidie betreft vindt de berekening van de verandering van de welvaart plaats op basis van het nut van deze éénmalige investeringssubsidie.

<sup>240</sup> Indien niet wordt uitgegaan van het normale ledenbestand kunnen welvaartsconsequenties een grote vertekening vertonen in bijvoorbeeld een vereniging met zeer weinig of juist zeer veel leden.

***Samenvatting***

In eerste instantie is de verandering van het saldo de maatstaf voor het berekenen van een verandering van de welvaart. Indien het een algemene verbetering of vermindering voor de sportvoorzieningen betreft heeft de verandering van de welvaart betrekking op alle huishoudens met een correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. Indien het een verandering betreft voor een bepaalde sport of een vereniging gaat het directe negatieve of positieve effect naar de huishoudens die aan een bepaalde sport of een bepaalde vereniging deelnemen.

***Cultuur***

Het beleidsterrein cultuur bevat vormingswerk, oudheid/musea, openbare bibliotheek, theater, et cetera. Veranderingen in de voorzieningen voor cultuur kunnen welvaartsconsequenties hebben. In principe kunnen alle huishoudens in een gemeente profiteren van het gemeentelijke voorzieningenaanbod voor cultuur. Het ene huishouden zal daar meer gebruik van maken dan een ander huishouden. Ook zal het gebruik per huishouden in de tijd gezien variëren. In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld bij subsidies op theater en muziekuitvoeringen, zou kunnen worden gesteld dat de hogere inkomens daarvan meer profiteren dan de lagere inkomens, omdat hogere inkomens meer gebruik zouden maken van het theater en bepaalde muziekuitvoeringen. De vraag is dan of het gebruik van de cultuurvoorzieningen wordt bepaald door de financiële mogelijkheden van een huishouden of door interesse voor cultuur. In de eerste plaats zal het toch de interesse zijn die het gebruik van de cultuurvoorzieningen bepaalt. Het lijkt nochtans redelijk de berekening van de welvaartsconsequenties toe te rekenen aan alle huishoudens in een gemeente met een correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

Daarnaast kunnen er infrastructurele consequenties zijn die de welvaart van de huishoudens beïnvloeden. Deze laatste consequenties worden berekend onder het beleidsterrein ruimtelijke ordening.

***Samenvatting***

De maatstaf voor het berekenen van een verandering van de welvaart is een verandering van het saldo met een correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

***Kunst***

Veranderingen in de voorzieningen voor kunst kunnen consequenties voor de welvaart hebben. De welvaart van de huishoudens kan stijgen of dalen door het realiseren of verwijderen van een kunstwerk binnen het publieke domein en op alle andere terreinen de kunst betreffende. Kunst is bedoeld voor alle huishoudens in een gemeente zonder correctie voor het inkomen en de grootte van het huishouden. Kunst kan door een gemeente op diverse manieren door een gemeente worden behartigd. Een gedeelte is daarbij te zien als jaarlijkse exploitatie, o.a. voor het betalen van rente en aflossing op aangelegene leningen ten behoeve van aanschaffingen de kunst betreffende, en een gedeelte als een uitbreiding van het aantal kunstwerken in het publieke domein. Normaal gesproken vindt er in een gemeente elk jaar een zekere uitbreiding van het kunstbezit voor het publieke domein

plaats. 5 % van het saldo wordt dan ook gezien als welvaartsverhogend voor de huishoudens. Daarnaast wordt de verandering van de welvaart voor het beleidsterrein kunst berekend op basis van een verandering van het saldo. De verandering van de welvaart wordt berekend zonder correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

### ***Samenvatting***

Normaal gesproken vindt er in een gemeente elk jaar een zekere uitbreiding van het kunstbezit voor het publieke domein plaats. 5 % van het saldo wordt dan ook gezien als welvaartsverhogend voor de huishoudens. Daarnaast wordt de verandering van de welvaart voor het beleidsterrein kunst berekend op basis van een verandering van het saldo. De verandering van de welvaart wordt berekend zonder correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

### ***Sociale zaken***

Dit betreft de algemene bijstandswet (ABW), armoedebeleid, arbeidsmarktbeleid, sociale werkvoorziening en uitstroombetovordering. Werkgelegenheid is een belangrijk aspect voor de welvaart van de huishoudens in een gemeente. (Financiële) ondersteuning van huishoudens door middel van sociale voorzieningen wordt steeds meer gezien als een "tussenstation" naar werk. Voor de "normale" bijstandsverlening bestaan dwingende voorschriften van de rijksoverheid. De beleidsvrijheid van een gemeente is beperkt tot de zogenaamde bijzondere bijstand. Alleen deze bijzondere bijstand wordt in de berekening van de veranderingen van de welvaart voor de huishoudens betrokken. Veranderingen in de (financiële) voorziening hebben consequenties voor de welvaart van de huishoudens die daarvan gebruik maken. Voor zover het directe financiële steun betreft geschiedt de toerekening van de verandering voor 100 % aan de gebruikers zonder correctie voor de grootte van het huishouden en zonder correctie voor het inkomen. De aanname is dat aspecten als huishoudinkomen en grootte van het huishouden reeds zijn verdisconteerd in de hoogte van de financiële ondersteuning.

Op 1 januari 2004 is de wet Werk en Bijstand in werking getreden. Met deze wet is de bevordering van de uitstroom uit de bijstand naar regulier werk een gemeentelijke taak geworden. Slaagt een gemeente erin om veel mensen uit de bijstand te laten stromen dan is daar voor een gemeente een financieel voordeel mee te behalen. Slaagt een gemeente daar niet in dan is dat nadelig voor de gemeentebegroting. Het is bedoeld als een prikkel voor de gemeente om die maatregelen, bijvoorbeeld het wegnemen van belemmeringen voor de acquisitie van werkgelegenheid, te nemen die de uitstroom uit de bijstand bevorderen. Een gemeente is hierbij uiteraard afhankelijk van de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt. Uitstroombetovordering wordt in principe gefinancierd door de rijksoverheid. Dit betekent dat dit onderdeel van het beleidsterrein niet wordt meegenomen in de berekening van de verandering van de welvaart. Een eventueel "overschot" op dit beleidsterrein kan welvaartsverhogend werken als het overschot wordt gebruikt voor andere voorzieningen. Een tekort kan nadelig werken als andere voorzieningen daarvoor worden gekort.



**Samenvatting**

De beleidsvrijheid van een gemeente is beperkt tot de zogenaamde bijzondere bijstand. Een verandering van de bijzondere bijstand beïnvloedt de welvaart van de betrokken huishoudens, zonder een correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. De aanname is dat aspecten als huishoudinkomen en grootte van het huishouden reeds zijn verdisconteerd in de hoogte van de financiële ondersteuning.

**Economische ontwikkeling**

Dit beleidsterrein betreft bedrijfscontacten, promotie & acquisitie en bevordering handel & ambacht. Een gemeente kan subsidies verstrekken of bijvoorbeeld promotieactiviteiten ontwikkelen om bedrijfsmatige ontwikkelingen te bevorderen. Voor de welvaartsbeleving van een huishouden heeft dit beleidsterrein alleen indirecte betekenis. De welvaartsconsequenties komen met name aan de orde in het beleidsterrein Ruimtelijke Ordening bij het aanleggen van nieuwe bedrijfsterreinen en/of winkelcentra. In deze studie bepaalt de verandering van het saldo de verandering van de welvaart van de huishoudens, zonder correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

**Samenvatting**

Het saldo is de basis voor de verandering van de welvaart, zonder correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

**Doelgroepenbeleid**

Het doelgroepenbeleid is een verzamelnaam voor een breed terrein van activiteiten en voorzieningen op het gebied van de zorg. Het betreft o.a. maatschappelijk werk, minderheden, ouderen, maatschappelijke opvang, sociaal-cultureel werk, jeugdbeleid, kinderopvang, peuterwerk en vrijwilligerswerk. Het aanbod wordt verzorgd door zowel grote als kleine gespecialiseerde instellingen, waarin vrijwilligers, naast professionals vaak een belangrijke rol spelen. De diversiteit van het aanbod is een weerspiegeling van de diversiteit van de samenleving met haar uiteenlopende maatschappelijke en individuele vraagstukken, behoeften en mogelijkheden. De coördinatie voor het doelgroepenbeleid ligt bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Dit ministerie gaat over de Zorg, de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG), de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de zogenoemde Welzijnsdiensten. Het ministerie is samen met het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VROM) verantwoordelijk voor het creëren van gunstige voorwaarden voor wonen, zorg en welzijn. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gaat o.a. over sociale uitkeringen en de arbeidsmarkt. Naast de Welzijnswet 1994 hebben ook andere wetten, zoals de Wet Basisvoorziening Kinderopvang (WBK), de Wet op de Jeugdhulpverlening, de Wet Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) en de Wet Inburgering invloed op het doelgroepenbeleid.<sup>241</sup>

<sup>241</sup> Bron: "Aandacht voor welzijn. Inhoud, omvang en betekenis van de welzijnssector", Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, maart 2005.

Met de invoering van de Welzijnswet 1994 is de verantwoordelijkheid voor het welzijnsbeleid gedecentraliseerd naar de gemeenten. De provincies en de vier grote steden zijn verantwoordelijk voor de provinciale en grootstedelijke steunfunctieorganisaties op het terrein van welzijn. Deze organisaties ondersteunen en begeleiden uitvoerende welzijnsorganisaties op lokaal niveau. De provincies en de vier grootstedelijke regiobesturen zijn verder verantwoordelijk voor de jeugdzorg en enkele bijzondere voorzieningen, zoals de SOS Telefonische hulpdiensten. De Welzijnswet 1994 verschaft de minister van VWS de bevoegdheid specifieke uitkeringen en subsidies aan gemeenten te verstrekken voor hun welzijnsbeleid. Van deze bevoegdheid maakt het ministerie ruim gebruik. Soms via een financieringssysteem, waarbij een rijksbijdrage wordt gekoppeld aan een gemeentelijke bijdrage. In feite wordt hiermee gestimuleerd dat op lokaal niveau vooral het rijksbeleid wordt gevolgd. De lokale overheden hebben, met gebruikmaking van de aanvullende financiële middelen, inderdaad die ontwikkelingen in gang gezet die het Rijk voor ogen staan. Het Rijk, al of niet mede "gestuurd" door het Parlement en belangenorganisaties, wil blijkbaar graag een ongeveer gelijkwaardig voorzieningenniveau in qua omvang van de bevolking vergelijkbare gemeenten. Dit kan worden genoemd "een centraal gestuurde decentralisatie van de verantwoordelijkheden voor het welzijnsbeleid". In het voorjaar van 2004 werden in een brief van de minister en staatssecretaris van het ministerie van VWS aan de Tweede Kamer de contouren van een nieuwe wet geschetst. In de brief laten de bewindslieden weten voornemens te zijn aan de lokale overheden een nog grotere verantwoordelijkheid voor het lokaal welzijnsbeleid te geven. Dit moet onder meer bereikt worden door de huidige Welzijnswet alsmede de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) en delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) op te laten gaan in de nieuwe Wet Maatschappelijke Opvang (WMO). Een wet die geen regels stelt ten aanzien van de uitvoering ervan op lokaal niveau. Duidelijk is ook dat de onderwerpen welzijn en zorg daardoor nauwer aan elkaar worden gerelateerd.

Gemeenten zijn dus verantwoordelijk voor het organiseren van afstemming en samenhang in het lokale beleid. 43 centrumgemeenten zijn daarnaast door het ministerie van VWS aangewezen een regierol in hun regio te vervullen bij de ontwikkeling en uitvoering van een samenhangend beleid voor verslavingszorg, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang.

Het volgende is een globaal overzicht van activiteiten en voorzieningen op het gebied van welzijn en zorg waar een gemeente voor verantwoordelijk is.

***Welzijn en zorg voor de jeugd:*** Jeugdhulpverlening, consultatiebureaus, sociaal-cultureel jeugdwerk, peuterspeelzaalwerk (PSW)<sup>242</sup>, voor- en vroegschoolse educatie (VVE), onderwijsachterstandenbeleid (GOA), opvoedingsondersteuning, wijkgerichte ontwikkelingssti-

---

<sup>242</sup> Peuterspeelzaalwerk is een laagdrempelige, algemeen toegankelijke (buurt)-voorziening met als kernopdracht: "het creëren van optimale ontwikkelkansen voor alle peuters van twee tot vier jaar door het aanbieden van veelzijdige en passende speelmogelijkheden". Het verschil met kinderopvang is dat kinderopvang naast bovenstaande functie tevens zorgt voor opvang, waardoor voor de ouder(s) de combinatie arbeid en zorg mogelijk wordt gemaakt.

mulering, speeltuinen, de brede school<sup>243</sup>, straathoekwerk, ambulantly jongerenwerk, sportbuurtwerk, tienerwerk en vrijwillig jongerenwerk.

**Maatschappelijke dienstverlening:** Algemeen maatschappelijk werk (AMW)<sup>244</sup>, sociaal raadsliden, telefonische hulpdiensten, slachtofferhulp, schuldhulpverlening, gehandicaptenzorg en inburgering<sup>245</sup>.

**Zorgvoorzieningen:** Verslavingszorg, dak- en thuislozenopvang, vrouwenopvang en crisisopvang. Financiering van de maatschappelijke opvang gebeurt uit diverse bronnen. De belangrijkste hiervan is de specifieke uitkering die jaarlijks door het ministerie van VWS aan de centrumgemeenten worden verstrekt. De reclassering wordt geheel gefinancierd door het ministerie van Justitie.

**Sociaal-cultureel werk:** Het sociaal-cultureel werk (SCW) is een overkoepelend begrip voor werksoorten zoals het club- en buurthuiswerk, wijkcentra, jeugd- en jongerenwerk. Het sociaal-cultureel werk steunt maatschappelijke organisaties om samen met de mensen in het werkgebied (wijk, buurt, dorp) hun maatschappelijke problemen aan te pakken. Daarnaast stimuleert het sociaal-cultureel werk individuen en groepen (bewoners, vrijwilligers, zelforganisaties en dergelijke) om actief te participeren in de samenleving. Het sociaal-cultureel werk kent vanouds een indeling naar leeftijdsdoelgroepen: peuters, kinderen, tieners, jongeren, volwassenen en ouderen. Tegelijkertijd schenkt het sociaal-cultureel werk aandacht aan specifieke doelgroepen zoals allochtonen, vrouwen, werklozen/uitkeringsgerechtigden en aan problemen in achterstandswijken.

De verantwoordelijkheid van de gemeentes is in de praktijk vaak beperkt tot de regierol en het scheppen van voorwaarden, bijvoorbeeld in bestemmingsplannen, die het mogelijk maken bepaalde voorzieningen te realiseren. De financiering van de vele voorzieningen is op zich een complex gegeven, mede door de vele organisaties die het aanbod van de dienstverlening verzorgen. De gemeentelijke financiële bijdrage is vaak aanvullend en het

---

<sup>243</sup> De brede school is een samenwerkingsverband tussen partijen die zich bezighouden met opgroeiende kinderen. Doel van het samenwerkingsverband is de ontwikkelingskansen van de kinderen te vergroten door het aanbieden van een gevarieerd aanbod van activiteiten. Organisaties voor kinderopvang, peuterspeelzalen, organisaties op sport en cultuur gebied, bibliotheken en andere instellingen kunnen ook een onderdeel van de brede school zijn. De verantwoordelijkheden van de gemeente voor de verschillende beleidsterreinen die in de brede school samen (kunnen) komen maken het tot een belangrijk onderdeel van het lokaal jeugdbeleid.

<sup>244</sup> Het Algemeen maatschappelijk werk (AMW) biedt eerstelijns hulp aan mensen met psychosociale problemen. Maatschappelijk werk heeft traditioneel te maken met de verwevenheid van materiële en immateriële problemen.

<sup>245</sup> In 1998 is de Wet inburgering nieuwkomers van kracht geworden, waarin de verplichting tot inburgering voor bepaalde groepen van personen die van elders naar Nederland komen is neergelegd. Daarnaast worden allochtonen geacht gebruik te maken van de algemene voorzieningen. Er zijn echter voorzieningen waar vooral etnische groeperingen een beroep op doen en die verwant zijn aan het welzijnswerk, zoals vluchtelingenwerk, asielzoekerscentra en anti-discriminatie bureaus.

daadwerkelijke eigen beleidsterrein, mede door de vele specifieke uitkeringen, relatief beperkt.<sup>246</sup>

Dit is bij uitstek een beleidsterrein waar alle huishoudens in een gemeente in een bepaalde fase van het leven mee te maken kunnen hebben en gebruik van kunnen maken. De basis voor de berekeningen van de veranderingen van de welvaart zijn de eventuele verhogingen of verlagingen van de financiële middelen die een gemeente uit eigen middelen, dus niet via specifieke uitkeringen, aan de betreffende doelgroepen worden besteed. Dit is dus het saldo van dit beleidsterrein. De berekening van het welvaartseffect voor de huishoudens wordt gecorrigeerd voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

### ***Samenvatting***

Het saldo is de basis voor de verandering van de welvaart voor het beleidsterrein "Doelgroepenbeleid", met een correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

### ***Volksgezondheid***

Volksgezondheid is een breed begrip. In een gemeente hebben diverse beleidsterreinen invloed op de gezondheid van de bewoners. De bedoeling is het voorkomen van gezondheidsschade of waar mogelijk het behalen van gezondheidswinst. In een gemeente noemt men dit facetbeleid. Voorbeelden zijn sport, ouderenbeleid, vrijwilligersbeleid, wonen, werken en groenvoorzieningen. De taken van een gemeente voor de directe uitvoering in het kader van de gezondheidszorg zijn wettelijk vastgelegd in de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De uitvoering is veelal opgedragen aan de Gemeenschappelijke Geneeskundige Dienst (GGD) en de organisaties voor thuiszorg. De uitgaven voor de GGD worden door de gemeenten betaald. De financiële uitgaven voor eigen beleid, dus beleid dat de wettelijke taken overstijgt, is voor gemeenten beperkt. Een verandering van het saldo wordt voor dit beleidsterrein gezien als de basis voor het berekenen van het welvaartseffect voor de huishoudens. De toerekening geschiedt met een correctie voor het huishoudinkomen en voor de grootte van het huishouden.

### ***Samenvatting***

Het saldo is de basis voor de verandering van de welvaart voor het beleidsterrein "Volksgezondheid", met een correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

<sup>246</sup> Een complicatie daarbij is dat bijvoorbeeld de voorzieningen voor gehandicapten voornamelijk de uitvoering van een wettelijke taak volgens vastgestelde regels betreffen. De gemeente heeft een zorgplicht op grond van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) voor het verstrekken van woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en hulpmiddelen (rolstoelen) aan personen die daar, volgens de wet, voor in aanmerking komen. Het betreft hier een wettelijke taak waarbij de huishoudens er van mogen uitgaan dat de gemeente deze overeenkomstig de wettelijke eisen uitvoert. Voor een gemeente betreft dit met name een zogenaamde "open-einde regeling". Dat wil zeggen de uitgaven voor dit beleidsterrein zijn vraag gestuurd.

## **Onderwijs**

Dit beleidsterrein omvat accommodaties voor het openbaar onderwijs, de onderwijs begeleidingsdienst (OBD), gemeentelijk onderwijs achterstandsbeleid (GOA), leerplicht, leerlingenvervoer, volwasseneneducatie en soms enkele specifieke onderwerpen zoals natuureducatie. De rijksoverheid bepaalt de kwaliteit van het onderwijs. De invloed van een gemeente op het onderwijs is relatief beperkt. Een gemeente treedt op als een regisseur tussen de diverse scholen en heeft daarnaast de hierboven genoemde taken. In zijn algemeenheid zijn de vorm en grootte van de accommodaties voorgeschreven door de rijksoverheid. Daarnaast hebben ook de schoolbesturen een belangrijke stem in vele zaken het onderwijs betreffende. Een gemeente probeert daarbij de scholen te faciliteren op een manier dat het onderwijs op een verantwoorde wijze kan worden gegeven. Met onderwijs hebben alle huishoudens in een gemeente in een bepaalde fase van het leven te maken. Hoewel er daarbij verschillen tussen huishoudens kunnen zijn in de mate van belang bij het onderwijs, wordt in deze studie het onderwijs gezien als een algemeen belang. De veranderingen van de welvaart zijn dan ook in relatie tot het saldo van de gemeentelijke uitgaven voor dit beleidsterrein zonder correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. Daarnaast kunnen er bij nieuwbouw van scholen en wijzigingen van de betreffende infrastructuur andere welvaartsconsequenties zijn. Bijvoorbeeld vermindering van vrij uitzicht door de bouw van een nieuwe school. Deze consequenties komen aan de orde bij het beleidsterrein "Ruimtelijke Ordening".

### **Samenvatting**

Het saldo is de basis voor de verandering van de welvaart voor het beleidsterrein "Onderwijs", zonder een correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

## **5.3 Gemeentelijke belastingen**

### **Onroerende zaakbelasting (ozb)**

Een gemeente kan alleen belasting heffen op bepaalde soorten goederen en diensten, dus niet op inkomen of vermogen. Nochtans is er een zekere relatie met inkomen en/of vermogen in bijvoorbeeld de belasting op onroerendgoed (OZB) daar deze belasting wordt geheven over de waarde van het onroerendgoed en daarbij veelal wordt verondersteld dat de "welstand" van een eigenaar wordt gereflecteerd in de waarde van bijvoorbeeld de woning van de eigenaar. Dat behoeft echter niet altijd het geval te zijn.<sup>247</sup> In de literatuur is uitvoerig beschreven wat de welvaartsconsequenties zijn bij een verandering van de belastingen. Bij de belasting op het inkomen gaat het om de positieve of negatieve prikkels die van een inkomstenbelastingheffing uitgaat op de keuze tussen inkomen en vrije tijd. Bij de belasting op goederen en diensten, waaronder de belasting op roerende goederen, gaat het om de verandering in de aanschaf van goederen en diensten als gevolg van een verandering in de bestedingen van de huishoudens. Voor de belasting op onroerendgoed zal

<sup>247</sup> De prijzen van een woning hebben de afgelopen decennia een grote stijging te zien gegeven. Daardoor kan het voorkomen dat een huishouden met een relatief laag inkomen of pensioen en welk huishouden enkele tientallen jaren gelden de eigen woning heeft gekocht, een steeds hogere onroerendgoed belasting dient te betalen waarbij de "welstand" van dat huishouden op papier wel is gestegen, maar zonder dat de werkelijke draagkracht van het huishouden is veranderd.

een verandering in deze belasting normaliter niet leiden tot een duidelijke verschuiving, uitzonderingen daargelaten, in het bezit van onroerendgoed. Dit betekent dat bij een verandering van de belasting op onroerendgoed geen rekening behoeft te worden gehouden met andere negatieve of positieve effecten voor de huishoudens anders dan de monetaire welvaartsconsequenties voor de huishoudens die direct voortvloeien uit een verandering van deze belasting. Een wijziging van de door de huishoudens te betalen OZB in het jaar  $t_1$  in vergelijking met het jaar  $t_0$ , ook al is deze verhoging alleen een zogenaamde correctie voor inflatie, betekent voor het individuele huishouden een welvaartsverlies of welvaarts-winst. Het welvaartsverlies of de welvaartswinst voor een huishouden is, overeenkomstig de compensatie gedachte, gelijk aan het bedrag dat een huishouden in het jaar  $t_1$  meer of minder moet betalen aan OZB in vergelijking met het jaar  $t_0$  gecorrigeerd voor het inkomen van een huishouden en de grootte van een huishouden.

Een welvaartsverhoging voor de huishoudens treedt eerst op bij de besteding van de additionele belastinginkomsten aan één of meerdere gemeentelijke voorzieningen, waarbij een voorziening ook een reservering of schuldaflossing kan zijn. Meer of minder OZB inkomsten voor een gemeente in het jaar  $t_1$  in vergelijking met het jaar  $t_0$  kunnen invloed hebben op de bestedingsmogelijkheden voor één of meerdere gemeentelijke voorzieningen.

Er zijn twee soorten onroerende zaakbelasting: de gebruikersbelasting en de eigenarenbelasting. Voor woningen en (rijks)monumenten wordt de waarde in het economisch verkeer gehanteerd (marktwaarde gecorrigeerd met een aantal waarderingssicties). Voor niet-woningen geldt de vervangingswaarde als die hoger is dan de marktwaarde.<sup>248</sup>

### ***Baatbelasting***

Baatbelasting kan worden geheven van genothebenden van door gemeentelijke voorzieningen gebate onroerende zaken. De baatbelasting is gebaseerd op de gedachte dat het redelijk is om een financiële bijdrage voor gemeentelijke voorzieningen ("voorzieningen van openbaar nut") op te leggen aan degenen die daardoor "gebaat" zijn. De baatbelasting is een bestemmingsheffing. Bij de bestemmingsbelasting is wel sprake van een kostenvergoeding, maar niet van een individuele tegenprestatie. Een voorbeeld zijn de kosten van een voorziening (verfraaiing winkelcentrum) waardoor onroerende zaken in een bepaald gedeelte van de gemeente "gebaat" zijn, kunnen geheel of gedeeltelijk worden omgeslagen over de eigenaren van die onroerende zaken. Dat betekent dat met de opbrengst ervan de kosten van de betreffende voorzieningen worden gecompenseerd. De gemeente zal moeten beoordelen of de gebruiksmogelijkheden van de onroerende zaak zijn vergroot, waarbij het er niet toe doet of en hoe een onroerende zaak wordt gebruikt. Als de onroerende zaak in waarde stijgt, kan dit een indicatie zijn dat er sprake is van baat. Het is niet van belang of na de aangebrachte voorzieningen meer of minder omzet of winst is behaald omdat het gaat om de onroerende zaak als zodanig. De kosten die de gemeente heeft gemaakt, kunnen voor maximaal 100 procent worden verhaald. De inkomsten voor een gemeente uit een specifieke baatbelasting zijn tijdelijk en dienen te worden betaald

<sup>248</sup> Met ingang van 1 januari 2006 is het gebruikersdeel voor de OZB vervallen. Gemeenten worden hiervoor via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds gecompenseerd.

volgens een vooraf vastgesteld bedrag en op vooraf vastgestelde termijnen. Onder de aanname dat de baatbelasting gelijk is aan de ontvangen individuele baten is het betalen van baatbelasting niet van invloed op de welvaart van de huishoudens.

### ***Precariobelasting***

Bij de precariobelasting gaat het om het hebben van voorwerpen onder, op of boven gemeentegrond. Het is een gedwongen betaling, zonder een aanwijsbare tegenprestatie van de overheid. De opbrengst van de precariobelasting gaat naar de algemene middelen van de gemeente. Het betalen van meer of minder precariobelasting in het jaar  $t_1$  in vergelijking met het jaar  $t_0$  betekent voor het individuele huishouden dat deze belasting dient te betalen een welvaartsverlies of welvaartswinst. Precariobelasting wordt voornamelijk geheven van bedrijven; het aantal huishoudens dat wordt aangeslagen voor deze belasting is vaak relatief beperkt.

### ***Reclamebelasting***

De reclamebelasting kan worden beschouwd als een aanvulling op de precariobelasting. Zo kan een lichtbak die achter een etalageruit hangt, alleen worden belast met reclamebelasting; hangt de lichtbak aan een gevel, boven gemeentegrond, dan kan er ook precariobelasting worden geheven. Ook wordt wel gewezen op het profijt karakter van de reclamebelasting en het regulerende effect ervan, zoals het terugdringen van storende of ontsierende aankondigingen. Er zijn niet veel gemeenten die reclamebelasting heffen, wat vooral te maken heeft met de hoge perceptiekosten. Belastbaar zijn openbare aankondigingen die vanaf de openbare weg zichtbaar zijn. Voorbeelden van openbare aankondigingen zijn: borden, uithangborden, vignetten, merken, stickers, markiezen, lichtreclame, vlaggen met opschrift, rijdende voertuigen en aanplakbiljetten. Reclamebelasting wordt niet van huishoudens geheven, maar van bedrijven. Voor de huishoudens speelt deze belasting geen rol in het berekenen van de welvaartsverandering.

### ***Forensenbelasting***

De gedachte achter de forensenbelasting is dat forensen, niet-inwoners van een gemeente, profiteren van allerlei activiteiten en voorzieningen van een gemeente, zonder dat de gemeente hiervoor een tegemoetkoming uit het Gemeentefonds ontvangt. De forensenbelasting is dus gebaseerd op de profijtgedachte. De opbrengst is vrij besteedbaar. Forensenbelasting kan alleen van natuurlijke personen worden geheven. Belastingplichtigen zijn degenen die gedurende het jaar meer dan negentig keer nachtverblijf houden of van degenen die meer dan negentig dagen van het jaar een gemeubileerde woning ter beschikking houden voor henzelf of hun gezin. Dit is echter moeilijk te bewijzen. Daarom heffen gemeenten vaak toeristenbelasting in plaats van forensenbelasting voor nachtverblijf. In de praktijk betekent dit dat er veelal forensenbelasting voor recreatie- en tweede woningen wordt geheven. Normaal gesproken heeft een huishouden geen recreatie- of tweede woning in dezelfde gemeente als waarin het hoofdverblijf van dit huishouden zich bevindt. Dit is dus geen belasting die de huishoudens in een gemeente behoeven te betalen.

Voor de huishoudens in een gemeente speelt deze belasting derhalve geen rol in het berekenen van de welvaartsverandering.

### ***Toeristenbelasting***

Toeristenbelasting lijkt veel op de forensenbelasting, en is gebaseerd op de profijtgedachte in ruime zin: een gemeente maakt kosten voor voorzieningen die mede door niet-inwoners (toeristen) worden gebruikt, maar krijgt daarvoor geen vergoeding uit het Gemeentefonds. De opbrengst van de toeristenbelasting vloeit in de algemene middelen van een gemeente. De toeristenbelasting is geen belasting die de huishoudens in de gemeente behoeven te betalen, tenzij zij als toerist in de eigen gemeente verblijven. Voor de huishoudens in een gemeente speelt deze belasting dus geen rol in het berekenen van de welvaartsverandering.

### ***Hondenbelasting***

Een veel gehoorde reden voor het heffen van hondenbelasting is de milieuvervuiling die honden veroorzaken. Belasting heffen van de houder van een hond, past in de gedachte "de vervuiler betaalt". De hondenbelasting is een algemene inkomstenbron, die gemeenten naar eigen inzicht kunnen gebruiken. Dat er in de praktijk toch vaak een relatie wordt gelegd tussen de belasting en de bestrijding van hondenoverlast, zorgt voor een groter maatschappelijk draagvlak voor de hondenbelasting. Het betalen van meer of minder hondenbelasting in het jaar  $t_1$  in vergelijking met het jaar  $t_0$  betekent voor het individuele huishouden, dat deze belasting dient te betalen, een welvaartsverlies of welvaartswinst gelijk aan het bedrag van de verandering van de belasting.

### ***Parkeerbelasting***

De parkeerbelastingen gaan alleen over het "betaald parkeren" en het verlenen van parkeervergunningen. Het betaald parkeren is een belasting voor het parkeren van een voertuig op een plaats die bestemd is voor betaald parkeren. De parkeervergunningbelasting is een belasting op een gemeentelijke vergunning voor het parkeren van een voertuig op een daartoe bestemde plaats. In deze studie worden deze belastingen gezien als een gemeentelijke dienst aan de individuele huishoudens. In die zin is er bij een verhoging of een verlaging van deze belastingen geen sprake van een welvaartswinst of een welvaartsverlies.

### ***Kwijtschelding van belastingschuld***

Kwijtschelding van belastingschuld wordt verleend aan diegenen die, anders dan met buitengewoon bezwaar, hun belastingschuld niet kunnen voldoen. Om te beoordelen of iemand voor kwijtschelding in aanmerking komt, wordt gekeken naar het vermogen en het inkomen, in relatie tot de uitgaven. Het gaat steeds om een individuele beoordeling, die dus voor iedereen afzonderlijk wordt gedaan. Als iemand een vermogen heeft komt hij in principe niet voor kwijtschelding in aanmerking. Onder vermogen wordt verstaan de waarde in het economisch verkeer van de bezittingen van de belastingschuldige en zijn echtgenoot of echtgenote. Als een gemeente de kosten van bestaan heeft gesteld op 100 procent van de bijstandsnorm en iemand heeft als inkomen uitsluitend een bijstandsuit-



kering, dan zal zijn betalingscapaciteit normaal gesproken nul zijn. Een wijziging in het kwijtscheldingsbeleid kan welvaartsconsequenties hebben voor de laagste inkomensgroep.

## 5.4 Overige gemeentelijke inkomsten

Naast belastinginkomsten heeft een gemeente inkomsten uit individueel verleende gemeentelijke diensten, uit eigen middelen en bezittingen en inkomsten uit verkoopopbrengsten. Zoals hierna aangegeven hebben deze inkomsten geen invloed op de verandering van de welvaart van de huishoudens. In een aantal gevallen staan tegenover deze inkomsten tevens uitgaven. Voorzover de inkomsten de uitgaven overtreffen kan de aanwending van de meerinkomsten wel leiden tot een positief welvaartseffect. De volgende gemeentelijke inkomsten met betrekking tot individueel verleende gemeentelijke diensten, inkomsten uit eigen middelen en bezittingen en inkomsten uit verkoopopbrengsten kunnen aan de orde zijn.

### *Retributies*

Retributies zijn vergoedingen die de gemeente vraagt voor individueel verleende diensten of voor het gebruik van voorzieningen. Dit zijn heffingen voor diensten die de gemeente verleent met een rechtstreeks verband tussen de dienst en de heffing. De opbrengst daarvan mag niet hoger, maar wel lager, zijn dan de kosten die de gemeente heeft gemaakt.

Er zijn drie typen van retributies:

- *Gebruiksretributie* voor het gebruik van gemeentelijke bezittingen.
- *Genotsretributie* voor het gebruik van gemeentelijke diensten.
- *Vermakelijkhedenretributie* voor een prestatie van de gemeente. De gemeente zal daarbij moeten kunnen aantonen dat er in verband met die vermakelijkheid speciale voorzieningen zijn aangebracht of extra kosten van gemeentelijk toezicht zijn gemaakt. Voor de vermakelijkhedenretributie geldt echter niet het verbod op het maken van winst. De exploitant van de vermakelijkheid is de belastingplichtige. Hij kan de retributie doorberekenen in de toegangsprijzen. Als een attractie geldt als een vermakelijkheid, dan kan geen toeristenbelasting worden geheven voor het verblijf, maar alleen vermakelijkhedenretributie.

Retributies hebben geen invloed op de verandering van de welvaart van de huishoudens. Tegenover de betaling staat immers steeds een dienst of een gebruik van gemeentelijke bezittingen.

Het begrip "leges" komt in de wet niet meer voor, maar wordt in de praktijk van de gemeentelijke belastingverordeningen nog wel gebruikt. Het gaat dan meestal om genotsretributies vanwege door het gemeentebestuur verleende diensten. Voorbeelden zijn het behandelen van verzoeken om verlening van een vergunning, het verstrekken van een pas-

poort of rijbewijs. Op retributies mag geen winst worden gemaakt. De tarieven moeten zo worden vastgesteld, dat de geraamde baten niet uitgaan boven de geraamde lasten. De uitzondering is de gemaklijkhedenretributie. Daarvoor geldt dus niet dat geen winst gemaakt mag worden. Belangrijk is dat om een dienst moet zijn gevraagd. Bij het ambtshalve, en dus ongevraagd, verlenen van een dienst kunnen geen rechten worden geheven. Degene aan wie de dienst wordt verleend, moet er een individueel belang bij hebben.

### ***Rioolrechten***

Er kunnen twee soorten rioolrechten worden geheven: *rioolafvoerrechten* en *rioolaanluitrechten*. Als de gemeente ervoor kiest om beide te gebruiken, zal zij het afvoerrecht over het algemeen heffen van de gebruiker en het aansluitrecht van de eigenaar. Alleen investeringskosten mogen worden gedekt door de eigenaarsheffing en alleen exploitatiekosten door middel van de gebruikersheffing. De gemeente kan een eenmalig rioolrecht heffen als de eigenaar van een woning of bedrijfspand, het riool in de eigen grond wil aansluiten op het hoofdriool. Veranderingen in deze rechten hebben geen invloed op de welvaart van de huishoudens. Dit zijn namelijk rechten waarvoor de gemeente individuele diensten verricht, welke diensten worden geacht kostendekkend te worden uitgevoerd.

### ***Reinigingsheffingen***

Er zijn twee reinigingsheffingen: de *afvalstoffenheffing* en de *reinigingsrechten*. Niet meer dan 100 procent van de kosten mag worden verhaald. De meeste gemeenten gebruiken beide heffingen. De afvalstoffenheffing wordt geheven om de ophaalkosten van huisvuil te verhalen, de reinigingsrechten voor de ophaal- en verwerkingskosten van bedrijfsafval. Zowel in de reinigingsrechten als in de afvalstoffenheffing kan een gedifferentieerd tarief worden toegepast, afhankelijk van de mate waarin de dienst wordt gebruikt. Gemeenten hanteren vaak verschillende tarieven voor één- en meerpersoonshuishoudens. Veranderingen in deze heffingen of rechten hebben geen invloed op de welvaart van de huishoudens. Dit zijn namelijk heffingen of rechten waarvoor de gemeente individuele diensten verricht, welke diensten worden geacht kostendekkend te worden uitgevoerd.

### ***Rente- en dividendinkomsten***

Gemeentelijke rente- en dividendinkomsten hebben geen invloed op de welvaart van de huishoudens. De aanwending van deze inkomsten kan dat uiteraard wel hebben.

### ***Huuropbrengsten***

Voor zover een huishouden of een organisatie aan de gemeente huur dient te betalen wordt dit geacht een private overeenkomst te zijn voor een geleverde dienst en heeft dit als zodanig geen invloed op de welvaart van het betreffende huishouden. Ook hier kan de aanwending van deze inkomsten dat uiteraard wel hebben.

### ***Bespaarde rente over het eigen vermogen***

In een gemeente is het gebruikelijk de kosten van een investering te berekenen inclusief de rente welke normaliter bij het aangaan van een gemeentelijke lening dient te worden betaald. Indien nu echter een gemeente een investering pleegt met behulp van eigen vermogen en dus geen lening voor een investering of een gedeelte van een investering afsluit bespaart een gemeente de rente over het geïnvesteerde bedrag. Deze bespaarde rente kan elders worden aangewend. Ten eerste kan de bespaarde rente aan het eigen vermogen worden toegevoegd. Daarnaast kan de bespaarde rente zowel incidenteel als structureel worden gebruikt als dekkingsmiddel in de begroting. Deze inkomsten hebben geen invloed op de welvaart van de huishoudens. De aanwending van deze inkomsten kan dat uiteraard wel hebben.

### ***Verkoop van onroerend- en roerendgoed***

Aannemende dat verkoop geschiedt tegen de marktwaarde heeft verkoop van onroerend- en roerendgoed geen invloed op de welvaart van de huishoudens. Het kapitaal van de gemeente, zijnde de gemeentelijke bezittingen, wordt daarbij omgezet in kasgeld, hetgeen zowel een welvaartsverlies aan bezittingen als welvaartswinst aan kasgeld is die tegen elkaar wegvallen. In de welvaartsberekeningen wordt dus geen rekening gehouden met de zogenaamde boekwinst. De boekwinst is een winst voor de gemeente die ontstaat bij verkoop tegen een hogere prijs dan de prijs die in de gemeentelijke boekhouding staat. De eventuele aanwending van deze boekwinst kan wel welvaartsconsequenties hebben.

De methodes voor het berekenen van de welvaartseffecten voor de onderwerpen "Algemene reserve, bestemmingsreserves en langlopende leningen" en "Correctie voor inflatie" zijn verwoord in hoofdstuk 4.

## **5.5 Samenvatting**

- I. Beleidsterreinen in de programmabegroting
- II. Gemeentelijke productiviteitsstijging
- III. Gemeentelijke belastingen
- IV. Algemene reserve, bestemmingsreserves en langlopende leningen
- V. Correctie voor inflatie
- VI. Gemeentelijke uitbreidingsinvesteringen
- VII. Gemeentelijke verordeningen
- VIII. Specifieke onderwerpen
- IX. Bestemmingsplannen.

Het verwoorde in dit hoofdstuk kan voor wat betreft het onderwerp "Beleidsterreinen in de programmabegroting" worden samengevat in de twee volgende overzichten.

Deze samenvatting is geen absoluut beeld van de uitgangspunten voor de berekeningen van de veranderingen van de welvaart. De feitelijke situatie dient steeds in ogenschouw te worden genomen. Het eerste overzicht geeft aan of een welvaartsberekening al of niet voor alle huishoudens geldt en of een correctie voor het huishoudinkomen of de grootte van het huishouden aan de orde is.

**Tabel 5.1 - Beleidssterreinen met of zonder correcties voor huishoudinkomen en grootte.**

	Beleidssterreinen	Welvaarts- berekening voor alle huishoudens	Welvaarts- berekening voor één of meer, maar niet alle, huishoudens	Correctie voor huishoud- inkomen	Correctie voor grootte huishouden
1	Bestuur	neen	neen	neen	neen
2	Bestuurlijke samenwerking	a.v.o.	a.v.o.	a.v.o.	a.v.o.
3	Dienstverlening	neen	neen	neen	neen
4	Openbare ruimte	ja	neen	neen	neen
5	Gemeentelijke accommodaties	ja	ja	neen	neen
6	Monumenten	ja	neen	neen	neen
7	Verkeer	ja	ja	neen	neen
8	Openbaar vervoer	ja	neen	ja	ja
9	Ruimtelijk ordening	ja	ja	neen	neen
10	Openbare orde en veiligheid	ja	neen	neen	neen
11	Milieu	neen	neen	neen	neen
12	Sport	ja	ja	ja	ja
13	Cultuur	ja	neen	ja	ja
14	Kunst	ja	neen	neen	neen
15	Sociale zaken	neen	ja	neen	neen
16	Economische ontwikkeling	ja	neen	neen	neen
17	Doelgroepenbeleid	ja	neen	ja	ja
18	Volksgezondheid	ja	neen	ja	ja
19	Onderwijs	ja	neen	neen	neen
20	Financien	ja	ja	ja	ja

a.v.o. = afhankelijk van het onderwerp

Het tweede overzicht geeft aan volgens welke methode de compensatie van de welvaarts-winst of het welvaartsverlies wordt berekend. Deze methodes zijn in de vorige hoofdstukken besproken.

<b>Tabel 5.2 - Overzicht van methodes van compensaties.</b>				
	Beleidsterreinen	Methodes van compensatie		
		Op basis van uitgaven	Hedonische prijsanalyse	Reistijd-waardering
1	Bestuur	neen	neen	neen
2	Bestuurlijke samenwerking	a.v.o.	a.v.o.	a.v.o.
3	Dienstverlening	neen	neen	neen
4	Openbare ruimte	ja	neen	neen
5	Gemeentelijke accommodaties	ja	ja	neen
6	Monumenten	ja	neen	neen
7	Verkeer	ja	ja	ja
8	Openbaar vervoer	ja	neen	neen
9	Ruimtelijk ordening	ja	ja	ja
10	Openbare orde en veiligheid	ja	neen	neen
11	Milieu	neen	neen	neen
12	Sport	ja	neen	neen
13	Cultuur	ja	neen	neen
14	Kunst	ja	neen	neen
15	Sociale zaken	ja	neen	neen
16	Economische ontwikkeling	ja	neen	neen
17	Doelgroepenbeleid	ja	neen	neen
18	Volksgezondheid	ja	neen	neen
19	Onderwijs	ja	neen	neen
20	Financien	ja	neen	neen

a.v.o. = afhankelijk van het onderwerp



## 6 Welvaartsverandering in de gemeente Landgraaf

### 6.1 Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is het monetair kwantificeren van de veranderingen van de welvaart in het jaar 2004 ten opzichte van het jaar 2003 voor de individuele huishoudens en de totaliteit van huishoudens in de gemeente Landgraaf als gevolg van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid. De basis hiervoor zijn de in vorige hoofdstukken genoemde uitgangspunten. De data voor de berekeningen werden verkregen uit alle ter beschikking staande gemeentelijke informatie, zoals de programmabegroting, de jaarrekening, verordeningen, besluiten, bestemmingsplannen, vergunningen en eigen waarnemingen.

Voor wat betreft de financiële ontwikkelingen van gemeenten in de periode 1999-2008 constateert de rijksoverheid in 2004 het volgende:<sup>249</sup>

"De periode 1999-2004 laat zien dat er ruimte is geweest voor aanzienlijke intensiveringen op uitgavenclusters. Deze zijn voor het leeuwendeel bekostigd uit groeiende inkomsten uit de algemene uitkering en de ozb. Het beeld voor het afzonderlijke jaar 2004 is heel anders: bij de begrotingsopstelling door de gemeenten was sprake van een vermindering van inkomsten. Die ontwikkeling heeft zich in de loop van 2004 doorgezet. Voor de periode 2005-2008 wordt de financiële ruimte berekend op € 672 miljoen. Deze financiële ruimte is onder het voorbehoud van nadere besluitvorming van het Rijk over ombuigingen op de rijksbegroting 2005 met hun doorwerking naar het gemeentefonds. Geconcludeerd mag worden dat de gemeenten voldoende middelen ontvangen om hun taken naar behoren te vervullen. Op dit moment wordt de budgettaire situatie gekenmerkt door krapte, maar in een meerjarig perspectief bezien - zowel verleden als toekomst - is sprake van financiële ruimte."

De verwachting voor Landgraaf voor het jaar 2004 is dus dat in Landgraaf in zijn algemeenheid, afgaande op de landelijke trend, de welvaart voor de huishoudens zal afnemen als gevolg van het beleid van de overheid in het algemeen en in vergelijking met het jaar 2003. Dit kan echter een gevolg zijn van het beleid van de rijksoverheid en niet van de gemeentelijke overheid. In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat het effect is van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid, berekend volgens de methodes gebruikt in deze studie.

### 6.2 De gemeente Landgraaf

Landgraaf ligt in de provincie Limburg en maakt deel uit van Parkstad Limburg, een regionaal samenwerkingsgebied bestaande uit de gemeentes Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal. Parkstad Limburg is met ruim 250.000 inwoners het grootste woongebied en de grootste "bestuurlijke eenheid" in Limburg. Na Parkstad volgen de gemeenten Maastricht (122.000 inwoners), Sittard-Geleen (97.000 inwoners) en Venlo (92.000 inwoners). Op een afstand van minder dan 10 kilome-

<sup>249</sup> Financieel overzicht gemeenten 2004; notitie ten behoeve van het Bestuurlijk overleg Rijk-VNG van 10 juni 2004.

ter van Parkstad ligt de kreis Aachen in Duitsland. De regio waar Landgraaf deel van uitmaakt heeft aldus een enorm potentieel aan mogelijkheden op bijna elk denkbaar gebied. De samenwerking die nodig is om alle mogelijkheden volledig te benutten zijn zowel binnen Parkstad als met de regio Aken nog in een pril stadium en verlopen relatief gezien vrij stroef.

De gemeenten in Parkstad lopen op veel plaatsen "in elkaar over" waardoor het voor de bezoeker soms de vraag is in welke gemeente hij of zij zich op dat moment bevindt. Hetzelfde geldt voor het aangrenzende gebied met Duitsland waar de grens vervaagt en de bebouwing "doorloopt" en soms alleen aan de stijl van de huizenbouw te zien is dat men zich in Duitsland bevindt. Bezien vanuit een helikopter zou iemand de neiging kunnen hebben een grote cirkel om het Nederlandse en Duitse gebied te trekken, met Heerlen en Aken als "hoofdplaatsen", de landsgrenzen te schrappen en het gehele gebied onder één bestuur te brengen. Misschien dat dat ooit nog eens gebeurt, maar op dit moment zijn er daarvoor diverse barrières waarvan de belangrijkste zijn: de verschillende wetten in Nederland en Duitsland, het verschil in taal en de wens van de bestuurders en de bevolking het eigene van elke gemeente in zekere zin te behouden.

De gemeente Landgraaf is in 1982 ontstaan door samenvoeging van de vroegere gemeenten Nieuwenhagen, Schaesberg en Ubach over Worms. Elk met een eigen geschiedenis. De naam Landgraaf is ontleend aan "De Landgraaf", een reusachtige en fascinerende ringwal die onder andere door Landgraaf loopt en die met de omringende grafheuvels en urnenvelden herinnert aan de bewoners uit prehistorische tijden. Rond het begin van onze jaartelling legden de Romeinen een weg aan van Tongeren in België, via Heerlen, naar Keulen: de Romeinse heerweg. In de buurt van de weg vestigden zich kolonisten in zogenaamde villa's. Dit waren grote boerderijen. Bij de kruising van de weg met het riviertje de Worm ontstond het straatdorp Rimburch. Na de Romeinse tijd bleef het gebied bevolkt, zoals blijkt uit sporen die in de bodem zijn achtergebleven. Geleidelijk kwamen ook de hoger gelegen gebieden in gebruik. Zo ontstonden Waubach, Nieuwenhagen en Scheidt, dat veel later Schaesberg ging heten. Bestuurlijk was het gebied sterk versnipperd. In 1795 werd het hele gebied bij Frankrijk ingelijfd. Er kwamen vier gemeenten: Schaesberg, Nieuwenhagen, Rimburch en Ubach over Worms, bestaande uit Waubach en Bruchhausen, die losgemaakt werden van het Duitse Ubach. Na de val van Napoleon kwamen deze gemeenten bij Nederland. Doordat de Worm de grens ging vormen, bleef van Rimburch - dat gescheiden was van het kasteel en zijn Duitse deel - zo weinig over dat het nauwelijks zelfstandig kon bestaan. In 1886 werd het bij Ubach over Worms gevoegd. De mijnbouw, die na 1890 opkwam, bracht ingrijpende veranderingen met zich mee, zoals grootschalige industrie, een enorme groei van de bevolking en nieuwe woonwijken. Na de sluiting van de mijnen omstreeks 1965 volgde een moeizame herstructurering. Er kwamen nieuwe woon- en industriegebieden, oude wijken zijn gerenoveerd en recreatieve groengebieden ontwikkeld, zoals Park Gravenrode. Landgraaf heeft een eigen theater, diverse kunstgalerieën en met Pinkpop, jaarlijks haar eigen grote popfestival.



### ***Parkstad Limburg***

Een aantal taken van de gemeenten binnen Parkstad Limburg zijn gedelegeerd aan Parkstad Limburg c.q. aan één of meerdere gemeenten binnen Parkstad Limburg. Bewust is daarbij een stuk gemeentelijke autonomie opgegeven. Wel heeft Landgraaf, via haar vertegenwoordigers, inspraak; maar die inspraak is gelet op de noodzaak consensus te bereiken in de praktijk relatief beperkt. In die zin dienen dan ook gemeenschappelijke regelingen in zijn algemeenheid te worden beschouwd als een inperking van de zuivere autonomie van de gemeente en door de constructie als een soort vierde bestuurslaag te worden beschouwd. Dit is niet overeenkomstig de juridische status, maar wel bezien vanuit de praktische betekenis.

Het doel van Parkstad Limburg is de opheffing van de sociaal-economische achterstand van de regio ten opzichte van de rest van Nederland en in zijn algemeenheid het bereiken van betere resultaten op meerdere taakgebieden door een gezamenlijke aanpak van de gemeenten binnen Parkstad Limburg. Voor de berekening van de verandering van de welvaart van de huishoudens is één en ander relevant voorzover de welvaart van de huishoudens in de gemeente Landgraaf wordt beïnvloed. De gezamenlijk aan te pakken zaken betreffen veelal bestuurlijke afspraken op het gebied van aantallen en locaties van woningen, ontwikkeling en beheer van bedrijfsterreinen, detailhandelsbeleid, arbeidsmarkt-zaken, coördinatie openbaar vervoer, regionale structuur en onderwijszaken. Een aantal gemeentelijke taken wordt geheel of gedeeltelijk gezamenlijk uitgevoerd. Voor Landgraaf betreft dit in het jaar 2004 de volgende onderwerpen:

- Samenwerking uitvoering wet "Werk en inkomen".
- Aanleg Binnen- en buitenringweg.
- Bemoeizorg Parkstad Limburg.
- Brandweer & rampenbestrijding.
- Bureau Halt.
- Onderwijsbegeleidingsdienst.
- Afvalverwerking.
- Sociale werkvoorziening.
- Volksgezondheid (GGD).

Hiermee zijn dus een aantal bevoegdheden door de bestuursorganen van de gemeenten onder strikte voorwaarden overgedragen aan Parkstad Limburg. Daarnaast wordt het beleid en de uitvoering van het beleid op een aantal terreinen gecoördineerd teneinde schaalvoor- delen te kunnen behalen.

### ***Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties***

Landgraaf participeert in diverse privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties, de zogenaamde verbonden partijen, waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. In zijn algemeenheid behoudt Landgraaf hier, via het vaststellen van de budgetten, de (mede)zeggenschap over de uitvoering van taken op hoofdlijnen, waarbij de detailuitvoering aan de organisaties wordt overgelaten. Ook hier wordt in zekere zin de gemeentelijke autonomie bewust beperkt in vergelijking met de situatie die er zou zijn indien de diverse

taken geheel zouden worden uitgevoerd vanuit het gemeentelijke apparaat. De verbonden partijen betreffen niet alleen de samenwerking binnen Parkstad Limburg maar ook landelijke en provinciale organisaties. Het betreft hier o.a.:

- Brandweer Parkstad Limburg.
- Regionale Brandweer Zuid-Limburg.
- Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen Zuid-Limburg (GHOR Z-L).
- GGD Oostelijk Zuid-Limburg.
- Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg.
- Gemeenschappelijke Regeling Reinigingsdiensten Rd4.
- N.V. Bank Nederlandse Gemeente (BNG).
- Essent N.V.
- Gebaltram (openbaar vervoer).
- NV Industriebank LIOF.
- LICOM NV (sociale werkplaats).
- NV Luchthaven Maastricht.
- NV Waterleiding Maatschappij Limburg (WML).
- NV Reinigingsdienst Rd4.
- Nazorg Limburg BV (bodemverontreiniging).

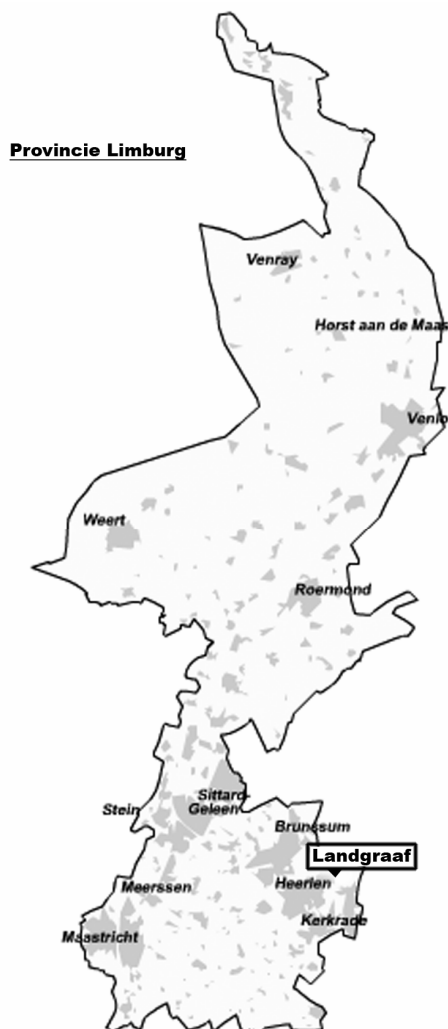
In deze studie gaat het over de welvaart van de huishoudens in de gemeente, waarbij de gemeente wordt gezien als een verzameling van alle huishoudens in de gemeente. De gemeente dus niet te zien als een doel, maar als een middel. Een middel ten behoeve van de huishoudens.

### 6.3 Landgraaf in het jaar 2004

Landgraaf is een gemeente met bijna 40.000 inwoners. Indien we het huidige gebied van de gemeente Landgraaf bezien is er sinds 1945 zeer veel gebouwd en veranderd. In geen enkel jaar heeft het bestuur stil gezeten. Het lijkt onwaarschijnlijk dat iemand het huidige Landgraaf zou willen inruilen voor de situatie zoals deze was in 1945. Objectief gezien kan dus worden geconcludeerd dat mede door het gemeentelijk beleid de welvaart sterk is gestegen. In de afgelopen decennia zijn daarbij vele voorzieningen ten behoeve van de huishoudens in de gemeente gerealiseerd. Het lijkt er op dat het jaar 2004 een soort "omslagpunt" aangeeft. Was er voor 2004 voornamelijk sprake van nieuwe en uitbreiding van bestaande voorzieningen, thans wordt een heroverweging van diverse voorzieningen waargenomen. Het gaat dan met name om zaken zoals bijvoorbeeld voorzieningen voor de sport, buurthuizen, jongeren "homes" en maatschappelijk werk. Voor deze heroverweging bestaan meerdere redenen:

- Een terugloop in het inwonertal van de gemeente.
- De zogenaamde vergrijzing of te wel ontgroening in de gemeente.

- De individualisering in de sport en het verenigingsleven met als gevolg minder georganiseerde leden.
- De wens de gemeentelijke prioriteiten meer te leggen bij de "hardware". Dat wil zeggen meer middelen voor de bouw van wegen, de herstructurering van wijken en winkelcentra, bedrijventerreinen en woningbouwterreinen.



Vòòr het jaar 2004 werden besparingen binnen de gemeente voornamelijk gevonden op beleidsterreinen waarvan de huishoudens in de gemeente de gevolgen niet of nauwelijks daadwerkelijk hebben "gevoeld". In feite ging het vaak om verbeteringen van de doelmatigheid. Ook in 2004 en volgende jaren is dat nog aan de orde. Doch daarnaast krijgen de huishoudens in de gemeente te maken met daadwerkelijke beperkingen op de voorzieningen waarvan de huishoudens gebruik maken. De voorzieningen op zich verdwijnen als zodanig veelal niet, doch de beperkingen zitten in het aantal voorzieningen en de zogenaamde eigen bijdrage voor het gebruik van deze voorzieningen. Dit alles onder het gegeven dat nochtans in 2004 de gemeentelijke belastingen meer dan trendmatig, dat wil zeggen gecorrigeerd voor inflatie, werden verhoogd.

Per 1 januari 2004 telt Landgraaf 39.778 inwoners, het aantal huishoudens is 17.076, het aantal allochtonen 9.726 en gemiddeld heeft een huishouden een grootte van 2,28 personen. Van het aantal allochtonen is 8.799 van westerse oorsprong (inclusief Indonesië) en 927 niet westers. Voor deze studie zijn relevant het aantal huishoudens en de grootte van het gemiddelde huishouden. De grootte van het gemiddelde huishouden is gelijk aan het gemiddelde voor Nederland, zijnde 2,28. Het totaal aantal inwoners in Nederland is 16.258.032. Het aandeel van landgraaf daarin is 0,2447 %. Wat opvalt is het relatief grote aantal westerse allochtonen in Landgraaf, zijnde 22,12 % van het totaal aantal inwoners. Het gemiddelde voor Nederland is 8,73 %. Daartegenover staat een relatief laag aantal niet-westerse allochtonen van 2,33 %. Het gemiddelde voor Nederland is 10,26 %.<sup>250</sup>

Het aantal inwoners van Landgraaf is onderhevig aan een gestage daling. Het Ruimtelijk Planbureau voorspelt voor Landgraaf dat deze daling zich de komende jaren elk jaar voortdoet, met als resultaat in het jaar 2030 een inwonertal van ca. 33.000. De gemeentelijke overheid tracht dit te keren door het voornemen een fors bouwprogramma voor nieuwe woningen uit te voeren, mede om nieuwe inwoners te trekken en het vertrek van de huidige inwoners te beperken. Daarnaast is het beleid gericht op het saneren van het bestand aan huurwoningen en deze gedeeltelijk te vervangen door een mix van koop- en huurwoningen. De gemeente is bereid hiervoor de nodige planologische randvoorwaarden te scheppen, doch is voor de daadwerkelijke uitvoering voornamelijk afhankelijk van de twee woningcorporaties in Landgraaf, projectontwikkelaars en particulieren. De oorzaken voor het teruglopen van het aantal inwoners zijn echter de zogenaamde vergrijzing en ontgroening en onvoldoende werkgelegenheid waardoor inwoners naar elders vertrekken. De eerste oorzaak is niet door gemeentelijk beleid te beïnvloeden. De tweede oorzaak zou de voortdurende aandacht van de gemeentelijke overheid dienen te hebben, bijvoorbeeld door het creëren van nieuwe bedrijfsterreinen en het aanpassen van de bestaande bedrijfsterreinen. Dit is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Binnen Parkstad zijn anno 2004 voldoende nog uitgeefbare bedrijfsterreinen voorradig. Voor deze studie heeft het dalende aantal inwoners, als zijnde een exogeen gegeven, geen invloed op de verandering van de welvaart van de huishoudens in de gemeente.

---

<sup>250</sup> Bron: "Democratische kerncijfers per gemeente 2004", CBS, Voorburg/Heerlen, 2004.

De vraag is nu wat betekent één en ander in 2004 voor de welvaart van de huishoudens in de gemeente landgraaf? In dit hoofdstuk wordt de verandering van de welvaart in 2004 ten opzichte van 2003 berekend.

## 6.4 Jaarrekening 2003

De jaarrekening 2003, welke is opgemaakt na afloop van het jaar 2003, is het uitgangspunt voor het jaar  $t_0$ . De welvaart van de huishoudens is vanaf dat punt een gegeven. De financiële uitgangssituatie voor het jaar 2003 op het tijdstip 31 december 2003 ( $t_0$ ) van belang voor de welvaartsberekeningen is als volgt.

Algemene reserve	€ 7.069.632
Bestemmingsreserves	€ 10.236.389
Totaal	€ 18.306.021

Een eventuele besteding van deze reserves geschiedt via de exploitatiebegroting 2004.

Naast deze reserves kent Landgraaf op het tijdstip 31 december 2003 een reserve voor voorzieningen. Het betreft een bedrag van € 10.890.701. De reservevoorzieningen betreffen voornamelijk voorzieningen voor groot onderhoud van de gemeentelijke infrastructuur (bijvoorbeeld sportvelden en wegen) en accommodaties (bijvoorbeeld scholen), nog niet bestede middelen verkregen van derden (meestal een hogere overheid) als specifieke uitkering (doeluitkering) en voorzieningen voor het afdekken van risico's. Deze onderwerpen beïnvloeden, uitzonderingen daargelaten, de welvaart van de huishoudens niet. Onderhoud betekent immers dat het bestaande op verantwoorde wijze in stand wordt gehouden. Daarnaast worden niet vrij besteedbare middelen (specifieke uitkeringen) in deze studie niet meegerekend bij de veranderingen van de welvaart als vallende buiten de autonome beslissingsbevoegdheid van de gemeentelijke overheid en zijn middelen voor afdekking van risico's alleen relevant voor zover deze daadwerkelijk worden aangewend. Normaal gesproken is er eveneens geen sprake van een verandering van de welvaart indien middelen gereserveerd voor bepaalde risico's daadwerkelijk worden besteed.

De vaste schuld aan het begin van 2004 bedroeg	€ 30.514.493
Waarvan voor woningbouw ten behoeve van woningcorporaties	€ 2.796.421

De woningbouwcorporaties betalen de rente en aflossing voor leningen voor de woningbouw. Dit is een aflopende zaak. De gemeenten zijn sinds 1994 niet meer betrokken bij het verstrekken van dergelijke leningen. Het risico van deze leningen kan op nul worden gesteld. Het relevante gedeelte van de vaste schuld bedraagt op 1 januari 2004 dan ook € 27.718.072.

De jaarrekening 2003, opgemaakt na afloop van het jaar 2003, geeft het volgende te zien voor de 20 beleidsterreinen waar deze studie van uitgaat.<sup>251</sup>

<b>Tabel 6.1 - Realisatie begroting (jaarrekening) 2003 gemeente Landgraaf</b>				
Nr.	Beleidssterreinen	2003		
		Lasten	Baten	Saldo
1	Bestuur	3.147	690	2.457
2	Bestuurlijke samenwerking	509	0	509
3	Dienstverlening	2.541	1.156	1.385
4	Openbare ruimte	6.258	300	5.958
5	Gemeentelijke accommodaties	4.096	1.346	2.750
6	Monumenten	242	92	150
7	Verkeer	545	25	520
8	Openbaar vervoer	1.194	420	774
9	Ruimtelijk ordening	6.207	3.507	2.700
10	Openbare orde en veiligheid	1.912	165	1.747
11	Milieu	7.619	7.822	-203
12	Sport	937	50	887
13	Cultuur	1.400	18	1.382
14	Kunst	210	2	208
15	Sociale zaken	22.365	17.265	5.100
16	Economische ontwikkeling	352	86	266
17	Doelgroepenbeleid	6.373	1.042	5.331
18	Volksgezondheid	985	372	613
19	Onderwijs	1.190	273	917
20	Financien	7.577	41.028	-33.451
	<b>Totaal beleidsterreinen</b>	<b>75.659</b>	<b>75.659</b>	<b>0</b>

In totaal heeft de gemeente Landgraaf in 2003 aan lasten een bedrag van ruim € 75 miljoen. Dit is inclusief de ambtelijke salarissen die grotendeels zijn verwerkt in de lasten van de diverse beleidsterreinen. Deze € 75 miljoen behoeven niet allemaal kasuitgaven te zijn. Een last wordt ook geboekt indien middelen overgaan naar de post "reserve voorzieningen", in Landgraaf gewoon "voorzieningen" geheten. Eventuele bestedingen vanuit de post voorzieningen zijn geen last, daar deze bestedingen al eerder zijn geboekt als last in de exploitatie begroting of zijn verkregen als specifieke doeluitkering waarbij de besteding geen last voor de gemeente betreft. De "echte" last voor de gemeente bedraagt ruim € 33 miljoen. Dit bedrag is gelijk aan de algemene inkomsten, voornamelijk de algemene uitkering uit het gemeentefonds, de gemeentelijke belastingen en ontvangen dividenden. Deze algemene inkomsten zijn vrij besteedbaar. Dat wil zeggen dat de gemeente over de besteding van dit bedrag volledige zeggenschap heeft. Het verschil tussen € 75 miljoen en € 33 miljoen,

<sup>251</sup> De gemeente Landgraaf gaat in haar presentatie uit van 9 programma's die zijn onderverdeeld in 34 beleidsterreinen. Voor de algemene toepasbaarheid wordt in deze studie alleen gesproken over beleidsterreinen en is het aantal van 34 beleidsterreinen teruggebracht tot 20. Binnen deze 20 beleidsterreinen vallen alle taken die een gemeente heeft. Dat kunnen zowel wettelijk voorgeschreven als zelf geëntameerde taken zijn.

zijnde € 42 miljoen, betreffen inkomsten/baten met een "dwingend bestedingskarakter". Dat wil zeggen dat zij in principe niet voor andere doeleinden kunnen worden aangewend. In de kern betreft dit de volgende ontvangsten/baten:

Milieu	€ 7,8 miljoen
Sociale zaken	€ 17,2 miljoen
Doorberekening overhead kosten	€ 9,5 miljoen
Diverse specifieke rijkssubsidies, provinciale subsidies, ontvangsten voor specifieke diensten (leges, diensten, et cetera)	€ 7,5 miljoen
Totaal	€ 42,0 miljoen

Ontvangsten voor milieu betreffen de door de huishoudens en bedrijven betaalde belastingen voor afval, riolering, et cetera. Ontvangsten voor sociale zaken zijn de ontvangsten van het Rijk ter financiering van dit beleidsterrein. Doorberekende overheadkosten betreffen de baten die het ene beleidsterrein ontvangt voor geleverde gemeentelijke diensten aan een ander beleidsterrein.

Voor de berekeningen van de veranderingen van de welvaart van de huishoudens zijn dus de veranderingen van het saldo per beleidsterrein relevant voor deze berekeningen. Het saldo van het jaar  $t_1$  in vergelijking met het jaar  $t_0$  geeft de verandering van de welvaart weer voor een bepaald beleidsterrein. Dit is één van de bepalende factoren voor het bezien van de veranderingen van de welvaart van de huishoudens in de gemeente.

## 6.5 Programmabegroting 2004

In deze studie is het jaar 2003 het jaar  $t_0$  en het jaar 2004 het jaar  $t_1$ . Het jaar  $t_1$  wordt vergeleken met het jaar  $t_0$ . De begroting 2004 van de gemeente Landgraaf kan op twee verschillende manieren worden bekeken. In de gedachte van de gemeentelijke overheid is het jaar 2004 het eerste jaar van de meerjarenbegroting 2004 tot en met het jaar 2007, zoals deze is opgesteld voor het begrotingsjaar 2003. Door allerlei oorzaken wijzigt de gemeente de plannen en wensen zoals opgenomen in de meerjarenbegroting voor het jaar 2004 en volgende jaren tot en met het jaar 2008. In het geval van een reductie van de middelen opgenomen in de meerjarenramingen spreekt de gemeente dan van een bezuiniging. Ook indien het nieuwe plannen of voornemens betreft. Dus als in 2003 in de meerjarenbegroting voor het jaar 2004 de bouw van bijvoorbeeld een theater is voorzien en deze bouw wordt om financiële redenen uitgesteld, dan wordt dit in Landgraaf een bezuiniging genoemd. Een andere manier om dit te bezien wordt gevolgd in deze studie. Daarbij wordt de welvaart in het jaar  $t_1$  (2004) vergeleken met de welvaart zoals deze was in het jaar  $t_0$  (2003) en niet met een meerjarenbegroting.

Het niet doorgaan, reduceren of uitstellen van plannen heeft geen welvaartseffect voor de huishoudens in de gemeente. Wat er nog niet is in 2003 kan immers ook niet worden aangemerkt als een "achteruitgang" in welvaart als het er ook niet is in het jaar 2004. Daar in deze studie het jaar 2004 wordt vergeleken met de bestaande welvaart in het jaar 2003 kan er dus een verschil in perceptie zijn over de verandering van de welvaart tussen deze studie en de wijze waarop één en ander wordt gepresenteerd door de gemeente Landgraaf.

Naast de berekeningen van de veranderingen van de welvaart volgens de methode zoals aangegeven in paragraaf 6.3 dient echter tevens te worden gekeken naar de fysieke consequenties van bepaalde maatregelen. Deze consequenties behoeven niet altijd rechtstreeks uit de begroting voort te vloeien, doch kunnen eveneens worden gedistilleerd uit de in de gemeenteraad behandelde onderwerpen of voortvloeien uit beslissingen genomen in eerdere jaren.

Een aantal bezuinigingen betreffen het gemeentelijk apparaat in ruime zin<sup>252</sup>. Deze reducties zijn in 2003 gestart en dienen gedeeltelijk nog in 2004 en latere jaren hun beslag te krijgen. Hoewel opgeteld het hier, in verhouding voor een gemeente als Landgraaf, om relatief grote bedragen gaat mag worden aangenomen dat de huishoudens in de gemeente daar "weinig of niets van merken". In tegendeel, het gemeentelijk beleidsvoornemen is de huishoudens snellere en betere service te verlenen. In de economie wordt dat een verbetering van de efficiëntie genoemd. Eén en ander kan dus eerder een positief dan een negatief effect hebben op de welvaart van de huishoudens.

Voor het jaar 2004 zijn er de volgende algemene vrij besteedbare inkomsten:

De Algemene uitkering uit het gemeentefonds voor 2004 bedraagt	€ 25.061.639
Lokale heffingen waarvan de besteding niet gebonden is te weten de Onroerend zaakbelasting, Hondenbelasting, Precariobelasting en Toeristenbelasting	€ 8.393.919
De dividend uitkeringen van NV Bank Nederlandse Gemeenten, Essent en NV Reinigdienst Rd4 bedragen	€ 545.172
Diverse algemene inkomsten	€ 278.611
<b>Totaal</b>	<b>€ 34.279.341</b>

In de begroting is een ongeveer gelijk bedrag aan saldo, zijnde het verschil tussen lasten (uitgaven) en baten (inkomsten) opgenomen. Het idee van "vrij besteedbaar" dient overigens te worden genuanceerd. Er zijn vele wetten en voorschriften waaraan de gemeente uitvoering dient te geven en die soms geheel en soms gedeeltelijk worden betaald uit het hierboven genoemde bedrag. Daarnaast zijn er nog de regelingen en besluiten van de

<sup>252</sup> Het betreft o.a. de volgende onderwerpen: Verminderen aantal ambtenaren, verminderen budget rekenkamerfunctie, leasekosten p.c.'s collegeleden en raadsleden, invoeren eigen bijdrage voorzieningen raadsleden, beleidsadviesing afval, accountmanagement, afbouwen inconvenïentenregeling, budget reiskosten, compensatie verminderde productiviteit Ondernemingsraad, reduceren papieren versie informail, reduceren algemene advieskosten, advieskosten functiewaardering, budget telefonie, indexering producten catering, studiekosten, advieskosten formatiereductie, huisvestingslasten, energiebesparing door aanbesteding en verlagen interne kosten door verdere automatisering.



provincie, de waterschappen, de gemeenschappelijke Parkstad regelingen en de eigen regels van de gemeente. Dat geheel beperkt uiteraard de vrijheid van een gemeente de zogenaamde vrij besteedbare inkomsten ook daadwerkelijk vrij te besteden. Huuropbrengsten, et cetera zijn verwerkt in de baten van de begroting. Hiertegenover staan daaraan gerelateerde uitgaven. De algemene inkomsten hebben geen invloed op de welvaart van de huishoudens, met uitzondering van de onroerend zaakbelasting en de hondenbelasting. De besteding van de inkomsten kunnen wel effect hebben op een verandering van de welvaart van de huishoudens.

## 6.6 Berekenen van de veranderingen van de welvaart

Voor het berekenen van de veranderingen van de welvaart wordt uitgegaan van de onderwerpen opgenomen in hoofdstuk 5 die voor het berekenen van de verandering van de welvaart relevant zijn. Voor elk onderwerp wordt de welvaartsverandering voor de huishoudens van Landgraaf in het jaar 2004 weergegeven ten opzichte van het jaar 2003. In de volgende paragrafen wordt daarbij dezelfde volgorde van onderwerpen aangehouden zoals gepresenteerd in hoofdstuk 5. Voor de leesbaarheid worden de onderwerpen hierbij nogmaals weergegeven:

- I. Beleidsterreinen in de programmabegroting.
- II. Gemeentelijke productiviteitsstijging.
- III. Gemeentelijke belastingen.
- IV. Algemene reserve, bestemmingsreserves en langlopende leningen.
- V. Correctie voor inflatie.
- VI. Gemeentelijke uitbreidingsinvesteringen.
- VII. Gemeentelijke verordeningen.
- VIII. Specifieke onderwerpen.
- IX. Bestemmingsplannen.

### *Gestandaardiseerd huishouden*

De berekening van de verandering van de welvaart van een huishouden is sterk afhankelijk van het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. Dit leidt voor de huishoudens tot een scala aan mogelijke uitkomsten van welvaartsveranderingen in 2004 ten opzichte van 2003. Voor het bepalen van een algemene welvaartsindex van de verandering van de welvaart van de huishoudens in de gemeente Landgraaf is het noodzakelijk dat wordt uitgegaan van een "gestandaardiseerd" huishouden. Het "gestandaardiseerde" huishouden in de gemeente Landgraaf is gebaseerd op de volgende gegevens van het CBS:

- Het gestandaardiseerde besteedbaar huishoudinkomen per jaar is € 19.600.<sup>253</sup>

Om inkomens van huishoudens van verschillende grootte en samenstelling vergelijkbaar te maken wordt het inkomen gestandaardiseerd. Hiertoe wordt het besteedbare huishoudinkomen gedeeld door een equivalentiefactor. Het besteedbaar inkomen is het bruto-inkomen

<sup>253</sup> Bron: CBS, Statline, Huishoudens; gemiddeld inkomen; Totaal particulier huishouden, 2003.

verminderd met de premies sociale zekerheid en andere betaalde overdrachten (o.a. alimentatie voor ex-partner) en de loon- en inkomstenbelasting. In de equivalentiefactor komen de schaalvoordelen tot uitdrukking die het gevolg zijn van het voeren van een gemeenschappelijke huishouding. Hierbij is de CBS equivalentieschaal gebruikt, waarbij het eenpersoonshuishouden als standaardhuishouden is gekozen. Voor deze huishoudens is de factor gelijk aan 1. Een alleenstaande met een besteedbaar inkomen van € 10.000 en een echtpaar met een besteedbaar inkomen van € 13.800 bevinden zich op een even hoog welvaartsniveau. Na standaardisatie bedraagt het inkomen in beide situaties € 10.000. Het huishoudinkomen gedeeld door de som van de gewichten van de afzonderlijke huishoudensleden is het gestandaardiseerde huishoudinkomen. Het gestandaardiseerde inkomen wordt ook wel het koopkrachtinkomen genoemd. Het koopkrachtinkomen geeft niet het geldbedrag aan dat een huishouden kan besteden, maar geeft aan op welk welvaartsniveau de huishoudensleden zich bevinden, waarbij een eenpersoonshuishouden als standaardhuishouden wordt gehanteerd.

Voor de grootte van het huishouden heeft het CBS de volgende equivalentiefactoren vastgesteld.

	Aantal kinderen (jonger dan 18 jaar)				
	0	1	2	3	4
<u>Aantal volwassenen</u>					
een	1,00	1,33	1,51	1,76	1,95
twee	1,37	1,67	1,88	2,06	2,28
drie	1,73	1,95	2,14	2,32	2,49
vier	2,00	2,19	2,37	2,53	2,68

Voor de grootte (samenstelling) van het gestandaardiseerde huishouden dient een "standaard" equivalentiefactor te worden berekend. Daarvoor is voor de gemeente Landgraaf het volgende overzicht opgesteld op basis van CBS gegevens per 1 januari 2004.<sup>254</sup>

<sup>254</sup> CBS, Regionale Kerncijfers Nederland, Landgraaf, Bevolking, Huishoudens, Voorburg/Heerlen, 2004.

1	2	3	4	5	6	7
	Aantal huishoudens	Aantal huishoudens in %	Gemiddeld aantal personen in het huishouden	Totaal aantal personen	Equivalentiefactor	Aantal huishoudens in % maal equivalentiefactor
Eenpersoonshuishoudens	4.716	27,6	1	4.716	1,00	0,28
Tweepersoonshuishoudens	5.987	35,1	2	11.974	1,36	0,48
Huishoudens met kinderen	6.373	37,3	3,63	23.088	1,75	0,65
<b>Totalen</b>	<b>17.076</b>	<b>100,0</b>		<b>39.778</b>		<b>1,41</b>

- Kolom 1 - Er worden 3 soorten huishoudens naar grootte van het huishouden onderscheiden.
- Kolom 2 - Het aantal huishoudens in de gemeente Landgraaf.
- Kolom 3 - Het aantal huishoudens in de gemeente Landgraaf in procenten.
- Kolom 4 en 5 - Met het gegeven van het totaal aantal personen in de gemeente Landgraaf kan het gemiddeld aantal personen in de 3 soorten huishoudens worden berekend.
- Kolom 6 - Per soort huishouden is de equivalentiefactor afgeleid van de door het CBS berekende equivalentiefactoren.
- Kolom 7 - Teneinde een standaard equivalentiefactor te verkrijgen is voor elk van de 3 soorten huishoudens het procentuele aandeel voor het vaststellen van de standaard equivalentiefactor weergegeven door het procentuele aandeel, gedeeld door 100 te vermenigvuldigen met de betreffende equivalentiefactor en de uitkomst op te tellen. De som geeft de equivalentiefactor voor het gestandaardiseerde huishouden in de gemeente Landgraaf, zijnde 1,41.
- Het aantal koopwoningen is 10.472, dat wil zeggen 60 % van het totaal aantal woningen in Landgraaf.<sup>255</sup>
  - Het aantal huurwoningen is 6.959, dat wil zeggen 40 % van het totaal aantal woningen in Landgraaf.<sup>256</sup>

<sup>255</sup> CBS, Demografische kerncijfers per gemeente 2004, Voorburg/Heerlen, 2004.

<sup>256</sup> CBS, Demografische kerncijfers per gemeente 2004, Voorburg/Heerlen, 2004.

- De gemiddelde waarde van een woning in Landgraaf is € 119.000.<sup>257</sup>

Voor de 7 inkomensgroepen gelden de volgende correctiefactoren voor het besteedbare huishoudinkomen volgens de berekening zoals opgesteld in hoofdstuk 4.

<b>Tabel 6.4 - Correctiefactoren voor 7 inkomensgroepen.</b>		
1	2	3
	Inkomensgroepen op basis van het bestedbaar huishoudinkomen	Correctiefactor voor huishoudinkomen
1	0 - 10.000	2,11848
2	10.000 - 20.000	1,68553
3	20.000 - 26.000	1,23276
<b>4</b>	<b>26.000 - 30.000</b>	<b>1,00000</b>
5	30.000 - 40.000	0,75075
6	40.000 - 50.000	0,44117
7	> 50.000	0,07826

Voor het gestandaardiseerde huishouden met een besteedbaar inkomen van € 19.600 ligt de correctiefactor tussen de besteedbare inkomens € 10.000 en € 26.000. Dit betekent een correctiefactor van  $(1,68553 + 1,23276) / 2 = 1,459145$  voor het gestandaardiseerde huishouden.

Het gestandaardiseerde huishouden heeft dus de volgende kenmerken:

- De correctiefactor voor de grootte van het huishouden is 1,41.
- De correctiefactor voor het huishoudinkomen is 1,459145.
- Het gebruikersdeel van de OZB wordt betaald over een waarde van € 119.000.
- Het eigenaarsgedeelte van de OZB wordt betaald over een waarde van  $0,60 * € 119.000 = € 71.400$ .

## 6.7 Beleidsterreinen in de programmabegroting

Hieronder is het totaal overzicht van het onderwerp "Beleidsterreinen" voor 2003 en 2004 weergegeven. Het overzicht betreft steeds de jaarrekening. Dat wil zeggen de werkelijke (ex-post) geconstateerde realisatie zoals opgenomen in de jaarrekeningen 2003 en 2004 en

<sup>257</sup> CBS, Regionale kerncijfers Nederland, Landgraaf, Wonen, Waarde onroerende zaken, Gemiddelde woningwaarde, 2004.

dus niet de voorgenomen uitvoering van de begroting. De gemeente Landgraaf onderscheidde in het jaar 2004 34 beleidsterreinen. In deze studie is dit teruggebracht tot 20 beleidsterreinen. In Bijlage A is opgenomen de "Vergelijking tussen de 34 beleidsterreinen gemeente Landgraaf en de 20 beleidsterreinen in deze studie". Voor het berekenen van de welvaartseffecten is het "Verschil saldo 2003 en 2004" relevant.

**Tabel 6.5 - Verschil saldo 2003 en 2004.**

	Bedragen x 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
1	Bestuur	3.147	690	2.457	2.977	1.401	1.576	-881
2	Bestuurlijke samenwerking	509	0	512	518	36	482	-30
3	Dienstverlening	2.541	1.156	1.385	2.175	915	1.260	-125
4	Openbare ruimte	6.258	300	5.958	8.526	2.463	6.063	105
5	Gemeentelijke accommodaties	4.096	1.346	2.750	4.294	1.353	2.941	191
6	Monumenten	242	92	150	361	289	72	-78
7	Verkeer	545	25	520	511	81	430	-90
8	Openbaar vervoer	1.194	420	774	805	365	440	-334
9	Ruimtelijk ordening	6.207	3.507	2.700	9.918	7.558	2.360	-340
10	Openbare orde en veiligheid	1.912	165	1.747	2.026	210	1.816	69
11	Milieu	7.619	7.823	-204	7.718	8.263	-545	-341
12	Sport	937	50	887	957	99	858	-29
13	Cultuur	1.400	18	1.382	1.382	93	1.289	-93
14	Kunst	210	2	208	220	5	215	7
15	Sociale zaken	22.365	17.265	5.100	22.212	17.532	4.680	-420
16	Economische ontwikkeling	352	86	266	358	109	249	-17
17	Doelgroepenbeleid	6.373	1.042	5.331	6.813	1.876	4.937	-394
18	Volksgezondheid	985	372	613	997	369	628	15
19	Onderwijs	1.190	273	917	1.136	263	873	-44
20	Financien	7.577	41.028	-33.451	7.995	38.610	-30.615	2.836
	Totalen	75.659	75.660	-1	81.899	81.890	9	7

De baten, en mede daardoor de lasten, geven voor bepaalde beleidsterreinen grote verschillen tussen de jaren aan. De voornaamste oorzaken hiervan zijn:

- Een gewijzigde toerekening van ambtelijke kosten aan een bepaald beleidsterrein.
- Een verandering in specifieke uitkeringen van hogere overheden.

Deze baten hebben verder een "dwingend" karakter. Dat wil zeggen dat zij in principe niet voor andere doeleinden kunnen worden aangewend. Er kunnen dan ook "pieken en dalen" zijn in de baten die het beeld van de ontwikkeling van de welvaart, positief of negatief, verstoren. In de tijd gezien wordt die verstoring "gladgestreken". Het betekent wel dat een welvaartsverandering in een bepaald jaar geen "absolute" is. Daarvoor dient een langere tijdreeks te worden ontwikkeld waardoor het beeld van de verandering van de welvaart meer consistent is.

In de volgende paragrafen wordt per beleidsterrein de verandering van de welvaart weergegeven.

## 6.8 Bestuur

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
1	Bestuur	3.147	690	2.457	2.977	1.401	1.576	-881

Het beleidsterrein bestuur betreft o.a. de volgende onderwerpen: B&W, burgeronderzoek, raad, verkiezingen, kadaster, vergunningen, evenementen, beleid en regelgeving bouwen, voormalig personeel en wethouders, ambtelijke staf, welstandscommissie, handhaving, toezicht, representatie, communicatie en promotie. Vanuit de gedachte dat bestuur en ambtenaren van een gemeente, aangepast aan de grootte van een gemeente en de omvang van de gemeentelijke taken, doelmatig werken is een verandering van de uitgaven of ontvangsten op dit beleidsterrein niet van invloed op de verandering van de welvaart van de huishoudens. De gedachte hierachter is dat een huishouden er weinig of niets van merkt in zijn of haar welvaartsbeleving als er wijzigingen optreden in het beleidsterrein bestuur. De meerdere baten in 2004 zijn o.a. een gevolg van een verhoging van de bouwleges en het aantal bouwvragen. De aanneming hierbij is dat de verhoging van de bouwleges is gerechtvaardigd, gelet op de kosten die de gemeente moet maken voor het afgeven van een bouwvergunning.

Bij dit beleidsterrein worden eveneens de in de gemeenteraad in 2004 behandelde agendapunten met betrekking tot de interne gemeentelijke aangelegenheden van bestuurlijke en procedurele aard, op eventuele welvaartsconsequenties bezien. Deze agendapunten zijn opgenomen in Bijlage B. De betreffende agendapunten zijn voornamelijk van procedurele aard en hebben geen welvaartsconsequenties voor de huishoudens.

## 6.9 Bestuurlijke samenwerking

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
2	Bestuurlijke samenwerking	509	0	512	518	36	482	-30

Op 1 maart 2003 is de gemeenschappelijke regeling Parkstad Limburg opgericht waarin deelnemen de gemeenten Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Simpelveld, Onderbanken en Voerendaal en gericht op democratische legitimatie en bestuurlijke transparantie. Vastgesteld zijn de beleidsdocumenten voor de kerntaken Retail, Revitalisering bedrijfsterrinen, Arbeidsmarkt, Volkshuisvesting en Maatschappelijke opvang. In de uitvoering

zijn aanzetten gegeven voor de revitalisering van bedrijfsterreinen, zijn de reïntegratietrajecten voor arbeidsmarktbeleid centraal ingekocht, is overeenstemming gevonden tussen gemeenten en provincie over de aanleg van de ringwegenstructuur, wordt de bestaande shuttlevverbinding van parkstad Limburg met de ICE/HSL-halte Aachen opgewaarderd, heeft een gedetailleerd onderzoek plaatsgevonden naar de stadsrandzones, is de monitoring van de woonplannen ingericht, worden de zogenaamde woonmilieus onderzocht, zijn afspraken gemaakt over de aanpak van voortijdig schoolverlaters en is de samenwerking met de Duitse grensregio in de Euregionale nader gedetailleerd.

De publiek-private Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg, waarin het bestuur van Parkstad participeert, probeert een bijdrage te leveren aan lokale en regionale ontwikkelingen. In Den Haag wordt intensief gepleit voor de Wgr-plusstatus. Daarmede zou Parkstad de achtste Wgr-plusregio worden. Deze status is van belang om de drie bij de structuurversterking van Parkstad Limburg betrokken overheden - gemeenten, provincie en rijk - op één lijn te krijgen en de uitvoering van plannen te vereenvoudigen. In Europees verband is Parkstad Limburg als achtste en laatste Nederlandse regio toegetreden tot het Eurocities-verband. De effecten hiervan zijn nog indirect en bevinden zich in de netwerkstatus.

In 2002 is het Parkstad Limburg fonds opgericht als onderdeel van de gemeenschappelijke regeling. Het fonds dient er o.a. voor bepaalde projecten te entameren. Het budget voor 2004 is vastgesteld op € 3.024.000 te financieren door de deelnemende gemeenten. Van dit bedrag is € 2.127.000 bestemd voor bestuurlijke, ambtelijke en vaste kosten c.q. uitgaven. Een bedrag van ca. € 900.000 gaat naar de diverse projecten. € 400.000 is bestemd voor de uitvoering van het project Maatschappelijk opvang en eenzelfde bedrag is bestemd voor het project Ringwegen.<sup>258</sup> Het restant van ca. € 100.000 is bestemd voor diverse onderzoeken en faciliterende activiteiten op het gebied van Retail, Bedrijfsterreinen, Arbeidsmarkt, Voortijdige schoolverlaters, Mobiliteit, Structuurplan, Vitaal platteland, Wonen, Toerisme en Grensoverschrijdende projecten. Het doel van deze projecten is o.a. door coördinatie schaalvoordelen te behalen.

Het beleidsplan 2004 Parkstad Limburg zou oorspronkelijk stijgen van ca. € 3 mln. in 2003 via ca. € 3,5 mln in 2004 naar ca. € 4,1 mln. in 2005. Gelet op de financiële positie van de gemeenten wordt het volume van het Parkstad Limburg fonds in 2004 beperkt tot € 3.024.000. Lopende exploitatie-uitgaven worden hierdoor niet getroffen. Het betreft een reductie op nieuwe ontwikkelingen. Omdat het nieuwe ontwikkelingen betreft heeft dit geen welvaartsconsequenties voor de huishoudens in de gemeente Landgraaf.

Bij dit beleidsterrein worden eveneens de in de gemeenteraad in 2004 behandelde agendapunten betreffende de bestuurlijke samenwerking, gezien op welvaartsconsequenties. Deze agendapunten zijn opgenomen in Bijlage C. Het betreft zaken van bestuurlijke, wettelijke

---

<sup>258</sup> In intensief overleg met de gemeenten is er voor gekozen om de voorfinanciering van een deel van de ringwegen via het Parkstad Limburgfonds te laten verlopen. Nut en noodzaak van de buitenring staan weliswaar voor alle Parkstad Limburg gemeenten buiten kijf, co-financiering door de gemeenten die niet direct aan de ringwegen liggen is door die gemeenten principieel steeds afgewezen. Dit principe is gerespecteerd door een deel van de voorfinancieringskosten van de ringwegen - in de vorm van een garantiestelling totdat derden-financiering is gerealiseerd - ten laste te brengen van het Parkstad Limburgfonds.

of procedurele aard. De betreffende agendapunten hebben geen welvaartsconsequenties voor de huishoudens in de gemeente Landgraaf.

De totaalconclusie voor het beleidsterrein "Bestuurlijke samenwerking" is dat er in 2004 voor de huishoudens in de gemeente Landgraaf geen welvaartsconsequenties optreden ten opzichte van 2003.

## 6.10 Dienstverlening

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
3	Dienstverlening	2.541	1.156	1.385	2.175	915	1.260	-125

Dienstverlening betreft o.a. het uitgeven van paspoorten, rijbewijzen, burgerlijke stand, et cetera. Mede door moderne communicatie technieken is er een jaarlijkse uitbreiding van communicatie, traditionele dienstverlening en digitale dienstverlening tussen de gemeentelijke overheid en de huishoudens in een gemeente, intern de gemeente, naar andere overheden, et cetera. Het internet is daarbij een middel dat voor een substantiële verbetering in de serviceverlening kan zorgen. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat één en ander welvaartsverhogend werkt voor alle huishoudens. In de berekening van de verandering van de welvaart is dit meegenomen in de 0,8 % productiviteitsstijging die jaarlijks aan de gemeentelijke organisatie wordt toegerekend. Daarnaast heeft dit beleidsterrein te maken met in principe kostendeckende tarieven voor een aantal activiteiten en wettelijke taken waarvan voor de uitvoering een gemeente geen beleidsvrijheid heeft. Een verandering van de welvaart is dus slechts gedeeltelijk toe te rekenen aan de huishoudens. In deze studie wordt dan ook uitgegaan van de veronderstelling dat met de jaarlijkse 0,8 % productiviteitsstijging de verandering van de welvaart voldoende is gekwantificeerd. De aanname is verder dat de dienstverlening in een directe relatie staat met door een gemeente uit te voeren taken. Indien een gemeente dus de middelen voor dit beleidsterrein verhoogt of verlaagt wordt aangenomen dat het totale gemeentelijke takenpakket dit rechtvaardigt. De conclusie voor dit beleidsterrein is dat behalve de productiviteitsstijging er geen andere welvaartsconsequenties voor de huishoudens in Landgraaf zijn.

## 6.11 Openbare ruimte

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
4	Openbare ruimte	6.258	300	5.958	8.526	2.463	6.063	105



Dit beleidsterrein betreft o.a. onderhoud wegen, onderhoud groen, reiniging wegen, inritten & sleuven, openbare verlichting, wegbermen, markten & standplaatsen, begraafplaatsen en uitvaart. Het gaat hierbij o.a. om (groot-) onderhoud aan gemeentelijke infrastructuur. De facto wordt hierbij de structuur als zodanig niet gewijzigd doch slechts "in stand gehouden".

Overeenkomstig het beleidsplan "Wegbeheer 2003-2007" zijn in de begroting voldoende middelen opgenomen voor een verantwoord wegbeheer. De bedragen en de kwaliteitslijnen zijn gebaseerd op de landelijk geldende C.R.O.W. richtlijnen. Het systeem gebruikt door de gemeente berekent het jaarlijks benodigd budget met behulp van een zogenaamde budgetplanning. Dit wil zeggen dat voor de planperiode 2003-2007 een gemiddeld budget wordt berekend bestaande uit een gedeelte voor regulier onderhoud en een gedeelte voor achterstallig onderhoud.

Met het Groenstructuurplan streeft de gemeente er naar de ecologische, de milieu, de beeldbepalende, de recreatieve, de educatieve en de economische functie optimaal te vervullen. Het benodigd budget om het gehele groen in eigendom van de Gemeente Landgraaf (314 ha + 10.000 bomen) volgens het "Groenbeheerplan Standaard" te onderhouden, na uitvoering van een aantal kostenbesparende maatregelen, bedraagt jaarlijks € 1.160.000.

Uit eigen middelen heeft de gemeente in 2004 € 105.000 meer uitgegeven aan dit beleidsterrein. Dit betekent een positieve welvaartsverandering die wordt berekend voor alle huishoudens zonder correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. Daarnaast wordt, overeenkomstig het uitgangspunt opgenomen in hoofdstuk 5,5 % van het saldo van het jaar 2004 gezien als een hoging van de welvaart van de huishoudens. Dit is een bedrag van ( $€ 6.063.000 * 0,05 =$ ) € 303.150. De totale welvaartsverhoging is dus  $€ 105.000 + € 303.150 = € 408.150$ . Per huishouden is dit € 23,89.

## 6.12 Gemeentelijke accommodaties

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
5	Gemeentelijke accommodaties	4.096	1.346	2.750	4.294	1.353	2.941	191

Het betreft verwerving, afstoting, onderhoud en beheer van gemeentelijke panden. Gemeentelijke voorzieningen voor de binnen- en buitensport komen aan de orde bij het beleidsterrein sport. Ter vervanging en als uitbreiding van de bestaande gemeentelijke accommodaties heeft Landgraaf in het verleden regelmatig nieuwe ruimtes toegevoegd. Begin 2004 is een nieuw gebouw opgeleverd in de wijk Nieuwenhagen. In dit gebouw is ruimte gecreëerd voor cursussen voor kunstzinnige vorming en muziek, kinderopvang, peuterspeelzaal, basisschool en huisvesting voor een vereniging voor Heemkunde. Deze nieuwe accommodatie is niet zozeer een uitbreiding van de daarvoor bestaande accommodaties maar een vervanging van oudere verspreid liggende accommodaties. In een aantal

gevallen betekent dit voor de gebruikers een langere route van de woning naar de voorziening en in een aantal gevallen een kortere route. Gezien deze hergroepering binnen Landgraaf waarbij de veranderingen in de route van en naar deze voorzieningen beperkt zijn wordt dit niet gezien als een reden voor welvaartsverandering. Aan de gebruikers wordt een normaal tarief voor het gebruik gevraagd, hetgeen ook reeds het geval was in de oudere accommodaties. In die zin verandert ook hier de welvaart niet.

De welvaartsverandering is het gebouw zelf. Het gebouw is een aanwinst voor de directe omgeving en een duidelijke verbetering in vergelijking met het braakliggende terrein van voorheen. Eventuele negatieve effecten zoals bijvoorbeeld het aantrekken van meer verkeer, een tekort aan parkeerplaatsen en geluidsoverlast zijn dermate klein dat dat geen negatieve welvaartseffecten oplevert.

De welvaartswinst vloeit dus naar de huishoudens in de directe omgeving in de vorm van een waardestijging van de woningen. De vraag is in welk jaar deze waardestijging aan de huishoudens dient te worden toegerekend. Is dat het jaar van de wijziging van het bestemmingsplan of het jaar van realisatie. Voor dit soort relatief kleinere wijzigingen van het bestemmingsplan lijkt het redelijk uit te gaan van het jaar van realisatie. Eerst dan is er immers zekerheid over de daadwerkelijke realisatie en de vorm waarin deze realisatie wordt gegoten. Dit in tegenstelling tot relatief gezien grote wijzigingen in een bestemmingsplan, bijvoorbeeld voor de aanleg van een nieuwe weg, waarbij de consequenties van een wijziging van het bestemmingsplan reeds voor de realisatie van het plan er consequenties zijn voor de omgeving in de vorm van bijvoorbeeld een waardeverandering van de woningen.

De financiële gevolgen van de bouw betreffen voor de gemeente een aantal wijzigingen. Aan de ene kant vervallen kosten voor afgestoten accommodaties en aan de andere kant zijn er nieuwe kosten in verband met dit nieuwe gebouw. Het resultaat van deze wijzigingen vertaalt zich in de opgenomen bedragen in de begroting. De basis voor de berekening van de verandering van de welvaart zijn dan ook de meer- of minderuitgaven voor dit beleidsterrein in vergelijking met het voorafgaande jaar. In de begroting en in de jaarrekening worden geen specificaties verstrekt per accommodatie. In deze studie worden dan ook de totalen bezien om te kunnen berekenen of een welvaartsverhoging, een welvaartsverlaging of een neutrale situatie aan de orde is. De vraag is dan of de toename van de welvaart wordt toegerekend aan de huishoudens in bepaalde straten, aan een wijk of aan de totaliteit van huishoudens. Natuurlijk profiteren de huishoudens in de directe omgeving in eerste instantie het meeste van de gebruiksmogelijkheden. In de tijd gezien zullen echter de gemeentelijke accommodaties over geheel Landgraaf zich gelijkmatig uitspreiden en lijkt het redelijk de consequenties toe te rekenen aan het totaal van de huishoudens in de gemeente. De gedachte hierachter is ook dat een nieuw gebouw het totale aanzien van de gemeente verhoogt en dat alle huishoudens in de gemeente hiervan, zij het op een indirecte wijze, van profiteren.

Uit eigen middelen heeft de gemeente € 191.000 meer uitgegeven aan dit beleidsterrein. Dit betekent een positieve welvaartsverandering die wordt berekend voor alle huishoudens zonder correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. Daarnaast wordt, overeenkomstig het uitgangspunt opgenomen in hoofdstuk 5, 5 % van het saldo van

het jaar 2004 gezien als een verhoging van de welvaart voor de huishoudens. Dit is een bedrag van (€ 2.941.000 \* 0,05 =) € 147.050. De totale welvaartsverhoging is dus € 191.000 + € 147.050 = € 338.050. Per huishouden is dit € 19,79.

## 6.13 Monumenten

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
6	Monumenten	242	92	150	361	289	72	-78

In 2004 is aan de orde een aanwijzingsvoorstel tot beschermd dorpsgezicht van Leenhof in Schaesberg van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het betreft de door de Oranje Nassau mijnen gebouwde mijnkoloniën Leenhof III en IV in Schaesberg, alsmede het Lauradorp. Zowel Leenhof als Lauradorp zijn wijken, welke van groot nationaal belang zijn in stedenbouwkundig, sociaal-historisch en architectonisch opzicht. Van het steenkolenerfgoed vormen de woningen nog de belangrijkste herinnering. De bebouwing in Leenhof - Schaesberg is gerealiseerd in verschillende stadia; in het Heerlense deel van Leenhof in 1905 de okergele, gepleisterde woningen. Vervolgens werden in 1909 vier onder één kap, rug aan rug woningen, gebouwd. De woningen zijn o.a. van het "Lotheringse", "Elzasser" en "Krupp" type. Vanaf 1914 tot 1918 zijn de mijnkolonies Schaesberg en Eikske gebouwd ten zuiden van de spoorlijn. Zeer opvallend zijn daarbij de daken, welke met rode muldenpannen waren gedekt en waarbij met zwarte pannen kantpatronen als versiering werden aangebracht; deze versiering refereert aan de kantpatronen van de Lotheringse klederdracht.

De aanwijzing betreft niet een soort bevrozing van een wijk, er mag dus worden gebouwd en verbouwd, maar de aanwijzing heeft als doel de stedenbouwkundige karakteristiek en het toekomstig functioneren daarvan veilig te stellen. Welke consequenties heeft de status van beschermd stads/of dorpsgezicht nu voor de huishoudens? Bouwmogelijkheden worden beperkt tot het aanbouwen tegen de zijkant van de woningen; vrijstaande bouwsels mogen achter de woningen op het erf worden opgericht. Voorts, dat in een beschermd gezicht het niet meer is toegestaan om vergunningvrij te bouwen; dakkapellen, erfafscheidingen, aanbouwen en vrijstaande gebouwtjes op het achterterrein.

De gemeente kent een subsidieregeling voor de instandhouding van de constructie en de buitenschil van gebouwen, welke in de praktijk neerkomt op een gemeentelijke bijdrage van ca 20% in de kosten van restauratie van daken, kozijnen en buitengevels. Daarnaast ondersteunt de gemeente de eigenaars van dit cultureel erfgoed met advies, bijvoorbeeld bij het verkrijgen van provinciale ondersteuning, laagrentende leningen van het Rijk en belastingfaciliteiten. Het resultaat van dit al meer dan 20 jaar gevoerde beleid is duidelijk zichtbaar in Rimborg en de mijnkolonie Schaesberg: mede door het stimuleren van adequaat onderhoud zijn oude aantastingen langzaam maar zeker aan het verdwijnen, keren de originele dakbedekkingen weer terug en zijn de bewoners en de overheden zich steeds meer bewust geworden van de bijzondere waarde van deze woningen. Een voordeel is ook dat de huishoudens niet verrast worden door ingrijpende ontwikkelingsplannen van de

gemeente. Tenslotte is vermeldenswaard dat bewoners weten, dat de belemmeringen, die zij krijgen opgelegd, voor eenieder gelden en dat de buurt met bijzondere huizen, die inmiddels steeds bewuster om hun charmante en sfeervolle uitstraling worden gekocht, er in de toekomst alleen maar op vooruit zal gaan. In zijn totaliteit zijn er voor de betreffende huishoudens dus plussen en minnen die in deze welvaartsberekening worden geacht een neutraal effect te hebben. Daarnaast kan worden opgemerkt dat het hier een beslissing van de rijksoverheid betreft. De gemeente heeft hier echter de mogelijkheid dit soort beslissingen in belangrijke mate te beïnvloeden. In dit geval is het gemeentelijk beleid er op gericht een dergelijke beslissing van de rijksoverheid te ondersteunen.

In 2004 is er tevens het voornemen tot wijziging van de begrenzing van het beschermd archeologisch monument nabij de Palenbergerweg, van de Staatssecretaris van OCW. In het kader van de actualisering van het Monumenten Register is nader onderzoek gedaan naar de kwaliteit en de bescherming van het onderhavige archeologisch monument. Het betreft hier de vrij goed bewaard gebleven resten van bebouwing van een Romeins straatdorp, een brug over de Worm op Duits grondgebied en de Romeinse heirbaan, de zogenaamde Via Belgica, welke liep van Boulonge, via Tongeren, Maastricht en Heerlen, naar Keulen. Deze nederzetting is zeer zeldzaam en rijk aan archeologische sporen. Feitelijk betekent dit, dat de gedachte - niet intensieve - bebouwing op korte termijn van deze locatie niet haalbaar is. Een ander probleem vormt de uitbreiding van de bescherming voor de riooltransportleidingen van het Waterschapsbedrijf Limburg. In het besluit is daarmede rekening gehouden. Ook hier zijn plussen en minnen aan de orde. Voor de huishoudens in de gemeente Landgraaf heeft één en ander geen welvaartsconsequenties.

Uit eigen middelen heeft de gemeente € 78.000 minder uitgegeven aan dit beleidsterrein. Dit betekent een welvaartsverlaging die wordt berekend voor alle huishoudens zonder correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. Daarnaast wordt, overeenkomstig het uitgangspunt opgenomen in hoofdstuk 5, 5 % van het saldo van het jaar 2004 gezien als een verhoging van de welvaart voor de huishoudens. Dit is een bedrag van ( $€ 72.000 * 0,05 =$ ) € 3.600. Totale welvaartsverandering is dus  $- € 78.000 + € 3.600 = - € 74.400$ . Dat is per huishouden  $- € 4,33$ .

## 6.14 Verkeer

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
7	Verkeer	545	25	520	511	81	430	-90

Dit betreft o.a. verkeersmilieu-aspecten, verkeersregelininstallaties en de inrichting van de wegen ten behoeve van het verkeer. De investeringen in wegen komen aan de orde bij het beleidsterrein ruimtelijke ordening.

Een gemeente dient conform de zogenaamde Planwet Verkeer en Vervoer (van 1998) een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoersbeleid te voeren dat richting

geeft aan te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer. Ten aanzien van de aspecten verkeersveiligheid en fietsbeleid fungeerden hiervoor tot op heden het Verkeersveiligheidsplan en het Fietsplan uit 1997. In het in 2004 gepresenteerde "Mobiliteitsplan Landgraaf" heeft een evaluatie en actualisatie van deze beide plannen plaatsgevonden. Daarnaast worden voor de komende jaren ook de beleidsuitgangspunten geformuleerd voor alle voor Landgraaf relevant zijnde thema's op het gebied van verkeer en vervoer. In de plannen worden geen echt nieuwe gezichtspunten verwoord. Het betreft hier plannen die in de toekomst al of niet zullen worden gerealiseerd. Het plan zelf heeft geen welvaartsconsequenties voor de huishoudens in Landgraaf.

Uit eigen middelen heeft de gemeente € 90.000 minder uitgegeven aan dit beleidsterrein. Dit betekent een negatieve welvaartsverandering die wordt berekend voor alle huishoudens zonder correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. Per huishouden is dit - € 5,27.

### 6.15 Openbaar vervoer

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
8	Openbaar vervoer	1.194	420	774	805	365	440	-334

Uit eigen middelen heeft de gemeente € 334.000 minder uitgegeven aan dit beleidsterrein. Dit betekent een negatieve welvaartsverandering die wordt berekend voor alle huishoudens met een correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

### 6.16 Ruimtelijk ordening

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
9	Ruimtelijk ordening	6.207	3.507	2.700	9.918	7.558	2.360	-340

De ruimtelijke ordening kan worden verdeeld in de volgende onderwerpen:

- Bestemmingsplannen.
- Vrijstellingen van een bestemmingsplan en ontheffingen van de bouwverordening.
- Bezwaarschriften betreffende de ruimtelijke ordening.
- Specifieke onderwerpen betreffende de ruimtelijke ordening.
- Planschadeclaims.

## **Bestemmingsplannen**

In Landgraaf zijn in 2004 drie bestemmingsplannen door de gemeenteraad vastgesteld. Het betreft twee kleine wijzigingen ten opzichte van de reeds bestaande bestemmingsplannen en één bestemmingsplan gericht op de realisering van de Binnenring.

### ***Bestemmingsplan "Gravenrode herziening 2002"***

De wijziging in 2004 betreft de positieve bestemming van een volkstuintencomplex op de hoek van Einsteinstraat en de Dr. Calsstraat. In eerste instantie bevatte het bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van toeristisch-recreatieve voorzieningen. De provincie verleende hiervoor geen toestemming en meende dat een zwaardere procedure voor een dergelijke eventuele wijziging gewenst is. Dit herziene bestemmingsplan heeft geen consequenties voor de welvaart van de huishoudens.

### ***Bestemmingsplan "Buitengebied Waubach-Noord, partiële herziening: perceel Grensstraat 92 en omliggende gronden"***

In het bestemmingsplan wordt een paardenpension positief bestemd. In het verleden is, ten onrechte, aangenomen dat een paardenpension een agrarische activiteit betreft en het gebruik wordt gedekt door de bestemming "agrarische bedrijfsdoeleinden". Dit herziene bestemmingsplan heeft geen consequenties voor de welvaart van de huishoudens. Het reeds bestaande verandert niet.

### ***Bestemmingsplan Binnenring***

Al meerdere jaren is het de wens van Parkstad Limburg en met name de gemeentes Heerlen en Landgraaf om de zogenaamde Binnenring te voltooiën door de aanleg van de ontbrekende schakel tussen de Euregioweg en de Wickraderweg. Het begin en eindpunt van het nog aan te leggen deel van de Binnenring ligt in de gemeente Heerlen en loopt verder door zowel Heerlen als Landgraaf.

Als gevolg van de sterke groei van de automobiliteit wordt de capaciteit van het bestaande wegennet in de gemeenten, behorende tot Parkstad Limburg, op belangrijke delen overschreden. Hierdoor is regionaal de behoefte ontstaan aan goed herkenbare en oriëntatieversterkende infrastructurele netwerken. Op basis van regionale studies is door de regio gekozen voor de aanleg van de zogenaamde Binnenring en de Buitenring. Parkstad Limburg stelt dat de aanleg van de Binnenring dient ter ontlasting van de doorgaande wegen in het centrale stedelijke gebied van Parkstad Limburg (centrum Heerlen) en dat de Binnenring de positie van Landgraaf en Kerkrade ten opzichte van het nationale auto-snelweg A76 en regionale autoweg N281 verbetert. Het voordeel van de Binnenring is:

- Bepaalde wegen in het centrale deel van Heerlen worden in meer of mindere mate ontlast.
- De verkeersintensiteit van een aanzienlijk aantal parallel lopende routes in Landgraaf (waaronder de Hofstraat en de Heerlenseweg) worden ontlast.
- De N281 wordt op het centrale deel ontlast.

- De Binnenring zorgt voor een betere ontsluiting van vijf bedrijfsterrinen op het nationale en provinciale wegennet.<sup>259</sup>

Op basis van de Tracé/Mer-studie Buitenring Parkstad Limburg kan worden geconcludeerd dat de aanleg van de Buitenring de volgende voordelen oplevert:

- Versterking van de ruimtelijke samenhang en oriëntatie in het gebied en daarmee van de stedelijke structuur.
- Completeren van het regionaal verbindend wegennet in Parkstad Limburg, met als gevolg een aanzienlijke verbetering van de doorstroming van het regionale verkeer (inclusief OV) en verbetering van de verkeersveiligheid.
- Verbetering van de ontsluiting van het oostelijk deel van het stedelijk gebied. Dit vergroot de bereikbaarheid per auto van bestaande woon-, werk- en recreatiegebieden en de perspectieven voor realisering van nieuwe bedrijventerreinen.
- Verbeteren van de verbinding met de aangrenzende regio's ook in Duitsland (via de N274 en B56, bij Landgraaf en bij Kerkrade) en betere aansluiting op het (inter)nationaal wegennet;
- Beperking van het doorgaande verkeer in woongebieden via wegen die daar niet op toegerust zijn. Daardoor verbetert vooral in Heerlen, Brunssum en Kerkrade de leefkwaliteit op tal van punten.

Er is door Parkstad Limburg geen poging ondernomen de genoemde voordelen te kwantificeren. Een afweging van kosten en baten heeft dus niet plaatsgevonden.

<sup>259</sup> Dit betreft het bedrijvenpark Molenberg in de gemeente Heerlen. Bedrijvenpark Molenberg is vooral van belang voor de versterking van de economische structuur gelet op de daar gevestigde technologisch hoogwaardige bedrijven. Aansluiting op het nationale wegennet is van belang omdat de bedrijven vooral toeleveren aan nationale en internationale organisaties die vooral buiten de regio gevestigd zijn. Het handelsterrein Kissel (Heerlen) zal in het kader van revitalisering worden herontwikkeld tot kleinschalig bedrijventerrein voor de regionaal opererende bedrijven. Teneinde de omringende woonwijken niet te belasten met het door deze bedrijven gegenereerde verkeer is de aansluiting op de geplande binnenring van belang. Het industrieterreinen Strijthagen (Landgraaf) blijft een regionaal georiënteerd bedrijventerrein terwijl industrieterrein Dentgenbach (Kerkrade) zich met name zal richten op regionale alsmede op bovenregionale bedrijven. Het toeristisch complex Park Gravenrode in Landgraaf en Kerkrade herbergt een sterke toeristische cluster, die kan zorgen voor een heldere synergie met het Heuvellandgebied en veel werkgelegenheid kan bieden aan die groepen waar vanuit de arbeidsmarkt een groot aanbod van is.

De totale investering in de binnen-en buitenring bedraagt respectievelijk € 167,4 mln. (exclusief BTW). De provincie Limburg en Parkstad Limburg betalen elk € 83,7 mln. De vier stedelijke gemeenten van Parkstad Limburg hebben in bestuurlijk overleg afspraken gemaakt over de verdeling:

Brunssum	€ 9,222 mln.
Heerlen	€ 34,822 mln.
Kerkrade	€ 15,474 mln.
Landgraaf	€ 15,500 mln.
Parkstad Limburg Fonds	<u>€ 8,622 mln.</u>
Totaal bijdrage Parkstad Limburg	€ 83,700 mln.

De B.T.W. is buiten beschouwing gelaten omdat deze volledig compensabel is en daarmee geen kostenpost. De berekeningen zijn gebaseerd op prijspeil 2001 voor de Buitenring en prijspeil 2002 voor de Binnenring. Indexering is vooralsnog buiten de berekeningen gelaten vanwege de afspraak dat de betrokken gemeenten een maximale inspanning zullen leveren om hun aandeel op een nog nader af te spreken moment in de periode 2004–2007 ter beschikking te stellen. Wanneer de bijdrage op een later tijdstip wordt voldaan, is indexering van de bijdrage onvermijdelijk. De aanleg van de wegen is voorzien in de jaren 2005 tot en met 2012.

Een bijdrage van totaal € 15,5 mln. is voor Landgraafse begrippen een aanzienlijke investering die niet via de normaal gebruikelijke investeringsruimte kan worden gedekt. Ondanks het reeds bestemmen van middelen vanuit de reserves gerealiseerde winsten grondexploitatie alsmede inzet van investeringsruimte in 2004 en 2005, is een verhoging van het OZB tarief in combinatie met een onttrekking aan de algemene reserve op enig moment noodzakelijk. Met de maximale onttrekking als uitgangspunt zou bij betaling in 2007 een extra verhoging van het OZB tarief met 2,25 % in 2004 en 1,47 % in 2008 noodzakelijk zijn. Ten opzichte van het huidige OZB tarief een totale verhoging met 4 %. De extra OZB opbrengst zal jaarlijks worden gestort in een bestemmingsreserve.

Wat zijn nu de welvaartsconsequenties voor de huishoudens in Landgraaf in het jaar 2004 ten opzichte van 2003? Hiervoor dienen de volgende aspecten te worden gezien:

- De verandering in de gemeentelijke financiële reserves.
- De verandering in de te betalen OZB belasting.
- De nadelen en voordelen die voor de (betreffende) huishoudens voortvloeien uit het bestemmingsplan Binnenring. Dit bestemmingsplan is in 2004 van kracht geworden. De voor- en nadelen in 2004 betreffen de eventuele waardevermeerdering of vermindering van de woonhuizen. Het bestemmingsplan voor de aanleg van de Buitenring dient nog te worden vastgesteld.

De voordelen van de aanleg van de weg zelf komen eerst aan de orde bij het openstellen van de weg voor het verkeer. Op het moment van het openstellen van de weg voor het



verkeer wordt de welvaartsverandering berekend door de reistijdwinst en overige aspecten te monetariseren en tegelijkertijd de welvaart te reduceren met de waarde van de weg als geïnvesteerd vermogen. Dit laatste is noodzakelijk omdat anders een dubbeltelling zou ontstaan door de waarde van de weg en de welvaart verkregen door reistijdwinsten op te tellen.

In 2004 worden middelen toegevoegd aan de bestemmingsreserve "ringwegen". Voorzover deze middelen komen uit andere reserves heeft dit voor de welvaart van de huishoudens geen consequenties. Voorzover deze middelen komen uit een verhoging van de OZB belasting betekent dit enerzijds een welvaartsverlaging voor die huishoudens die OZB betalen en een welvaartsverhoging voor alle huishoudens als gevolg van een "rijkere" gemeente. Voor een individueel huishouden behoeven de plus van de welvaartsverhoging en de min van de welvaartsverlaging niet gelijk te zijn. Dat zijn twee aparte berekeningen. De welvaartsverlaging als gevolg van de verhoging van de OZB komt aan de orde bij het onderwerp belastingen en is specifiek voor elk huishouden. De welvaartsverhoging als gevolg van het groter worden van de reserves is gelijk voor alle huishoudens en komt aan de orde bij de geconstateerde veranderingen in de reserves aan het eind van het jaar 2004 in vergelijking met het jaar 2003.

Zoals in Hoofdstuk 5 aangegeven kunnen bij de aanleg van infrastructuur diverse aspecten spelen. Teneinde de negatieve aspecten die voortvloeien uit de aanleg van de Binnenring te mitigeren worden bij de aanleg van de nieuwe weg diverse maatregelen genomen. Voor de Binnenring spelen voor de huishoudens in de gemeente Landgraaf de volgende aspecten:

### ***Geluid***

Door het vaststellen van het bestemmingsplan "Binnenring" is het aannemelijk dat o.a. de woningen gelegen in de volgende straten in zekere mate in waarde zijn gedaald: Boesberglaan, Kennedyplantsoen, Sarolea plantsoen, van Itersonstraat; Bungestraat; de Kat plantsoen. Hetzelfde geldt voor een aantal woningen aan de Homperweg. In deze straten betreft het woningen die zijn gebouwd voordat sprake was van een Binnenring. De woningen aan de Lijsterbes en Veldesdoorn zijn gebouwd op een tijdstip dat bekend was dat in de toekomst een Binnenring zou worden aangelegd. Diverse voorzieningen zijn daarvoor bij de bouw van deze woningen reeds gerealiseerd. De door het Rijk gestelde norm voor geluidsbelasting van 50 dB(A) wordt overschreden bij de woningen Homperweg 30, Lijsterbes 4 en 5 en Veldesdoorn 10. De overschrijding betreft 1,2 of 3 dB(A). In de overige hierboven genoemde straten blijft het geluidsniveau dus onder de 50 dB(A). Nochtans is in deze straten van een geluidstoename sprake. Het kan niet anders dan dat dat in de waarde van de woningen zijn weerslag vindt.

De schatting van de gemeente voor het aantal autobewegingen per etmaal is 13.000 tot 33.000. Bij 13.000 auto's per etmaal is dat per uur gemiddeld ruim 500. Dat is 9 auto's per minuut, waarbij natuurlijk de frequentie in de dag hoger zal zijn en in de nacht lager. Mede gezien de afstand van deze straten tot de nieuwe weg dient met een relevante waardedaling, voornamelijk als gevolg van geluid en luchtverontreiniging, van de woningen rekening te worden gehouden.

Daar de komst van de Binnenring reeds jaren voor het vaststellen van het bestemmingsplan werd aangekondigd is het de vraag of de hier genoemde waardedalingen zich niet reeds hebben geconcretiseerd in de vaststelling van de WOZ-waarde en/of bij eventuele verkoop in de afgelopen jaren. Op basis van de systematiek gevolgd in deze studie is het moment van vaststelling van het bestemmingsplan echter het moment om veranderingen in de waarde van de woningen op te nemen. In principe maakt het in de tijd gezien niet zoveel uit. Voor een aantal huishoudens kan het dus een verlate bijstelling van de welvaartsindex betreffen.

### ***Vrije zoninval, vrije lichtinval, inkijk in eigen bezit, bodemverontreiniging, veiligheid/ongevallen, barrière werking en congestie***

Deze aspecten spelen nauwelijks of geen rol bij de Binnenring in Landgraaf. De veiligheid zal eerder toe- dan afnemen. De barrièrewerking neemt eerder af dan toe omdat diverse zijwegen worden aangelegd. Additionele congestie wordt niet verwacht.

### ***Uitzichtbeperking***

Met de Binnenring wordt op een aantal punten het vrije uitzicht beperkt. Dit wordt echter ondervangen door het aanleggen van een zogenaamde ecologische zone en het verlagen van het tracé van de Binnenring op bepaalde plaatsen. In het algemeen zijn de woningen langs de Binnenring hoger geplaatst waardoor deze als het ware over de Binnenring heen kijken. Voor een aantal woningen verandert dus het uitzicht wel, maar hiervoor in de plaats komt een alternatief wat op zich geen verslechtering behoeft te zijn. De aan te leggen ecologische zone geeft daarnaast meer mogelijkheden voor recreatie.

### ***Trillingen***

Voor de bovengenoemde straten is het niet uitgesloten dat er een lichte mate van verhoging van het trillingsniveau zal zijn. In dit geval is echter de toename van het geluid een veel groter aspect dan een eventuele toename van trillingen.

### ***Luchtverontreiniging***

Volgens het bestemmingsplan is de toename van de luchtverontreiniging beperkt. Alleen bij de woning Hompertsweg 30 wordt de door het Rijk gestelde norm overschreden. De verwachting is dat mede door de geluidswerende voorzieningen ook voor deze woning de luchtverontreiniging blijft binnen de door het Rijk gestelde normen. Nochtans kan het niet anders zijn dan dat voor de hierboven genoemde straten de luchtverontreiniging beperkt zal toenemen. Ook dit heeft effect voor de waarde van de betreffende woningen.

### ***Archeologische schade***

De Binnenring gaat door een gebied met relatief veel potentiële archeologische waarde uit de Romeinse tijd en de Middeleeuwen. Eventuele archeologische schade wordt nog nader door de gemeenten onderzocht en komt eerst aan de orde bij de daadwerkelijke aanleg van de Binnenring. Het is zeker niet uitgesloten dat bij de aanleg enige potentiële archeologische waarde verloren zal gaan. Alsdan werkt dit welvaartsverlagend voor de huishoudens in de gemeente. Dit welvaartsverlies kan als een soort forfaitair bedrag worden vastgesteld op een 0,5 % van de door Landgraaf te betalen kosten voor de aanleg van de Binnenring zijnde een bedrag van  $0,5 * € 15.500.00/100 = € 77.500$ .

### ***Doorsnijding ecosystemen***

Het Kisselsbos wordt doorsneden, hetgeen nadelig is voor het faunabeheer. Er zijn echter diverse maatregelen genomen die het negatieve effect voor de fauna grotendeels wegnemen.

### ***Landschapsdoorsnijding***

Gelet op de structuur van het gebied waarin de Binnenring wordt aangelegd kan niet worden gesproken van landschapsdoorsnijding.

### ***Ruimtebeslag***

Het ruimtebeslag is niet van dien aard dat er andere alternatieven voor een beter gebruik van de ruimte zouden zijn. De natuurwaarden die verloren gaan worden elders gecompenseerd. Op zich blijft er natuurlijk een zekere aantasting van de natuur. Asfalt komt namelijk in de plaats van groen. Dit is echter niet dermate ingrijpend dat van een betekenisvolle achteruitgang van de welvaart kan worden gesproken.

## **Vrijstellingen van een bestemmingsplan**

### ***Vrijstellingen van een bestemmingsplan en ontheffing van de Bouwverordening***

Ook in 2004 werd in Landgraaf regelmatig gebruik gemaakt van vrijstellingen van een bestemmingsplan overeenkomstig de mogelijkheden die de Wet op de Ruimtelijke Ordening daartoe biedt. Alleen die vrijstellingen die van werkelijke importantie zijn komen in de gemeenteraad aan de orde. De kleinere vrijstellingen zijn door de gemeenteraad gedelegeerd aan het College van Burgemeester en Wethouders.

### ***Vrijstellingsprocedure "Watertoren van Rimburg"***

Betreft een privaat initiatief tot het restaureren c.q. verbouwen tot woonhuis en publieksruimten voor o.a. enkele tentoonstellingen van een niet meer in gebruik zijnde watertoren. De buitenkant van de toren blijft vrijwel onveranderd. De strijdigheid met het bestemmingsplan bestaat uit een strijdigheid van het gebruik. Eén en ander heeft geen consequenties voor de welvaart van de huishoudens.

### ***Vrijstellingsprocedure "Perceel aan de Hoogstraat"***

Betreft de realisering aan de Hoogstraat van twee woningen, acht appartementen en een commerciële ruimte, niet zijnde detailhandelactiviteiten. De strijdige situatie met het vigerende bestemmingsplan is dat maximaal drie bouwlagen mogen worden gebouwd en thans wordt uitgegaan van vier bouwlagen. De bestaande situatie kan niet worden gezien als stedenbouwkundig "fraai"; nieuwbouw zou enige verbetering daarin kunnen bewerkstelligen. Mocht er voor de omwonende huishoudens al enig nadeel uitgaan van de verhoging met één bouwlaag dan wordt dit gecompenseerd door een betere aansluitende bebouwing in deze hoofdverkeersweg in Landgraaf. De bouwplannen hebben geen invloed op de welvaart van de huishoudens in Landgraaf.

### ***Vrijstellingsprocedure "Hoverveldweg 5"***

Vorbereidingsbesluit in verband met het nemen van een beslissing op het ingediende bezwaar tegen de bouwvergunning op aanvraag van Manege "De Hoven", Hoverveldweg 5, voor het veranderen van een stallingsruimte in logiesruimten alsmede voor het legaliseren van wijzigingen die zijn aangebracht ten opzichte van een eerder verleende bouwvergunning. Er zijn geen welvaartsconsequenties voor de huishoudens in landgraaf.

### ***Vrijstelling "Snowworld Landgraaf"***

Betreft de realisering van een sporthotel/skihotel met circa 100 kamers. De strijdigheid met het vigerende bestemmingsplan bestaat uit functiewijziging en overschrijding bebouwingsgrens. Het hotel past in de door de gemeenteraad gewenste ontwikkeling van het betreffende gebied gericht op intensieve recreatie. De bouw heeft geen consequenties voor de welvaart van de huishoudens. Het hotel komt te ver van woningen om welvaartsconsequenties te veronderstellen. Een welvaartsverhoging kan zijn een eventuele uitbreiding van de werkgelegenheid. Dit komt aan de orde in het jaar van de opening van het hotel.

### ***Vrijstellingsprocedure "Palenbergerweg 18b"***

Betreft het realiseren van een preprecipatie inrichting door het Zuiveringsschap Limburg. Het vigerende bestemmingsplan staat toe gebouwen ten behoeve van de openbare nutsvoorzieningen met een maximale hoogte van 5 meter. De inrichting van het onderhavige plan heeft een hoogte van 6.20 meter. Eén en ander heeft geen consequenties voor de welvaart van de huishoudens.

### ***Vrijstellingsprocedure "Heerlenseweg"***

Het betreft een bouwplan voor een appartementencomplex voor gehandicapten. Het gebied is gelegen in de driehoek die gevormd wordt door de Heerlenseweg, de Streeperstraat en de Ruitersstraat. Voor dit gebied is geen bestemmingsplan van kracht en er geldt derhalve geen bouwverbod. Bij de bouw moet wel worden voldaan aan de bouwverordening van de gemeente Landgraaf 2003. Het bouwplan is in strijd met de bouwverordening, omdat de afstand tussen de voor- en achtergevel groter is dan 15 meter. Dit bouwplan heeft geen consequenties voor de welvaart van de huishoudens. Het plan past, stedenbouwkundig gezien, in het straatbeeld.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de vrijstellingsprocedures in het jaar 2004 niet hebben geleid tot een verandering van de welvaart voor de huishoudens in Landgraaf. Dit geldt tevens voor de vele kleinere vrijstellingsprocedures die in 2004 door de gemeentelijke overheid zijn onderzocht en waarbij de aanvragen zijn goedgekeurd.

## **Bezwaarschriften betreffende de ruimtelijke ordening**

Bij diverse gelegenheden zijn bezwaarschriften ingediend. In een aantal gevallen was het bezwaar duidelijk "buiten de orde", dat wil zeggen had geen betrekking op het onderhavige voorstel maar betrof andere grieven.

### ***Bezwaarschrift van Suyderland Ontwikkeling maatschappij BV***

In 2001 heeft de gemeenteraad een planschadevergoeding toegekend aan de eigenaren van de panden Emmastraat 16/19. Dit als compensatie voor de realisering van 17 woningen en 23 appartementen aan de Hoogstraat-Emmastraat-Prins Bernhardstraat. De betaalde planschade is in rekening gebracht bij de projectontwikkelaar overeenkomstig de exploitatieovereenkomst. De projectontwikkelaar maakt bezwaar tegen de toekenning van de planschade. Het belang van de projectontwikkelaar betreft een privaatrechtelijke overeenkomst, waarbij afgeleide belangen geen rol spelen. Het bezwaarschrift werd door de gemeenteraad niet-ontvankelijk verklaard.

### ***Bezwaarschrift tegen structuurvisie***

Op 20 maart 2003 heeft de gemeenteraad het ontwerp "Structuurvisie 2002" vastgesteld als ontwerp (intentionele besluitvorming). Het bezwaar is in de kern dat belanghebbenden niet betrokken waren bij de vaststelling en er meer hoogbouw is voorzien dan uit de structuurvisie blijkt. De gemeenteraad stelt dat het besluit niet kan worden gezien als een besluit met een rechtshandeling, omdat de beslissing tot vaststelling van de structuurvisie niet gericht is op een rechtsgevolg. Dat wil zeggen de plannen zijn nog niet concreet genoeg om hieraan rechten te ontfemen. Het is daarom niet mogelijk om bezwaar te maken tegen het besluit van de gemeenteraad. Het bezwaar werd niet-ontvankelijk verklaard.

### ***Bezwaarschriften met betrekking tot voorkeursrecht gemeente***

Deze bezwaarschriften hebben als strekking de financiële ontwaarding van de percelen die zijn aangewezen op grond van de wet voorkeursrecht gemeenten. Het voorkeursrecht is een passief recht, dat eerst aan de orde komt op het moment, dat een eigenaar van grond, waar een gemeentelijk voorkeursrecht op is gevestigd, die grond wil verkopen. In dat geval dient hij de grond eerst te koop aan te bieden aan de gemeente. Zolang iemand niet voornemens is zijn perceel (en woning) te verkopen en deze derhalve zelf in gebruik wil houden, zal het voorkeursrecht geen werking hebben. Het blijft dan passief. De gemeente stelt daarbij dat het vaste jurisprudentie is, dat het enkele financiële belang niet meer afzonderlijk bij de besluitvorming behoeft te worden betrokken. De wetgever zelf heeft al bij de totstandkoming van de wet voorkeursrecht gemeenten het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang afgewogen tegen het (individuele) financiële belang van de betrokken grondeigenaren. Er is geen reden in berekeningen van de veranderingen van de welvaart rekening te houden met een eventuele verandering van de welvaart voor de betreffende huishoudens.

### ***Bezwaarschrift vanwege niet toekennen van planschade Heihofgebied***

Bezwaarde claimt een schade van € 42.613,19 aan advocaatkosten en deskundigenkosten voor een inmiddels ingetrokken planschadeclaim. Door de gemeenteraad wordt gesteld dat een verzoek om planschadevergoeding pas kon worden beoordeeld als er sprake is van een onherroepelijk geworden bestemmingsplan(wijziging) en dat kosten gemaakt, voorafgaande aan dit feit, niet worden vergoed.

## **Specifieke onderwerpen betreffende de ruimtelijke ordening**

### ***Realisatie woningbouw op voetbalcomplex de Streep en opwaardering sportcomplex Strijthagen***

De gedachte is het gemeentelijke voetbalterrein aan de Streep te verplaatsen naar het op te waarderen sportcomplex in Strijthagen en woningbouw te plegen op het vrijkomende voetbalveld. De voorziene opbrengst van de grond voor woningbouw is € 1,5 miljoen. De opwaardering van het sportcomplex kost eveneens € 1,5 miljoen. Een ontwikkelaar of aannemer realiseert beide projecten. Voor de gemeente gaat één en ander dus met "gesloten beurs". Voor de huishoudens verandert de welvaart niet.

### ***Overdracht Provinciale weg N597 (Europaweg)***

De provincie Limburg heeft de Provinciale weg N597, zijnde de Europaweg Noord en Zuid, overgedragen aan Landgraaf. De overeenkomst betreft een afkoopsom van € 703.087,00 voor achterstallig onderhoud en toekomstig onderhoud. Dit bedrag is gestort in een reserve voorziening. Onder de aannahme dat het verkregen bedrag voldoende is voor het achterstallig en toekomstig onderhoud heeft deze overeenkomst geen welvaartsconsequenties voor de huishoudens van de gemeente Landgraaf.

### ***Haalbaarheids- c.q. perspectievenstudie Europaweg-Noord***

De haalbaarheids- c.q. perspectievenstudie Europaweg-Noord spreekt zich door middel van een aantal keuzes uit voor de ontwikkeling van het gebied globaal gelegen tussen de Europaweg-Noord en de Duitse grens vanaf de Grensstraat tot ongeveer de Waubacherheideweg. Deze studie is een onderdeel van de structuurvisie Landgraaf. Het "middengebied" van deze locatie blijft vrij van ontwikkeling en aldus wordt een groot gedeelte van de openheid en de ruimte behouden. Er blijft dus relatief veel groen behouden. Het zicht op de horizon (Duitsland) wordt iets meer geconcentreerd. Aan groen- en landschapsinrichting zal veel aandacht worden besteed. Er blijft ruimte voor wandelen en fietsen met zicht op een levendige "stedelijke" wand en op het grote opengebied. Er is ruimte voor ca. 500 woningen. Een eventuele verandering van de welvaart van de huishoudens is eerst aan de orde bij het vaststellen van het bestemmingsplan. Ook het "verlies" aan natuur is beperkt, mede omdat de resterende natuur duidelijk wordt opgewaardeerd met meerdere gebruiksmogelijkheden, met name voor het wandelen en fietsen. In 2005 heeft de gemeente overigens besloten, gelet op de teruggang in het aantal inwoners van Landgraaf, dit plan in de "ijskast" te zetten.

### ***Project "Parkheide-zuid"***

In de structuurvisie 2003 zijn diverse gebieden aangewezen als potentiële toekomstige woningbouwlocatie. Eén van deze gebieden is de locatie "Parkheide-zuid", gelegen aan de Vogelzankweg tussen de bestaande woonwagenlocatie, het pand Vogelzankweg 51, het rioolbergingsbassin en de Provinciale weg N299. Om de exploitatiemogelijkheden in het gebied in kaart te brengen zullen diverse onderzoeken worden gestart. Een krediet van € 50.000 is bestemd voor onderzoekskosten. Bij het in exploitatie nemen van het gebied zullen de voorbereidingskosten ten laste van de grondexploitatie worden gebracht. Kostenverhaal vindt plaats via de gronduitgifte. Dit onderzoek werkt neutraal voor de huishoudens

in de gemeente. Het moment waarop de gemeenteraad het bestemmingsplan vaststelt is het moment om eventuele veranderingen van de welvaart te berekenen.

### ***Sanering buitengebied (niet gerioleerde panden)***

Per 1 januari 2005 mag huishoudelijk afvalwater niet meer ongezuiverd worden geloosd in de bodem of naar het oppervlaktewater. In de gemeente Landgraaf voldoen nog 16 panden niet aan de lozingseisen. Dit betekent dat deze panden aangesloten moeten worden op de riolering of via de individuele behandeling van afvalwater (IBA) dienen te lozen. Door de gemeente wordt voor de burger op zijn perceel een IBA-systeem aangelegd en onderhouden. De gemeente wordt eigenaar van de IBA systemen. De burger betaalt dezelfde heffingen als wanneer het perceel op de riolering wordt aangesloten. Een IBA kost ca. € 9.000,00. De eigen bijdrage is gelijk aan de eigen bijdrage voor de aanleg van riolering en bedraagt € 3.403,35. Eigenaren moeten voldoen aan een wettelijke verplichting. Mede omdat de eigen bijdrage hetzelfde is als voor de aanleg van riolering is er geen sprake van een verandering van de welvaart van de betreffende huishoudens.

### ***Windkansenkaart Parkstad Limburg***

Tussen het Rijk en de lagere overheden zijn op het terrein van klimaatbeleid deelafspraken gemaakt. Op basis hiervan is de taakstelling voor Limburg een vermogen aan windenergie van 30 megawatt in 2010. De kosten van het zoekproces zijn voor de gemeenten vrijwel nihil. De ontwikkelaar zal de investeringen in het windpark voor zijn rekening nemen. In principe zijn er op het eerste gezicht geen zwaarwegende ruimtelijke/stedenbouwkundige bezwaren tegen de voorkeurslocatie Abdissenbosch. In de zone waarin de locatie zich bevindt liggen geen functies dan wel ruimtelijke elementen die mogelijke windenergie-winning onmogelijk maken. In een nadere ruimtelijk/stedenbouwkundige studie zal moeten blijken of op een hoger schaalniveau aspecten zoals horizonvervuiling, aantasting van zichtlijnen, dorps- en stadsgezichten of bijvoorbeeld vogeltrekroutes het oprichten van windturbines alsnog onmogelijk maken. Op dit moment heeft één en ander geen welvaartsconsequenties voor de huishoudens in de gemeente.

### ***Activabeleid 2004***

Met ingang van 1 januari 2004 is het Besluit Begroting en Verantwoording van kracht. Dit heeft gevolgen voor het activeren van investeringen. Hierdoor is het noodzakelijk het activabeleid te actualiseren. Er zijn geen overgangsregelingen opgenomen waardoor het noodzakelijk is om diverse in het verleden geactiveerde investeringen af te boeken. Met name geactiveerd onderhoud, bijdragen in eigendom van derden en saneringskosten zijn er debet aan dat ruim € 730.000,00 aan activa dient te worden afgeraamd. Dit heeft in eerste instantie geen welvaartsconsequenties omdat bestaande voorzieningen niet worden meegenomen in een berekening van de verandering van de welvaart. De financiële consequenties blijken uit de jaarrekening waarin het jaar 2004 wordt vergeleken met het jaar 2003.

### ***Bomenverordening Landgraaf 2004***

Behalve voor een beperkt aantal straten met een bijzondere structuur en voor herstructureringsgebieden staat het eigenaren vrij bomen zonder vergunning te kappen. De verwachting is dat nochtans het kappen van bomen beperkt zal blijven tot die gevallen waar, ook indien een vergunning nodig zou zijn geweest, deze vergunning zou zijn verleend. De

aanname is dat de nieuwe bomenverordening geen welvaartsconsequenties heeft voor de huishoudens in de gemeente. De vrijvallende ambtelijke capaciteit wordt meegenomen in de berekening van de algemene productiviteitsstijging bij de gemeente.

## **Planschadeclaims**

### ***Kampstraat 24, Kampstraat 45, Keizerstraat 25, Keizerstraat 39, Keizerstraat 31***

Tengevolge van de realisering van een kantoorgebouw en een tweetal woontorens aan de Beethovensingel is sprake van verlies van privacy, uitzicht en woongenot. Verder is het niet onaannemelijk dat door de bouwmassa een andere geluidsresonantie optreedt dan bij gesloten bebouwing en dat er zich windoverlast zal voordoen. Vanwege waardevermindering van de panden zijn bedragen tussen € 5.000,00 en € 9.000,00 aan planschadeclaims toegekend.

### ***Briandstraat 1***

Een horecagelegenheid en 19 appartementen worden gerealiseerd op de hoek van de Pietersstraat en de Markt te Schaesberg. Volgens het vigerende bestemmingsplan was naast de erfgrans van het perceel van verzoeker een bijgebouw met een goothoogte van 4 meter toegestaan. Thans zal direct naast de erfgrans het appartementencomplex met een hoogte van 12,5 tot 15 meter en een horecabedrijf op de begane grond worden gerealiseerd. Als gevolg van de verleende vrijstelling zal verzoeker worden geconfronteerd met een massief gebouw direct naast de erfgrans. Hierdoor wordt het zicht meer aangetast dan op basis van het vigerend bestemmingsplan was toegestaan. Van de nieuwe bebouwing zal een grotere ruimtelijke invloed uitgaan, waardoor de situeringswaarde van de woning van verzoeker wordt aangetast. Daarnaast wordt door de intensivering van het woongebruik en de mogelijkheid van inkijk vanuit hoger gelegen woningen en vanaf de bijbehorende balkons de privacy in verdergaande mate aangetast en wordt meer aan het woongebruik gerelateerde hinder ondervonden. Tenslotte zal verzoeker door de voorziene naastgelegen parkeergarage in grotere mate met verkeershinder worden geconfronteerd. De schadevergoeding bedraagt € 15.000,00.

### ***EGKS-straat 1***

Onder het vigerende bestemmingsplan konden direct ten noorden van de erfgrans van onderhavig perceel bijgebouwen met een goothoogte van 4 meter worden opgericht en kon op circa 20 meter afstand van de erfgrans bedrijfsbebouwing met daarboven woningen in twee lagen met een goothoogte van 9 meter worden gerealiseerd. Thans staat direct ten noorden van de erfgrans bebouwing ten behoeve van de supermarkt met een hoogte van circa 7,3 meter en bevindt zich op een afstand van 18 meter een complex met appartementen in drie bouwlagen met een hoogte van circa 14 meter. In de oude situatie kon verzoeker al worden geconfronteerd met redelijk massieve bebouwing op korte afstand van onderhavig perceel. De appartementen worden in drie bouwlagen gerealiseerd, waar voorheen slechts twee bouwlagen waren toegestaan. De toegestane bouwhoogte wordt groter dan voorheen. Het zicht en de privacy van onderhavig pand zal in iets verdergaande mate worden aangetast dan voorheen mogelijk was. Tenslotte neemt de hoogte van de bebouwing direct ten noorden van de erfgrans van onderhavig perceel toe en zal, mede gelet op het feit dat het gebruik ten behoeve van een winkel voorheen niet was toegestaan, een



iets grotere mate van overlast optreden. Gelet op de noordelijke ligging van onderhavig pand zal geen sprake zijn van vermindering van lichtinval. De schadevergoeding bedraagt € 8.500,00.

### ***Europaweg-Zuid 29***

Verzoeker lijdt een lichte schade door de aantasting van zijn privacy als gevolg van bouwmogelijkheden (meergezinswoningen met balkons en hoger gesitueerde raampartijen) ten zuidwesten van zijn woning. Toegekende schade € 2.000,00.

### ***Conclusies met betrekking tot het beleidsterrein Ruimtelijke Ordening***

In 2004 zijn, zoals elk jaar, meerdere plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening ontwikkeld en/of gerealiseerd. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat alle zaken, met uitzondering van het vaststellen van het bestemmingsplan Binnenring, geen welvaartsconsequenties hebben. Daar waar de welvaart voor één of meer huishoudens werd verminderd is planschade in voldoende mate toegekend. Van een aantal bouwvergunningen kan worden gezegd dat de directe omgeving een beperkte "upgrading" ondergaat. Deze is echter niet dermate significant dat daaruit een waardevermindering van één of meerdere van de bestaande woningen valt af te leiden.

Verder zijn een aantal in het jaar 2003 of eerder goedgekeurde plannen gerealiseerd of heeft realisatie een aanvang genomen. Voorzover dit private infrastructuur betreft worden eventuele welvaartsconsequenties berekend in het jaar van vaststelling van het bestemmingsplan. Voor gemeentelijke infrastructuur worden de welvaartsconsequenties berekend in het jaar van realisatie. Dit voorzover het nieuwe infrastructuur betreft en geen (groot) onderhoud of vervangende infrastructuur. In 2004 hebben zich geen andere zaken voorgedaan dan die welke bij de betreffende beleidsterreinen aan de orde zijn gesteld.

Uit eigen middelen geeft de gemeente € 340.000 minder uit dan in 2003. Dit betekent een welvaartsverlaging. Per huishouden, zonder correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden, is dit - € 19,91.

## **6.17 Openbare orde en veiligheid**

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
10	Openbare orde en veiligheid	1.912	165	1.747	2.026	210	1.816	69

Het beleidsterrein openbare orde en veiligheid betreft o.a. voorzieningen als de brandweer, rampenbestrijding, bepaalde vergunningen en verordeningen en camerabewaking.

Voor de brandweezorg is er is een samenwerkingsverband van de gemeenten Brunssum, Heerlen, Kerkrade en Landgraaf. Dit betreft de Brandweezorg in de ruimste zin van het woord, waaronder in ieder geval brandbestrijding, brandpreventie alsmede rampenbestrij-

ding. Dit alles op het grondgebied van de genoemde gemeenten alsmede Nuth en Voerendaal en een deel van de taken ook voor Gulpen-Wittem, Onderbanken, Simpelveld en Vaals.

Welvaartseffecten kunnen ook voortvloeien uit het herzien van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). In 2004 is de APV 3 maal als volgt gewijzigd.

Wijziging van artikel 5.1.5. van de Algemene Plaatselijke Verordening. Artikel 5.1.5. lid 1 onder a te wijzigen in die zin dat het in zijn algemeenheid verboden is een voertuig dat voor de recreatie dan wel anderszins uitsluitend of mede voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebezigd, langer dan vijf achtereenvolgende dagen op de weg te plaatsen of te hebben. Artikel 5.1.5. lid 1 onder a van de APV richt zich tegen het langer dan nodig plaatsen of hebben van caravans, campers, kampeerwagens, aanhangwagens e.d. op de weg. Tot op heden is bepaald dat het verboden is een caravan e.d. langer dan op drie achtereenvolgende dagen te plaatsen of te hebben, waar dit plaatsen of hebben naar het oordeel van het college buitensporig is met het oog op de beschikbare parkeerruimte of schadelijk is voor het uiterlijk aanzien van de gemeente. Dit betekent concreet dat elk parkeren op de weg getoetst dient te worden aan de beschikbare parkeerruimte, maar ook aan het begrip uiterlijk aanzien van de gemeente hetgeen telkens tot discussie kan leiden. Door te kiezen voor het stringenter redigeren van deze bepaling is niet meer ter discussie of er in een specifiek geval sprake is van buitensporigheid met het oog op de beschikbare parkeerruimte of dat het begrip uiterlijk aanzien in het geding is. Het langer dan vijf dagen plaatsen of hebben op de weg is op basis van deze bepaling in zijn algemeenheid verboden. Het ligt in de rede om de termijn voor het plaatsen of hebben van een caravan e.d. uit te breiden van drie naar vijf dagen, zodat de burgers meer tijd hebben om hun caravan in orde te maken. Geen welvaartsconsequenties.

De volgende wijziging van de APV betreft de derde wijziging sinds de integrale vaststelling ervan op 5 juni 2003. De hier aan de orde zijnde wijzigingen betreffen enerzijds aanpassingen in materiële zin, terwijl er daarnaast aanpassingen van redactionele aard zijn. De meest ingrijpende wijzigingen zijn het gevolg van de nieuwe milieuregelgeving. Aangepaste bepalingen over consumentenvuurwerk, autowrakken (gebaseerd op de provinciale "Landschapsbeschermingsverordening Limburg") en een stookverbod; toegestaan blijven verlichting door middel van kaarsen, fakkels en dergelijke, sfeervuren zoals terrashaarden, vuurkorven en dergelijke of vuur voor koken, bakken en braden, indien dat geen gevaar, overlast of hinder oplevert voor de omgeving. Verder een nieuwe afbakeningsbepaling over handelsreclame toegespitst op de jurisprudentie hieromtrent. Mede omdat de wijziging van de APV is gebaseerd op wetten en richtlijnen van hogere overheden zijn er geen welvaartsconsequenties voor de huishoudens van de gemeente Landgraaf.

De laatste wijziging van de APV in 2004 betreft een nieuw artikel luidende: Het is eenieder verboden zich binnen de bebouwde kom met een hond te bevinden op de weg zonder dat men een hulpmiddel, dat gezien vorm en constructie kennelijk bestemd is tot het opruimen van hondenuitwerpselen, bij zich draagt. Degene die zich met een hond op de bedoelde plaatsen bevindt is verplicht het hulpmiddel op de eerste vordering van de met het toezicht op de naleving van dit artikel belaste ambtenaren te tonen. Een aantal hondenbezitters zal

dit misschien zien als een aantasting van hun vrijheid. Het lijkt echter een normale burgerplicht de "eigen rommel" op te ruimen. Geen wijziging van de welvaart.

Voor dit beleidsterrein is € 69.000 meer uit eigen gemeentelijke middelen uitgegeven dan in 2003. Dit betekent een welvaartsverhoging voor de huishoudens, zonder correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden, van € 4,04.

## 6.18 Milieu

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
11	Milieu	7.619	7.823	-204	7.718	8.263	-545	-341

Dit beleidsterrein betreft afvalverwijdering en -verwerking, riolering, waterzuivering en milieubeheer, overige reiniging, waterhuishouding, educatie milieu, onderzoeken milieu, milieusaneringen en ongedierte.

De kosten voor dit beleidsterrein worden voornamelijk opgebracht door de huishoudens en de bedrijven in Landgraaf. Het beleidsterrein wordt verondersteld voor 100 % kostendekkend te zijn. Dat wil zeggen het individuele huishouden en de bedrijven betalen in een één op één relatie de kosten. In deze studie wordt dat gezien als een welvaartsneutrale activiteit. Het betalen wordt gezien als welvaartsverlagend, het ontvangen van de service als welvaartsverhogend en het saldo wordt op nul gesteld. Het verschil tussen de lasten en de baten is het bedrag aan te betalen BTW. Dit bedrag komt uit het BTW compensatiefonds. Op het gebied van het afvalbeleid wordt samengewerkt met de gemeenten Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Simpelveld, Vaals en Voerendaal. Het betreft het ophalen van huishoudelijk vuil, het reinigen van de straten, de glas- en papierbakken, de milieuparken en het in de winter begaanbaar houden van de wegen.

In het Milieubeleidsprogramma 2003 t/m 2006 en het Milieu-uitvoeringsprogramma 2003 t/m 2006 worden de beleidsdoelstellingen en alle uitvoeringsaspecten voor deze jaren aangegeven. In het Milieu-uitvoeringsprogramma worden daarnaast gedetailleerd alle uitvoeringsaspecten zoals: doelen, resultaten, planning, monitoring en personele inzet, uitgewerkt. Het milieu-uitvoeringsprogramma dient ingevolge de Wet milieubeheer jaarlijks door de gemeenteraad vastgesteld te worden. Het opstellen van een milieubeleidsplan daarentegen is een facultatieve bevoegdheid. Vaststelling daarvan dient ook door de gemeenteraad te gebeuren. De Inspectie VROM verwacht van gemeenten dat zij naar een "systeembenadering", de zogenaamde milieubeleidscyclus, toegroeien. In het milieubeleidsprogramma is gekozen voor vier thema's: Wonen en woonomgeving, Werk en economie, Natuur en recreatie en Mobiliteit.

Voor deze vier thema's zijn de huidige milieusituatie, toekomstperspectieven en doelen opgenomen, en wel op de volgende beleidsniveaus: Basismilieukwaliteit: Het blijven garanderen van de basismilieukwaliteit (geluid, gezondheid, veiligheid, luchtkwaliteit et

cetera. Leefkwaliteit: Bijdrage leveren aan de kwaliteit van de leefomgeving hier en nu. (groen, ruimte, biodiversiteit) Duurzaamheid: Het behouden van de kwaliteiten in de gemeente in de toekomst (klimaatverandering, grondstoffen, et cetera).

Elk jaar wordt het eerstvolgende programmajaar geconcretiseerd en wordt een nieuwe jaarschijf aan het Milieu-uitvoeringsprogramma toegevoegd. Op deze manier kan de uitvoering van het milieubeleid stapsgewijs worden vernieuwd. Om de jaarlijkse evaluaties een cyclisch en dynamisch karakter te kunnen geven is in het kader van dit beleidsplan een monitoringsystematiek ontwikkeld. Het waar nodig bijstellen van beleid kan gebaseerd zijn op nieuwe inzichten die voortvloeien uit de milieuvlragen/monitoringrapportages, maar ook uit nieuwe ontwikkelingen binnen het beleidsveld. Het in 2004 in de gemeenteraad besproken Milieu-uitvoeringsprogramma bevat die zaken die "in het normale werk" van een gemeentelijke overheid worden meegenomen. Het bevat niet dermate specifieke ontwikkelingen die een verandering van de bestaande welvaart zouden rechtvaardigen.

Met ingang van 2004 is naast het bestaande gebruikersdeel rioolrecht een eigenarenrecht ad € 60,56 ingevoerd. Het gebruikersdeel is verlaagd waardoor de invoering van het eigenarenrecht voor wat betreft de opbrengsten neutraal is. Kwijtschelding wordt verleend op basis van een vermogenstoets. Dit leidt er toe dat alleen in heel specifieke gevallen kwijtschelding wordt verleend voor het eigenarenrecht omdat er voldoende vermogen als eigenaar wordt verondersteld aanwezig te zijn. Door het verlagen van het gebruikersdeel wordt er minder kwijtgescholden.

Voor dit beleidsterrein zijn de baten groter dan de lasten en is het saldo negatief. Dit betekent dat dit beleidsterrein een kostendekkende structuur kent. Voor de huishoudens in Landgraaf zijn er geen welvaartsconsequenties.

## 6.19 Sport

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
12	Sport	937	50	887	957	99	858	-29

Het bestuur van de gemeente Landgraaf heeft in 2004 vrij ingrijpende plannen met financiële consequenties voor de sport geannonceerd. Zoals blijkt uit de gerealiseerde lasten en baten is in 2004 één en ander slechts zeer gedeeltelijk gerealiseerd. Verdere realisatie is voorzien vanaf 2005. Het betreft o.a. een nieuwe structuur voor het beheer van de gemeentelijke binnensportaccommodaties en een afbouw van de activiteiten van het sport-servicebureau. Daarnaast het meer kostendekkend maken van de buitensportaccommodaties. Verder is het plan dat bij de berekening van de subsidie aan sportverenigingen wordt uitgegaan van het aantal jeugdleden als grondslag voor de subsidieberekening. Filosofie hierachter is dat volwassenen de kosten voor eigen rekening moeten nemen en het daarnaast de verenigingen moet prikkelen om aandacht te besteden aan deelname door de jeugd. Voor

2004 is er een welvaartsverlaging van € 29.000. De toerekening vindt plaats aan alle huishoudens met een correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

## 6.20 Cultuur

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
13	Cultuur	1.400	18	1.382	1.382	93	1.289	-93

Voor 2004 is er een welvaartsverlaging van € 93.000. Gelet op het algemene karakter van de gerealiseerde reductie vindt de toerekening plaats voor alle huishoudens met een correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

De verlaging van de "eigen gemeentelijke bijdrage" betreft o.a. de bibliotheek. Voor wat betreft de bijdrage van Landgraaf aan de muziekschool Kerkrade stelt de gemeente in 2004 dat zij de "markt" op wil gaan voor het inkopen van muziekonderwijs. In dat licht wordt op termijn de vaste subsidierelatie met de muziekschool Kerkrade beëindigd en met een deel van het beschikbaar komende budget wordt muziekonderwijs ingekocht. Op termijn wordt hiervan een besparing verwacht. Verder is het plan dat uitgaande van het principe dat volwassenen zelf (uitgezonderd minima) de kosten moeten dragen voor deelname aan sociaal-culturele en educatieve activiteiten, een gemeentelijke bijdrage hiervoor niet langer aan de orde is en zou deze vervangen moeten worden door het hanteren van kosten-dekkende tarieven. Ten aanzien van de culturele verenigingen (schutterijen, muziek- en zangverenigingen) wordt deze insteek niet gehanteerd. Hier worden ook de volwassen leden bij de subsidieberekening betrokken. De realisatie vindt gefaseerd plaats.

## 6.21 Kunst

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
14	Kunst	210	2	208	220	5	215	7

In 2004 zijn door de gemeente drie kunstwerken in de publieke ruimte gerealiseerd. Nagenoeg elk jaar worden één of meerdere kunstwerken aan de publieke ruimte toegevoegd. Dit betekent een steeds terugkerende investering. Het lijkt dan ook redelijk 5 % van het saldo van 2004 te zien als een welvaartsverhoging voor alle huishoudens zonder correctie voor het huishoudinkomen of de grootte van het huishouden. Voor 2004 betekent dit een welvaartsverhoging van  $(€ 215.000 * 0,05 =) € 10.750$ . Verder heeft de gemeente uit eigen middelen € 7.000 meer uitgegeven aan dit beleidsterrein. Totaal is de welvaartsverhoging dus  $€ 10.750 + € 7.000 = € 17.750$ . Per huishouden is dit € 1,05.

## 6.22 Sociale zaken

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
15	Sociale zaken	22.365	17.265	5.100	22.212	17.532	4.680	-420

Dit betreft de algemene bijstandswet (ABW), armoedebeleid, arbeidsmarktbeleid, sociale werkvoorziening en uitstroombetvoering.

Per 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) in werking getreden. Deze wet vervangt de Algemene bijstandswet (Abw), de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW), de Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ (WFA) en het Besluit In- en Doorstroombanen (ID-besluit). De WWB stelt de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan door middel van arbeid. Pas als mensen niet in staat blijken te zijn in het eigen bestaan te voorzien hebben zij aanspraak op ondersteuning door de gemeente. De gemeente krijgt daartoe de volledige verantwoordelijkheid, de middelen en ruimte voor het voeren van een actief reïntegratiebeleid. De Wet werk en bijstand geeft in artikel 8 aan de gemeenteraad de opdracht om bij verordening regels te stellen met betrekking tot de uitvoering. Het gaat met name om de reïntegratie, het verlagen van de bijstand, het verhogen en verlagen van de norm, de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet. De verordening vindt zijn basis in de wet zelf. Wanneer een belanghebbende ondersteuning nodig heeft dan is de gemeente verantwoordelijk voor het leveren daarvan. Voorzieningen die de gemeente in deze kan aanbieden zijn scholing, activering, loonkostensubsidies, stages, premies, kinderopvang, sociale activering en gesubsidieerde arbeid. Het recht op een uitkering is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk van een uitkering te worden. Daarbij geldt voor de regio Parkstad Limburg dat het "nieuwe" beleid zoveel mogelijk regionaal wordt afgestemd vanwege het feit dat de uitvoering van de regelingen op regionale schaal plaatsvinden. Gemeenten in Parkstad Limburg hebben vanaf 1 januari 2004 de contracten met de reïntegratiebedrijven regionaal vormgegeven.

Het rijk heeft de gemeenten een korting opgelegd op het terrein van het minimale beleid en de (categoriale) bijzondere bijstand. Voor Landgraaf bedraagt deze korting € 584.000, hetgeen het budget voor bijzondere bijstand en minimale beleid voor 2003, zijnde € 432.794 overtreft. Derhalve kon de korting van het Rijk niet uitsluitend en alleen beperkt blijven tot bijzondere bijstand en minimale beleid.

Voor de "normale" bijstandsverlening bestaan dwingende voorschriften van de rijksoverheid. De beleidsvrijheid van een gemeente is beperkt tot de intensiteit waarmee de zogenaamde bijzondere bijstand wordt verleend en de overige regelgeving wordt uitgevoerd. De realisatie wordt echter sterk bepaald door de in- en uitstroom van bijstandsgerechtigden. Voor de individuele bijstandsgerechtigde verandert de welvaart niet, althans voor zover de gemeente dit kan beïnvloeden. Vanuit de landelijk voorgeschreven veranderingen zijn er belangrijke systeemveranderingen. Het gehele beleidsterrein wordt sterk beheerst door voorschriften van de rijksoverheid. De rechten en plichten van de cliënten zijn daarbij een

gegeven. De taak van de gemeente is, binnen de gegeven rechten en plichten, zo doelmatig mogelijk de haar opgedragen taken uit te voeren. Bezien vanuit het standpunt van de gemeentelijke autonomie zijn er geen welvaartsconsequenties voor de huishoudens van de gemeente Landgraaf.

**Gemeenschappelijk regeling voor sociale kredietverlening.** Schuldhulpverlening en sociale kredietverlening zijn onmisbare instrumenten bij de bestrijding van armoede in het algemeen en schulden in het bijzonder en worden gerekend tot taken van de gemeentelijke overheid. De betreffende diensten werden tot 2004 verzorgd door enerzijds een private stichting, de Stichting Kredietbank Limburg, en anderzijds de gemeenten zelf die in de centrumgemeenten uitvoeringsorganen hebben ingericht voor Integrale Schuldhulpverlening. Inmiddels kan worden gesteld dat de afstand die in het verleden door de oprichting van de private Stichting Kredietbank Limburg werd gewenst tussen de overheid en de cliënten die schuldhulpverlening en sociale kredietverlening zochten noch de cliënten, noch de gemeenten, noch de Kredietbank heeft gediend. Het doel is dan ook om de sociale kredietverlening en de schuldhulpverlening thans weer volledig onder te brengen bij de overheid. Het plan is in 2004 dan ook om de centrumgemeenten Maastricht, Heerlen, Sittard-Geleen, Kerkrade en zo mogelijk ook Roermond en Weert tezamen een Gemeenschappelijke Regeling te laten oprichten welke de Stichting Kredietbank Limburg bestuurlijk overneemt. Er zijn geen welvaartsconsequenties voor de huishoudens van de gemeente Landgraaf.

## 6.23 Economische ontwikkeling

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
16	Economische ontwikkeling	352	86	266	358	109	249	-17

Het beleidsterrein "Economische ontwikkeling" betreft de uitgaven voor het stimuleren van "het bedrijfsleven" in Landgraaf. Uit eigen middelen heeft de gemeente in 2004 € 17.000 minder uitgegeven. Gelet op het algemene karakter van de gerealiseerde reductie vindt de toerekening plaats voor alle huishoudens zonder correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. Per huishouden is dit - € 1,00.

## 6.24 Doelgroepenbeleid

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
17	Doelgroepenbeleid	6.373	1.042	5.331	6.813	1.876	4.937	-394

Voor 2004 is er een welvaartsverlaging van € 394.000. De toerekening vindt plaats voor alle huishoudens met een correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. In het onderstaande zijn de in 2004 genomen beleidsbeslissingen verwoord.

De gemeente Landgraaf heeft de verantwoordelijkheid voor bepaalde doelgroepen o.a. op grond van de Welzijnswet, de wet Basisvoorziening Kinderopvang (WBK), de Wet Voorzieningen Gehandicapten (VWG), de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV), de wet op de jeugdzorg, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de in aantocht zijnde Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De gemeente is daarbij verantwoordelijk voor een aantal specifieke jeugdvoorzieningen zoals de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk, het jeugd welzijnswerk en de jeugd gezondheidszorg. Er zijn in de provincie Limburg op het gebied van jeugd beleid veel instellingen actief, met ieder hun eigen werkterrein, deskundigheid en cultuur, maar ook met eigen regelgeving en financieringsstromen. Het is daarbij belangrijk om een onderscheid te maken tussen de lokale en bovenlokale regie. In Landgraaf heeft het jeugd beleid te maken met veel regionaal werkende instellingen die geen rechtstreekse (subsidie-)relatie met de gemeente hebben. Om een effectieve aanpak te realiseren is beleidsmatige en bestuurlijke afstemming in de regio en met de provincie nodig.

In 2004 heeft landgraaf de nota integraal jeugd beleid Landgraaf 2004-2007 "ruimte om te groeien" gepubliceerd. Deze beleidsnota is tot stand gekomen na veelvuldig en intensief overleg met diverse betrokken instellingen en organisaties. Er is speciale aandacht voor het thema jeugdparticipatie en het thema "ontgroening", dat wil zeggen een afname van het aantal jongeren. Met betrekking tot de ontgroening is de vraag aan de orde of ontgroening een verschijnsel vormt dat moet worden teruggedrongen of dat de gevolgen van de ontgroening als een gegeven dienen te worden beschouwd. Het gaat in deze nota ook om de veranderende positie van de gemeente op het brede terrein van het jeugd beleid, nieuwe landelijke wet- en regelgeving op diverse terreinen die het jeugd beleid direct of indirect raken, maar ook om de keuzes die in het kader van de noodzakelijke ombuigingen op het terrein van welzijn aan de orde zijn. Waar de gemeente tot een aantal jaren geleden op de meeste beleidsvelden een direct sturende positie had als subsidieverstrekker (wie betaalt, bepaalt), komt zij door veranderende wetgeving steeds meer in de positie van regisseur of coördinator. De gemeente is een soort trekker om in samenspraak met maatschappelijke organisaties gezamenlijk geformuleerde doelstellingen te realiseren. Rijk, provincies en gemeenten hebben de kern van hun gezamenlijke visie op jeugd beleid geformuleerd in de vorm van vijf criteria:



- Beleid maken samen met de jeugd (en hun opvoeders) en niet over hun hoofden heen.
- Balans brengen in het jeugdbeleid door niet alleen te focussen op problemen maar met name ook op kansen.
- Niet wachten tot problemen ontstaan, maar inspelen op situaties waarin jeugdigen extra risico's lopen.
- Er gezamenlijk voor zorgdragen dat de instellingen een samenhangend aanbod realiseren dat een adequaat en herkenbaar antwoord geeft op de vragen van de jeugd en hun ouders.
- Projectenbeleid in onderling overleg inzetten ter versterking van het structurele aanbod.

Landgraaf heeft besloten in nauwe samenspraak met de regiegroep integraal jeugdbeleid deze criteria en andere actiepunten zoals in de nota verwoord aan te pakken en verder uit te werken. Over de voortgang zal jaarlijks aan de gemeenteraad worden gerapporteerd. Op dit moment leidt de nota niet tot een verandering van de welvaart van de huishoudens in de gemeente.

### ***Verordening Kinderopvang***

Door inwerkingtreding van de nieuwe Wet Kinderopvang per 1 januari 2005 is er in 2004 door de gemeente een nieuwe Verordening Kinderopvang vastgesteld. Deze verordening regelt de gemeentelijke tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang aan ouders die behoren tot de door het Rijk vastgestelde doelgroep. Het is een soort "open-einde regeling". Er is wettelijk voor bepaalde groepen ouders een recht op een financiële bijdrage voor kinderopvang. Er kunnen wel welvaartsconsequenties zijn voor de huishoudens, maar niet als gevolg van autonoom gemeentelijk beleid.

### ***Vaststelling Verordening Lokaal Platform Vrijwilligerswerk 2004***

Dit is een technische bijstelling van een commissie die het college van Burgemeester en Wethouders adviseert over het te voeren beleid met betrekking tot vrijwilligerswerk. De vaststelling van de verordening heeft geen welvaartsconsequenties voor de huishoudens.

### ***Algemeen maatschappelijk werk***

In 2004 is besloten de bijdrage aan het opbouwwerk buurtbeheer te reduceren, het aantal jongerenhomes te beperken tot in principe één per kern. Dit betekent dat het toekomstig jongerenwerk een meer ambulante karakter zal dienen aan te nemen, dat wil zeggen inzetbaar daar en wanneer nodig, bijvoorbeeld in de vorm van straathoekwerk. Verder is de gemeente van oordeel dat de drie Dienstencentra voor ouderen, gesubsidieerd door de gemeente, niet meer passen in het actuele tijdsbeeld. De ouderen van nu zijn niet meer die van vroeger. Het nieuwe concept is eigen initiatief, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Het algemeen maatschappelijk werk zal zich blijven richten op hulpverlening aan alle categorieën burgers, inclusief ouderen, aangevuld met de discipline opvoedingsondersteuning.

### ***Voorzieningen gehandicapten***

De Wet voorzieningen gehandicapten (VWG) legt aan gemeenten de zorgplicht op tot het verstrekken van verantwoorde voorzieningen aan gehandicapten. Het betreft woon-, vervoers- en rolstoelvoorzieningen ten behoeve van deelname aan het maatschappelijk verkeer. Qua uitvoering is de VWG vraag gestuurd. De mogelijkheden voor een eigen gemeentelijk beleid zijn relatief beperkt.

## **6.25 Volksgezondheid**

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
18	Volksgezondheid	985	372	613	997	369	628	15

Voor 2004 is er een welvaartsverhoging van € 15.000. De toerekening vindt plaats voor alle huishoudens met een correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

Op het beleidsterrein "Gezondheid" wordt door de gemeenten Brunssum, Gulpen-Wittem, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Onderbanken, Simpelveld, Vaals en Voerendaal samengewerkt in de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD). De GGD is o.a. verantwoordelijk voor het beheer van ambulancediensten, het uitvoeren van rijksvaccinatieprogramma's, algemene en bijzondere preventie en bestrijding van besmettelijke ziekten als tuberculose en geslachtsziekten, volksgezondheidprogramma's, diverse keuringen, informatieverstrekking over alle mogelijke medische onderwerpen, jeugdgezondheidszorg en instandhouding van het infocentrum voor lichamelijke en geestelijke gezondheidszorg.

De in 2004 vastgestelde kadernota Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Oostelijk Zuid-Limburg (GGD- OZL) betreft notities inzake de toekomstige organisatie voor openbare gezondheidszorg in Zuid-Limburg. Er wordt een proces van onderzoek en uitwerking gestart van mogelijkheden om te komen tot één organisatie voor openbare gezondheidszorg in Zuid-Limburg.

## **6.26 Onderwijs**

	Bedragen x € 1.000	2003			2004			Verschil saldo 2003 en 2004
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	
19	Onderwijs	1.190	273	917	1.136	263	873	-44

De verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid voor het onderwijs is een adequate voorziening in de infrastructuur voor scholen, de Onderwijs begeleidingsdienst (OBD), het onderwijsachterstandenbeleid, het voorkomen van het voortijdig schoolverlaten en het leerlingenvervoer. In het recente verleden zijn diverse maatregelen genomen om de infrastructuur voor scholen te verbeteren. Op zich zijn de onderwijsvoorzieningen in Landgraaf adequaat. De diverse soorten onderwijs hebben daarbij geen wijziging ondergaan. Het, overigens beperkte, negatieve saldo leidt tot een beperkt welvaartsverlies voor de huishoudens, zonder een correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

### **6.27 I - Beleidsterreinen**

Voor de totaalberekening van de verandering van de welvaart voor het onderwerp beleidsterreinen wordt hieronder een overzicht gepresenteerd van de saldi van de jaren 2003 en 2004 resulterend in de welvaartswinst/verlies per huishouden zonder correcties voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

Tabel 6.6 - Samenvatting welvaartswinst/verlies per huishouden zonder correcties								
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Beleidssterreinen	Saldo 2003	Saldo 2004	Vershil saldo 2003 en 2004	Overige wel- vaarts veran- deringen voor alle huis- houdens	Geen wel- vaarts conse- quenties	Totaal wel- vaarts veran- deringen	Wel- vaarts winst/ verlies per huish. zonder cor- recties
		x€1.000	x€1.000	x€1.000	x€1.000	x€1.000	x€1.000	x € 1
1	Bestuur	2.457	1.576	-881		-881	0	0,00
2	Bestuurlijke samenwerking	512	482	-30		-30	0	0,00
3	Dienstverlening	1.385	1.260	-125		-125	0	0,00
4	Openbare ruimte	5.958	6.063	105	303		408	23,89
5	Gemeentelijke accommodaties	2.750	2.941	191	147		338	19,79
6	Monumenten	150	72	-78	4		-74	-4,33
7	Verkeer	520	430	-90			-90	-5,27
8	Openbaar vervoer	774	440	-334			-334	-19,56
9	Ruimtelijk ordening	2.700	2.360	-340			-340	-19,91
10	Openbare orde en veiligheid	1.747	1.816	69			69	4,04
11	Milieu	-204	-545	-341		-341	0	0,00
12	Sport	887	858	-29			-29	-1,70
13	Cultuur	1.382	1.289	-93			-93	-5,45
14	Kunst	208	215	7	11		18	1,05
15	Sociale zaken	5.100	4.680	-420		-420	0	0,00
16	Economische ontwikkeling	266	249	-17			-17	-1,00
17	Doelgroepenbeleid	5.331	4.937	-394			-394	-23,07
18	Volksgezondheid	613	628	15			15	0,88
19	Onderwijs	917	873	-44		-44	0	0,00
	Totalen	33.453	30.624	-2.829	465	-1.841	-523	-30,63

Kolommen 1 en 2: In deze kolommen staan de 19 beleidssterreinen.

Kolommen 3 en 4: Dit zijn de saldi voor 2003 en 2004. De saldi zijn het verschil tussen de lasten/uitgaven en de baten/inkomsten voor de jaren 2003 en 2004. Het zijn de bedragen die "daadwerkelijk" ten laste van de gemeente komen. Deze saldi worden gedekt uit de uitkering uit het gemeentefonds, de gemeentelijke belastingen, dividenden en enkele kleinere inkomsten. De saldi zijn de vrij door de gemeente te besteden bedragen. Daar de begrotingen 2003 en 2004 sluitend zijn is het totaal van deze kolommen nul.

- Kolom 5: In deze kolom is het verschil tussen de saldi van 2003 en 2004 opgenomen. Het verschil in de saldi geeft aan of de gemeente in 2004 meer of minder heeft uitgegeven aan een bepaald beleidsterrein ten opzichte van 2003. Dat is een eerste indicatie voor de welvaartsverandering van de huishoudens in 2004 ten opzichte van 2003.
- Kolom 6: In deze kolom zijn opgenomen de overige welvaartsveranderingen die gelden voor alle huishoudens in de gemeente. Het betreft hier de verbeteringen die voortvloeien uit de exploitatie uitgaven en die zich voordoen bij bepaalde beleidsterreinen. Voor deze verbeteringen is een percentage van 5 % genomen van het bedrag van het saldo van het jaar 2004 bij die beleidsterreinen die daarvoor in aanmerking komen. Het zijn verbeteringen die uitgaan boven het normale instandhouden van bepaalde gemeentelijke voorzieningen. Eén en ander is nader gemotiveerd in hoofdstuk 5.
- Kolom 7: In deze kolom zijn opgenomen de saldi die geen invloed hebben op de verandering van de welvaart van de huishoudens. In dit hoofdstuk en in hoofdstuk 5 is nader gemotiveerd waarom deze beleidsterreinen niet worden gezien als van invloed voor de verandering van de welvaart.
- Kolom 8: In deze kolom zijn opgenomen de bedragen die leiden tot een welvaartsverandering van de huishoudens in 2004 ten opzichte van 2003.
- Kolom 9: In deze kolom worden weergegeven de welvaartswinst of het welvaartsverlies per huishouden zonder, in eerste instantie, een correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden. Uitgangspunt hierbij is dat er per 1 januari 2004 17.076 huishoudens in Landgraaf zijn.

Het volgende overzicht berekent de verandering van de welvaart van het gestandaardiseerde huishouden. Daarbij dienen voor de beleidsterreinen openbaar vervoer, sport, cultuur, doelgroepen beleid en volksgezondheid correcties te worden toegepast voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

<b>Tabel 6.7 - Welvaartswinst/verlies voor gestandaardiseerd huishouden met correcties</b>					
1	2	3	4	5	6
		Wel- vaarts winst/ verlies per huish. zonder correcties	Correctie voor gestan- daar- diseerd huis- houden m.b.t. tot het inkomen	Correctie voor gestan- daar- diseerd huis- houden m.b.t. van het huis- houden	Wel- vaarts winst/ verlies van gestan- daar- diseerd huish. met correcties voor inkomen en grootte
	Correctiefactoren		1,459145	1,41	
	Beleidssterreinen	x € 1	x € 1	x € 1	x € 1
1	Bestuur	0,00			0,00
2	Bestuurlijke samenwerking	0,00			0,00
3	Dienstverlening	0,00			0,00
4	Openbare ruimte	23,89			23,89
5	Gemeentelijke accommodaties	19,79			19,79
6	Monumenten	-4,33			-4,33
7	Verkeer	-5,27			-5,27
8	Openbaar vervoer	-19,56	-8,98	-8,02	-36,56
9	Ruimtelijk ordening	-19,90			-19,90
10	Openbare orde en veiligheid	4,04			4,04
11	Milieu	0,00			0,00
12	Sport	-1,70	-0,78	-0,70	-3,18
13	Cultuur	-5,45	-2,50	-2,23	-10,19
14	Kunst	1,05			1,05
15	Sociale zaken	0,00			0,00
16	Economische ontwikkeling	-1,00			-1,00
17	Doelgroepenbeleid	-23,07	-10,59	-9,46	-43,12
18	Volksgezondheid	0,88	0,40	0,36	1,64
19	Onderwijs	0,00			0,00
	<b>Totalen</b>	<b>-30,63</b>			<b>-73,13</b>

- Kolommen 1 en 2: In deze kolommen staan de 19 beleidsterreinen.
- Kolom 3: In deze kolom worden weergegeven de welvaartswinst of het welvaartsverlies per huishouden zonder, in eerste instantie, een correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.
- Kolommen 4 en 5: In deze kolommen worden de correcties weergegeven voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden voor die beleidsterreinen die daarvoor in aanmerking komen.
- Kolom 6: In deze kolom staat de verandering van de welvaart voor het gestandaardiseerde huishouden in 2004 ten opzichte van 2003 voor elk beleidsterrein afzonderlijk en voor het totaal van de beleidsterreinen. Dat laatste zijnde een bedrag van - € 73,13.

Het beleidsterrein "Financiën" is aan de orde bij het onderwerp: *Algemene reserve, bestemmingsreserves en langlopende leningen*.

## 6.28 II - Gemeentelijke productiviteitsstijging

De productiviteitsstijging in het jaar 2004 ten opzichte van het jaar 2003 is 0,8 % van het totaal saldo van € 33.451.000 in 2003. Dit is € 267.608. Deze productiviteitsstijging betekent een welvaartswinst die wordt toegerekend aan alle 17.076 huishoudens in de gemeente zonder correctie voor het inkomen en de grootte van het huishouden. Dit betekent per huishouden een welvaartsstijging in 2004 ten opzicht van 2003 van € 267.608/17.076 = € 15,67.

## 6.29 III - Gemeentelijke belastingen

Een verhoging van een gemeentelijke belasting, niet zijnde een belasting die is gerelateerd aan het verlenen van een individuele gemeentelijke dienst, leidt tot welvaartsverlaging voor de huishoudens in een gemeente. Bij de berekening van het welvaartsverlies wordt een correctie toegepast voor het huishoudinkomen. Een correctie voor de grootte van het huishouden is niet aan de orde.

Voor de gemeente Landgraaf kan over de veranderingen in de gemeentelijke belastingen het volgende worden gesteld, waarbij het jaar 2004 wordt vergeleken met het jaar 2003.

**Onroerend zaakbelasting (OZB)** - De OZB wordt geheven over de waarde in het economisch verkeer van infrastructurele werken, voornamelijk woningen en bedrijfsgebouwen. Voor de berekening van de verandering van de welvaart van de huishoudens is een verandering van het te betalen bedrag aan OZB voor woningen relevant. De welvaartsverandering voor de huishoudens van de OZB inkomsten van niet-woningen komen tot

uitdrukking in de beleidsterreinen of reserves waar deze middelen worden besteed of aan worden toegevoegd. In 2004 vindt een verhoging van de OZB plaats in vergelijking met 2003.

Tarief eigenarenbelasting woning	€ 4,03	(was in 2003 € 3,83)	Stijging 5,22 %
Tarief gebruikers woningen	€ 3,23	(was in 2003 € 3,07)	Stijging 5,22 %
Wijziging zogenaamde Zalmsnip	- € 11,34	(geldt voor alle huishoudens).	

De verlaging van de welvaart van de huishoudens is afhankelijk van de vastgestelde waarde (WOZ) van de woning. Deze waarde is in 2004 in vergelijking met 2003 niet veranderd. De berekening van het te betalen bedrag aan OZB is de vastgestelde waarde van een woning te delen door een bedrag van € 2.268 en de uitkomst hiervan te vermenigvuldigen met het door de gemeentelijke overheid vastgestelde tarief voor eigenaren en gebruikers. In 2004 vindt, in vergelijking met 2003, een korting van 25 % plaats op de zogenaamde Zalmsnip, zijnde een bedrag van € 11,34. Voor een eigenaar/bewoner van een pand met een WOZ waarde van € 119.000 betekent dit in 2004 ten opzichte van 2003 een welvaartsverlies, zonder correctie voor het huishoudinkomen, als gevolg van de verhoging van de OZB belasting van:

$$(\text{€ } 119.000 / \text{€ } 2.268) * (\text{€ } 4,03 - \text{€ } 3,83) + (\text{€ } 119.000 / \text{€ } 2.268) * (\text{€ } 3,23 - \text{€ } 3,07) + \text{€ } 11,34 = \text{€ } 30,23.$$

Eventuele kwijtschelding vindt alleen plaats voor het gebruikersdeel van de OZB.

**Hondenbelasting** - In 2004 stijgt de hondenbelasting met 3% ten opzichte van 2003. Het tarief, gebaseerd op het gemiddeld aantal honden per hondenbezitter, is in 2004 € 100,00. Voor een gemiddelde hondenbezitter is dit een welvaartsverlies van € 3,00.

**Toeristenbelasting** - Een verandering in toeristenbelasting heeft geen invloed op de welvaart van de huishoudens in de gemeente.

**Baatbelasting** - Landgraaf heft in 2004 geen baatbelasting.

**Precariobelasting** - In Landgraaf wordt in de praktijk nauwelijks of geen precariobelasting van huishoudens geheven. Wel van bedrijven. Voor de berekening van de welvaart van de huishoudens speelt dit geen rol.

**Parkeerbelasting** - Landgraaf kent in 2004 geen parkeerbelasting, behalve voor een kleine parkeergarage.

De verhoging van de onroerend zaakbelasting en de hondenbelasting in het jaar 2004 in vergelijking met het jaar 2003 betekent een welvaartsverlaging voor de huishoudens die deze belastingen betalen.

**Leges, marktgeden en lijkbezorgingsrechten** zijn diensten van de gemeente die niet worden opgenomen in de berekening van de veranderingen in de welvaart. Deze zaken worden



geheven voor individuele diensten die de gemeente verricht. Aangenomen wordt dat de betaler van leges deze dienst wenst voor de daarvoor vastgestelde prijs. Het effect voor de welvaart is derhalve neutraal.

De berekening van de verandering van de welvaart voor het gestandaardiseerde huishouden als gevolg van de veranderingen van de gemeentelijke OZB (de verhoging van de hondenbelasting blijft hierbij buiten beschouwing) is gebaseerd op de volgende gegevens:

Het aantal koopwoningen is 10.472, dat wil zeggen 60 % van het totaal aantal woningen in Landgraaf. Het aantal huurwoningen is 6.959, dat wil zeggen 40 % van het totaal aantal woningen in Landgraaf. De gemiddelde waarde van een woning in Landgraaf is € 119.000.

Met deze gegevens wordt de volgende berekening voor het gestandaardiseerde huishouden opgesteld:

- OZB verhoging voor eigenaren vertaald naar het gestandaardiseerde huishouden:  $0,6 * (\text{€ } 119.000 / \text{€ } 2.268) * (\text{€ } 4,03 - \text{€ } 3,83) = \text{€ } 6,30$ .
- OZB verhoging voor gebruikers geldt voor alle gebruikers, zijnde huishoudens, van een woning:  $(\text{€ } 119.000 / \text{€ } 2.268) * (\text{€ } 3,23 - \text{€ } 3,07) = \text{€ } 8,40$ .
- Reductie op zogenaamde Zalmsnip geldt voor elk huishouden € 11,34.
- Totaal welvaartsverlies voor het gestandaardiseerde huishouden zonder correctie voor het huishoudinkomen is dus € 26,04.

1	2	3	4	5	6
Soort belasting	Verhoging OZB belasting in procenten	Reductie op de Zalmsnip	Welvaartsverlies per huish. zonder correcties	Correctiefactor voor gestandaardiseerd huish. inkomen	Welvaartsverlies voor gestandaardiseerd huish. met correctie voor inkomen huish.
Correctiefactor				1,459145	
OZB	5,22%		-14,70	-6,75	-21,45
Zalmsnip		-11,34	-11,34	-5,21	-16,55
Totaal			-26,04		<b>-38,00</b>

De verandering van de welvaart voor het gestandaardiseerde huishouden in het jaar 2004 is **- € 38,00**.

### 6.30 IV - Reserves en langlopende leningen

Voor het bepalen van de veranderingen van de welvaart is de financiële positie van de gemeente een belangrijk gegeven. De relevante data hiervoor zijn de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de door de gemeente opgenomen langlopende geldleningen. De vergelijkingen tussen 2003 en 2004 zijn als volgt:

Reserves	Stand 31-12-2003	Stand 31-12-2004	Verschil
Algemene reserve	7.069.632	7.240.419	170.787
Bestemmingsreserve	11.236.389	11.146.057	-90.332
Totaal	18.306.021	18.386.476	80.455

In de Algemene reserve zijn tevens opgenomen de bedragen van het batig rekeningsaldo 2003 en 2004. In de bestemmingsreserve zijn tevens opgenomen de bestemmingsreserves ter equalisatie en enkele posten uit "voorzieningen" met het karakter van een bestemmingsreserve. De algemene reserve en de bestemmingsreserve zijn niet beschikbaar in de vorm van "geld op de bank". Per 31-12-2004 bestaan deze reserves uit:

Door de gemeente verstrekte leningen en bezit van aandelen (financiële vaste activa)	€ 6.758.000
Vorderingen en banksaldi (vlottende activa)	€ 10.725.000
Kortlopende schulden (vlottende passiva)	- € 7.823.000
Totaal	€ 9.660.000

Tezamen met ca. € 9.000.000 bestaande uit verhandelbare materiële activa zijn dit het totaal van de algemene reserve en de bestemmingsreserves.

Langlopende geldleningen	Stand 31-12-2003	Stand 31-12-2004	Verschil
Totaal leningen	30.514.493	27.345.375	-3.169.118
Woningbouwleningen	-2.796.421	-2.516.779	279.642
Relevante deel	27.718.072	24.828.596	-2.889.476

De financiële positie van de gemeente is ten opzichte van 2003 verbeterd met een bedrag van € 80.455 + € 2.889.476 = € 2.969.931. Dit is per huishouden € 2.969.931/17.076 = **€ 173,92**.

De terugloop van de langlopende gemeentelijke schulden is mede een gevolg van het niet tijdig realiseren van bepaalde voorgenomen investeringen.

### 6.31 V - Correctie voor inflatie

Inflatie heeft consequenties voor de gemeentelijke uitgaven. Er dient dus een jaarlijkse correctie voor inflatie plaats te vinden over het totaal van de uitgaven voor zover die uitgaven het gevolg zijn van autonoom beleid van de gemeente. Het beschikbare bedrag voor autonoom beleid van de gemeente is het saldo tussen de lasten/uitgaven en baten/ontvangsten, zijnde € 30.975.000. De diverse gemeentelijke voorzieningen kunnen onderhevig zijn aan verschillende inflatiepercentages. Er bestaat geen specifieke inflatie index voor gemeentelijke uitgaven. In deze studie wordt dan ook gebruik gemaakt van het door het CBS berekende consumenten prijsindex cijfer. Voor het jaar 2004 geeft het CBS aan dat de inflatie voor consumenten 1,2 % bedraagt. Volgens het CBS een uitzonderlijk laag percentage. De welvaart van de huishoudens in Landgraaf daalt als gevolg van deze inflatie. Voor het jaar 2004 bedraagt het welvaartsverlies:

$€ 30.975.000 * - 1,2 \% = - € 371.700.$

Per huishouden is dit zonder correctie voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden:  $- € 371.700/17.076 = - € 21,77$ . Het aantal huishoudens in Landgraaf op 1 januari 2004 bedraagt 17.076.

### 6.32 VI - VIII Investeringen, Verordeningen, Diversen

In 2004 zijn geen gemeentelijke uitbreidingsinvesteringen gerealiseerd van een zodanige omvang dat daardoor de welvaart van de huishoudens in landgraaf is veranderd. De in 2004 aangepaste gemeentelijke verordeningen hebben geen welvaartconsequenties voor de huishoudens van de gemeente Landgraaf. Voor het jaar 2004 zijn er geen specifieke onderwerpen, relevant voor de berekening van een verandering van de welvaart, aan de orde geweest.

### 6.33 IX - Bestemmingsplannen

Het betreft de volgende onderwerpen: Bestemmingsplannen, Vrijstellingen van een bestemmingsplan, Ontheffing van de bouwverordening, Bezwaarschriften de ruimtelijke ordening betreffende, Specifieke onderwerpen betreffende de ruimtelijke ordening en Planschadeclaims. In 2004 is door het vaststellen van het bestemmingsplan "Binnenring" het aannemelijk dat o.a. de woningen gelegen in de volgende straten in zekere mate in waarde zijn gedaald: Boesberglaan, Kennedyplantsoen, Sarolea plantsoen, van Itersonstraat; Bungestraat; de Kat plantsoen. Hetzelfde geldt voor een aantal woningen aan de Hompertsweg.

De hier genoemde woningen zijn niet betrokken in de totaalberekening van de verandering van de welvaart van het gestandaardiseerde huishouden. Dit omdat het hier specifieke adressen betreft. Voor de hierbij betrokken huishoudens dient de totaalberekening te wor-

den gecorrigeerd met een welvaartsverlaging vanwege het vaststellen van het betreffende bestemmingsplan.

### 6.34 Totaaloverzicht

Een totaaloverzicht van de verandering van de welvaart voor het gestandaardiseerde huishouden kan als volgt worden samengevat:

I.	Beleidsterreinen	-73,13
II	Gemeentelijke productiviteitsstijging	15,67
III.	Gemeentelijke belastingen	-38,00
IV.	Algemene reserve, bestemmingsreserves en langlopende leningen	173,92
V.	Correctie voor inflatie	-21,77
VI.	Gemeentelijke uitbreidingsinvesteringen	0,00
VII.	Gemeentelijke verordeningen	0,00
VIII.	Specifieke onderwerpen	0,00
IX.	Bestemmingsplannen	0,00
	<b>Totaal</b>	<b>56,69</b>

Dit betreft dus de verandering van de welvaart in het jaar 2004 ten opzichte van het jaar 2003 van het gestandaardiseerde huishouden. Met de gegevens opgenomen in dit hoofdstuk kan voor elk huishouden in Landgraaf, op relatief eenvoudige wijze, een aparte berekening van de verandering van de welvaart worden gemaakt. De uitkomsten kunnen uiteraard afwijken van die van het gestandaardiseerde huishouden. Het gestandaardiseerde huishouden is de maatstaf voor het berekenen van de welvaartsindex.

De berekening van de welvaartsindex voor het gestandaardiseerde huishouden, met als basis een welvaartsindex van 100 in het jaar 2003 is voor 2004 als volgt:

Het gestandaardiseerde huishoudinkomen stijgt (fictief) met € 56,69. In 2004 wordt dit huishoudinkomen dus € 19.600 + € 56,69 = € 19.656,69.

De welvaartsindex in 2004 wordt nu:  $(\text{€ } 19.656,69 / \text{€ } 19.600) * 100 = \boxed{100,2892}$ .

### 6.35 Conclusies

De welvaart van de huishoudens in de gemeente Landgraaf stijgt in 2004 in vergelijking met 2003 als gevolg van het gemeentelijk beleid. Het positieve resultaat wordt voornamelijk bereikt door een verbetering van de gemeentelijke schuldenpositie. De veranderingen in een gemeente als gevolg van het gemeentelijk beleid vinden geleidelijk plaats. Veranderingen in de welvaartsindex zijn elk jaar dus, normaal gesproken, van relatief beperkte omvang. Dit met uitzondering voor die huishoudens die in een bepaald jaar met belangrijke veranderingen, vooral in de fysieke omgeving, worden geconfronteerd.

In Langraaf kan in 2004 een omslag in het beleid worden geconstateerd van de "zachte sectoren" naar de meer "harde sectoren", zoals infrastructuur. De daadwerkelijke realisatie van deze infrastructuur in de vorm van uitbreiding van wegen, woningbouw en bedrijfs-terreinen ligt voor het voornaamste deel in de komende jaren. Dit betekent dat de verhoging van de welvaart die daaruit kan voortvloeien ook in de toekomst ligt. Het is uiteraard interessant deze ontwikkeling verder te volgen.

In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de gevoeligheidsanalyse gerelateerd aan de in deze studie gebruikte methode voor de berekeningen van de veranderingen van de welvaart. In hoofdstuk 8 wordt de vraag beantwoord of het doel waarvoor deze studie is opgezet is bereikt en of het nut en de relevantie van berekeningen van de veranderingen van de welvaart van de huishoudens in een gemeente als gevolg van het beleid van de gemeentelijke overheid deze studie rechtvaardigt.



## 7 GEVOELIGHEIDSANALYSE

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan of de uitkomsten van de veranderingen van de welvaart van de huishoudens in een gemeente gevoelig zijn voor het beleid van een gemeentelijke overheid. Dat wil zeggen de vraag of het beleid van de gemeentelijke overheid de welvaart van de huishoudens in een gemeente in belangrijke mate kan beïnvloeden of dat deze invloed marginaal is. In het eerste geval zijn welvaartsberekeningen belangrijk om de consequenties van het beleid nader te duiden in welvaartsveranderingen van de individuele huishoudens en voor de totaliteit van de huishoudens in een gemeente. In het andere geval zijn welvaartsberekeningen als gevolg van het beleid van de gemeentelijke overheid uiteraard minder relevant.

### 7.2 Gemeente en welvaart

In deze studie wordt een verandering van de welvaart gerelateerd aan het besteedbaar huishoudinkomen. Dat kan omdat nagenoeg elke beslissing van een gemeentelijke overheid, met welvaartsconsequenties voor één of meerdere huishoudens, dermate concreet is dat deze kan worden vertaald in een positieve of negatieve verandering van het huishoudinkomen. De gedachte is dat indien een gemeente voor een bepaald huishouden in een bepaald jaar beleidsbeslissingen heeft genomen die de welvaart van dit huishouden met bijvoorbeeld € 100,00 verhogen, eenzelfde welvaartsstijging zou zijn verkregen indien de gemeentelijke overheid een bedrag van € 100,00 aan dit huishouden zou hebben gegeven. Dit veronderstelt dat een huishouden een gelijke waarde toekent aan het zelf kunnen besteden van dit bedrag, als aan het besteden door de gemeentelijke overheid. Daarbij is er steeds de afweging of van de huishoudens een bedrag zal worden gevraagd voor een bepaalde gemeentelijke voorziening, in de wetenschap dat ditzelfde bedrag alsdan niet beschikbaar is voor private aanwending door de huishoudens. In zijn algemeenheid kan hierbij nog worden opgemerkt dat bepaalde gemeentelijke voorzieningen met minder middelen kunnen worden gerealiseerd indien de realisatie geschiedt op collectieve basis. Indien de gemeentelijke overheid wordt "weggedacht" zou elk huishouden - in theorie - zelf voor de door een gemeente aangeboden voorzieningen kunnen zorgdragen. Gemeentelijke belastingen zijn dan niet meer verschuldigd, hetgeen "winst" is, doch daartegenover staat dat met deze "winst" vele voorzieningen dienen te worden ingekocht en/of zelf verzorgd. Dit vereist veel organisatorisch werk voor de huishoudens. Ook zal er toch een zekere collectiviteit ontstaan omdat bijvoorbeeld een huishouden alleen niet voldoende middelen heeft een weg aan te leggen of de veiligheid te waarborgen.

In deze studie wordt, naast andere methodes voor het berekenen van de verandering van de welvaart, in eerste instantie uitgegaan van de verandering in de gemeentelijke uitgaven, berekend als het saldo tussen baten en lasten, en voorzover deze uitgaven een gevolg zijn van autonoom beleid van de gemeentelijke overheid. De gedachte daarbij is dat een huishouden bij een reductie van een gemeentelijke uitgave een welvaartsverlies leidt en dat

dit welvaartsverlies gelijk is aan het bedrag van de reductie, eventueel gecorrigeerd voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden, gedeeld door het aantal betrokken huishoudens. Van welvaartswinst is sprake als de uitgaven voor een gemeentelijke voorziening worden verhoogd. In principe zou bij de reductie van een gemeentelijke voorziening het welvaartsverlies gelijk dienen te zijn aan het bedrag dat nodig is om het betreffende huishouden in staat te stellen zelf te kunnen zorgdragen voor een vergelijkbare voorziening. Indien bijvoorbeeld de gemeente een bepaalde reductie toepast op de subsidies aan sportverenigingen, kunnen deze verenigingen de bestaande voorzieningen op gelijk niveau houden door de bijdrage van de deelnemende huishoudens te verhogen. In een aantal gevallen zal een huishouden in de praktijk niet de mogelijkheid hebben zelf zorg te dragen voor een vervallen of gereduceerde gemeentelijke voorziening. Bijvoorbeeld een reductie van het bedrag bestemd voor het onderhoud aan de gemeentelijke groenvoorzieningen, kan in theorie wel, doch in de praktijk bezwaarlijk worden ondervangen door dit onderhoud door de huishoudens te laten aanbesteden aan een hovenier. In beide voorbeelden is het welvaartsverlies, in principe, nochtans gelijk aan het bedrag van de door de gemeente toegepaste reductie. In de praktijk kan het gebeuren dat het bedrag voor een bepaalde gemeentelijke voorziening wordt gereduceerd zonder dat dit leidt tot een daadwerkelijke vermindering van de voorziening of dat aan een bepaalde gemeentelijke voorziening door de huishoudens weinig of geen waarde wordt toegekend. Dat kan o.a. worden veroorzaakt door verbetering van de doelmatigheid of door een betere aanbesteding van werk. Uit de beschikbare gemeentelijke informatie is niet steeds af te leiden tot welk gevolg de reductie van een bepaalde voorziening in de praktijk leidt. In deze studie wordt aangenomen dat bij een reductie van een bepaalde gemeentelijke voorziening dit leidt tot welvaartsverlies. Indien in werkelijkheid dit welvaartsverlies niet aanwezig is wordt dit gecompenseerd door de aanname van een jaarlijkse productiviteitsstijging die geldt voor alle door een gemeente autonoom geïnitieerde zaken en welke productiviteitsstijging een positief effect heeft op de berekening van de verandering van de welvaart van een huishouden. Productiviteitsstijging is dus ook aan de orde indien een bepaalde gemeentelijke voorziening waaraan geen of weinig behoefte blijkt te zijn wordt gereduceerd of zelfs geheel wordt geschrapt.

In Nederland lijken gemeenten, althans gemeenten van vergelijkbare grootte, veel op elkaar als het om voorzieningen op gemeentelijk niveau gaat. Door allerlei maatregelen van de rijksoverheid wordt ook een zekere éénvormigheid tussen de gemeenten bevorderd. De verschillen tussen de gemeenten zijn veelal historisch bepaald en liggen met name op het terrein van de infrastructuur. Daarbij infrastructuur te zien als alles wat bebouwd en onbebouwd is. Dat geheel bepaalt in grote mate de aantrekkelijkheid van een bepaalde gemeente, waarbij er voor elke gemeente plussen en minnen zijn gezien vanuit de huishoudens in een gemeente. Een plattelandsgemeente heeft bijvoorbeeld veel natuur, maar weinig werkgelegenheid. De conclusie zou kunnen zijn dat de invloed van de gemeentelijke overheid op de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente beperkt is als de welvaart met name wordt bepaald door aspecten die liggen buiten de invloedssfeer van de gemeentelijke overheid. Het is zeker zo dat de invloed op de welvaart van een huishouden door bijvoorbeeld het wereld gebeuren, de rijksoverheid, het bedrijfsleven en het persoonlijk welbevinden groter is dan de invloed die uitgaat van het beleid van een gemeentelijke overheid. Een gemeentelijke overheid gaat echter over zaken die de huis-



houdens raken in hun directe omgeving. Zaken die voor de huishoudens uitermate belangrijk kunnen zijn. Met name gaat het dan om de leefbaarheid, en dus de welvaart, in de meest ruime zin. De gemeentelijke overheid is van alle overheden degene die dicht bij de huishoudens staat en ook de overheid die het meest direct aanspreekbaar en herkenbaar is voor de huishoudens. In die zin blijft de gemeentelijke overheid, ook al vindt er een zekere gelijkschakeling tussen gemeenten plaats, een belangrijk overheidsorgaan voor de huishoudens in een gemeente.

Het grootste deel van de gemeentelijke exploitatie-uitgaven in een bepaald jaar betreffen een voortzetting van het bestaande beleid. Wijzigingen in dat beleid zijn vaak accent verschuivingen in bepaalde voorzieningen. Dat verklaart ook waarom welvaartsveranderingen, althans die veranderingen welke voortvloeien uit de exploitatie uitgaven, in een gemeente zich slechts geleidelijk voltrekken. Een andere reden waarom de verandering van de welvaart, relatief gezien, beperkt is wordt veroorzaakt door het presenteren van het netto resultaat, dat wil zeggen de plussen en minnen worden gesaldeerd. Tegenover bijvoorbeeld het betalen van een additionele gemeentelijke belasting, hetgeen welvaartsverlagend werkt, staat veelal een uitbreiding van één of meer gemeentelijke voorzieningen of een verkleining van de schuldenpositie van een gemeente. Deze zaken werken welvaartsverhogend. Verder kan worden opgemerkt dat bijvoorbeeld in een gemeente met 20.000 huishoudens waar gesaldeerd de totale welvaart in een bepaald jaar stijgt met € 1 miljoen, hetgeen voor een gemeente van een dergelijke omvang een relatief gezien groot bedrag is, de welvaart per huishouden toeneemt met € 50,00. Dat kan marginaal worden genoemd, doch in de politiek kan een dergelijk bedrag tot uitgebreide discussies leiden. Als voorbeeld kan daarbij de discussie worden genoemd die het gevolg was van het invoeren van de zogenaamde Zalmsnip, dat wil zeggen een korting op de gemeentelijke belasting van € 45,38 per huishouden per jaar, en dezelfde discussie, maar dan omgekeerd, bij het weer afschaffen van deze zogenaamde Zalmsnip.

In dit verband is het ook nuttig de in deze studie berekende verhoging van de welvaart in het jaar 2004 in de gemeente Landgraaf in een zeker perspectief te plaatsen.

De uitkomst in deze studie is een welvaartswinst in het jaar 2004 ten opzichte van het jaar 2003 van € 56,69 voor het gestandaardiseerde huishouden. Voor het totaal van de huishoudens in de gemeente Landgraaf betekent dit een bedrag van 17.076 (het aantal huishoudens in de gemeente Landgraaf) maal € 56,69 = € 968.038. Dit als resultaat van het saldo van plussen en minnen die de verandering van de welvaart van de huishoudens in de gemeente bepalen. In verhouding tot het bedrag van de gemeentelijke begroting en jaarrekening waarbij voor 2004 het door de gemeente vrij besteedbare bedrag ca. € 31 miljoen bedroeg is de welvaartswinst zeker niet onaanzienlijk.

Hierbij dient te worden aangetekend dat een simpele vermenigvuldiging van het bedrag van de welvaartsverandering van het gestandaardiseerde huishouden maal het aantal huishoudens eigenlijk niet is toegestaan. Deze vermenigvuldiging is dan ook bedoeld als illustratie. Het is namelijk zo dat het gestandaardiseerde huishouden, net zoals in publicaties de veel gebruikte uitdrukking "de gemiddelde burger", eigenlijk niet bestaat. Alle huishoudens zijn in enigerlei mate verschillend. Voor de berekening van een totale verandering van de wel-

vaart van alle huishoudens in een gemeente zouden de welvaartsveranderingen van alle huishoudens individueel moeten worden gezien en alsdan getotaliseerd. Dit is echter nagenoeg onmogelijk omdat daarvoor de gegevens van de individuele huishoudens, samengevat in één systeem, ontbreken. Het gebruik van het gestandaardiseerde huishouden is in deze studie daarbij een hulpmiddel om tot een indicatieve welvaartsindex te komen. De mogelijke visie dat het "überhaupt" onmogelijk is de verandering van de welvaart van de huishoudens te sommeren in verband met het probleem van de interpersonele nutsvergelijking gaat in dit geval niet op omdat de verandering van de welvaart in deze studie wordt weergegeven in de dimensie geld in statische zin. Dat betekent dat op de gepresenteerde bedragen rekenkundige bewerkingen mogen worden toegepast.<sup>260</sup>

Hierboven wordt voornamelijk gesproken van de exploitatiebegroting. De oorzaak daarvan is dat in het jaar 2004 in Landgraaf naar verhouding weinig door de gemeentelijke overheid is geïnvesteerd in de infrastructuur. Wel is er in het jaar 2004 verder gewerkt aan de voorbereiding van enkele majeure investeringen, doch voor de berekening van de verandering van de welvaart komt dit eerst aan de orde bij de realisatie van deze investeringen. Op dat moment kunnen de huishoudens van deze investeringen gebruik maken. Naast de veranderingen in de exploitatie, die zoals hierboven betoogd op zich reeds tot een relevante verandering van de welvaart kunnen leiden, zijn het de investeringen die kunnen leiden tot substantiële veranderingen van de welvaart. Met name gaat het dan om investeringen in de infrastructuur zoals wegen, parken en bedrijfsterreinen. De bij deze investeringen toe te passen waarderingsmethodes zijn met name de reistijdwaarderingsmethode en de hedonische prijsanalysemethode. De uitkomsten van deze methodes betreffen veelal aanzienlijke bedragen.

In deze studie worden investeringen in de infrastructuur geplaatst in het kader van de ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening is daarbij een "paraplu" begrip dat vele elementen kan bevatten. Indien een verandering in de ruimtelijke ordening alleen welvaartsconsequenties heeft voor een aantal huishoudens in een gemeente komt dit niet tot uitdrukking in de algemene welvaartsindex welke is gebaseerd op het gestandaardiseerde huishouden in een gemeente. Op zich kan dit een vertekend beeld geven. Het lijkt echter niet juist deze verandering van de welvaart voor een aantal huishoudens om te slaan over alle huishoudens in een gemeente. Vandaar dat in deze studie grote nadruk wordt gelegd op de mogelijkheid de welvaartsindex te bepalen per individueel huishouden. Daarbij kunnen er grote verschillen ontstaan tussen de diverse huishoudens.

Voor een aantal huishoudens in een gemeente kan een beleidsbeslissing, bijvoorbeeld op het gebied van de ruimtelijke ordening, in een bepaald jaar grote consequenties hebben. Als voorbeeld voor Landgraaf kan worden genomen het in het jaar 2004 goedgekeurde bestemmingsplan voor de aanleg van de Binnenring. De toekomstige Binnenring is een gedeelte van een rondweg die tezamen met een toekomstige Buitenring een stelsel van wegen gaat vormen om het verkeer om Landgraaf en andere steden binnen de regio Parkstad te

---

<sup>260</sup> De dimensie analyse zegt o.a. dat een statische grootheid niet mag worden opgeteld met een stroom grootheid. Dat is ongeveer hetzelfde als appels en peren optellen. In deze studie worden twee statische momenten (tijdstippen) met elkaar vergeleken voor het berekenen van de verandering van de welvaart. Dat voldoet dus aan de vereiste van de dimensie analyse.

geleiden. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan voor de Binnenring is het duidelijk dat de welvaart van een aantal huishoudens in de directe omgeving van de Binnenring zich wijzigt als gevolg van geluids- en andere hinder van deze nieuwe weg. De basis voor de berekening van de verandering van de welvaart is in dit geval de waardevermindering van de woningen van de betreffende huishoudens. Indien de waardevermindering van een bepaalde woning € 10.000 bedraagt en daarvoor geen planschadevergoeding wordt verkregen en het betreffende huishouden een besteedbaar jaarinkomen van € 45.000 heeft, dan leidt dit huishouden in het jaar 2004 in vergelijking met het jaar 2003 een welvaartsverlies van € 10.000. Het fictieve huishoudinkomen daalt in 2004 éénmalig tot € 35.000. In de jaren daarna blijft het besteedbaar jaarinkomen, overige omstandigheden gelijkblijvend, € 45.000. De éénmalige daling met € 10.000 dient, teneinde in perspectief te worden geplaatst, te worden verwerkt in een welvaartsindex. Een welvaartsindex die voortvloeit uit het autonome beleid van de gemeentelijke overheid. De welvaartsindex voor dit huishouden in vergelijking met de welvaartsindex van 100 voor het jaar 2003 is nu voor het jaar 2004  $(\text{€}35.000/\text{€}45.000) * 100 = 77,78$ . In de jaren daarna kan deze welvaartsindex als gevolg van het beleid van de gemeentelijke overheid weer omhoog gaan; doch het zal, normaal gesproken, nog vele jaren vergen voordat dit huishouden weer het welvaartsniveau van het jaar 2003 verkrijgt. Stel bijvoorbeeld dat in het jaar 2005 de welvaart van dit huishouden als gevolg van het beleid van de gemeente met € 100 stijgt dan wordt de welvaartsindex voor het jaar 2005 als volgt:  $(\text{€}45.100/\text{€}45.000) * 77,78 = 77,95$ .

In het jaar dat de betreffende Binnenring is gerealiseerd kan deze ring door de huishoudens worden gebruikt als gevolg waarvan een gemiddelde reistijdwinst van 3 minuten wordt gerealiseerd voor een rit per auto van A naar B.<sup>261</sup> Deze reistijdwinst is een gevolg van enerzijds een kortere gemiddelde afstand van A naar B en anderzijds minder oponthoud door een verbeterde verkeersafwikkeling. De reistijdwinst is uiteraard mede afhankelijk van de locaties A en B. In de berekeningen is uitgegaan van een gemiddelde reistijdwinst. Tevens zal het gebruik van de Binnenring per huishouden verschillen. Voor de berekening van de welvaartsconsequenties wordt uitgegaan van het totale gebruik van de nieuwe route en wordt dit totale gebruik gedeeld door het aantal huishoudens in de gemeente. De berekening van de reistijdwinst is dus voor elk huishouden gelijk, waarbij geen correctie wordt toegepast voor het huishoudinkomen en de grootte van het huishouden.

---

<sup>261</sup> De gemiddelde reistijdwinst is een persoonlijke schatting.

De berekening van de welvaartswinst wordt in het volgende overzicht weergegeven.

<b>Tabel 7.1 - Indicatieve berekening reistijdswinst bij realisatie Binnenring Landgraaf</b>			
	Gegevens	Berekeningen en data	Aantallen en bedragen
1	Aantal auto bewegingen per etmaal	Minimaal 13.000/maximaal 33.000	20.000
2	Aantal prive verkeer 65 % van 20.000	65 % van 20.000	13.000
3	Woon-werk verkeer 19,5 % van 13.000	19,5 % van 13.000	2.535
4	Overig prive verkeer	13.000 - 2.535	10.465
5	Aantal dagen woon-werk verkeer	220 dagen	
6	Aantal dagen overig prive verkeer	285 dagen	
7	Aantal ritten per jaar woon-werk verkeer	220 * 2.535	557.700
8	Aantal ritten per jaar overig prive verkeer	285 * 10.465	2.982.525
9	Gemiddelde tijdswinst 3 minuten	3 minuten	
10	Waarde tijdswinst woon-werk verkeer per rit	3 * Euro 0,1337	0,4011
11	Waarde overig prive verkeer per rit	3 * Euro 0,0820	0,2460
12	Waarde woon-werk verkeer per jaar	Euro 0,4011 * 557.700	223.693
13	Waarde overig prive verkeer per jaar	Euro 0,2460 * 2.982.525	733.701
14	Totale waarde reistijdswinst per jaar		957.395
15	Welvaartswinst per huishouden	Euro 957.395/17.076	<b>56,07</b>

- Ad 1. De gemeente Landgraaf gaat uit van 13.000 tot 33.000 autobewegingen per 24 uur of wel per dag. In dit voorbeeld is het aantal autobewegingen gesteld op 20.000.
- Ad 2 t/m 4. De hier gebruikte percentages zijn gegevens van het CBS.
- Ad 5 en 6. Dit is het aantal dagen waarmee de rijksoverheid rekent in kosten-baten analyses.
- Ad 7 en 8. Het aantal autobewegingen per jaar vloeit voort uit het aantal autobewegingen per dag maal het aantal dagen.
- Ad 10 en 11. Dit is de waarde van de reistijdswinst per rit in minuten maal de waardering van de reistijdswinst zoals gebruikt door de rijksoverheid.<sup>262</sup>
- Ad 14. De totale waarde aan reistijdswinst per jaar voor beide groepen verkeersdeelnemers.
- Ad 15. De totale waarde aan reistijdswinst gedeeld door het aantal huishoudens in de gemeente Landgraaf.

<sup>262</sup> Bron: Kengetallen tijdwaardering OEEI.

De uitkomst is dat de welvaart van de huishoudens in Landgraaf structureel wordt verhoogd met € 56,07 per jaar. Dat wil zeggen het fictieve jaarinkomen van de huishoudens stijgt structureel met dit bedrag.

Voor een goed begrip kunnen overigens nog een aantal opmerkingen worden gemaakt.

- De reistijdwinst is mede afhankelijk van eventuele veranderingen in de aansluitende wegen. Het totaal resultaat kan eerst praktisch worden getoetst nadat het gehele project is afgerond.
- Er kan in de praktijk in de komende jaren een dermate grote - niet verwachte - autonome groei zijn van het aantal auto's en/of het aantal autobewegingen dat de reistijd in werkelijkheid niet verandert in vergelijking met de situatie van voor de aanleg van de Binnenring. In de gedachte van deze studie wordt daarmee geen rekening gehouden. In de eerste plaats heeft de gemeentelijke overheid geen invloed op het aantal auto's of het aantal autobewegingen. Bij de aanleg van een weg zijn voor een gemeentelijke overheid het aantal verwachte autobewegingen een datum. In de tweede plaats leidt een autonome groei van het aantal autobewegingen zonder de aanleg van een Binnenring tot langere reistijden. Ook bezien vanuit die situatie is er reistijdwinst door de aanleg van de Binnenring.
- Veranderingen in de aansluitende wegen kan positief of negatief uitwerken voor de huishoudens die woonachtig zijn aan of in de nabijheid van die aansluitende wegen. De eventuele verandering van de waarde van de woningen dient te zijner tijd nog in de berekeningen van de verandering van de welvaart te worden verdisconteerd.
- Een berekening van de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente is geen integrale kosten-baten analyse. In een kosten-baten analyse dienen o.a. ook de voordelen die naar de bedrijven vloeien in de berekening te worden betrokken. In zijn algemeenheid zal dit leiden tot een grotere baat.
- In deze studie worden de baten berekend los van de investerings- en exploitatiekosten. Dus tegenover de verhoging van de welvaart als gevolg van reistijdwinst staan, maar dan als een aparte berekening, welvaartsverlagingen voor de huishoudens bijvoorbeeld als gevolg van hogere gemeentelijke belastingen of een grotere gemeentelijke schuld of een afname van het gemeentelijke financiële vermogen. Daar er in een gemeente geen één op één relatie is tussen baten voor de huishoudens en de lasten voor de huishoudens zijn deze berekeningen afzonderlijke zaken.

De vraag zou kunnen zijn of door het aanleggen van een weg de gemeentelijke overheid, in het algemeen gezegd, de milieuvervuiling bevordert en dit als een welvaartsverlies dient te worden beschouwd. In principe wordt door een kortere reisroute de milieuvervuiling teruggedrongen. Daar staat weer tegenover dat een kortere route kan leiden tot meer gebruik van de auto, waardoor het positieve en negatieve effect tegen elkaar kunnen wegvallen. Het belangrijke argument waarom in deze studie dit soort effecten niet worden mee-

genomen in de welvaartsberekeningen is dat voor de gemeentelijke overheid het gebruik van motorvoertuigen een exogeen gegeven is.

### **7.3 Conclusie**

De conclusie van het bovenstaande gevoeligheidsonderzoek is dat een gemeentelijke overheid grote invloed heeft op de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente. De gevoeligheid van beleidsbeslissingen van de gemeentelijke overheid is groot. Dat geldt met name voor beleidsbeslissingen de ruimtelijke ordening betreffende. Berekeningen van de verandering van de welvaart zijn dan ook uit het oogpunt van beleids-evaluatie zeker zinvol.

## 8 EVALUATIE

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord of het doel waarvoor deze studie is opgezet, is bereikt, of de onderzoeksvragen voldoende zijn beantwoord en het nut en de relevantie van het monetair kwantificeren van veranderingen van de welvaart van de huishoudens in een gemeente als gevolg van het beleid van de gemeentelijke overheid deze studie rechtvaardigt.

### 8.2 Doel van de studie

Het doel van deze studie is als volgt gedefinieerd:

Het doel van deze studie is de verandering van de welvaart in een gemeente, specifiek de gemeente Landgraaf, te kwantificeren, op basis van algemeen maatschappelijk aanvaarde waarden en normen, in geld, ex-post (achteraf), op het tijdstip  $t_1$  in vergelijking met het tijdstip  $t_0$ , voor de individuele huishoudens, een groep van huishoudens en de totale groep van huishoudens in een gemeente als gevolg van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid.

Dit doel is bereikt door het presenteren van een methode op basis waarvan de berekening van de verandering van de welvaart kan plaatsvinden en door het presenteren van de uitkomst van deze berekeningen voor een bepaald jaar. Met het bereiken van dit doel is aangetoond dat het mogelijk is de verandering van de welvaart als gevolg van het beleid van de gemeentelijke overheid monetair te kwantificeren. Verder biedt deze studie een basis voor nader onderzoek van de mogelijkheid de veranderingen van de welvaart op een breder terrein dan het beleid van de gemeentelijke overheid monetair te kwantificeren.

Kwantificeren is het toekennen van getalwaarden aan begrippen. Er is een vrij grote vraag, wellicht gestimuleerd door economen, om vele zaken te kwantificeren en daarbij de uitkomst uit te drukken in één dimensie, bij voorkeur geld. Kwantificeren kan verhelderend werken en een hulpmiddel zijn bij het analyseren van besluitvormingsprocessen, zowel ex-ante als ex-post. Aan kwantificeren zijn ook nadelen verbonden. Bijvoorbeeld dat onzekerheden versluierd worden vanwege het geloof in het getal en er aldus een schijnzekerheid wordt geconstrueerd. Ook kunnen sommige beschouwingen objectiever lijken dan ze in werkelijkheid zijn.

In deze studie is steeds getracht de methode voor het monetair kwantificeren zo helder mogelijk weer te geven. Dat maakt het mogelijk het gehele betoog in deze studie kritisch te volgen. En uiteraard kan dit kritisch volgen bij derden leiden tot afwijkende inzichten met betrekking tot de gevolgde methode en andere zaken.

### 8.3 Onderzoeksvragen

In het begin van deze studie worden twee onderzoeksvragen gesteld.

De eerste onderzoeksvraag luidt:

Welke waarderingsmethodes dienen te worden toegepast om geobjectiveerd de verandering van de welvaart als gevolg van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid in een bepaald jaar ten opzichte van de bestaande welvaart in een voorafgaand jaar van een huishouden, een groep huishoudens of de totale groep van huishoudens in een gemeente monetair te kunnen kwantificeren en welke factoren in een gemeente van invloed zijn bij het monetair kwantificeren van de verandering van de welvaart?

Het antwoord op deze onderzoeksvraag is uitputtend verwoord in de hoofdstukken 1 tot en met 5 van deze studie, waarbij met name in de hoofdstukken 4 en 5 tevens in detail wordt ingegaan op de factoren welke van invloed zijn bij het monetair kwantificeren van de verandering van de welvaart in een gemeente.

In elke studie behoort de gevolgde methode van onderzoek tot de kern van alle dingen. In deze studie is in de eerste plaats via literatuur onderzoek nagegaan wat het begrip welvaart precies betekent en welke praktische toepassingen er zijn om het begrip welvaart dusdanig te kunnen operationaliseren dat berekeningen van de welvaart, althans berekeningen van de veranderingen van de welvaart, kunnen worden uitgevoerd.

Bovenaan de gevolgde gedachte in deze studie staat dat welvaartsberekeningen dienen te worden uitgevoerd op basis van objectieve gegevens en niet op de subjectieve voorkeuren c.q. preferenties van de huishoudens. Subjectieve voorkeuren zijn dermate divers dat dit niet kan leiden tot een uitspraak van een derde over de verandering van de welvaart van een huishouden, laat staan de verandering van de welvaart van een groep huishoudens. Alleen een huishouden zelf zou een uitspraak kunnen doen over de verandering van de welvaart op een bepaald moment. De vraag kan zijn of het objectiveren niet leidt tot een vertekening van de werkelijke welvaartsveranderingen. In deze studie wordt voor de objectivering uitgegaan van door de overheid democratisch genomen besluiten en algemeen aanvaarde waarden en normen. Zoals in de vorige hoofdstukken uitvoerig betoogd, en door literatuur onderzoek ondersteund, vertegenwoordigen democratisch genomen besluiten, althans in Nederland, de visie van een meerderheid van de bevolking. Mag dit soms in de dagelijkse praktijk niet altijd het gevoel zijn, dan zorgt het democratisch proces op zich zelf er voor, dat op termijn, dit zeker het geval is.

Als uitgangspunt voor de berekeningen van veranderingen van de welvaart is genomen de bestaande welvaart op een bepaald moment. Dit betekent *niet* dat voor een gemeente de bestaande welvaart Pareto-optimaal is.<sup>263</sup> Er zijn namelijk diverse beleidsbeslissingen van de gemeentelijke overheid denkbaar waarbij niemand er in welvaart op achteruit gaat. Als voorbeeld kan worden genoemd het afgeven van een bouwvergunning waarbij een derde of derden niet in hun welvaart worden benadeeld of althans een eventueel nadeel dermate

<sup>263</sup> Pareto-optimaal betekent dat een verandering van de welvaart waarbij niemand er op achteruit gaat niet meer mogelijk is.



marginaal is dat in alle redelijkheid niet van een verandering van de welvaart kan worden gesproken. Voor het jaar 2004 geldt dit voor de dat jaar afgegeven bouwvergunningen in de gemeente Landgraaf. Een ander voorbeeld is het wijzigen van de Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV). Ook hier geldt voor Landgraaf dat de in het jaar 2004 aangebrachte wijzigingen geen relevant nadeel opleveren voor de huishoudens in landgraaf. Voor de huishoudens zijn de aangebrachte wijzigingen, hoewel op zich positief te beoordelen, dermate marginaal dat er geen significante invloed uitgaat op de verandering van de welvaart in het jaar 2004.

Voor de berekeningen van de veranderingen van de welvaart als gevolg van relevante beleidsbeslissingen van de gemeentelijke overheid wordt de compensatiemethode toegepast. Dat wil zeggen dat wordt nagegaan welk bedrag aan compensatie benodigd is om het effect van een beleidsbeslissing op de welvaart van de huishoudens "terug te draaien" en de huishoudens te brengen op het welvaartsniveau dat bestond voordat de betreffende beleidsbeslissing werd genomen. Of anders gezegd: De methode gebruikt in deze studie als kern van alle zaken is de berekening van de geldswaarde voor een huishouden die dit huishouden zou moeten ontvangen c.q. betalen om in het jaar  $t_1$  in een gelijke welvaartssituatie te blijven als de welvaart was in het jaar  $t_0$ . De compensatie kan zowel positief als negatief zijn voor de verandering van de welvaart. Uit de veelheid van literatuur in het vakgebied van de welvaartstheorie kan worden gedistilleerd dat de compensatiemethode eigenlijk de enig bruikbare methode is voor het monetair kwantificeren van veranderingen van de welvaart.

De absoluut noodzakelijke ingrediënten om tot een operationalisering van de berekeningen van de veranderingen van de welvaart in een gemeente te kunnen komen zijn het objectiveren van subjectieve voorkeuren of wel preferenties en het aanvaarden van politieke beslissingen als zijnde de preferenties van de huishoudens. Het objectiveren van preferenties vindt zijn beslag in de sociale welvaartsfunctie, impliciet of expliciet, opgesteld door de gemeentelijke overheid en deze is per definitie de welvaartsfunctie van de meerderheid van de huishoudens.

Er zijn drie relevante waarderingsmethodes voor het berekenen van een verandering van de welvaart als gevolg van het beleid van de gemeentelijke overheid: de uitgavenmethode, de hedonische prijsanalysemethode en de reistijdwaarderingsmethode. Alle andere in de literatuur beschreven waarderingsmethodes zijn, zoals betoogd in de voorgaande hoofdstukken, voor het doel van deze studie niet geschikt. Met name worden deze andere waarderingsmethodes in de literatuur gebruikt voor het waarderen van de natuur. Het manco aan deze natuurwaarderingsmethodes is dat de waardering steeds afhangt van het gebruik van de natuur voor een bepaald doel en niet de natuur wordt gewaardeerd als zelfstandige entiteit met multifunctionele gebruiks- en belevingsmogelijkheden.

De tweede onderzoeksvraag luidt:

In welke mate is de welvaart in de gemeente Landgraaf in het jaar 2004 ten opzichte van het jaar 2003 van een individueel huishouden, een groep van huishoudens en de totale groep van huishoudens in de gemeente veranderd als gevolg van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid en in welke mate is de uitkomst van de verandering van de welvaart gevoelig voor het beleid van de gemeentelijke overheid?

Het antwoord op de tweede onderzoeksvraag is verwoord in de hoofdstukken 6 en 7 van deze studie. De kern van het antwoord is dat een gemeentelijke overheid grote invloed heeft op de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente en dat de gevoeligheid van beleidsbeslissingen van de gemeentelijke overheid voor de verandering van de welvaart relevant is. Dat geldt met name voor beleidsbeslissingen de ruimtelijke ordening betreffende. Berekeningen van de verandering van de welvaart zijn dan ook uit het oogpunt van beleidsevaluatie zeker zinvol.

Naast de beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen zijn in de diverse hoofdstukken standpunten verwoord die voor het monetair kwantificeren van de verandering van de welvaart relevant zijn. Met name gaat het dan om het verduidelijken van het begrip welvaart en het begrip te toetsen op praktische bruikbaarheid voor het maken van welvaartsberekeningen. In dit verband kan worden verwezen naar o.a. de volgende onderwerpen uit de diverse hoofdstukken en paragrafen, waarbij steeds een standpunt is ingenomen dat noodzakelijk was voor het operationaliseren en kunnen toepassen van het begrip welvaart op de berekeningen van de veranderingen van de welvaart:

- De definitie van het begrip welvaart.
- De relatie tussen de welvaartseconomie en de overheid.
- Subjectieve en objectieve welvaartsberekeningen.
- Positieve en normatieve welvaartseconomie.
- Het subject van een verandering van de welvaart.
- Ontwikkelingen van het begrip welvaart.
- De sociale welvaartsfunctie.
- Externe effecten.
- De kardinale schaal versus de ordinale schaal.
- Waarderingsmethodes.
- Gemeentelijke beleids- en evaluatie methoden.
- Het autonome beleid van een gemeentelijke overheid.
- Functies van de gemeentelijke begroting.
- Verschillen tussen een bedrijf en een gemeente.

Door deze onderwerpen, waarvan het bovenstaande geen limitatieve opsomming is, zo concreet mogelijk "in te kaderen" en weer te geven vormen de ingenomen standpunten de basisuitgangspunten waarop deze studie rust. Door het eventueel innemen van andere standpunten kunnen uiteraard ook de uitkomsten van een studie naar de berekeningen van de

veranderingen van de welvaart anders uitvallen. In die zin zijn deze onderwerpen belangrijke bouwstenen voor het betoog zoals gevolgd in deze studie.

## 8.4 Nut en relevantie van de studie

Naast het doel zijn het nut en de relevantie van deze studie dat het denken over het begrip welvaart, als zijnde het belangrijkste begrip in de economische wetenschap, nader wordt gestructureerd en, op beperkte schaal, geoperationaliseerd. Het begrip welvaart is belangrijk omdat elke beslissing van de overheid, althans elke beslissing van enige importantie, consequenties heeft voor de verandering van de welvaart van één of meer huishoudens. Het doel van de overheid is immers het bevorderen van de maatschappelijke welvaart. Het lijkt dan ook niet meer dan logisch dat wordt getracht de veranderingen van de welvaart welke een gevolg zijn van beslissingen van de gemeentelijke overheid te kwantificeren teneinde na te kunnen gaan of de beslissingen de welvaart bevorderen.

Het oordeel of de welvaart bij een bepaalde beslissing van de overheid wordt bevorderd is, in het dagelijkse leven, vaak subjectief. In de praktijk vindt er weinig kwantificering plaats van de veranderingen van de welvaart. Een econoom is daarmee niet tevreden en wil één en ander graag gekwantificeerd zien. Het begrip welvaart is echter complex en weerbarstig. Dat blijkt uit de vele publicaties die over dit begrip zijn geschreven. Met name gaat het dan om de vraag wat welvaart nu precies is en op welke wijze een verandering van de welvaart kan worden gekwantificeerd. In deze studie wordt op deze beide vragen een aanzet voor een antwoord gegeven, althans als het betreft het beleid van de gemeentelijke overheid.

## 8.5 Aannames in deze studie

In elke studie worden een aantal aannames voorondersteld. De belangrijkste aannames in deze studie zijn dat een toename van de materiële en immateriële behoefte bevredigingsmiddelen leiden tot een verhoging van de welvaart, dat het marginale nut van het inkomen kan worden afgeleid van de door de Nederlandse overheid vastgestelde belastingtarieven voor de loon- en inkomstenbelasting en dat een gemeentelijke overheid doelmatig werkt.

De aanname dat een toename van de materiële en immateriële bevredigingsmiddelen leiden tot een verhoging van de welvaart is noodzakelijk om tot een uitspraak over een toe- of afname van de welvaart te kunnen komen. Deze aanname dient in die zin te worden gelezen dat een toename van de materiële bevredigingsmiddelen kan leiden tot een afname van de immateriële bevredigingsmiddelen. Het saldo is daarbij relevant. Een positief saldo leidt tot een verhoging van de welvaart. Een negatief saldo tot welvaartsverlies. Kritiek op deze aanname is mogelijk omdat indien bijvoorbeeld de behoeften dalen, de welvaart daardoor kan stijgen zonder een uitbreiding van de materiële en immateriële bevredigingsmiddelen of bij een stijging van de behoeften de welvaart kan dalen zonder wijziging in de beschikbaarheid van de materiële en immateriële bevredigingsmiddelen. In deze studie worden de behoeften van de huishoudens weergegeven in de sociale welvaartsfunctie van de gemeen-

telijke overheid. De behoeften worden daarbij begrensd door de financiële en andere mogelijkheden welke een gemeentelijke overheid ten dienste staan.

De aanname dat het marginale nut van het inkomen kan worden afgeleid van de door de Nederlandse overheid vastgestelde belastingtarieven voor de loon- en inkomstenbelasting volgt in deze studie uit de gedachte dat de democratisch genomen beslissingen van de overheid de preferenties van een meerderheid van de huishoudens in Nederland zijn. Aldus is op democratische wijze vastgesteld wat het marginale nut is van een additionele euro. Dit nut neemt af naarmate het inkomen van een huishouden toeneemt.

Een aanname in deze studie is verder dat een gemeentelijke overheid doelmatig werkt en er dus per definitie geen verspilling optreedt anders dan dat niemand in staat is foutloos te werken. Doelmatig wil verder zeggen dat, gegeven de bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit en capaciteit, een gemeente optimaal functioneert. De gedachte zou kunnen zijn dat voor een aantal gemeenten in Nederland daar vraagtekens bij kunnen worden geplaatst. Deze aanname verdient dan ook een nadere toelichting. De kern van de gedachte in deze studie is dat de huishoudens in een gemeente het bestuur van de gemeente kiezen en op die wijze eveneens tot uitdrukking brengen de gewenste bestuurlijke kwaliteit en ambtelijke capaciteit. Het is dus aan de huishoudens in een gemeente of en in welke mate een doelmatig bestuur wordt gewenst. Voor een doelmatig beleid staan een gemeentelijke overheid meerdere hulpmiddelen ter beschikking. Het is aan de gemeentelijke overheid of daar veel of weinig gebruik van wordt gemaakt. Bij de hulpmiddelen kan o.a. worden gedacht aan moderne communicatie middelen<sup>264</sup>, vergelijkingen tussen gemeenten en lokale rekenkamers.

De kwaliteit en de capaciteit van een gemeentelijke overheid bepaalt ook de creativiteit van deze overheid. Creativiteit is belangrijk bijvoorbeeld bij het verkrijgen van subsidies van hogere overheden, het aantrekken van nieuwe bedrijven en het stimuleren van het particulier initiatief in het algemeen. De vraag zou kunnen zijn of het aspect van een creatieve gemeentelijke overheid wel voldoende wordt meegenomen in de berekeningen van de veranderingen van de welvaart. Het is namelijk niet onwaarschijnlijk dat bijvoorbeeld door persoonlijke inzet en door het gebruik van "netwerken", bepaalde zaken in een gemeente worden gerealiseerd die anders zouden zijn blijven liggen. Voorwaarde is daarbij wel dat er een basis dient te zijn bijvoorbeeld gelegen in de locatie van een bepaalde gemeente, passende infrastructuur en bepaalde culturele aspecten. Wat in Rotterdam kan worden gerealiseerd kan vaak niet in Landgraaf. De aanname is ook hier dat in de sociale welvaartsfunctie alle aspecten welke een gemeentelijke overheid aangaan of kunnen aangaan zijn opgenomen. Het zijn uiteindelijk de huishoudens in een gemeente die kiezen voor een al of niet creatieve gemeentelijke overheid en daarmee bepalen welke richting, binnen de gegeven mogelijkheden van een gemeente, een gemeente inslaat. Niet iedereen zal dit waarschijnlijk een bevredigende aanname vinden door bijvoorbeeld bij de keuze van raadsleden, wethouders en burgemeesters vraagtekens te plaatsen. Of door de door de gemeentelijke overheid vastgestelde sociale welvaartsfunctie niet de zijne of de hare te noemen. Vrij vertaald naar de woorden van Churchill komt het er echter op neer dat de demo-

---

<sup>264</sup> Bijvoorbeeld op het wereldwijde internet is zeer veel informatie te vinden over nagenoeg elk onderwerp waarmee een gemeente te maken kan hebben.

cratie de slechtst denkbare vorm van bestuur is, behalve dan in vergelijking met alle andere vormen van bestuur die in het verleden al eens zijn toegepast.

In deze studie wordt verondersteld dat het aantal bestuurders en ambtenaren is afgestemd op het takenpakket van een gemeente. De vraag is dan of dit de werkelijkheid dekt. Taken kunnen immers marginaal worden uitgevoerd of op een meer dan voorbeeldige wijze en alles daar tussenin. Een gemeentelijke overheid kan normen voor de taakuitvoering opstellen en de daadwerkelijke uitvoering daaraan testen. Een gemeente kan ook een extern bureau vragen de verhouding tussen de taken en het aantal ambtenaren te berekenen. Beide zaken vergen veel aandacht en geld. Een bruikbare en relatief eenvoudige manier om één en ander vast te stellen is benchmarking. Dat wil zeggen een vergelijking tussen gelijksoortige gemeenten. Het is namelijk statistisch gezien zeer waarschijnlijk dat, indien de benchmarking geschiedt met een zo groot mogelijk aantal gemeenten, het gemiddelde van al die gemeenten de juiste verhouding aangeeft tussen taken en ambtenaren. De theorie wordt echter gecompliceerd doordat gemeenten, ook gemeenten van ongeveer gelijke grootte en omvang, toch verschillend kunnen zijn door structuur in de meest ruime zin van het woord en anderzijds door boekhoudkundige verschillen in de gemeentelijke presentatie. Beide zaken zouden door de Minister van Binnenlandse Zaken kunnen worden opgelost. Een handvat voor de verschillen in structuur bieden de verfijningsmaatregelen die ten grondslag liggen aan de uitkering aan de gemeenten uit het gemeentefonds. In die uitkeringen wordt in grote mate rekening gehouden met structuurverschillen tussen gemeenten. Eenzelfde soort correcties als opgenomen in de algemene uitkering kan ook worden toegepast bij een vergelijking tussen gemeenten op basis van benchmarking. De boekhoudkundige verschillen in presentatie kunnen worden opgelost door uniforme rekenregels en uniforme regels voor de presentatie, die gelden voor alle gemeenten, voor te schrijven. Dit tast de gemeentelijke autonomie niet aan en heeft als bijkomend voordeel dat, zowel voor gemeenteraadsleden als burgers, een gemeente transparanter wordt. Er zijn daarnaast bijkomende voordelen. Er zijn bijvoorbeeld tussen gemeenten relatief grote verschillen in het berekenen van de kostprijs van gemeentelijke diensten en leges, bijvoorbeeld voor bouwvergunningen. Verschillen die voortvloeien uit de gevolgde kostprijsberekenningsmethode. Voor derden kan dit tot irritatie en onbegrip leiden. Ook dit euvel kan door uniformering worden verholpen. Het is daarnaast mogelijk op deze wijze een verbetering aan te brengen in de statistieken die door het CBS worden opgesteld en welke statistieken veelal als basismateriaal dienen voor een heldere besluitvorming op het nationale niveau.

Wellicht zullen de burgemeester, de wethouders en de gemeenteraadsleden in een gemeente zich niet zo zeer bewust zijn dat zij voor alle zaken de gemeente betreffende werken binnen een door de gemeentelijke overheid vastgestelde sociale welvaartsfunctie, nochtans is het onmiskenbaar dat zij bepalen in welke mate en met welke intensiteit de taken van de gemeente worden uitgevoerd. Daarbij is o.a. het totaal beschikbare gemeentelijke budget een beperkende randvoorwaarde. Zonder die randvoorwaarde kan een sociale welvaartsfunctie worden bedacht die ergens in de hemel eindigt en dat is weinig zinvol.

## 8.6 Publiek-Private Samenwerking (PPS)

Het onderwerp van de Publiek-Private Samenwerking (PPS) verdient specifieke aandacht. Mede omdat aan de hand van dit onderwerp ook een aantal gelijksoortige zaken duidelijk kunnen worden gemaakt. De vraag hierbij is of PPS en gelijksoortige onderwerpen los kunnen worden gezien van de berekeningen van de veranderingen van de welvaart of toch dermate relevant zijn dat deze onderwerpen de welvaart van de huishoudens significant beïnvloeden.

Op een aantal gebieden werkt de gemeentelijke overheid steeds meer samen met de private sector om bepaalde voorzieningen of projecten te realiseren. Dat wordt Publiek-Private Samenwerking (PPS) genoemd. Dat kan bijvoorbeeld zijn bij de ontwikkeling van woongebieden en bedrijfstreinen. Ook bij de aanleg van wegen zijn daarvoor mogelijkheden. Het doel van de samenwerking voor een gemeente is o.a. het gebruikmaken van de kennis en ervaring die in het bedrijfsleven bestaat, te zorgen voor creatieve oplossingen van eventuele problemen bij de realisatie van een voorziening of een project, mede financiering vanuit de private sector, risico spreiding in de meest ruime zin en snellere realisatie van voorzieningen of projecten. Voor een private onderneming is het voordeel van deze samenwerking het kunnen inbrengen van eigen wensen en daarnaast dezelfde voordelen die gelden voor een gemeente doch bezien vanuit de private onderneming. De vraag is hier of deze samenwerking consequenties heeft voor de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente. De samenwerking op zich heeft geen welvaartsconsequenties. Het is één van de methodes die een gemeente kan aanwenden voor het realiseren van een voorziening of een project. Het is een middel en geen doel. Indien door het aanwenden van dit middel een gemeente een bepaalde voorziening met minder financiële middelen realiseert, komt dit tot uitdrukking in bijvoorbeeld minder gemeentelijke schulden, of meer middelen beschikbaar voor andere voorzieningen. Daarnaast kan de nieuwe voorziening of het project zelf een verhoging van de welvaart betekenen. In het algemeen zal het lastig zijn de eventuele winst welke voortvloeit uit PPS concreet te kwantificeren. Voor een bepaalde voorziening zou er dan een vergelijking moeten zijn tussen een gerealiseerde voorziening met en zonder PPS.

Stel nu dat een bepaalde door de gemeentelijke overheid wenselijk geachte voorziening, om welke reden dan ook, niet kan worden gerealiseerd zonder daarvoor een PPS constructie aan te gaan, is er dan toch geen sprake van een duidelijke meerwaarde die kan worden vertaald in een positieve verandering van de welvaart? Ook dan geldt dat PPS een middel is om een doel te realiseren. Een middel op zich leidt niet tot een verandering van de welvaart. Het gaat, zoals steeds, om het eindproduct. Daarnaast leidt het eventueel niet realiseren van een voorziening of project niet tot een verandering van de welvaart. De bestaande situatie blijft dan immers bestaan. Dit in tegenstelling tot de wijze waarop in een gemeente soms het niet doorgaan van een voorziening of project wordt gezien en dit wordt beschouwd als een verlaging van de welvaart, waarbij plannen worden vergeleken met de gerealiseerde werkelijkheid. Wat er niet is in een bepaald jaar ten opzichte van een voorafgaand jaar kan niet leiden tot een welvaartswinst, noch tot een welvaartsverlies. Wel kan er uiteraard sprake zijn van een gemiste kans. Maar kansen spelen geen rol in de ex-post berekeningen van de veranderingen van de welvaart.

## 8.7 Tenslotte

Deze studie is geschreven uit belangstelling voor de economische wetenschap waarbij deze wetenschap, althans in deze studie, is geplaatst in dienst van de huishoudens in een gemeente. Met relatief eenvoudig verkrijgbare data en berekeningen gebaseerd op deze data wordt een indruk gegeven van hetgeen een gemeentelijke overheid voor de huishoudens in een gemeente kan betekenen. In deze studie wordt ook gepoogd de belangstelling en het begrip van de huishoudens voor het beleid van de gemeentelijke overheid te intensiveren. Aan die belangstelling en aan het begrip kan een gemeentelijke overheid zelf nog veel bijdragen door met name alles in het werk te stellen om te zorgen voor transparantie. Als schrijver dezes na daarvoor te hebben "doorgeleerd" en als oud-raadslid en als oud-directeur financieel-economische zaken van een ministerie, de begroting van de gemeente Landgraaf niet kan doorgronden zonder een nadere mondelinge ambtelijke toelichting, en daarbij tevens weigert te geloven dat het aan zijn niveau van intelligentie ligt, dan is er nog een wereld te winnen.<sup>265</sup>

De gedachte achter deze studie is dat het interessant is een gemeente te volgen op basis van de ontwikkelingen van de welvaart van de huishoudens in een gemeente. Het doel van het beleid van de gemeentelijke overheid is immers het bevorderen van de maatschappelijke welvaart. Daarnaast levert deze studie een bijdrage aan een nadere invulling, op gemeentelijk niveau, van het belangrijke begrip welvaart en is een aanzet voor de verdieping van de economische wetenschap, met name op het gebied van de welvaartseconomie.

In de economische vakliteratuur worden economen vrij regelmatig aangespoord zich meer bezig te houden met de berekeningen van de veranderingen van de welvaart.<sup>266</sup> Wellicht is het daarbij verstandig te werken van "onderop" en van daaruit verder te kijken naar het nationale niveau. In deze studie heeft deze gedachte voorop gestaan.

Natuurlijk is het mogelijk kritiek te leveren op onderdelen van de in deze studie gevolgde berekeningsmethode. Een verdere verdieping is altijd mogelijk.

---

<sup>265</sup> Zoals eerder betoogd ligt het probleem vooral bij de comptabiliteitsvoorschriften die onnodig complex zijn. De begroting voor het jaar 2006 van de gemeente Landgraaf is overigens een duidelijke vooruitgang in vergelijking met eerdere jaren.

<sup>266</sup> Bijvoorbeeld: J.C.J.M. van den Bergh, "BNP, weg ermee", Economisch Statistische Berichten, 18 november 2005, nr. 4475, blz. 502-505. H.K. van Tuinen, "Dode hoeken van de economische beleidsontwikkeling", Economisch Statistische Berichten, 18 november 2005, nr. 4475, blz. 506-509. J. Pen, "Een vak met een gat erin", Economisch Statistische Berichten, 8 maart 1995, nr. 4000, blz. 220-222.





## Samenvatting

Het doel van deze studie is de verandering van de welvaart in een gemeente, specifiek de gemeente Landgraaf, te kwantificeren op basis van algemeen maatschappelijk aanvaarde waarden en normen, in geld, ex-post, op het tijdstip  $t_1$  in vergelijking met het tijdstip  $t_0$ , zowel voor de individuele huishoudens, een groep van huishoudens en de totale groep van huishoudens in een gemeente als gevolg van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid. Welvaart is de kern van de economische wetenschap. Het uiteindelijke doel van het handelen van de (gemeentelijke) overheid is het bevorderen van de maatschappelijke welvaart. Een gemeente kan gebruik maken van diverse beleidsvoorbereidende en evaluatiemethodes. Geen enkele thans door gemeenten gebruikte evaluatiemethode berekent de verandering van de welvaart van de huishoudens. Deze studie wil een aanzet geven voor een dergelijke evaluatie.

Voor het berekenen van de verandering van de welvaart wordt gebruik gemaakt van in Nederland algemeen maatschappelijk aanvaarde objectieve normen en waarden. Voorbeelden hiervan zijn dat in Nederland de "armoedegrens" is vastgelegd in de Algemene Bijstandswet, dat het marginale nut van een verhoging of verlaging van het inkomen kan worden afgeleid uit de belastingwetten en dat de mate van ondervonden geluidshinder mede kan worden afgeleid uit de daarvoor bestaande wetten. Het huishouden, bestaande uit één of meerdere personen, is de entiteit waarop de verandering van de welvaart wordt geprojecteerd. Voor een berekening van een verandering van de welvaart is geld de aangewezen "noemer". Hierbij wordt de verandering van de welvaart vertaald in een verandering van het inkomen van een huishouden. Het inkomen is hierbij een rekeneenheid en betreft niet het daadwerkelijk inkomen van een huishouden. Daar een huishouden het geld niet alternatief kan aanwenden spelen de inkomens- en substitutieeffecten geen rol. Deze studie is beperkt tot die beslissingen waarover de gemeentelijke overheid beleidsvrijheid heeft. Dit betekent dat de welvaartseffecten die het gevolg zijn van voorzieningen die worden gerealiseerd met middelen verkregen van hogere overheidsorganen ten behoeve van specifieke doelen, de voorzieningen die worden uitgevoerd overeenkomstig wettelijke voorschriften en de voorzieningen waarvoor de huishoudens op individuele basis betalen, niet in deze studie worden betrokken. Het beleid van een gemeentelijke overheid is gebaseerd op een door deze gemeentelijke overheid vastgestelde sociale welvaartsfunctie. In een parlementaire democratie van westers model kan men uitgaan van de stelling, dat de sociale preferentieschaal van de overheid ook die van de meerderheid der burgers is.

De onderzoeksvragen in deze studie zijn:

- Welke waarderingsmethodes dienen te worden toegepast om geobjectiveerd de verandering van de welvaart als gevolg van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid in een bepaald jaar ten opzichte van de bestaande welvaart in een voorafgaand jaar van een huishouden monetair te kunnen kwantificeren en de vraag welke factoren in een gemeente van invloed zijn bij het monetair kwantificeren van veranderingen van de welvaart?

- Verder de vraag in welke mate is de welvaart in de gemeente Landgraaf in het jaar 2004 ten opzichte van het jaar 2003 veranderd als gevolg van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid en in welke mate is de uitkomst van de verandering van de welvaart gevoelig voor het beleid van de gemeentelijke overheid?

De verschillen met de welvaartsberekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Rijksoverheid en het Centraal Planbureau (CPB) bestaan in de kern uit vier elementen:

1. Deze studie is beperkt tot veranderingen van de welvaart van de huishoudens in een gemeente welke het gevolg zijn van het autonoom beleid van de gemeentelijke overheid.
2. Bij een verandering van de welvaart gaat het in deze studie niet om de groei (positief of negatief) van het productie volume van goederen en diensten maar om de waardering van het nut van goederen en diensten zoals geproduceerd door de gemeentelijke overheid en over al het andere waarbij de gemeente invloed heeft op het welbevinden van de huishoudens.
3. Het betalen van gemeentelijke belastingen wordt gezien als een welvaartsverlaging voor de huishoudens.
4. Andere zaken in de berekening van de verandering van de welvaart kunnen een rol spelen. Bijvoorbeeld de effecten op waardeveranderingen van woningen door de aanleg van een park in de nabijheid van deze woningen.

In deze studie worden de individuele behoeften (preferenties) gezien als data en het begrip welvaart als de totale hoeveelheid beschikbare materiële en immateriële bevredigingsmiddelen. De verandering van de welvaart is een verandering in de beschikking van de huishoudens in een gemeente over materiële en immateriële bevredigingsmiddelen in een bepaalde periode in vergelijking met een daaraan voorafgaande periode en voorzover beschikbaar gesteld door de gemeentelijke overheid. Door uit te gaan van objectieve data en de verandering van de welvaart te monetariseren is het mogelijk veranderingen van de individuele welvaart te aggregeren tot een totaal van de welvaartsverandering voor een bepaalde groep huishoudens. Daarbij is het onvermijdelijk uit te gaan van een "gestandaardiseerd" huishouden.

Er bestaat een zekere relatie tussen een door de rijksoverheid opgestelde kosten-baten analyse (KBA) en de methode zoals gebruikt in deze studie. De verschillen tussen een KBA en deze studie zijn dat een KBA de welvaartseffecten voor de nationale economie berekent en dat in deze studie het welvaartseffect voor een individueel huishouden of een groep van huishoudens aan de orde is. Verder wordt in deze studie bij een positief welvaartseffect de welvaart van één of meerdere huishoudens éénmalig verhoogd na de realisatie van een voorziening. Het virtuele individuele inkomen komt daarbij structureel op een hoger niveau. In de methodiek van een KBA worden baten en lasten "minder waard" in toekomstige jaren en vindt terugrekening plaats naar het basisjaar door middel van een

discontovoet. Daarnaast is de financiering van een voorziening in deze studie een "apart item". Normaal gesproken is er immers geen één op één relatie met het betalen van belasting en een gemeentelijke voorziening.

Voor deze studie is de methode waarbij een verandering van de welvaart wordt berekend via ondervraging van personen niet geschikt om het totaal van het gemeentelijk overheidsbeleid in welvaartstechnische zin te waarderen. Daarvoor zijn er teveel onderwerpen in een gemeente aan de orde, waarbij elk onderwerp een relatief complex onderzoek, met alle mogelijke kanttekeningen bij de uitkomst, zou vereisen. In de literatuur worden meerdere methodes aangegeven waarmee de waardering van een bepaald goed of een bepaalde dienst via een objectieve methode kan worden berekend. In deze studie worden de hedonische prijsanalysemethode, de reistijdwaarderingmethode en de uitgavenmethode gebruikt.

Een sluitend systeem om de positieve of negatieve ontwikkeling van de welvaart van de huishoudens monetair te kwantificeren is, uitgaande van de bestaande situatie, de compensatie gedachte. Indien elk huishouden wordt gecompenseerd voor eventuele activiteiten van derden, in welke vorm ook, die de welvaart van één of meerdere huishoudens negatief beïnvloeden, zou door het verstrekken van compensatie door die derde de totale en individuele welvaart van alle huishoudens minimaal gelijk blijven. Indien compensatie niet plaatsvindt kan de daling van de welvaart worden gelijkgesteld aan het bedrag van de compensatie dat benodigd zou zijn geweest indien compensatie wel zou hebben plaatsgevonden. Dit veronderstelt dat er steeds in geld kan worden gecompenseerd. Consequenties voortvloeiend uit het beleid van een gemeentelijke overheid kunnen steeds in geld worden gecompenseerd.

De methode voor welvaartsberekeningen die in deze studie wordt gebruikt luidt als volgt: De bestaande welvaart in een gemeente in het jaar  $t_0$  wordt als een gegeven beschouwd. De berekening van de verandering van de welvaart is de monetaire verandering in het jaar  $t_1$  in vergelijking met het jaar  $t_0$ . Elke verandering van de welvaart wordt gemonetariseerd. De methode hiervoor is de berekening van de geldswaarde voor een huishouden die dit huishouden zou moeten ontvangen c.q. betalen om in het jaar  $t_1$  in een gelijke welvaartsituatie te blijven als de welvaart van dat huishouden was in het jaar  $t_0$ .

De belangrijkste inkomstenbronnen van een gemeente zijn de algemene uitkering uit het gemeentefonds, specifieke uitkeringen, gemeentelijke belastingen, retributies, en inkomsten uit eigen financiële middelen en overige bezittingen. Deze inkomsten zijn vrij besteedbaar, behalve de specifieke uitkeringen die dienen te worden aangewend voor het doel waarvoor deze inkomsten zijn verkregen. Overeenkomstig de uitgangspunten voor deze studie, er is immers geen beleidsvrijheid voor een gemeente, worden de voorzieningen die met deze middelen worden gerealiseerd niet betrokken bij de berekening van de verandering van de welvaart van de huishoudens.

Bij investeringen maakt een gemeente onderscheid tussen vervangingsinvesteringen en uitbreidingsinvesteringen. In principe verhogen of verlagen de vervangingsinvesteringen de welvaart van de huishoudens niet. Wat er namelijk voor een bepaald doel reeds is wordt alleen vervangen door iets voor hetzelfde doel. In de werkelijkheid is deze vervanging toch

vaak een technische verbetering. Voor dit effect is dan ook mede bedoeld de algemene 0,8 % productiviteitsstijging (doelmatigheidsstijging) die wordt berekend over het saldo van baten en lasten in het voorafgaande jaar en elk jaar op deze basis wordt berekend en aan alle huishoudens wordt toegekend als een welvaartsverhoging onafhankelijk van het inkomen van een huishouden of de grootte van een huishouden. De welvaartsconsequenties van gemeentelijke investeringen worden in deze studie berekend op het moment van realisatie. Dit in afwijking van het stelsel van baten en lasten waarbij het "nut" wordt toegerekend aan de jaren van gebruik van de investering. Investerings worden verder verdeeld in investeringen met een economisch nut en investeringen met een maatschappelijk nut. Investerings met een economisch nut zijn in principe door een gemeente verkoopbaar, een investering met maatschappelijk nut is niet verkoopbaar. Bezien echter vanuit de welvaartsoptiek heeft bijvoorbeeld een weg op zich geen waarde. De waarde is het nut van de weg als verbindingpunt van A naar B. Dit is een belangrijk verschil tussen deze studie en de gemeentelijke administratie.

Het aangaan van een lening door een gemeente heeft geen welvaartsconsequenties. Tegenover de schuld verbonden aan de lening staat het bezit aan middelen ter grootte van de lening. De welvaartsconsequenties doen zich voor bij de besteding van de geleende middelen waarbij de welvaart daalt als gevolg van een reductie in het bezit van middelen en bij het betalen van rente en aflossing van de lening als zijnde een last voor een gemeente. Indien de algemene reserve of een bestemmingsreserve wordt gebruikt wordt de welvaart verlaagd. Het bezit in geld wordt immers verlaagd. Daartegenover kan welvaartswinst staan afhankelijk van de voorziening waaraan de middelen uit deze reserves worden besteed. Indien de gemeentelijke belastingen worden verhoogd heeft dit een welvaartsverlagend effect voor de huishoudens in een gemeente. Een verhoging van de algemene reserve en de bestemmingsreserves betekenen welvaartswinst voor de huishoudens in een gemeente. Elke gemeente in Nederland heeft een zekere schuldenpositie. Een verhoging van de grootte van de schuld in het jaar  $t_1$  ten opzichte van het jaar  $t_0$  werkt welvaartsverlagend voor de huishoudens in een gemeente. Een verlaging werkt welvaartsverhogend.

In deze studie wordt gekozen voor het huishouden voor de berekening van de verandering van de welvaart. De mate van de verandering van de welvaart van een huishouding, als gevolg van een besluit van de overheid, kan mede afhankelijk zijn van de samenstelling van een huishouden en het inkomen van een huishouden. Om huishoudens van verschillende samenstelling en met een verschillend inkomen vergelijkbaar te maken wordt gebruik gemaakt van equivalentiefactoren. Een huishouden betaalt veelal aan de overheid en/of ontvangt van de overheid gelden naar verhouding van het inkomen. Hiermede wordt maatschappelijk aanvaard dat het marginale nut van een uit te geven of een te ontvangen euro afhankelijk is van de hoogte van het inkomen. De belastingtarieven zijn op democratische wijze door de rijksoverheid vastgesteld en geven daarmee de waardering weer van het nutsoffer dat de diverse belastingplichtigen geacht worden te leveren. Uitgaande van de belastingtarieven kan dus worden bepaald welk marginaal nut de overheid hecht aan een "additionele euro" voor de diverse inkomensgroepen.

Een berekening van de verandering van de welvaart in een gemeente, rekening houdend met meerdere aspecten, betreft de volgende onderwerpen:

- I. Beleidsterreinen in de programmabegroting
- II. Gemeentelijke productiviteitsstijging
- III. Gemeentelijke belastingen
- IV. Algemene reserve, bestemmingsreserves en langlopende leningen
- V. Correctie voor inflatie
- VI. Gemeentelijke uitbreidingsinvesteringen
- VII. Gemeentelijke verordeningen
- VIII. Specifieke onderwerpen
- IX. Bestemmingsplannen.

Het jaar  $t_1$  wordt in de berekening van de verandering van de welvaart vergeleken met het jaar  $t_0$ . Dit is de eerste stap in de berekening van de toe- of afname van de welvaart van de huishoudens. In deze studie wordt een productiviteitsstijging van 0,8 % voor het jaar  $t_1$  aangenomen over het saldo, zijnde het verschil tussen lasten/uitgaven en baten/ontvangsten, van de gemeentelijke uitgaven in het jaar  $t_0$ . Elke verandering in een verordening wordt op de eigen merites gezien.

In deze studie wordt voor de gemeente Landgraaf in het jaar 2004 een welvaartswinst van € 56,69 berekend voor het gestandaardiseerde huishouden. Met de gegevens opgenomen in deze studie kan voor elk huishouden in Landgraaf een aparte berekening van de verandering van de welvaart worden gemaakt. De uitkomsten kunnen uiteraard afwijken van die van het gestandaardiseerde huishouden. Het gestandaardiseerde huishouden is de maatstaf voor het berekenen van de welvaartsindex. De welvaartsindex in 2004 wordt 100,2892, waarbij deze index voor het jaar 2003 op 100 werd gesteld. De veranderingen in een gemeente als gevolg van het gemeentelijk beleid vinden geleidelijk plaats. Veranderingen in de welvaartsindex zijn elk jaar dus, normaal gesproken, van relatief beperkte omvang. Dit met uitzondering voor die huishoudens die in een bepaald jaar met belangrijke veranderingen, bijvoorbeeld in de fysieke omgeving, worden geconfronteerd.

De onderzoeksvragen zijn beantwoord door het presenteren van een methode op basis waarvan het monetair kwantificeren van de verandering van de welvaart kan plaatsvinden en door het presenteren van de uitkomst van deze berekeningen voor een bepaald jaar. De conclusie is dat een gemeentelijke overheid grote invloed heeft op de verandering van de welvaart van de huishoudens in een gemeente en dat de gevoeligheid van beleidsbeslissingen van de gemeentelijke overheid voor de verandering van de welvaart relevant is. Berekeningen van de verandering van de welvaart zijn dan ook uit het oogpunt van beleidsevaluatie zeker zinvol.



## English abstract

### Local government policy and social welfare

The central concept of economic science is welfare. The ultimate target for local government is to increase social welfare. So, it is interesting to assess the change in welfare due to local government policy, in order to be able to judge that policy. The purpose of this study is to quantify, in monetary terms, the change in welfare of the households in a Dutch community, as a result of the autonomous policy of local government in a certain year, in comparison with the previous year. In this study a methodology is developed for the measurement of welfare changes based on objective generally accepted social norms and values, by which the change in welfare is transformed into a change in the households' financial income. The policy of local government is based on an established social welfare function; in a local democracy this is assumed to include the social preferences of the majority of the households.

The central research question to be answered in this study is twofold:

- a. Which methodology can be used to quantify welfare changes due to autonomous local government policy?
- b. What was the actual change in welfare for the households in the community of Landgraaf in the year 2004 in comparison with the year 2003?

The highlights to answer the first research question are given in the next paragraphs.

Welfare is the total availability of material and immaterial goods and services. In this study the change in the availability of material and immaterial goods and services, as provided by the local government to the households, is relevant. By using objective dates for the measurement of the change and by measuring the change in monetary terms, it is possible to aggregate the change in welfare for individual households to a change in welfare for the total of households in a community, using so-called standardised households.

The difference between this study and other studies dealing with households' welfare is that in this study in principle the change in welfare is not the increase or decrease in the production of goods and services, but the increase or decrease in utility for the households concerned. For instance, by the construction of a new road the increase in welfare is not equal to the cost of that road, but to the time and costs saved by the households using the new road. Or with the establishment of a new park in a city, part of the increase in welfare is the increase in prices of the houses close to the new park.

In this study the methodology of measuring the changes in welfare by asking questions to households about their change in welfare ("stated preferences") is not used, because the policy decisions of local government are simply too many. This study uses the hedonic

pricing method, the travel cost method, and the methodology in which the costs for a good or a service are supposed to be equal to the change in welfare.

An approach to measure positive and negative changes in the welfare of households is the idea of compensation. This assumes that monetary compensation is always possible. In general this is possible taking into account that the policy of local government is limited and concrete in its effects for the households. The methodology to measure a change in welfare is to calculate the amount of money needed for a household to receive or to pay in the year  $t_1$ , as being the amount of money necessary to maintain the same level of welfare as that welfare was in the year  $t_0$ . There need not to be an actual transfer of money. The goods and service provided by the local government are calculated as income; that income could be real money income or good and services in kind.

The measurement of the change in welfare for investments by the government is calculated at the moment of realisation. At that moment the households are able to use the new investment. At that moment there could be an increase in welfare for the households related to the use of the new investment. The payment by local government for the new investment is calculated as a decrease in welfare for the households. This decrease is the result of increased community debts, and/or a higher local tax and/or a decrease of available money in the public local treasury.

The magnitude of a change in welfare for a household could depend on the income of a household and/or the structure of a household. In this study equivalence scales are used to eliminate differences in income and household structure.

The norms and values used in this study are mainly derived from the Dutch legal system. So, for instance, the marginal utility of money for the households is derived from the income tax scheme established by the national government. It is assumed that the income tax scheme provides a good reflection of the marginal utility of money for households with different incomes.

To answer the second research question an empirical study has been performed to investigate the actual change in welfare for the households in the community of Landgraaf, as a result of the autonomous policy of the local government, by measuring the change in welfare for the year 2004 in comparison with the year 2003. The result is that, in general, there was an increase in welfare for the households in the year 2004. However, for some individual households there was a decrease in welfare, mainly due to changes in the surrounding of the houses of these households. These changes were reflected in a lower value for the concerned houses.

The yearly changes in welfare as a result of the policy of local government are, in general, limited, compared with the changes in welfare as a result of private circumstances. Still, local government is an important contributor to the welfare of the households. This because local government is directly involved in the provision of public goods and services for the households. Goods and services the households need to enjoy live in their local community.



## Bijlage A - Vergelijking tussen beleidsterreinen

Nr.	20 beleidsterreinen in deze studie	Nr.	34 beleidsterreinen gemeente Landgraaf
1	Bestuur	1	Bestuur
		2	Handhaving en toezicht
2	Bestuurlijke samenwerking	3	Bestuurlijke samenwerking
3	Dienstverlening	4	Communicatie en promotie
		5	Traditionele dienstverlening
		6	Digitale dienstverlening
4	Openbare ruimte	7	Buurtbeheer
		8	Beheer openbare ruimte
5	Gemeentelijke accommodaties	9	Beheer accommodaties
6	Monumenten	10	Monumenten
7	Verkeer	11	Verkeersbeleid
		12	Parkeren
8	Openbaar vervoer	13	Openbaar vervoer
9	Ruimtelijk ordening	14	Ruimtelijk beleid
		15	Herstructurering
		16	Programmering woningvoorraad
		17	Groen en landschap
		18	Welstandsbeleid
		19	Recreatie en toerisme
10	Openbare orde en veiligheid	20	Openbare orde & veiligheid
11	Milieu	21	Waterplan
		22	Afvalbeleid
		23	Milieubeleid
12	Sport	24	Sport
13	Cultuur	25	Cultuur
14	Kunst	26	Kunst
15	Sociale zaken	27	Sociale zaken
		28	Uitstroombestemming
16	Economische ontwikkeling	29	Economische ontwikkeling
17	Doelgroepenbeleid	30	Doelgroepenbeleid
		31	Voorzieningen gehandicapten
18	Volksgezondheid	32	Gezondheid
19	Onderwijs	33	Onderwijs
		34	Voortijdig schoolverlaten
20	Financiële middelen	-	Algemene baten & lasten
		-	Resultaat vóór bestemming
		-	Resultaat na bestemming



## Bijlage B - Gemeenteraad 2004

De volgende agendapunten van de gemeenteraad van Landgraaf betreffen procedurele zaken of wettelijke taken met betrekking tot het beleidsterrein Bestuur die de welvaart van de huishoudens niet beïnvloeden.

1	Verzoek van raadslid T. Ancion van GroenLinks Landgraaf tot het houden van een interpellatie.
2	Invulling vacature in het Algemeen Bestuur van Parkstad Limburg.
3	Ontslag en benoeming in raadscommissies.
4	Initiatiefvoorstel D'66 tot wijziging samenstelling raadscommissies en benoeming leden.
5	Procedure voor herbenoeming burgemeester mr. L.H.F.M. Janssen.
6	Benoeming nieuw burgercommissielid in commissie Inwoners.
7	Verzoek van de SP fractie tot het houden van een interpellatie.
8	Initiatiefvoorstel raad inzake wijziging samenstelling raadscommissies en benoeming lid.
9	Verzoek van raadslid mevrouw Kölgens tot het houden van een interpellatie.
10	Vacature wethouder Erfkemper en oplossing problematiek ten gevolge van breuk in de coalitie.
11	Vacatureervulling J.H. Horbach.
12	Overdragen bevoegdheid gemeenteraad aan de betreffende vakcommissie(s).
13	Initiatiefvoorstel SP tot wijziging samenstelling raadscommissies en ontslag en benoeming leden.
14	Vacatureervulling raadslid M.J.A. Franssen.
15	Ontslag en benoeming in raadscommissie Middelen.
16	Vacatureervulling Rekenkamercommissie.
17	Wijziging verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning.
18	Financiële verantwoording fractieondersteuning.
19	Aanschaf nieuw Cliënten Begeleidings Systeem t.b.v. de gemeentewinkel.
20	Wijziging van de exploitatieverordening gemeente Landgraaf 2001. <sup>267</sup>
21	Wijziging financiële beheersverordening 2004 en controleverordening gemeente Landgraaf 2004.
22	Inkoop en aanbestedingsbeleid gemeente Landgraaf 2004.

---

<sup>267</sup> Betreft een aantal wijzigingen die voortvloeien uit de Wet dualisering gemeentebestuur en een aantal (redactionele) verbeteringen. College is nu op grond van art. 160 van de Gemeentewet bevoegd om een exploitatiegebied aan te wijzen, een exploitatie-opzet vast te stellen en te besluiten tot het aangaan van een exploitatie-overeenkomst met een exploitant. Dit zijn wettelijke bevoegdheden die geen invloed hebben op de welvaart van de huishoudens.

23	Bestuurlijke samenwerking. <sup>268</sup>
24	Vaststelling jaarrekening 2003.
25	Welstandsnota Landgraaf. <sup>269</sup>
26	Negende serie wijzigingen van het Model bouwverordening 1992. <sup>270</sup>
27	1e raadsrapportage 2004. <sup>271</sup>
28	2e Raadsrapportage 2004.

---

<sup>268</sup> Adhesie betuigen aan motie van de raad van de gemeente Heerlen, waarin de raad van Heerlen zich uitspreekt voor de WGR-plus status voor Parkstad Limburg.

<sup>269</sup> Vastgesteld wordt de welstandsnota waarin o.a. opgenomen de ruimtelijke kwaliteitskaart, de welstands-criteria, de objectbeschrijvingen, het reglement van orde op de welstandscommissie en de benoeming van de voorzitter van de welstandscommissie.

<sup>270</sup> De wijzigingen die zijn opgenomen in de 9e serie zijn wijzigingen van de Model-bouwverordening en hebben betrekking op het bodemonderzoek, de Wet dualisering gemeentebestuur, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet BIBOB, de sloopvergunning in relatie tot de Huisvestingswet, het verschijnen van actuele publicaties, alsmede het herstel van kleine onvolkomenheden in zijn algemeenheid.

<sup>271</sup> Met ingang van 2004 heeft de raad o.a. een controlerende taak die vormgegeven is door middel van de programmabegroting 2004. Door de raad is daarbij gekozen voor het niveau van beleidsvelden met daarboven liggende programma's. Met de raadsrapportages 2004 worden mutaties die beleidsveldoverschrijdend zijn, aan de raad voorgelegd, ter instemming..

## Bijlage C - Bestuurlijke samenwerking

De volgende agendapunten van de gemeenteraad van Landgraaf betreffen procedurele zaken of wettelijke taken met betrekking tot het beleidsterrein "Bestuurlijke samenwerking" die de welvaart van de huishoudens niet beïnvloeden.

1	Gemeenschappelijke regeling voor sociale kredietverlening en schuldhulpverlening in Limburg. <sup>272</sup>
2	Kadernota GGD OZL inzake toekomstige organisatie van de gezondheidszorg in Zuid-Limburg. <sup>273</sup>
3	Jaarrekening 2003 van de Brandweer Parkstad-Limburg en bijdrageverhoging t.b.v. begroting 2004.
4	Ontwerpbegroting 2005 GHOR Zuid-Limburg.
5	Aanpassing eerdere wijziging Gemeenschappelijke regeling Rd4.
6	Initiatiefvoorstel Nuth inzake batige saldi van de jaarrekening van Gemeenschappelijke regelingen.
7	Concept begroting 2005 en meerjarenbegroting 2005-2010 werkvoorzieningschap Oostelijk ZL.
8	Ontwerpbegroting 2005 GGD-Oostelijk Zuid-Limburg.
9	Ontwerpbegroting RD4 2005.
10	Ontwerpbegroting 2005 Brandweer Parkstad Limburg.
11	Ontwerpbegroting 2005 Regionale Brandweer Zuid-Limburg.
12	Financieel verslag 2003 Regionale Brandweer Zuid-Limburg.
13	1e begrotingswijziging 2004 GGD OZL.
14	Jaarrekening 2003 GHOR Zuid-Limburg.
15	Begroting 2005 / Meerjarenbegroting 2005-2009 Parkstad Limburg.
16	Nieuw regionaal afvalinzamelplan. <sup>274</sup>
17	VVV Zuid Limburg; evaluatie 2000-2003 & toekomstverkenning 2004 –2008.

<sup>272</sup> Schuldhulpverlening en sociale kredietverlening worden gerekend tot de taken van de (lokale) overheid. Daarbij wordt niet alleen aansluiting gevonden bij de Wet Financiering Decentrale Overheden (FiDO), maar ook bij de zorgplicht van de gemeenten jegens hun inwoners. Het besluit betreft de creatie van een Gemeenschappelijke Regeling van Maastricht, Heerlen, Sittard-Geleen, Kerkrade en zo mogelijk ook Roermond en Weert, voor het oprichten van een Stichting Kredietbank Limburg.

<sup>273</sup> De kadernota GGD OZL betreft notities inzake de toekomstige organisatie voor openbare gezondheidszorg in Zuid-Limburg. Het is een onderzoek naar de mogelijkheden om te komen tot één organisatie voor openbare gezondheidszorg in Zuid-Limburg.

<sup>274</sup> Eind 2002 is besloten om te onderzoeken op welke wijze de afvalinzameling in de regio Parkstad Limburg efficiënter/goedkoper kan worden uitgevoerd. In 2003 en 2004 is vervolgens bekeken hoe de inzameling van huisvuil in de regio verbeterd kon worden waarbij uitgegaan is van de mogelijke invoering van een Diftarsysteem op basis van volume-frequentie. Het onderliggende Afvalinzamelplan splitst de te nemen veranderingen in een basissysteem en een vervolgsysteem. Het basissysteem is met name gericht op de bedrijfsvoering van de afvalinzameling en het verzamelen van gegevens over het afvalaanbod per belastingplichtig adres. Hierbij zal door het inbouwen van een beperkt aantal prikkels het meer dan gemiddeld gebruik maken van de inzamelstructuur alsmede het aanleveren van ongescheiden afval worden ontmoedigd en zal een betere afvalscheiding worden gestimuleerd.

18	Instemming met brief stuurgroep fusie GGD'en en GHOR ZL.
19	Beleidsplan 2004 Parkstad Limburg. <sup>275</sup>

---

<sup>275</sup> Het beleidsplan 2004 Parkstad Limburg zou oorspronkelijk stijgen van ca. € 3 mln. in 2003 via € 3,5 mln in 2004 naar € 4,1 mln. in 2005. Gelet op de financiële positie van de gemeenten wordt het volume van het Parkstad Limburgfonds in 2004, in afwijking van eerdere besluiten, beperkt tot € 3.024.000.

## Literatuur

- Arrow K.J., "Social choice and individual values", Second Edition, New York, herdrukt in 1966.
- Bentham J., "An introduction to the principles of morals and legislation" (1823), A New Edition, herdrukt in 1948, Oxford, Blackwell.
- Bergh J.C.J.M. van den, "BNP, weg ermee!", *Economisch Statistische Berichten*, 18 november 2005, nr. 4475, blz. 502-505.
- Bergson A., "A reformulation of certain aspects of welfare economics", *Quarterly Journal of Economics* 52, 1938.
- Berk J.A.M. van den, "Schadevergoeding voor rechtmatig toegebrachte schade door de overheid", W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1991.
- Blackcorby Charles, François Laisney and Rolf Schmachtenberg, "The measurement of household welfare" edited by Richard Blundell, Ian Preston and Ian Walker, Cambridge University Press, 1994, blz. 247.
- Blommestein H.J., J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf, "Handboek Beleidsevaluatie", Samson uitgeverij, 1984, blz. 219.
- Boadway Robin, and Neil Bruce, "Welfare Economics", Basil Blackwell, 1984, blz 1, 5 en 137.
- Böhm-Bawerk E. von, "Grundzüge der Theorie des wirtschaftlichen Güterwerts", 1886, herdrukt in 1932, Londen.
- Boulding R.E., "Welfare Economics", *Survey of Contemporary Economics*, Vol. II, Homewood, Illinois 1952, American Economics Association.
- Brasz H.A., "Veranderingen in het Nederlandse Communalisme. De gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van sociale beheersing". Van Gorcum, Assen, 1960.
- Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. "Vergelijking planschaderegelingen", van 23 maart 1999 (kenmerk M471) uitgebracht in de Onderzoekreeks Rijksplanologische Dienst, studierapport no. 3, november 2000.
- Brief van de Minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 's-Gravenhage, 12 juni 1996, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 400 XIII, nr. 48 1.
- Brief van de Minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 21 december 2004, kamerstuk 29 949, Evaluatie "Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB)".
- Brief van de Ministers van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, "Kiezen voor groei", waarin wordt ingegaan op het belang van structurele duurzame economische groei voor huidige en toekomstige generaties, Den Haag, 9 juli 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 696.
- Broek G.M. van den, "Planschadevergoeding – Het recht op planschadevergoeding bij wijziging van het planologisch regime, Bouwrecht monografieën nr. 22, Stichting Instituut voor Bouwrecht, Kluwer, Deventer, 2002.

- CBS, De Nederlandse economie 2003, Voorburg/Heerlen, september 2004 en "Statistisch Jaarboek 2003", Voorburg/Heerlen, januari 2004.
- CBS, Equivalentiefactoren 1995-2000: methode en belangrijkste uitkomsten, in Sociaal-economische trends, 3e kwartaal 2004.
- CBS, Het meten van armoede, Voorburg/Heerlen, 2001.
- CBS, Het meten van armoede, inkomensgrenzen en armoede-indices, 1999.
- CBS, Huishoudens: Inkomensklassen, Totaal particulier huishouden, 2003.
- CBS, Huishoudens; gemiddeld inkomen, Totaal particulier huishouden, 2003.
- CBS, Demografische kerncijfers per gemeente 2004, Voorburg/Heerlen, 2004.
- CBS, Regionale Kerncijfers Nederland, Landgraaf, Bevolking, Huishoudens, 2004.
- CBS, Regionale kerncijfers Nederland, Landgraaf, Wonen, Waarde onroerende zaken, Gemiddelde woningwaarde, 2004.
- CBS, Statistisch jaarboek 2002, blz. 378-383.
- CBS, Statline, Huishoudens; gemiddeld inkomen; Totaal particulier huishouden, 2003.
- CBS, Statline, Mobiliteit van de Nederlandse bevolking.
- Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), "Stille reserves van gemeenten", rapport 02-05, november 2002.
- Coase Ronald H., "The Problem of Social Cost", Journal of Law and Economics, October 1960.
- CPB, "Measuring lifetime redistribution in Dutch collective arrangements", Document 79, Den Haag, maart 2005.
- CPB, "Kengetallen kosten-batenanalyse project Zuidas Amsterdam", No 44, December 2003.
- CPB, "New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility", Discussion Paper, mei 2003.
- CPB, "Woningbouw, Tussen markt en overheid", Den Haag, 1999.
- CPB/NEI, "Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse", 2000.
- Creedy John, "Measuring Welfare Changes and Tax Burdens", Edward Elgar Publishing, 1998.
- Dammers Ed., Willemieke Hornis, Jaap de Vries (red., 2005) "Schoonheid is geld! Naar een volwaardige rol van belevingswaarden in maatschappelijke kosten-batenanalyses", Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam: NAi Uitgevers.
- Doel J. van den, en B.C.J. van Velthoven, "Democratie en welvaartstheorie", Samson Alphen aan den Rijn, vierde druk, 1998., blz. 40.
- Don H., "How econometric models help policy makers; theory and practice", CPB Discussion Paper, No 27, February, 2004.
- Dupuit A.J.E.J., "Annales des Ponts et Chaussées", 1844.
- Eijgenraam, Koopmans, Tang, Verster, Centraal Planbureau (CPB) en het Nederlands Economisch Instituut (NEI), "Evaluatie van infrastructuurprojecten - Leidraad voor kosten-baten analyse, Den Haag, 2001, blz. 191 e.v.
- Ferrer-i-Carbonell Ada, "Quantitative Analysis of Well-being with Economic Applications", Tinbergen Institute, Research Series no. 295, Universiteit van Amsterdam, 2003.



- Friedman Lee S., "Microeconomic Policy Analysis", McGraw-Hill Book Company, 2nd printing, 1986.
- Geurts P., R. Hoevenagel en A. van der Veen, "Het domein van contingent valuation", Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde, Enschede, november 1994.
- Goedhart C., in Economisch Statistische Berichten, 1972, blz. 87.
- Gossen H.H., "Entwicklung der Gesetze des menschlichen Verkehrs und der daraus fließenden Regeln für menschliches Handeln" (1854) als opgenomen in "Neue Ausgabe", Berlijn, 1889.
- Groenendijk N.S., "Overheidsinkomsten", Twente University Press, 1998, blz. 102 en 103.
- Haan M. de, "Accounting for Goods and Bads", Publisher Statistics Netherlands, Voorburg, 2004.
- Hagenaars A.J.M., "The perception of poverty", Amsterdam, North-Holland, 1986, blz.13.
- Hague Consulting Group, "Value of Dutch Time Savings in 1997 – Final Report", 1998.
- Hartog F., "Toegepaste welvaartseconomie", H.E. Stenfort Kroese, 1980, blz. 1.
- Hartog F., "Toegepaste Welvaartstheorie", derde herziene druk, H.E. Stenfort Kroese B.V., 1981, blz. 1 en blz.128 e.v.
- Hartog J., "Moedig voorwaarts! Maar waarheen? Bepiegelingen over een kwart eeuw welvaart." Een uitgave ter gelegenheid van 25 jaar (1973-1999) Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 1999.
- Hartog J., "Moedig voorwaarts! Maar waarheen? Bepiegelingen over een kwart eeuw welvaart." Een uitgave ter gelegenheid van 25 jaar (1973-1999) Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 1999.
- Heertje A., "Economie in een notendop", Prometheus, Amsterdam, 2000.
- Heertje A., "Limperg. Hennipman en de normatieve economie", in Economisch Statistische Berichten, 1999, blz. 962.
- Hennipman P., "Welvaartstheorie of welzijnstheorie" in Economisch Statistische Berichten, 1972, blz. 84.<sup>1</sup>
- Hicks J.R., "The rehabilitations of consumers' surplus", Review of Economic Studies, 1941, blz. 108 -116.
- Hicks John, "Wealth and Welfare", Collected Essays on Economic Theory, Volume 1, Basil Blackwell - Oxford, 1981, blz. 231 en blz. 233.
- Hicks John, "Wealth and Welfare", Collected Essays on Economic Theory, Volume 1, Basil Blackwell - Oxford, 1981, blz. 231.
- Jevons W.S., "The theory of political economy", Second Edition (1879), herdrukt in 1970, Harmondsworth, Middlesex.
- Johansson Per-Olov, "An introduction to modern welfare economics", Cambridge University Press, 1991.
- Jong F.J. de, "De werking van een volkshuishouding", deel II, Tweede druk, H.E. Stenfort Kroese N.V., 1957, blz 114.
- Jong F.J. de, "De werking van een volkshuisvesting", Deel 1, Derde druk, H.E. Stenfort Kroese N.V., 1959, blz.11 en blz. 14.
- Just R.E., D.L. Hueth en A. Schmitz: "Applied Welfare Economics and Public Policy", Prentice Hall Inc, 1982, blz.10.

- Just Richard E., Darrell L. Hueth en Andrew Schmitz, "Applied Welfare Economics and Public Policy", Prentice-Hall, Inc., 1982, blz.3 en blz. 4.
- Kaldor N., "Welfare propositions of economics and interpersonal comparisons of utility", *Economic Journal*, 1939, blz. 549-552.
- Kandel E., en J.P. Poort, "Verdelingsaspecten van grote infrastructurele projecten", OEEI, Cluster B, deelstudie B2, 2000.
- Kant E., "Kritik der Urteilkraft", 1796.
- Kapteyn B.M.S., "Nut en Economie", 1982.
- Keune L., "De Economiebeoefening van het Centraal Plan Bureau", NSF Ronde Tafel over het Centraal Plan Bureau, 27 november 2004.
- Kluwer belasting gids 2004, Kluwer, Deventer.
- Kuenne Robert E. (ed.), "Readings in Social Welfare", Blackwell Publishers Ltd, 2000.
- Lambers H.W., geciteerd door P. Hennipman in *Economisch Statistische Berichten*, 1972, blz. 79.
- Lambooy J.G., "Ekonomie en Ruimte, Deel 2, Stad en Economie", derde herziene druk, Van Gorcum, Assen, 1981.
- Limburgs Dagblad, "Natuurclubs staken verzet bij Kisselsbos", 29 oktober 2004.
- LNV, "Natuur voor mensen, mensen voor natuur, Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw, juli 2000.
- Maitland of Lauderdale J., "An inquiry into the nature and origin of public wealth", 1804, herdrukt in 1966. New York.
- Maks J.A.H., en M.J. Oude Wansink, "Economische effecten van woningbouw in Landgraaf 2000-2009", Euregionaal Centrum voor Economie, april 2005.
- Malthus T.R., "Definitions in political economy"(1827) als herdrukt in 1971, New York.
- Malthus T.R., "On the principles of population" (1798).
- Malthus T.R., "Principles of political economy", Second Edition (1836) als herdrukt in 1964, New York.
- Marshall A., "Principles of economics", Eight Edition, Londen, 1922.
- Menger C., "Grundsätze der Volkswirtschaftslehre", Zweite Auflage. Wenen, 1923.
- Mises L. von, "Theorie des Geldes und der Umlaufmittel", Zweite Auflage, München, 1924.
- Mishan E.J., "Cost-Benefit Analysis", Unwin Hyman, Fourth Edition, 1988, Foreword.
- Mishan E.J., "Introduction to Political Economy", Hutchinson & Co, 1982.
- Mishan E.J., "Welfare Criteria: Resolution of a Paradox", *Economic Journal*, Vol. 83, No. 331, September 1973, blz. 747-748.
- Neumann von, en Morgenstern, "The notion of utility", 1953.
- Ng Yew-Kwang, "Social Welfare and Economic Policy", Harvester Wheatsheaf, New York-London-Toronto-Sydney-Tokyo, 1990.
- Ng Yew-Kwang, "Welfare Economics", Macmillan Education Ltd, 1988.
- Ng Yew-Kwang, "Welfare Economics – Towards a More Complete Analysis", Palgrave Macmillan, 2003.
- NRC Handelsblad van 11 november 2005.

Nota van de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Monitor inkomsten uit lokale heffingen 2004".  
 NYFER, "De maatschappelijke baten van een veilige stad", Breukelen, juni 2004.

O'Connell John F., "Welfare Economic Theory", Auburn House Publishing Company  
 Boston, Massachusetts, 1982.

Pareto V.F.D., "Manuel d'économie politique", 2e édition, (1926), herdrukt in 1966,  
 Genève.

Pen J., "Een vak met een gat erin", Economisch Statistische Berichten, 8 maart 1995, nr.  
 4000, blz. 220-222.

Pigou A.C., "Some remarks on utility", Economic Journal 13, pp. 58-68, 1903.

Pigou A.C., "The economics of welfare", Fourth Edition, 1932, herdrukt in 1952, Londen.

Pigou A.C., "Wealth and Welfare", Londen, 1912.

Praag B.M.S. van, "Individual welfare functions and consumer behaviour", Amsterdam,  
 North-Holland, 1968.

Praag B.M.S. van, A. Kapteyn en F.G. van Herwaarden, "Individuele welvaartsfuncties en  
 sociale referentiegroepen", in Economisch Statistische Berichten, 1979, blz. 116 e.v.  
 Publications, New York, Chichester, Brisbane, Toronto, 1979.

Quesnay F., "Analyse du tableau économique" (1758) in M.E. Daire "Collection des  
 principaux économistes", Parijs, 1846.

Rawls J., "A theory of justice", Harvard University Press, Cambridge Mass., 1971.

Ricardo D., "The principles of political economy and taxations", Third Edition, (1821)  
 herdrukt in Everyman's Library, London (1955).

Rijken van Olst H., "Inleiding tot de statistiek", Deel 1, van Gorcum & Comp. N.V., 3e  
 herziene en uitgebreide druk, MCMLXIV.

Rijksoverheid, "Financieel overzicht gemeenten 2004; notitie ten behoeve van het  
 Bestuurlijk overleg Rijk-VNG", van 10 juni 2004.

Rijksoverheid, "Handreiking Prestatievergelijking binnen de Openbare Sector", Publicatie  
 van de interdepartementale werkgroep Benchmark Openbare Sector, Ministerie van  
 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-Generaal Management  
 Openbare Sector. Directie Arbeidszaken Openbare Sector, Den Haag, versie 14 mei  
 2004.

Rouwendaal J., en P. Rietveld, "Welvaartsaspecten bij de evaluatie van infrastructuur-  
 projecten", Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur, Cluster B,  
 deelstudie B1, 2000.

Ruijgrok, Brouwer en Verbruggen in: "Waardering van Natuur, Water en Bodem in  
 Maatschappelijke Kosten Baten Analyses, Een handreiking ter aanvulling op de  
 leidraad OEI", Witteveen en Bos, 1 december 2004.

Ruimtelijk Planbureau, "Ruimtelijke ordening als het afwegen van belangen", 15 september  
 2003, blz. 8.

Say J.B., "Traité d'économie politique", Sixième Edition, Parijs, 1841.

- Schram A.J.H.C., H.A.A. Verbon en F.A.A.M. van Winden, "Economie van de overheid", Tweede editie, tweede oplage, Academic Service, Schoonhoven, februari 1999.
- Schumpeter J.A., "Kapitalisme, socialisme en democratie", Vertaald door H. Daudt, hoogleraar in de wetenschap der politiek aan de Universiteit van Amsterdam, Tweede druk, Nederlands Uitgeverscentrum N.V. Hilversum, 1967.
- Scitovsky T., "A note on welfare propositions in economics", *Review of Economic Studies*, 1941, blz. 77-88.
- SCP en CBS, "Armoedemonitor 2003", Den Haag, december 2003.
- SCP, "Aandacht voor welzijn. Inhoud, omvang en betekenis van de welzijnssector", Den Haag, maart 2005.
- SCP, "De maat van de verzorgingsstaat", Hoofdstuk 5 - Inkomensongelijkheid, Den Haag, augustus 2000.
- SCP, "Maten voor gemeenten 2005", juni 2005.
- SCP, "Profijt van de overheid 1999", december 2003.
- Sen Amartya, "Commodities and Capabilities", North-Holland, Amsterdam-New York-Oxford, 1985.
- Sinden John A., and Albert C. Worrell, "Unpriced Values, Decisions without Market Prices", Wiley-Interscience Publication, New York, Chichester, Brisbane, Toronto, 1979, blz. 395 e.v.
- Smith A., "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations" (1776), Reprinted 1980, London: Deut and Sane.
- Stiglitz J.E., "Economics of the Public Sector", Third Edition, 2000, blz. 105
- Stuart Mill J., "Principles of political economy" (1848) als herdrukt in 1903. Londen.
- Teulings C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, "De Calculus van het publieke belang". Rapport geschreven in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën, Rotterdam, Tilburg, Rotterdam, juni 2003.
- Tinbergen Institute Research Series, 2003, blz. 17.
- Tinbergen J., "World security and equity", Billing & Sons ltd, Worcester, 1990, blz. 1.
- Tocqueville Alexis de, "Democratie: wezen en oorsprong" in een Nederlandse samenstelling van J.M.M. de Valk, Agora/Pelckmans, 2004.
- Tuinen H.K. van, "Dode hoeken van de economische beleidsontwikkeling", *Economisch Statistische Berichten*, 18 november 2005, nr. 4475, blz. 506-509.
- Turgot A.R.J., "Réflexions sur la formation et la distribution des richesses" (1769-1770) in M.E. Daire "Collection des principaux économistes", Parijs, 1846.
- Tweede Kamer, "Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2004", vergaderjaar 2003-2004, 29200 B nr. 2, blz. 4.
- United Nations et al., "System of National Accounts 1993", Brussels, Luxembourg, New York, Paris, Washington DC, 1993.
- Veenhoven R., "Developments in satisfaction research", *Social indicators research* 37, 1996.
- Ven Peter van de, Brugt Kazemier and Steven Keuning, "Measuring well-being with an integrated system of Economic and Social accounts", CBS Voorburg, 17 mei 1999.

Viner J., "The utility concept in welfare economics", in *Journal of Political Economy* 33, blz. 638-659.

Walras Léon, "Elements of Pure Economics or The Theory of Social Wealth", als vertaald door William Jaffé, Northwestern University, Evanston, Illinois, Orion Editions, 1953.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), "Vertrouwen in de buurt", Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005.

Wiesser F. von, "Der natürliche Werth", Wenen, 1889.

Zimmerman L.J., "Politieke Economie van Plato tot Marx", Wolters-Noordhoff Groningen, 1987, blz.8.





