

Periodiek Onderhouds Rapport gemeentefonds 2008

1.	INLEIDING EN SAMENVATTING	39			
1.1	<i>Inleiding</i>	39	2.3.1	Cluster Openbare Orde en Veiligheid	48
1.1.1	Doel van het POR	39	2.3.2	BTW-compensatiefonds	48
1.1.2	Andere rapportages Financiële Verhouding	40	2.3.3	Uitvoeringskosten Bijstand	49
1.1.3	Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel	40	2.3.4	Archeologische Monumentenzorg	49
1.1.4	Opbouw van het POR 2008	41	2.3.5	Jeugdgezondheidszorg	49
			2.3.6	Jeugdzorg	49
1.2	<i>Samenvatting</i>	41	3.	SCAN	50
1.2.1	De onderhoudsagenda	41	3.1	<i>Inleiding</i>	50
1.2.2	De belangrijkste bevindingen uit de scan	41	3.2	<i>Samenvatting</i>	50
2.	ONDERWERPEN VAN DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA	43	3.3	<i>Methodiek van de scan</i>	51
2.1	<i>Onderwerpen uit het verdeelstelsel</i>	44	3.3.1	Het doel en de aard van de scan	51
2.1.1	Cluster Kunst en Ontspanning	44	3.3.2	De inhoud en reikwijdte van de scan	51
2.1.2	Rioolheffing	44	3.3.3	De kwaliteit en tijdigheid van gemeentelijke begrotingsgegevens	53
2.2	<i>Beleidsvoornemens departementen</i>	45	3.4	<i>Landelijke ontwikkeling van gemeentelijke inkomsten en uitgaven</i>	54
2.2.1	Wet Werk en Bijstand en Participatiefonds	45	3.4.1	Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten (alle gemeenten)	54
2.2.2	Wet Maatschappelijke Ondersteuning	45	3.4.2	De verhouding van baten en lasten per cluster (alle gemeenten)	57
2.2.3	Wet Ruimtelijke Ordening	46	3.4.3	De begrote gemeentelijke netto uitgaven (alle gemeenten)	57
2.2.4	Huisverbod bij huiselijk geweld	46	3.5	«De Scan»	58
2.2.5	Drank- en Horecawet	46	3.5.1	Inleiding	58
2.2.6	Omgevingsvergunning	46	3.5.2	De Scan van veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur	59
2.2.7	Anti-discriminatievoorzieningen	47	3.5.3	De Scan van veronderstelde versus feitelijke uitgavenstructuur	66
2.2.8	Beroepsgrootteverkleining ZMLK onderwijs	47			
2.2.9	Stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle	47			
2.2.10	Regionale Platforms Fraudebestrijding	48			
2.3	<i>Afgeronde onderwerpen</i>	48			

HOOFDSTUK 1: INLEIDING EN SAMENVATTING

1.1 Inleiding

1.1.1 Doel van het POR

Het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) is een jaarlijks rapport, dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten. Ook geeft het POR inzicht in vraagstukken die spelen in de Financiële Verhouding in bredere zin.

De achtergrond van het POR ligt in de parlementaire behandeling van de Financiële Verhoudingswet (FVW) in 1996/1997. Toen werd geconstateerd dat het nodig is om het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien en indien nodig bij te stellen, zodat grote schoksgewijze veranderingen als in 1997 zouden kunnen worden vermeden.

Jaarlijks voeren de fondsbeheerders dit periodiek onderhoud uit en dit vindt zijn neerslag in het POR, dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds.

In het POR 2008 staan de volgende twee vragen centraal:

1. *Welke effecten hebben beleidsvoornemens en -maatregelen van het Rijk op de verdeelsystematiek en op de financiële verhouding in brede zin?*

Een overzicht hiervan wordt gepresenteerd in hoofdstuk 2.

2. *Is het verdeelstelsel van het gemeentefonds nog in voldoende mate in overeenstemming met de ontwikkeling van de kostenstructuur van de gemeenten?*

Om deze vraag te beantwoorden is een Scan ontwikkeld, waarbij de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geconfronteerd met de gegevens zoals die uit de gemeentelijke begrotingen naar voren komen. De bevindingen worden, deels in grafische vorm, gepresenteerd in hoofdstuk 3.

Uit de twee genoemde vragen vloeien de onderwerpen voort die een plaats krijgen op de Onderhoudsagenda van het verdeelstelsel. Zie figuur 2.1. Op deze Onderhoudsagenda is per onderwerp aangegeven in welke fase van het onderhoud het onderwerp zich bevindt, waarbij drie fasen worden onderscheiden: signalering, onderzoek en aanpassing. «Signalering» betekent dat het onderwerp door de fondsbeheerders wordt gevolgd met het oog op de vraag of nader onderzoek nodig is; «Onderzoek» betekent dat er nader onderzoek naar dit onderwerp plaatsvindt en «Aanpassing» houdt in dat daadwerkelijke aanpassingen in de financiële verhouding aan de orde zijn. Indien relevant is aangegeven op welk uitgavencluster van het gemeentefonds het onderwerp betrekking heeft. Bij elk onderwerp is tevens aangegeven wanneer de Tweede Kamer opnieuw zal worden geïnformeerd.

Overigens worden er naast de onderhoudsonderwerpen die voortkomen uit de financiële verhouding, ook onderhoudsactiviteiten van meer technische aard uitgevoerd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de kwaliteit en de werking van de verdeelmaatstaven.

1.1.2 Andere rapportages Financiële Verhouding

Naast het Periodiek Onderhoudsrapport zijn nog andere documenten voor de fondsbeheerders van belang in het kader van hun verantwoordelijkheid voor de financiële verhouding.

Financieel Overzichtsgegevens in de begroting

In het Bestuurlijk Overleg Financiële verhouding tussen de fondsbeheerders en VNG en IPO is afgesproken geen afzonderlijk Financieel Overzicht Gemeenten (FOG) meer uit te brengen. In plaats daarvan zullen de relevante gegevens in de fondsbegroting worden opgenomen. Het gaat daarbij om gegevens die inzicht geven in de totale financiële ruimte van gemeenten. Dit inzicht speelt een rol bij het oordeel over de vraag of de omvang van het gemeentefonds toereikend is, en of de werking van de normeringssystematiek adequaat is.

Circulaires gemeentefonds

Twee maal per jaar, in mei en september (en indien nodig vaker), verschijnt de circulaire gemeentefonds. Deze informeert de gemeenten over de ontwikkeling van de algemene uitkering, die het gevolg is van de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (het accres) én van allerlei beleidsmaatregelen van het rijk die leiden tot toevoegingen en uitnames. De informatie uit de circulaire is voor gemeenten dus cruciaal voor het opstellen van de eigen begroting. De circulaire is aldus een belangrijke schakel tussen de ontwikkeling van de rijksbegroting en de financiële doorwerking daarvan in de gemeenten. Het moment van verschijnen is dan ook gekoppeld aan de voorjaarsnota resp. de miljoenennota van het Rijk. De circulaires worden ter kennisneming naar de Eerste en Tweede Kamer gezonden.

1.1.3 Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel

De belangrijkste uitgangspunten van het verdeelstelsel zijn *globaliteit* en *kostenoriëntatie*. Globaliteit omdat het gemeentefonds geen geormerkte budgetten bevat, maar een algemene geldstroom vormt, waaraan geen bestedingsvoorwaarden zijn gesteld zoals dat bij specifieke uitkeringen wel het geval is.

Kostenoriëntatie betekent dat deze globale verdeelsystematiek wél moet inspelen op verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten. De verdeling moet zodanig zijn dat gemeenten over een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit kunnen beschikken bij een gelijke belastingdruk. Of de voorzieningen in de gemeenten daadwerkelijk hetzelfde zijn is daarbij niet relevant: dat is een kwestie van gemeentelijk beleid. Waar het om gaat is dat gemeenten een gelijkwaardige uitgangspositie hebben en niet vanwege bepaalde structuurkenmerken een voor- of nadeel ondervinden. De belastingcapaciteit wordt ook bij die afweging betrokken.

Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in een stelsel van verdeelmaatstaven, die met hun relatieve gewichten zijn gegroepeerd in zogenaamde clusters die een globaal beleidsveld bestrijken. Deze clusters vormen het uitgangspunt van de meso-analyse die wordt gemaakt in de Scan, die wordt gepresenteerd in hoofdstuk 3. Daar wordt op clusterniveau een vergelijking gemaakt tussen de uitgaven volgens de gemeentelijke begrotingen en de uitgaven zoals die door het verdeelstelsel aan een bepaald cluster worden toebedeeld. Clusters zijn geïjkt, waarbij bepaalde kostenfactoren wel, en bepaalde kostenfactoren niet worden gehonoreerd. De ijking bevat dus een expliciete normstelling.

Zoals aangegeven bevat het gemeentefonds een algemene geldstroom en is het nadrukkelijk geen optelsom van verschillende deel-budgetten. Toch kan de vraag zich voordoen «hoeveel er in het gemeentefonds zit voor taak x». Dan is sprake van zogenaamde *fictieve budgetten*. Deze vraag kan spelen wanneer er bijvoorbeeld een uitname uit het gemeentefonds plaats gaat vinden in verband met de overheveling van taken naar andere partijen.

Er zijn verschillende manieren om een fictief budget te bepalen; elke methode heeft zijn eigen onderbouwing en ook zijn eigen financiële uitkomst. De fondsbeheerders hebben in het Bestuurlijk Overleg financiële verhouding (kortweg Bofv) met VNG en IPO afspraken gemaakt over hoe daarmee om te gaan en welke methode in welk geval de voorkeur verdient. Afgesproken is dat de zogenaamde accrèsmethode wordt gehanteerd in geval er sprake is van duidelijk traceerbare toevoegingen, die minder dan tien jaar geleden zijn gedaan. Dat houdt in dat de oorspronkelijke toevoeging als uitgangspunt wordt genomen en wordt vermeerderd met de jaarlijks accrèssen.

1.1.4 Opbouw van het POR 2008

De verdere opbouw van het POR 2008 is als volgt: Hoofdstuk 2 behandelt de onderwerpen van de onderhoudsagenda. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de Scan.

1.2 Samenvatting

1.2.1 De onderhoudsagenda

De onderhoudsagenda was afgelopen jaar behoorlijk in beweging en zal dat komend jaar ook blijven. Belangrijke zaken die afgelopen jaar zijn voltooid, zijn de herijking van het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) en de actualisatie van de uitname vanwege het BTW-compensatiefonds (BCF) in het gemeentefonds. Daarnaast is in 2007 de Wmo in werking getreden, vooralsnog op basis van een historische verdeling van de middelen. Voor 2008 worden de middelen verdeeld op basis van een objectief verdeelmodel; dit is reeds verwerkt in de Juni-circulaire 2007 van het gemeentefonds.

Zeer belangrijk voor de onderhoudsagenda zijn daarnaast de gevolgen van het Bestuursakkoord dat het kabinet in juni 2007 heeft gesloten met de VNG. Daaruit vloeien een aantal concrete decentralisatievoornemens voort, die in de komende jaren hun beslag zullen krijgen.

1.2.2 De belangrijkste bevindingen uit de scan

De centrale vraag van de scan is of de bij de verdeling van het gemeentefonds veronderstelde gemeentelijke inkomsten- en uitgavenpatronen voldoende aansluiten bij de werkelijke. Dat wordt bepaald door «geijkte» inkomsten en uitgaven te confronteren met de werkelijke inkomsten en uitgaven, zoals die zijn verwerkt in de gemeentelijke begrotingen.

Scan: veronderstelde versus feitelijke inkomsten en uitgaven

In de scan zijn dit jaar opnieuw de inkomsten uit de OZB en uit de Overige Eigen Middelen (kortweg OEM) zichtbaar gemaakt.

Daarbij blijkt dat vooral bij de Overige Eigen Middelen (belastingen behalve OZB, opbrengsten uit grondexploitatie, uit leningen, beleggingen, deelnemingen etc.) de inkomsten beduidend hoger liggen dan waarmee in het verdeelstelsel rekening is gehouden. Deze trend is al enkele jaren in

het POR zichtbaar. De oorzaken worden in hoofdstuk 3 uitvoerig geanalyseerd. Het blijkt vooral te gaan om onttrekkingen aan leningen en reserves en om toegenomen inkomsten uit bijvoorbeeld leningen. Omdat deze gemeentelijke inkomsten zo divers van karakter zijn, en lang niet altijd door het gemeentelijk beleid te beïnvloeden zijn, is het moeilijk om er een normatieve uitspraak over te doen. De inkomsten uit Overige Eigen Middelen zijn dan ook niet geïjkt.

Ook bij de OZB liggen de inkomsten iets hoger dan waarmee in de gemeentefondsverdeling wordt gerekend, maar dit verschil is zeer beperkt. Hier speelt mee dat het belangrijkste onderdeel van de OZB, de OZB woningen gebruikers, is afgeschaft.

Tegenover dit «positieve» resultaat bij de inkomstenclusters (de gemeenten «houden over»), staat een omgekeerd beeld op de uitgavenclusters. Op bijna alle clusters liggen de uitgaven hoger dan het niveau van het ijkpunt. Opvallend zijn daarbij de clusters Kunst en Ontspanning, Wegen en Water en Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV). Deze worden nader besproken in hoofdstuk 3.

HOOFDSTUK 2: ONDERWERPEN VAN DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA

Dit hoofdstuk bevat een rapportage over de ontwikkelingen op de verschillende onderwerpen die in het POR 2007 waren geagendeerd, alsmede op nieuwe onderwerpen die van belang zijn voor de financiële verhouding. Bij elk onderwerp wordt opnieuw gewogen in welke fase van het onderhoud het zich bevindt: signalering, aanpassing of onderzoek.

In paragraaf 2.1 wordt eerst ingegaan op de onderhoudsonderwerpen die voortkomen uit het verdeelstelsel zelf, vervolgens komen in paragraaf 2.2 de beleidsvoornemens van de departementen aan bod. In paragraaf 2.3 worden de onderwerpen behandeld die zijn afgerond en daarom worden afgevoerd van de onderhoudsagenda.

De onderhoudsagenda zal de komende periode worden beïnvloed door de resultaten van de Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen – het «rapport-Brinkman» – ingenomen kabinetsstandpunt. Inmiddels hebben de eerste dossiers zich aangemeld, met name op het terrein van het provinciefonds.

Bij elk onderwerp is aangegeven wat de stand van zaken is en welke fase (Signalering, Onderzoek, Aanpassing) en wat het eerstvolgende moment is dat de Tweede Kamer opnieuw wordt geïnformeerd.

Figuur 2.1
Onderhoudsagenda 2008

Onderwerp	Agenda 2008	Volgende informatiemoment	Agenda 2007
Cluster Kunst en Ontspanning	Onderzoek	Najaar 2008	N.v.t.
Verbrede rioolheffing	Aanpassing	Voorjaar 2008	Onderzoek
Wet Werk en Bijstand	Signalering	Voorjaar 2008 Bij behandeling AMvB (nog te bepalen)	Signalering
Participatiefonds	Signalering		N.v.t.
Wet Maatschappelijke Ondersteuning	Aanpassing	Voorjaar 2008	Onderzoek
Wet Ruimtelijke Ordening	Onderzoek		Onderzoek
Huisverbod bij huiselijk geweld	Aanpassing	Voorjaar 2008	Onderzoek
Drank- en Horecawet	Onderzoek	Voorjaar 2008	Onderzoek
Omgevingsvergunning	Onderzoek	Voorjaar 2008	Onderzoek
Anti-discriminatievoorzieningen	Aanpassing	Voorjaar 2008	N.v.t.
Beroepsgrootteverkleining ZMLK-onderwijs	Aanpassing		Onderzoek
Stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle	Aanpassing	Voorjaar 2009	Onderzoek
Regionale Platforms fraudebestrijding	Aanpassing	Najaar 2008	N.v.t.
<i>De volgende onderwerpen zijn afgerond:</i>			
Cluster Openbare Orde en Veiligheid	Afgerond	N.v.t.	Onderzoek
BTW compensatiefonds	Afgerond	N.v.t.	Onderzoek
Uitvoeringskosten Bijstand	Afgerond	N.v.t.	Aanpassing
Archeologische Monumentenzorg	Afgerond	N.v.t.	Aanpassing
Jeugdgezondheidszorg	Afgerond		Onderzoek
Jeugdzorg	Afgerond		Onderzoek

Naast deze lopende onderhoudsagenda is ook het Bestuursakkoord een belangrijke bron voor de agenda. Onderstaand zijn de specifieke uitkeringen uitgelicht die als eindbestemming het gemeentefonds hebben. De Tweede Kamer zal op gezette tijden worden geïnformeerd over de uitvoering van de agenda.

Figuur 2.2

Naam specifieke uitkering	Gevolg	Departement
Categorie 1 Politiek		
Beeldende Kunst en vormgeving	Decentralisatieuitkering GF Regeling loopt af in 2008 over de toekomst wordt nog overlegd	OCW
Actieplan cultuurbereik	Decentralisatieuitkering GF	OCW
Maatsch. en vrouwenopvang en verslavingsbeleid	Decentralisatieuitkering GF	VWS
Lokale maatregelen luchtkwaliteit	Decentralisatieuitkering GF	VROM
Categorie 2 Stimulering		
Vorming basisbibliotheken	GF	OCW
Tijdelijke stimulering schuldhulpverlening	Decentralisatieuitkering GF	SZW
Aanvullende curatieve SOA-bestrijding	GF	VWS
Spoorse doorsnijdingen	Blijft optie decentralisatie- uitkering wordt onderzocht	V&W
Categorie 3 Functioneel		
Advies- en steunpunten huiselijk geweld	Bundelen met Maatschap/vrouwenopvang/verslaving	VWS
Categorie 4 Waarborg		
Bommenregeling	GF	BZK
Kostenwaardering onroerende zaken	GF	Fin
Excessieve kosten archeologie	GF	OCW

Nu al tekent zich af dat ook talrijke andere onderwerpen uit het Coalitieakkoord en het Bestuursakkoord de aandacht van de fondsbeheerders zullen vergen. Een aantal «grotere» onderwerpen komt hierna aan de orde. Van de overige onderwerpen wordt een overzicht gemaakt dat de fondsbeheerders in staat stelt om op gestructureerde wijze hun verantwoordelijkheden te effectueren.

2.1 Onderwerpen uit het verdeelstelsel

2.1.1 Cluster Kunst en Ontspanning

Het cluster laat al enkele jaren een beeld zien waarbij de feitelijke uitgaven van gemeenten liggen boven het ijkpunt van het gemeentefonds. Vooral bij grote gemeenten en gemeenten met een centrumfunctie is dit het geval. In het POR 2007 hebben we dit beeld al wat nader geanalyseerd. Toen bleek dat de hogere uitgaven vooral lagen op het terrein van Sport. De uitgaven bleken tamelijk willekeurig verdeeld over de soorten gemeenten, zodat er direct niet een structuurkenmerk in het oog sprong waarmee deze kosten zouden kunnen samenhangen. Daarbij kwam nog, dat de uitgaven op het gebied van Kunst en Ontspanning (het gaat vooral om Bibliotheken, Kunst en Sport) in aanzienlijke mate het gevolg zijn van eigen beleidskeuzes van de gemeente. Deze redenen waren voor de fondsbeheerders aanleiding om geen nadere actie te ondernemen. Omdat in dit POR 2008 opnieuw hetzelfde beeld te zien is, zal nu toch een nader onderzoek worden ingesteld.

2.1.2 Rioolheffing

De Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken treedt in werking op 1 januari 2008. Gemeenten krijgen vanaf die datum de zorgplicht voor stedelijk afvalwater, hemelwater en grondwater. Ze

kunnen per die datum een nieuwe belasting heffen voor de kosten voor die zorgplicht. De nieuwe rioolheffing kan vanaf 1 januari 2008 toegepast worden. Gemeenten hebben twee jaar de tijd om over te schakelen van het oude naar het nieuwe systeem. Gedurende 2008 en 2009 kunnen zij er nog voor kiezen om de huidige rioolrechten te blijven heffen, maar deze heffing verdwijnt per 1 januari 2010. Vanaf 2010 moeten alle gemeenten de nieuwe belasting heffen.

Gemeenten krijgen overigens uiterlijk vijf jaar de tijd, dus tot 1 januari 2012, om een (nieuw) gemeentelijk rioleringsplan (GRP) op te stellen. In dit GRP staat een overzicht van de aanwezige voorzieningen in relatie tot de zorgplicht voor stedelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater en grondwater, plus de voorgenomen maatregelen op deze terreinen.

2.2 Beleidsvoornemens departementen

2.2.1 *Wet Werk en Bijstand en Participatiefonds*

In het afgelopen seizoen 2006/2007 is opnieuw veel aandacht besteed aan het financieel verdeelmodel, zowel voor het I-deel (het budget ter bekostiging van de bijstandsuitkeringen) als voor het W-deel (de reïntegratiebudgetten). Met de Vaste Kamercommissie voor SZW is diverse malen algemeen overleg gevoerd over het verdeelmodel voor het I-deel. Periodiek onderhoud.

Het ministerie van BZK is, vanuit de verantwoordelijkheid voor de financiële verhouding, intensief bij het onderhoud van het model betrokken. daarbij is gelet op de samenhang van de Wwb met de rest van de financiële verhouding, en de gevolgen van de Wwb voor financiële ruimte en spankracht van de gemeenten.

Gezien de huidige stand van zaken kan BZK dit onderwerp in de signaleringsfase blijven volgen. De Tweede Kamer zal opnieuw worden geïnformeerd bij het POR 2009.

Voor het W-deel geldt dat in het nieuwe Coalitieakkoord is vastgelegd dat dit zal worden geïntegreerd in een Participatiefonds, samen met de middelen voor inburgering. Aan de vormgeving van zo'n Participatiefonds wordt gewerkt. Vanuit het oogpunt van de financiële verhouding is het vooralsnog voldoende om dit te volgen en erbij betrokken te zijn. Er is vooralsnog geen aanpassing van het gemeentefonds aan de orde. De Tweede kamer zal worden geïnformeerd op moment dat nadere besluitvorming rond het Participatiefonds aan de orde is.

2.2.2 *Wet Maatschappelijke Ondersteuning*

In 2007 is de Wmo in werking getreden en worden de middelen verdeeld via het Gemeentefonds. Een deel van de Wmo-middelen was al onderdeel van het gemeentefonds, namelijk de welzijnswet en de Wet Voorzieningen Gehandicapten. De middelen die er nieuw zijn bij gekomen, hangen samen met huishoudelijke verzorging, het persoonsgebonden budget en met een aantal voormalige subsidie-regelingen uit de AWBZ. Deze middelen, samen meer dan 1 miljard euro, zijn aan het gemeentefonds toegevoegd in de vorm van een integratie-uitkering met een langlopend karakter.

Doordat het een integratie-uitkering betreft is het normale gemeentefondsaccres niet van toepassing. Deze middelen hebben een eigen groeivoet, die jaarlijks zal worden bepaald op basis van een advies van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Ook kennen deze middelen een

specifieke verdeling, op basis van een speciaal ontwikkeld objectief verdeelmodel. Dat wordt toegepast met ingang van 2008. Het jaar 2007 gold als een overgangsjaar. In 2007 zijn de middelen op historische basis verdeeld. Daarbij zijn gedurende het jaar nog enkele actualisaties en correctie toegepast. Daarnaast is, op grond van de motie-Mosterd (Kamerstukken II, 2006–2007, 30 131, nr. 118) eenmalig een bedrag uitgekeerd aan gemeenten voor wie het meer dan 5% verschil zou hebben gemaakt wanneer niet 2005, maar 2006 als ijkjaar voor het budget was gekozen. De motie is daarmee ruimhartig uitgevoerd, omdat de motie vroeg om compensatie voor verschillen boven 10%.

2.2.3 Wet Ruimtelijke Ordening

De invoering van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) per 1-1-2007 heeft onder meer gevolgen voor het grondbeleid. Het kostenverhaal voor met name het faciliterend, gemeentelijk grondbeleid wordt als te beperkt ervaren. De Grondexploitatiewet moet daarvoor een oplossing bieden. Gemeenten en provincies hebben met deze wet de mogelijkheid om bij ontwikkeling van gebieden gemaakte kosten te verhalen. Van kostenverhaal is sprake als de te verhalen kosten voldoen aan de criteria: profijt, causaliteit en proportionaliteit. Bij AmvB zullen de verhaalbare kostensoorten limitatief worden vastgelegd in een kostensoortenlijst. Dit geldt zowel voor lokale als (boven)regionale projecten. De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening is inmiddels in werking getreden. Dit onderwerp zal worden aangevoerd van de onderhoudsagenda.

2.2.4 Huisverbod bij huiselijk geweld

Het wetsvoorstel tijdelijk huisverbod (Kamerstukken II, 2005/06, 30 657) is in de zomer van 2006 aan de Tweede Kamer aangeboden. De verwachting is nu dat de wet in de loop van 2008 in werking kan treden. Er vindt nog overleg plaats met de VNG over de financiële gevolgen voor de gemeenten. Voor 2008 is voorlopig een bedrag van € 0,9 miljoen toegevoegd aan het gemeentefonds.

Het eerstvolgend moment waarop de Tweede Kamer hierover opnieuw wordt geïnformeerd is uiterlijk in het POR 2009.

2.2.5 Drank- en horecawet

Momenteel wordt gewerkt aan een wetswijziging om, per 1 januari 2007, een aantal toezichtstaken uit de drank- en horecawet over te hevelen naar gemeenten. Gemeenten verlenen al de vergunningen en mogen nadere voorschriften verbinden aan deze vergunningen, maar toezicht daarbij is tot op heden niet toegestaan. Echter sinds de aanpassing van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) had dit wel geregeld moeten zijn. Door gemeenten alsnog toezicht te verlenen wordt alsnog voldaan aan de aangepaste Awb. Welke (financiële) gevolgen het wetsvoorstel heeft voor de gemeentelijke organisatie wordt nader onderzocht.

Het eerstvolgend moment waarop de Tweede Kamer hierover opnieuw wordt geïnformeerd is uiterlijk in het POR 2009.

2.2.6 Omgevingsvergunning

De Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (Kamerstukken II, 2006/07, 30 844) is in behandeling bij de Tweede Kamer. De financiële gevolgen

voor de gemeenten zijn daarbij echter nog niet helemaal duidelijk. De Tweede Kamer zal hierover in het voorjaar van 2008 opnieuw worden geïnformeerd.

2.2.7 Anti-discriminatievoorzieningen

Het kabinet streeft ernaar met ingang van 2008 een landelijk dekkend netwerk van anti-discriminatievoorzieningen te realiseren, onder regie van gemeenten. Vooruitlopend op definitieve wetgeving zijn in 2006 en 2007 alvast middelen toegevoegd aan het gemeentefonds (€ 2,7 miljoen) en aan het provinciefonds (€ 2,1 miljoen). De middelen in het gemeentefonds zijn gericht op het in stand houden van bestaande anti-discriminatiebureaus, die gemeenten en provincies reeds hebben opgericht en de ontwikkeling van een landelijk dekkend netwerk van anti-discriminatievoorzieningen ultimo 2008.

Momenteel is een regeling in ontwikkeling waarmee de wettelijke verplichting van gemeenten om burgers toegang te bieden tot een ADV wordt vastgelegd. Beoogd wordt deze wet in 2008 in werking te laten treden. Zodra daarover voldoende duidelijkheid bestaat zal bekend worden gemaakt op welke wijze de verdeling in 2008 zal plaatsvinden. De Tweede Kamer wordt opnieuw geïnformeerd in het voorjaar van 2008.

2.2.8 Beroepsgrootteverkleining ZMLK onderwijs

Met ingang van 1 januari 2006 is de groepsgrootte binnen het ZMLK onderwijs van 12 naar 6 leerlingen verlaagd. In afwachting van een nader beeld van de structurele financiële gevolgen heeft het ministerie van OCW € 1 miljoen overgeheveld naar het gemeentefonds. De Kamer zal worden geïnformeerd wanneer de structurele financiële gevolgen van de groepsverkleining bekend zijn; uiterlijk voorjaar 2008.

2.2.9 Stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle

In 2003 heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de «Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle Abw» (kortweg Tsioc Abw) in het leven geroepen.

Met de Tsioc Abw konden gemeenten maximaal 1 fte opsporing en maximaal 5 fte (al naargelang het aantal Abw uitkeringen) controle gesubsidieerd krijgen tot 1 januari 2007.

Aan 163 gemeenten (125 gemeenten controle en 38 gemeenten opsporing) wordt hiervoor jaarlijks in totaal maximaal 9,6 miljoen euro beschikbaar gesteld.

De stimuleringsregeling, die op 31 december 2006 afloopt, bevat een toezegging aan gemeenten dat de gesubsidieerde formatieplaatsen vanaf 1 januari 2007 worden omgezet in structurele financiering op een wijze die in overleg met de VNG tot stand komt.

De Tsioc Abw stamt uit de tijd van de Algemene bijstandswet (2003). Het vervolg op deze regeling zal moeten aansluiten bij het huidige beleidskader van de Wet werk en bijstand én specifiek binnen het handhavingprogramma 2007–2010 van SZW.

Vanaf 1 januari 2007 zullen de 163 gemeenten de komende vier jaren de, onder de subsidieregeling vastgestelde, kosten voor de formatieplaatsen gefinancierd krijgen door middel van een integratie-uitkering van het Gemeentefonds. In 2009 zal een evaluatie van de effecten van deze stimulering plaatsvinden, mede op grond waarvan besloten wordt over verdere noodzaak van stimulering na 2010. De Tweede Kamer zal in 2009 naar aanleiding van de evaluatie opnieuw worden geïnformeerd.

2.2.10 Regionale Platforms Fraudebestrijding

In het Bestuurlijk overleg met de VNG in september 2003 is afgesproken dat de gemeentelijke deelname aan het landelijk netwerk van interventie-teams fraudebestrijding wordt gecoördineerd vanuit negen regio's met elk een centrumgemeente. Ter ondersteuning van deze 9 gemeenten worden per centrumgemeente twee fte's gefinancierd vanuit de rijksoverheid. De financiële bijdrage van het rijk is voor 2007 bepaald op € 222 857 per centrumgemeente. De financiële middelen worden vanaf 2007 via het Gemeentefonds aan de centrumgemeenten verstrekt. De Tweede Kamer zal hierover niet opnieuw afzonderlijk worden geïnformeerd. De financiering van de Regionale Platforms Fraudebestrijding is onderdeel geworden van het «going concern» en zal worden afgevoerd van de onderhouds-agenda.

2.3 Afgeronde onderwerpen

2.3.1 Cluster Openbare Orde en Veiligheid

Met ingang van 2008 is dit cluster herijkt. Uit de Periodiek Onderhouds-rapporten van voorgaande jaren kwam een bestendig het beeld naar voren, dat de gemeentelijke uitgaven op het terrein van Openbare Orde en Veiligheid beduidend afweken van het ijkpunt in het gemeentefonds. Het ging daarbij vooral om uitgaven aan de brandweer, maar ook aan overige Openbare Orde en Veiligheid.

Op basis van die eerdere bevindingen is een onderzoek verricht door bureau Cebeon (na een Europese aanbestedingsprocedure) naar de gemeentelijke uitgaven op dit terrein. Dit onderzoek vormde de grondslag voor een herijking van het cluster OOV. Deze wordt met ingang van 2008 geëffectueerd. De resultaten zijn verwerkt in de juni-circulaire van 2007.

2.3.2 BTW-compensatiefonds

Met ingang van het jaar 2004 is de algemene uitkering in het gemeentefonds met bijna € 1,1 miljard verlaagd ten behoeve van het BTW-compensatiefonds. Het betrof een grote operatie met gevolgen voor alle uitgavenclusters van het gemeentefonds. De verlaging is gebaseerd op onderzoek waarin voor het jaar 2002 per cluster het aandeel is geraamd van de BTW in het totaal van de clusteruitgaven.

In juni 2005 is een extern onderzoek gestart dat ertoe strekt het BTW-compensatiefonds te evalueren. De onderzoeksopdracht is Europees aanbesteed. Het ministerie van Financiën heeft bij deze operatie het voortouw, maar ook IPO, VNG en BZK zijn erbij betrokken, alsmede drie gemeenten en één provincie.

Het ging bij dit onderzoek om twee aparte onderdelen. Bij het eerste onderdeel werd onderzocht of de hoogte van het uitnamebedrag uit het gemeentefonds en het provinciefonds juist is geweest (de zogenoemde nacalculatie) en of de verdeling van het bedrag over de diverse clusters van de beide fondsen adequaat is geweest.

Het tweede onderdeel betrof de vraag naar de praktische uitvoering bij het BCF en de mogelijkheden om met behoud van voldoende kwaliteit de administratie lasten die aan de uitvoering van het BCF zijn verbonden te verminderen. Bij dit tweede onderdeel werd ook de beleving van het BCF bij gemeenten en provincies onder de loep genomen.

Op basis van de bevindingen van het onderzoek is inmiddels een herziene uitname bepaald. Deze herziening is in de gemeentefondsverdeling

verwerkt met ingang van 2008. Dit zal nu verder worden gevolgd in de reguliere Scan, en kan daarmee van de onderhoudsagenda worden afgevoerd.

2.3.3 Uitvoeringskosten Bijstand

In het gemeentefonds zitten ook de kosten voor de uitvoering van de Bijstand. Met ingang van 2006 is dit onderdeel herijkt in het kader van de herijking van de clusters Bijstand en Zorg. Bij de behandeling van de herijkingsvoorstellen tijdens het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor BZK op 11 mei 2005 is hierover gesproken. In de loop van 2004 zijn verschillende wetsvoorstellen aan de orde geweest op het gebied van de sociale zekerheid (afschaffing van de WAZ, schattingsbesluit WAO, beperking toetreding tot de WW), waarbij een toename van het beroep op de bijstand was voorzien. In het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv) hadden de fondsbeheerders en VNG en IPO afgesproken dat de uitvoeringskosten niet automatisch meegroeien. De uitvoeringskosten bleven, als onderdeel van het gemeentefonds, meebewegen met het accres. Bij de evaluatie van de normeringssystematiek is besloten deze situatie te beëindigen met ingang van 2008. Dit onderwerp kan daarmee worden afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.3.4 Archeologische Monumentenzorg

Het verdrag van Valletta is inmiddels geïmplementeerd in wetgeving: de Wet op de Archeologische Monumentenzorg, die naar verwachting in werking treedt in de tweede helft van 2007. (Kamerstukken II, 2005–2006, 29 259, nr. 21) Met ingang van 2008 wordt structureel een bedrag van € 6,35 miljoen toegevoegd aan het Gemeentefonds. De fase van de Aanpassing is daarmee afgerond en dit onderwerp kan worden afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.3.5 Jeugdgezondheidszorg en

2.3.6 Jeugdzorg

De specifieke uitkeringen voor Jeugdzorg en Jeugdgezondheidszorg zullen vooral nog niet worden overgeheveld naar het Gemeentefonds. Beide SPUKS blijven onder beheer van de minister van Jeugd en Gezin, zo is afgesproken in het Bestuursakkoord. Met ingang van 2011 zou overheveling naar het gemeentefonds opnieuw aan de orde kunnen komen. Tot die tijd wordt dit onderwerp afgevoerd van de onderhoudsagenda.

HOOFDSTUK 3: SCAN

3.1 Inleiding

Het uitgangspunt bij het verdeelstelsel van het gemeentefonds is dat alle gemeenten een gelijk voorzieningenniveau voor hun burgers kunnen realiseren. Daarom wordt binnen het verdeelstelsel zowel rekening gehouden met kostenverschillen door sociale en fysieke structuur en centrumfunctie, als met ongelijke mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren. Dat laatste gebeurt door verevening van een deel van de capaciteit van de OZB, de voornaamste lokale belasting.

Bij het periodiek onderhoud van het verdeelstelsel van het gemeentefonds worden veranderingen in de gemeentelijke kostenstructuur stelselmatig gevolgd. Dat gebeurt door «de scan» op het niveau van clusters van uitgaven. Het doel van de scan is wijzigingen in de kostenstructuur te signaleren die consequenties voor de verdeling kunnen hebben. Eveneens worden de inkomsten van de gemeenten gevolgd.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. 3.2 biedt een samenvatting van de uitkomsten van de scan van dit jaar. 3.3 geeft een korte beschrijving van de methodiek van de scan. Dan volgt in 3.4 een schets van het verloop van de inkomsten van alle gemeenten tezamen, die dient als achtergrond voor de eigenlijke scan. In 3.5 tenslotte worden de resultaten van de scan beschreven. Het geeft inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten in 2006/07 en – vooral – de verdeling ervan over groepen gemeenten.

3.2 Samenvatting

Dit jaar gaat de aandacht in de «scan» van gemeentelijke inkomsten en uitgaven in verhouding tot het verdeelstelsel van het gemeentefonds in het bijzonder uit naar de Overige eigen middelen, het cluster Kunst & Ontspanning en de effecten van de uitname van het BTW-compensatiefonds.

Overige eigen middelen

Achter dit begrip gaan twintig zeer verschillende gemeentelijke inkomsten schuil: van inkomsten uit beleggingen en onttrekkingen aan reserves tot opbrengsten uit de grondexploitatie.

Het ermee gemoeide bedrag stijgt al enkele jaren en ligt in 2007 nog weer meer boven het niveau dat in het gemeentefonds wordt verondersteld dan in het jaar ervoor. In het najaar van 2006 heeft de Raad voor de financiële verhoudingen de vraag opgeworpen of deze trend geen ongewenste effecten heeft voor de verdeling van middelen over de gemeenten en – in het verlengde ervan – geadviseerd er uitgebreider naar te kijken. Wij hebben, mede daarom, nader onderzoek verricht en komen tot de volgende bevindingen:

- Het gegroeide verschil tussen het feitelijke en het veronderstelde niveau van de Overige eigen middelen wordt voor een derde verklaard uit gewijzigde voorschriften omtrent onttrekkingen aan reserves. Wordt daarvoor gecorrigeerd, dan is het verschil in 2007 niet € 71 maar € 45 per inwoner.
- De dan nog steeds flinke toename (van € 28 per inwoner in 2005 naar € 45 in 2007) vloeit voort uit posten die de burger niet of niet direct «in de portemonnee» raken; denk aan opbrengsten uit leningen en

beleggingen. Enkele «kleine» belastingen die ook deel uitmaken van de Overige eigen middelen zijn tussen 2005 en 2007 met slechts € 2 per inwoner gestegen.

- De verdeling van Overige eigen middelen over de gemeenten is buitengewoon grillig. Dit maakt het voor het leeuwendeel van de Overige eigen middelen praktisch onmogelijk een ijkpunt op te stellen. Op grond van deze bevindingen zien we geen reden tot verdere actie.

Kunst & Ontspanning

Al enkele jaren wijken én het totale bedrag van de feitelijke uitgaven én de verdeling ervan over de gemeenten af van het ijkpunt Kunst & Ontspanning in het gemeentefonds. In 2007 treedt geen verdere stijging op, maar dalen de verschillen tussen feitelijke en geijkte uitgaven evenmin. De stijging uit eerdere jaren is dus geen incident gebleken. Enige stijging van de «scheefheid» in de verdeling treedt wel op bij het cluster Oudheid, dat raakvlakken heeft met Kunst & Ontspanning.

Het geheel overziende menen wij, dat er voldoende aanleiding is voor nader onderzoek naar beide clusters tezamen. In het onderzoek zullen wij de overwegingen betrekken van de Raad voor de financiële verhoudingen in zijn advies van 24 oktober 2006. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het voorjaar van 2008 nader worden geïnformeerd.

Uitname BTW-compensatiefonds

De evaluatie van het BTW-compensatiefonds heeft aan het licht gebracht dat de gemeenten méér ontvangen uit dit fonds, dan vooraf was geraamd. De daarmee samenhangende uitname uit het gemeentefonds was navenant te laag. Daarom is in 2007 een extra uitname gedaan. Dat is bij diverse uitgavenclusters terug te zien in de cijfers. Omdat de uitgaven-ijkpunten van het gemeentefonds door de uitname lager worden, neemt het verschil tussen feitelijke uitgaven en ijkpunten toe. Dat gebeurt vooral bij clusters met een hoog «BTW-gehalte», in het bijzonder het cluster Wegen & Water.

3.3 Over de scan als instrument

3.3.1 Doel en de aard van de scan

Het doel van de scan is het signaleren van wijzigingen in de gemeentelijke kostenstructuur die consequenties kunnen hebben voor de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds. Het verdeelstelsel van het gemeentefonds beoogt de beschikbare middelen te verdelen met een globale aansluiting op de gemeentelijke kostenstructuren, rekening houdend met het vermogen eigen middelen te vergaren.

De scan is een eenvoudig instrument; dit correspondeert met de eerste fase van het periodiek onderhoud: de signalering. Op basis van de scan wordt bestuurlijk besloten of een waargenomen verandering in de kostenstructuur aanleiding geeft tot nader onderzoek, de tweede fase van het periodiek onderhoud. De resultaten van dit onderzoek kunnen aanleiding vormen om tot de derde onderhoudsfase te besluiten, de fase van aanpassing.

3.3.2 Inhoud en reikwijdte van de scan

Ijkpunten: de veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel
De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld met een groot aantal (verdeel)maatstaven, zoals inwonertal, oppervlakte en

bebouwingsdichtheid. Al deze maatstaven zijn gegroepeerd tot veertien uitgavenclusters en twee inkomstenclusters. Een uitgavencluster is een samenhangend geheel van beleidsterreinen.

Dit zijn¹:

Uitgavenclusters:

Werk & Inkomen
Educatie
Zorg
Kunst & Ontspanning
Groen
Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordering, Stedelijke vernieuwing
Oudheid
Riolering
Reiniging
Wegen & Water
Openbare Orde en Veiligheid
Fysiek milieu
Bevolkingszaken
Bestuursorganen

Inkomstenclusters:

Onroerende zaakbelasting
Overige eigen middelen

(Bijlage I. bij dit hoofdstuk bevat een gedetailleerd overzicht van de samenstelling van de clusters.)

Voor elk van de uitgavenclusters is een zogenaamd ijkpunt opgesteld. Dat is een formule die het veronderstelde kostenniveau van een gemeente in een cluster weergeeft. Een eenvoudig voorbeeld is Kunst & Ontspanning. Daarvan luidt de ijkpuntformule (in ronde bedragen):

$29 \times \text{inwoner} + 45 \times \text{lokaal klantenpotentieel} + 11 \times \text{regionaal klantenpotentieel}$.

De gemeenten krijgen dus een bedrag per inwoner en bedragen voor de lokale, respectievelijk regionale centrumfunctie die ze vervullen².

Voor het inkomstencluster Onroerende Zaakbelasting is eveneens een ijkpunt opgesteld³. Voor het inkomstencluster Overige eigen middelen is dat niet gedaan (zie 3.4.1). Van deze gemeentelijke middelen wordt eenvoudigweg aangenomen dat ze 5% bedragen van de som van de ijkpunten van de uitgavenclusters⁴.

De omvang van de algemene uitkering van een gemeente wordt bepaald door het totaal van alle uitgavenclusters bij elkaar, minus het totaal op de inkomstenclusters.

We benadrukken dat gemeenten – binnen het raamwerk van hun wettelijke taken – vrij zijn in de besteding van de algemene uitkering. Een gemeente die volgens het ijkpunt een X bedrag ontvangt voor uitgavencluster A, is dus niet verplicht dat bedrag uit dien hoofde daadwerkelijk aan A te besteden.

Feitelijke uitgaven en inkomsten volgens gemeentelijke begrotingen

Wat de gemeenten daadwerkelijk uitgeven voor de uitgavenclusters en ontvangen uit de inkomstenclusters leiden wij af uit de gemeentelijke begrotingen. We zouden ook de gemeenterekening kunnen gebruiken. Dat betekent echter dat de actualiteitswaarde van de scan vermindert. Voor deze scan (POR 2008) kunnen wij ons hetzij baseren op de begrotingen 2007, hetzij op de rekeningen van 2005. Omwille van de actualiteit kiezen we voor de begroting – dit te meer vanwege de grote dynamiek van de

¹ Er is ook nog het cluster Algemene ondersteuning. In het POR wordt dit verdeeld over de andere clusters – op Bestuursorganen na – naar rato van hun omvang.

² Als het aantal «lokale klanten» en «regionale klanten» groter is dan het aantal inwoners, dan vervult een gemeente een lokale, respectievelijk regionale centrumfunctie; is het aantal inwoners groter, dan heeft de gemeente juist geen centrumfunctie.

³ Dit is uitvoering behandeld in het Periodiek Onderhoudsrapport 2007, dat verscheen in september 2006.

⁴ Er is dan ook bij het opstellen van de ijkpunten een korting van 5% op de gewichten toegepast.

gemeentelijke wereld en dus de gemeentefinanciën. Bovendien is uit diverse onderzoeken gebleken dat de verschillen tussen rekening en begroting doorgaans niet spectaculair zijn, ook omdat gemeenten bij het opstellen van hun begroting op de laatst bekende rekeningcijfers voortbouwen.

Vergelijking van ijkpunten en feitelijke uitgaven en inkomsten

Deze vergelijking is het hart van de scan. Als de scan grote verschillen laat zien tussen de ijkpunten en de feitelijke omvang van clusters bij alle, of bij groepen van gemeenten, dan kan dat reden zijn verder te kijken. Zoals hierboven is betoogd, hoeft een verschil als zodanig geen probleem te zijn. Een verschil kan het gevolg zijn van de gemeentelijke beleidsvrijheid meer of minder te besteden dan de ijkpunten aangeven. Bovendien is het stelsel globaal: het kan en wil geen maatpak zijn voor elke gemeente afzonderlijk.

In vroegere scans hanteerden we een eenvoudige norm van 5 euro per inwoner. Bij een positief of negatief verschil groter dan deze norm was er in beginsel aanleiding het cluster nader te beschouwen.

Gaandeweg hebben we ervaren dat deze norm te eenvoudig is. We noemen de drie belangrijkste redenen. Ten eerste omdat hij geen recht doet aan de verschillen in omvang van clusters; bij een groot cluster is 5 euro minder belangrijk dan bij een klein. Ten tweede richt deze norm zich alleen op het totaal van het cluster en niet op de verdeling erin. Dat is een gemis, want het totaal van het ijkpunt kan gelijk zijn aan de feitelijke uitgaven (of inkomsten), terwijl de verdeling tussen groepen van gemeenten «scheef» is. Ten derde verschillen clusters qua beleidsvrijheid. Bij een cluster met veel beleidsvrijheid, zoals Groen, is een verschil van 5 euro weinig bezwaarlijk. Datzelfde bedrag kan bij een cluster als Bestuursorganen, waar gemeenten weinig beleidsruimte hebben, een reden zijn tot nadere beschouwing.

Sinds enkele jaren is de aanpak daarom deze:

- We doen eerst een toets op het verschil tussen ijkpunt en feitelijke omvang voor alle 405 gemeenten die onderwerp van de scan zijn¹. Dan volgt een toets op het verschil tussen ijkpunt en feitelijke omvang voor twee groepen van gemeenten, namelijk kleine versus grote.
- Geven deze toetsen zicht op verschillen die a) relatief groot zijn, die b) bestendig zijn en die c) vermoedelijk samenhangen met structurele, voor gemeenten weinig beïnvloedbare kenmerken of met wettelijke voorschriften, dan wijden we er een nadere beschouwing aan in het kader van deze scan.
- Soms geeft dat weer aanleiding voor nader onderzoek (zoals bij cluster Bestuursorganen) en dat kan weer leiden tot een onderzoek gericht op mogelijke herijking (zoals bij cluster Openbare orde en veiligheid.)

Reikwijdte van de scan

De scan richt zich op alle gemeenten behalve de vijf Waddengemeenten en de vier grote steden. Door hun positie in het verdeelstelsel is het nauwelijks relevant hen in de analyse te betrekken. De grafieken van de eigenlijke scan in paragraaf 3.5 hebben dus betrekking op de Nederlandse gemeenten zonder deze negen. (De als algemene achtergrond geschetste ontwikkeling in 3.4 gaat wel over alle gemeenten.)

3.3.3 De kwaliteit en tijdigheid van gemeentelijke begrotingsgegevens

De begrotingsgegevens van gemeenten worden regelmatig te laat aangeleverd en dienen, vanwege onvoldoende kwaliteit, vaak door het Rijk geïnterpreteerd te worden ten behoeve van de scan, of van andere

¹ Dus uitgezonderd de grote vier steden en de vijf Waddengemeenten en gemeenten waarvan de gegevens niet bruikbaar zijn.

rijksdoeleinden, zoals het monitoren van uitgaven door vakdepartementen. De komende jaren zal het belang van goede, tijdige begrotingsgegevens toenemen, omdat het kabinet streeft naar decentralisatie en daarmee meer financiering van het gemeentefonds. Daarom zal het ministerie van BZK in overleg met de VNG nog meer investeren in het verbeteren van de gemeentelijke begrotingsgegevens.

De gegevens van de tien gemeenten die per 1-1-2007 door gemeentelijke herindeling zijn ontstaan zijn minder betrouwbaar. Voor deze aflevering van het POR zijn die gemeenten daarom buiten beschouwing gelaten. Omwille van de vergelijkbaarheid zijn ook de gemeenten waaruit de tien ontstonden verwijderd uit de bestanden van 2005 en 2006.

3.4 Ontwikkeling van gemeentelijke inkomsten en uitgaven in alle gemeenten

Als achtergrond van de scan in 3.5 schetsen we de loop van uitgaven en inkomsten in 2006 en 2007 voor alle Nederlandse gemeenten gezamenlijk, met uitzondering van de in 3.3.3 genoemde gemeenten.

3.4.1 Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten

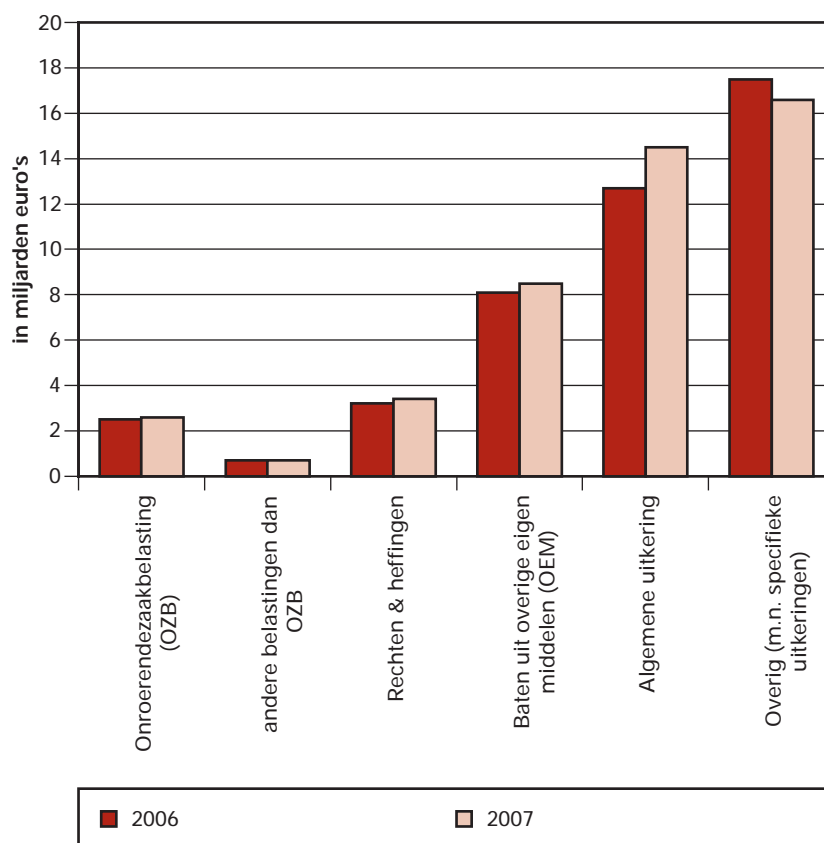
Figuur 3.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het totaal aan gemeentelijke inkomsten volgens de gemeentebegrotingen in 2006 en 2007. De figuur onderscheidt zes inkomstenbronnen:

- i. de Onroerende zaakbelasting (OZB),
- ii. andere belastingen dan de OZB,
- iii. gemeentelijke rechten en heffingen,
- iv. de baten uit de resterende Overige eigen middelen (OEM),
- v. de Algemene uitkering,
- vi. een restgroep van inkomsten die vooral bestaat uit Specifieke uitkeringen¹.

Figuur 3.1 betreft alle gemeenten, dus inclusief de vier grote steden en de Waddengemeenten (de twee categorieën die in paragraaf 3.5 buiten beschouwing zullen blijven), maar niet de gemeenten die per 1-1-2007 een andere indeling hebben gekregen.

¹ Deze indeling wijkt wat af van die van eerdere POR's. Volgens de geldende definities behoren sommige «kleine» belastingen en rechten tot de OEM, de overige eigen middelen. Ofschoon dat niet zo grote bedragen zijn, hebben we besloten ze tbv van figuur 3.1 uit de OEM te halen en onder te brengen bij ii en iii. Zo brengen we met i, ii en iii expliciet alle belastingen en heffingen in beeld waarmee burgers en bedrijven te maken hebben.

Figuur 3.1 Ontwikkeling van begrote gemeentelijke inkomsten 2006/07 (miljarden euro's, alle gemeenten m.u.v. herindelingen 2007)



De voornaamste ontwikkeling in 2007 is de stijging van de algemene uitkering. Dit heeft in sterke mate te maken met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). We gaan nu op deze vijf onderdelen nader in.

i. Onroerende zaakbelasting (OZB)

Nadat de landelijke OZB-opbrengst tussen 2005 en 2006 met 22% daalde door afschaffing van de gebruikersbelasting op woningen, steeg de resterende OZB van € 2,5 miljard in 2006 naar € 2,6 miljard in 2007, een toename van 2,9%.

ii. andere belastingen dan de OZB

Ondanks de gedeeltelijke afschaffing is de OZB nog steeds de grootste lokale belasting, want alle andere gemeentelijke belastingen tezamen bedragen «slechts» € 0,7 miljard. Hun omvang groeide tussen 2006 en 2007 met 4,9%. Dat is meer dan bij de OZB, maar het bedrag is kleiner omdat de totaalsom lager is. De grootste van deze «andere belastingen» is de parkeerbelasting (d.i. parkeergelden en leges van parkeervergunningen). Ze bedraagt € 0,44 miljard en steeg in 2006/07 met 7%¹.

¹ Deze stijging wordt belangrijk beïnvloed door de vier grote steden, die overigens niet de scan van paragraaf 3.5 zijn opgenomen. Het stijgingspercentage buiten de grote vier is gemiddeld 3,5%.

iii. gemeentelijke rechten en bestemmingsheffingen

Het begrote bedrag van deze groep gemeentelijke inkomsten is in 2007 € 3,4 miljard, 5,3% meer dan in 2006. Het betreft inkomsten waar specifieke prestaties tegenover staan. Hun begrote bedrag mag niet hoger zijn dan de begrote kosten van die prestaties. Daarin onderscheiden deze inkomsten van de belastingen, waaraan geen specifieke prestaties gekoppeld hoeven te zijn en kostendekkendheid dus geen rol speelt bij te toegestane hoogte.

Van de rechten zijn het reinigingsrecht en de afvalstoffenheffing financieel de grootste; in 2007 beliepen ze € 1,7 miljard, wat 2% meer is dan het jaar ervoor. Dan volgen de rioolrechten. Deze stegen met 9% tot een niveau van bijna € 1,1 miljard in 2007. Ook de procentuele stijging van de bouwleges en secretarieleges was van vergelijkbare orde, wel gaat het daar om kleinere bedragen.

iv. de baten uit Overige eigen middelen (OEM)

Het begrip van «Overige eigen middelen» (OEM) wordt op deze plaats anders gebruikt dan in het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Hier, evenals in figuur 3.2, heeft het begrip OEM betrekking op de *baten* van de betreffende begrotingsposten, samen goed voor zo'n € 8,5 miljard. In het fonds figureert van de OEM alleen het *saldo* van baten en lasten; dat saldo is veel lager en komt aan de orde bij de eigenlijke scan in paragraaf 3.5, onderdeel 3.5.3. Overigens maken in de nieuwe indeling van dit jaar sommige onderdelen van OEM deel uit van ii, iii en vi.

De hier besproken OEM-baten bestaan voor tweederde uit revenuen van de grondexploitatie. De resterende deel wordt grotendeels gevormd door opbrengsten uit geldleningen en beleggingen. De OEM-baten stegen van 2006 op 2007 van € 8,1 miljard naar € 8,5 miljard, dus met 6%¹. Dit was de resultante van dalingen en stijgingen van afzonderlijke onderdelen. Ten eerste stegen de baten uit grondexploitatie met rond € 0,8 miljard en de opbrengsten uit geldleningen en beleggingen met € 0,5 miljard. Daar stond een daling van de baten uit openbaar vervoer bij de vier grote steden van € 0,9 tegenover (door een gelijktijdige daling van de lasten veranderde er per saldo weinig aan het netto financiële beslag van het openbaar vervoer).

v. de Algemene uitkering

Deze steeg van € 12,7 miljard in 2006 naar € 14,5 miljard in 2007. Zoals gezegd komt dat vooral door de toevoeging aan het gemeentefonds van gelden vanwege de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo); dat verklaart € 1,2 miljard van de totale stijging van € 1,8 miljard. Het algemene accres van het gemeentefonds was € 0,5 miljard. De rest van de stijging (€ 0,1 miljard) is het saldo van uiteenlopende plussen en minnen.

vi. overige inkomsten die vooral bestaat uit Specifieke uitkeringen

Deze groep bestaat vooral uit specifieke uitkeringen. Vooral, maar niet uitsluitend, want de begrotingsstatistiek maakt het niet mogelijk specifieke uitkeringen afzonderlijk of als categorie te bepalen. Het verloop van deze overige inkomsten geeft daarom slechts een globale indruk van de ontwikkeling van het bedrag aan Specifieke uitkeringen.

Deze overige inkomsten gingen volgens de begrotingen van € 17,5 miljard naar € 16,6 miljard, een daling dus van € 0,9 miljard. Van die daling kan ongeveer de helft worden toegeschreven aan onderwijs – m.n. de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs – en de bijstand.

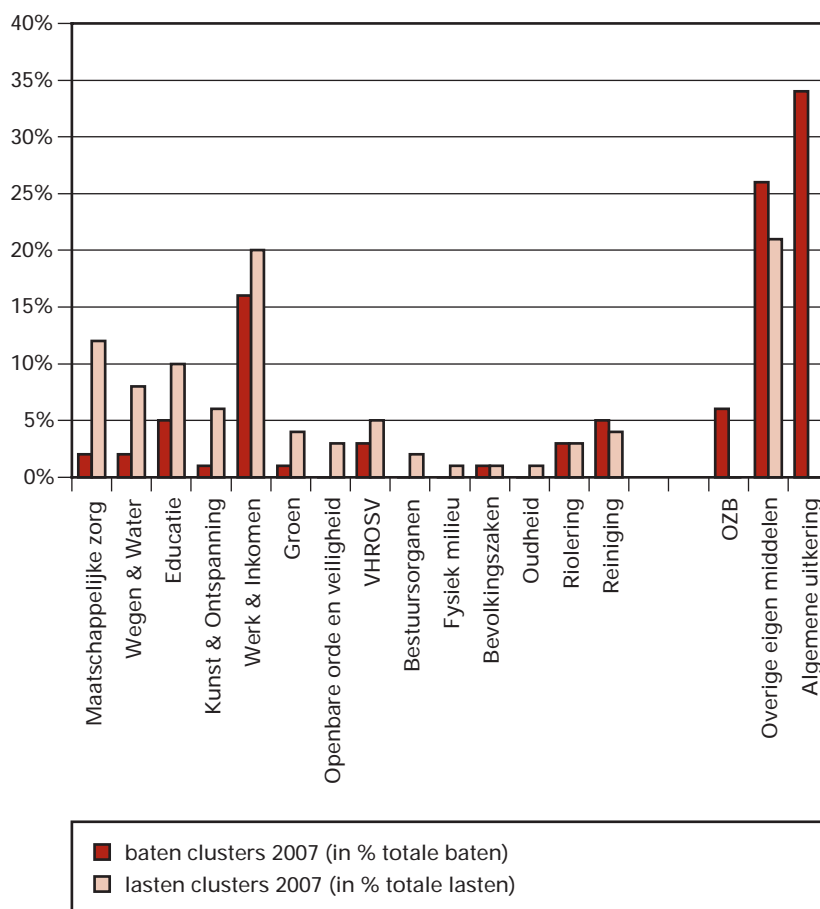
¹ Het bedrag van € 8,1 mrd. voor 2006 is lager dan wat we in het vorige POR voor dat jaar vermelden (€ 8,5 mrd.) omdat in de nieuwe indeling van dit jaar enkele belastingen naar «andere belastingen dan OZB» zijn gebracht en omdat we de tien herindelingsgemeenten buiten dit overzicht hebben gehouden.

3.4.2 De verhouding van baten en lasten per cluster

De verhouding tussen baten en lasten is niet voor alle clusters gelijk. Figuur 3.2 laat zien dat ze van cluster tot cluster sterk verschilt. Aan de ene kant van het spectrum van uitgavenclusters staan Riolering en Reiniging, waarvan de baten en lasten min of meer in evenwicht zijn. Aan de andere kant bevinden zich Bestuursorganen en Openbare Orde en Veiligheid met geen of geringe baten.

Tekorten op de veertien uitgaven-clusters dekken de gemeenten uit hun algemene middelen. Die bestaan uit belastingen, het *saldo* van de Overige eigen middelen en uit de Algemene uitkering uit het gemeentefonds. Ook de inkomsten geven voor de verhouding baten en lasten een divers beeld. Bij het cluster OZB en zijn er weinig tot geen lasten. Bij het inkomstencluster Overige eigen middelen (OEM) zien we hoge baten en hoge lasten, met per saldo een «plus».

Figuur 3.2 Procentuele verdeling baten en lasten 2007 over clusters (alle gemeenten m.u.v. herindelingen 2007)

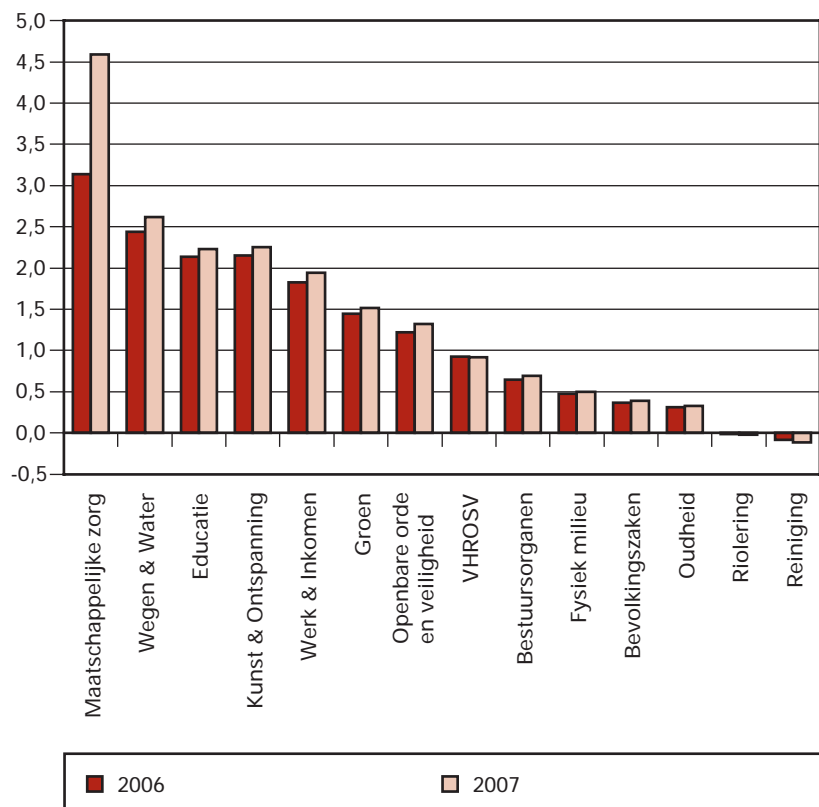


3.4.3 De begrote gemeentelijke netto-uitgaven (alle gemeenten m.u.v. herindeling 2007)

In de beoordeling van het verdeelstelsel staan niet bruto-uitgaven, maar netto-uitgaven centraal, dit is het saldo van de lasten en specifieke baten; het saldo van de diverse clusters wordt afgebeeld in Figuur 3.3.

Het verschil tussen Figuur 3.2 en 3.3 kunnen we illustreren met het cluster Werk & Inkomen, waarbinnen de bijstandsverlening een grote plaats inneemt. Figuur 3.2 laat zien dat met Werk & Inkomen de hoogste uitgaven verbonden zijn: 20% van alle bruto-uitgaven worden daar gemaakt. Tegenover die hoge uitgaven staan echter ook vrij hoge specifieke inkomsten; dat betreft hoofdzakelijk specifieke uitkeringen en brede doeluitkeringen van het ministerie van SoZaWe aan de gemeenten. De verhouding tussen bruto-uitgaven en specifieke inkomsten is zodanig dat hun saldo de netto-uitgaven – *niet* de hoogste zijn. De hoogste *netto*-uitgaven liggen op het terrein van de Maatschappelijke zorg. De grote stijging tussen 2006 en 2007 hangt samen met de Wmo, die al eerder ter sprake kwam, maar ook in 2006 was dit al het cluster met de grootste netto-uitgaven. Dan volgen Wegen & Water, Educatie en Kunst & Ontspanning; daarna komt Werk & Inkomen.

Figuur 3.3 Netto-uitgaven per cluster voor de jaren 2006 en 2007 (miljarden euro's, alle gemeenten m.u.v. herindelingen 2007)



3.5 Scan van inkomsten en uitgaven bij 405 gemeenten

3.5.1 Inleiding

Deze paragraaf bevat de eigenlijke scan. Hier worden de ijkpunten uit het gemeentefonds vergeleken met de feitelijke ontwikkeling van uitgaven en inkomsten, zoals af te leiden uit de CBS-begrotingsstatistiek.

Zoals gezegd heeft de scan betrekking op de meeste, maar niet alle 443 gemeenten. Vanwege hun bijzondere positie in het verdeelstelsel worden de Waddengemeenten en de vier grote steden erbuiten gehouden. In principe gaat dit POR dus over 434 gemeenten. Daarvan moeten vanwege

de kwaliteit van het basismateriaal 29 gemeenten buiten beschouwing worden gelaten. De samenstelling van deze «uitvallers» is zodanig dat de resterende groep van 405 gemeenten een representatief beeld geeft voor de 434 gemeenten.

We baseren ons op drie jaren, namelijk 2005, 2006 en 2007. De grafieken zullen omwille van de overzichtelijkheid soms maar één of twee jaren tonen – 2006 en 2007. Het achterliggende onderzoek strekt zich wel tot drie jaren uit.

De opbouw van deze paragraaf is als volgt.

In 3.5.2 vergelijken we de veronderstelde met de feitelijke inkomsten, namelijk de netto-inkomsten uit de Onroerend zaakbelasting (OZB) en de Overige eigen middelen (OEM). Naast de behandeling van de gebruikelijke onderwerpen geven we een samenvatting van het nadere onderzoek naar de OEM dat we hebben verricht.

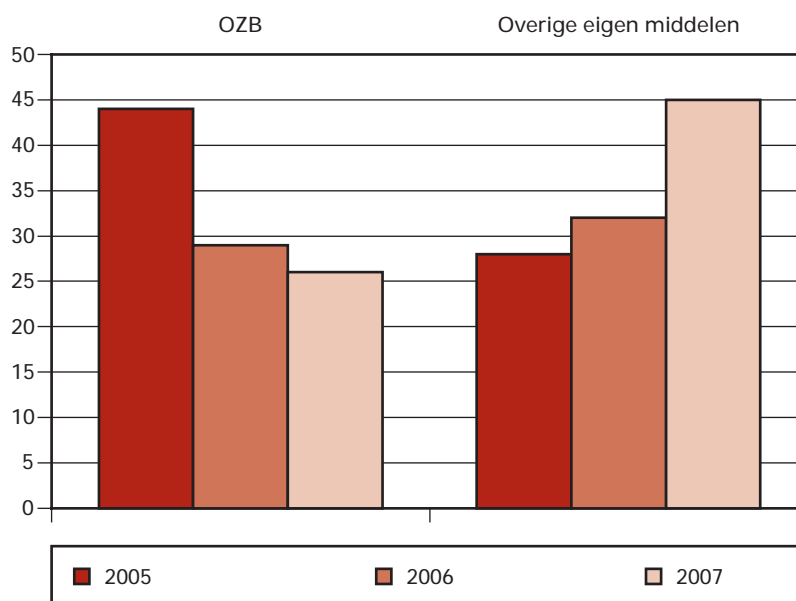
De vergelijking van de veronderstelde met feitelijke uitgaven komt in 3.5.3 aan de orde. We gaan in op de effecten van de uitname uit het gemeentefonds vanwege het BTW-compensatiefonds (BCF). Ook besteden we extra aandacht aan het cluster Kunst & Ontspanning, omdat ze al enkele jaren tekenen van «scheefheid» vertoont; daarbij leggen we een verband met het cluster Oudheid.

3.5.2 De scan van veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur

Clusters OZB en Overige eigen middelen: Veronderstelde versus feitelijke inkomsten voor 405 gemeenten

In Figuur 3.4 is het verschil opgenomen tussen de veronderstelde omvang van de OEM en de OZB waarmee in de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden en de feitelijke omvang volgens de begrotingsgegevens van 2005, 2006 en 2007. Voor de verdeling van het gemeentefonds gaat we ervan uit dat 5% van de netto-uitgaven uit de OEM wordt bekostigd en dat gemeenten OZB heffen volgens een landelijk rekestarief. In werkelijkheid heeft elke gemeente een andere hoeveelheid OEM en een eigen OZB-tarief. In deze subparagraaf zullen we veronderstelling en werkelijkheid vergelijken.

Figuur 3.4 Verschil tussen feitelijke en veronderstelde hoogte Onroerende zaakbelasting en Overige eigen middelen in 2005 t/m 2007 (euro per inwoner, 405 gemeenten)



Te zien is dat voor zowel de OEM, als de OZB de feitelijke netto-inkomsten duidelijk hoger zijn dan het niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Voor de OEM en OZB samen loopt dat verschil op tot € 72 per inwoner. (Dit stelt de gemeenten in de gelegenheid meer uit te geven dan in het gemeentefonds wordt aangenomen. Omdat ze daarnaast ook nog € 26 per inwoner aan hun reserves onttrekken, liggen de feitelijke uitgaven in totaal € 98 hoger dan de uitgaven-ijkpunten van het gemeentefonds aangeven. Op de uitgaven komen we in subparagraaf 3.5.3 terug.)

Bij de OZB was in 2006 het verschil tussen norm en werkelijkheid kleiner geworden, wat verband hield met de afschaffing van de gebruiksbelasting op woningen. In 2007 neemt het verschil nog iets af, en is nu € 26 per inwoner. Er is dus nog steeds sprake van toenemende convergentie van tarieven.

Voor de Overige eigen middelen neemt het verschil tussen feitelijk niveau en verondersteld juist toe en bedraagt in 2007 € 45 per inwoner.

Nader onderzoek inkomstencluster Overige eigen middelen

De Overige eigen middelen stijgen al enkele jaren. We hebben er mede op aangegeven van de Raad voor de financiële verhoudingen¹ – een nader onderzoek naar verricht.

Netto onttrekkingen reserves

De bevindingen bevestigen wat al bekend was uit eerder onderzoek en uit praktijkervaringen met het verdeelstelsel; we komen hierop nog terug, maar behandelen eerst een nieuw aspect dat aan het licht is gekomen. Dit hangt samen met de introductie van andere boekingsregels in 2004. Daardoor is de OEM zoals hij in de gemeentelijke boeken staat hoger dan het percentage dat de OEM in 1997 uitmaakt van de uitgaven. Dat is van belang, omdat in we al enkele jaren constateren dat de feitelijke OEM (op

¹ Advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) van 24 oktober 2006 over het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) Gemeentefonds 2007, dat verscheen in september 2006.

begrotingsbasis) een stuk hoger is dan dat gemiddelde van 5% van de gemeentelijke netto-uitgaven. Een deel van het verschil tussen feitelijke en veronderstelde OEM blijkt met de nieuwe boekingsregels voor reserves samen te hangen. Voor een juiste vergelijking moet men de feitelijke OEM daarom corrigeren voor de netto onttrekking aan reserves.

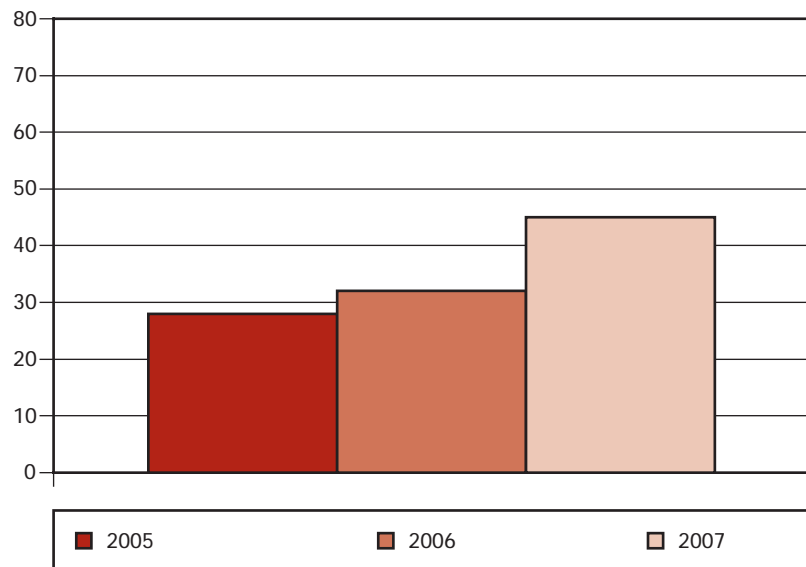
De achtergrond is deze. Vóór 2004 mochten gemeenten reserves die ze inzetten om bepaalde voorzieningen te bekostigen in hun boeken direct in mindering brengen de (bruto)kosten. Kostte een voorziening bijvoorbeeld € 100 000 en werd die voor € 20 000 uit een reserve betaald, dan kwam € 80 000 in de boeken te staan. Sinds 2004 mag dat niet meer. De wetgever heeft toen namelijk de beslissingsbevoegdheid over de besteding van reserves nadrukkelijk bij de gemeenteraad gelegd. Dat staat of valt met inzicht in omvang van reserves. Daarom mogen de aangevande reserves in de begroting niet meer worden gesaldeerd met de bruto-kosten, maar moeten afzonderlijk in beeld worden gebracht. In de boeken worden – om bij het voorbeeld te blijven dus de bedragen van € 100 000 en € 20 000 afzonderlijk opgevoerd.

Omdat reserves tot de OEM worden gerekend, betekent het wel dat de OEM door deze nieuwe wijze van boeken is gestegen; in het voorbeeld met € 20 000. Het gaat in werkelijkheid om veel grotere bedragen. De gemeenten uit de scan van dit jaar, onttrokken volgens hun begrotingen in 2005, 2006 en 2007 per saldo aan hun reserves: € 266 miljoen, € 362 miljoen, respectievelijk € 342 miljoen. Per inwoner is dat achtereenvolgend: € 20, € 28 en € 26.

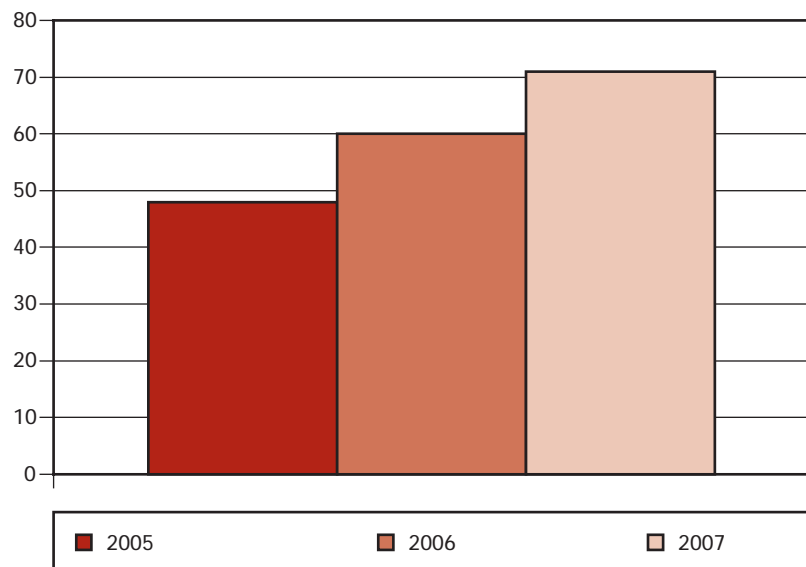
De veronderstelde omvang voor de OEM is niet aangepast aan deze verandering. Voor een goede vergelijking tussen veronderstelling en feitelijke omvang moet dat wel. Wat het uitmaakt, laten de figuren 3.5 en 3.6 zien. In de eerste is de feitelijke OEM gecorrigeerd voor reserve-onttrekkingen; de tweede figuur laat het ongecorrigeerde verschil zien, zoals dat tot nu toe steeds in het POR werd gepresenteerd. Nemen we bijvoorbeeld het jaar 2007. Als we corrigeren voor de reserve-mutaties dan is het verschil tussen veronderstelde en feitelijke OEM niet € 71 maar € 45 per inwoner. Dit maakt zo veel uit dat we voortaan steeds de gecorrigeerde versie zullen tonen, omdat die een betere vergelijking inhoudt tussen feitelijke en veronderstelde OEM.

Wat uit de figuren 3.5 en 3.6 ook blijkt is dat het verschil tussen de werkelijke en de veronderstelde de OEM – met en zonder correctie – in 2007 opnieuw is gestegen.

Figuur 3.5 Verschil tussen feitelijke en veronderstelde OEM na correctie reservemutaties in 2005 t/m 2007 (euro per inwoner, 405 gemeenten)



Figuur 3.6 Niet gecorrigeerd verschil tussen feitelijke en veronderstelde OEM in 2005 t/m 2007 (euro per inwoner, 405 gemeenten)



Veranderingen in OEM in 2005 t/m 2007

We schetsen nu de ontwikkeling van de OEM aan de hand van Tabel 1. Dat geeft een ander beeld dan bij de toelichting bij Figuur 3.1 in paragraaf 3.4. Dáár ging het om de OEM van alle gemeenten, hier om het OEM-saldo van de meeste gemeenten, maar zonder de vier grote steden.

In Tabel 1 zijn de grootste onderdelen van (het saldo van) de OEM opgenomen, de som van de resterende delen en het totaal. Voor de helft bestaan de OEM uit (netto)opbrengsten van langlopende leningen en uitzettingen. Ongeveer een kwart bestaat uit de zeer divers samengestelde

post «overige financiële middelen». In deze twee delen komen de resultaten van het financieringsbeleid goeddeels samen. Een directe band met tarieven die burgers betalen, hebben deze posten niet. Een zevental «kleine» belastingen dragen voor ca. 12% bij aan de OEM; het leeuwendeel nemen de honden-, precario- en toeristenbelasting voor hun rekening¹. Deze kleine belastingen zijn de enige onderdelen van de OEM die de burgers en bedrijven direct «in de portemonnee» voelen. Ongeveer een tiende van de OEM vloeit voort uit de (netto)opbrengsten van de bouwgrondexploitatie, die als een bedrijfsmatige activiteit is te zien, ofschoon ze ook wordt ondernomen voor het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen op terrein van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Van vergelijkbare omvang zijn de opbrengsten uit de aandelen in nutsbedrijven. Ook deze delen van de OEM hebben slechts een indirecte relatie met tarieven die burgers aan gemeenten betalen. Wie alle bovenstaande breuken heeft opgeteld, zal op meer dan 1 uitkomen. Dat komt omdat de resterende delen (ongeveer een achtste) samen een negatief bedrag vormen. Hier is dus geen sprake van netto-inkomsten, maar van netto-uitgaven. Die worden vooral veroorzaakt door de delen Handel en ambacht, en Openbaar vervoer.

Tabel 1. Overige eigen middelen, na correctie reservemutaties in 2005 t/m 2007 (euro per inwoner, 405 gemeenten)

	2005	2006	2007
911 en 914, leningen en uitzettingen korter resp. langer dan een jaar	39	44	48
913, overige financiële middelen	15	14	19
934 t/m 939, «kleine» belastingen**	9	10	11
830, bouwgrondexploitatie	5	6	10
330, nutsbedrijven	6	7	9
resterende delen van «OEM»*	- 8	- 11	- 10
Totaal OEM, exclusief netto-onttrekking reserves	66	70	87

* Binnen deze restgroep zijn Handel & ambacht en Openbaar vervoer de financieel belangrijkste.

** Roerende goed-, baat-, forensen-, toeristen-, honden-, reclame-, precariobelasting; NB: juridisch is baatbelasting geen belasting maar een bestemmingsheffing.

Wat de ontwikkeling in de jaren 2005 t/m 2007 betreft, kan worden geconstateerd dat de groei in 2006 beperkt was. In 2007 was sprake van een forse stijging, namelijk 25%. Daaraan droegen vrijwel alle onderdelen bij; naar verhouding het sterkst de grondexploitatie.

Verdeling over gemeenten

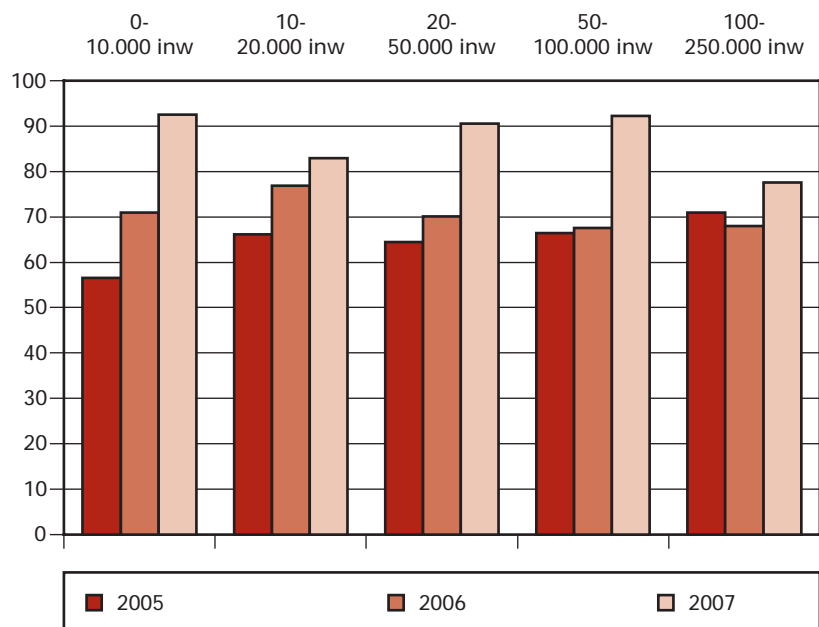
Naast de vraag van de herkomst van de groei van de OEM, vraagt de Raad voor de financiële verhoudingen zich af of de groei van de OEM niet ook de beoogde verdeling van het gemeentefonds beïnvloedt. Anders gesteld, doorkruist de verdeling van de feitelijke OEM over de gemeenten niet de beoogde verdeling van het gemeentefonds? Als dat zo is, dan kan overwogen worden voor de OEM een ijkpunt te maken zoals dat bij de OZB is gedaan.

Het is ontegenzeggelijk zo dat gemeenten in hun bestedingsmogelijkheid worden beïnvloed door de omvang van hun OEM. Er zijn gemeenten waar de OEM aanzienlijk meer is dan de 5% die het gemeentefonds veronderstelt; en er zijn waar het (veel) minder is. Soms is de som van de OEM zelfs negatief, en is dus sprake van netto-uitgaven in plaats van netto-inkomsten. Dit speelde ook al bij het introduceren van het nieuwe

¹ Wat betreft de toeristenbelasting merken we op dat deze maar voor 50% tot OEM wordt gerekend; de andere helft wordt gesaldeerd met de kosten van het cluster Wegen & Water.

verdeelstelsel in 1997. Deze variatie is op het eerste oog *niet* te zien, zoals blijkt uit Figuur 3.7, die de OEM per groottegroep (in euro per inwoner) presenteert. De verschillen tussen de onderscheiden groottegroepen zijn niet erg groot. Eerder valt de stijging op in de jaren 2005 t/m 2007, die bij elk van de groottegroepen op enigszins vergelijkbare wijze optreedt. Ook andere ordeningen, bijvoorbeeld groepen geordend naar mate van centrumfunctie of sociale structuur, laten een vrij evenwichtig beeld zien. Toch zijn de verschillen tussen afzonderlijke gemeenten erg groot. En dat komt pas tot uiting wanneer men niet naar groepen, maar naar individuele gemeenten kijkt. Terwijl het gemiddelde € 87 is in 2007, blijken er dertig gemeenten te zijn die daar € 100 per inwoner boven zitten, maar ook negen gemeenten die daar € 100 per inwoner onder zitten; deze laatste hebben per saldo OEM-uitgaven in plaats van OEM-inkomsten. Kijkt men voor deze gemeenten naar 2005 en 2006, dan blijkt menig een in de rangorde sterk van plaats te zijn gewisseld. Er zijn gemeenten die in het ene jaar een «dikke plus» hebben en in het andere een «dikke min». Uit het onderzoek komt de OEM dus opnieuw naar voren als de springbalsemien van de financiële verhouding, die zich niet in het gareel van een structuurkenmerk laat dwingen.

Figuur 3.7 Overige eigen middelen, na correctie reservemutaties in 2005 t/m 2007, per groottegroep (euro per inwoner, 405 gemeenten)



«Niet mogelijk, niet wenselijk»

Het nadere onderzoek sterkt ons in het sinds 1997 ingenomen standpunt over het (niet) ijkken van de OEM. Dat is samen te vatten als: «het kan niet, het moet niet, en soms allebei». «Niet kunnen» omdat zowel de OEM in hun geheel, als vele van de onderdelen een zeer wisselvallig patroon vertonen. Niet alleen in hetzelfde jaar, maar ook door de jaren heen. Dat maakt het goeddeels onmogelijk de OEM geheel of gedeeltelijk in verband te brengen gemeentelijke structuurkenmerken, wat nu net de crux van een ijking is. Uit het onderzoek kwam naar voren dat er vrijwel geen verband is tussen de OEM en onderdelen ervan enerzijds en de diverse maatstaven van het gemeentefonds anderzijds. Een meer concreet voorbeeld van «niet kunnen» is de grondexploitatie. Het ijkken daarvan (als onderdeel van

een ijkpunt OEM) impliceert een uitspraak over de «mogelijke omvang» van gemeentelijke grondexploitatie-resultaten. Nog los van de wenselijkheid van een dergelijke uitspraak, is het ondoenlijk feiten te verzamelen over lokale omstandigheden waarop zo een uitspraak zou kunnen zijn gebaseerd. Laat staan deze via een praktisch toepasbare maatstaf in het verdeelstelsel te verwerken. «Niet moeten» omdat vele onderdelen van de OEM nauw verbonden zijn met het financieringsbeleid en met bedrijfsmatige activiteiten. Klassiek is het voorbeeld van de reservevorming. Een gemeente die eerst spaart en vervolgens investeert heeft hogere opbrengsten uit «leningen en uitzettingen», dan een gemeente die investeert en dit financiert met vreemd vermogen. Voor financieren met vreemd vermogen zullen vaak heel goede en bedrijfseconomisch verantwoorde redenen zijn; dat is echter geen reden om degene die vooraf spaart te «straffen» met de afroming van de baten die dat oplevert.

Samenvattend

De stijging van de OEM in de laatste jaren betreft grotendeels onderdelen die geen directe betekenis hebben voor de lokale lasten die burgers en bedrijven opbrengen. De verdeling over gemeenten van de feitelijke OEM en vele van zijn onderdelen is zeer grillig, waardoor ijking technisch moeilijk tot onmogelijk is. Voor vele onderdelen is ijking bovendien onwenselijk. Vanuit het verdeelstelsel gezien is er geen reden tot ijking van de OEM.

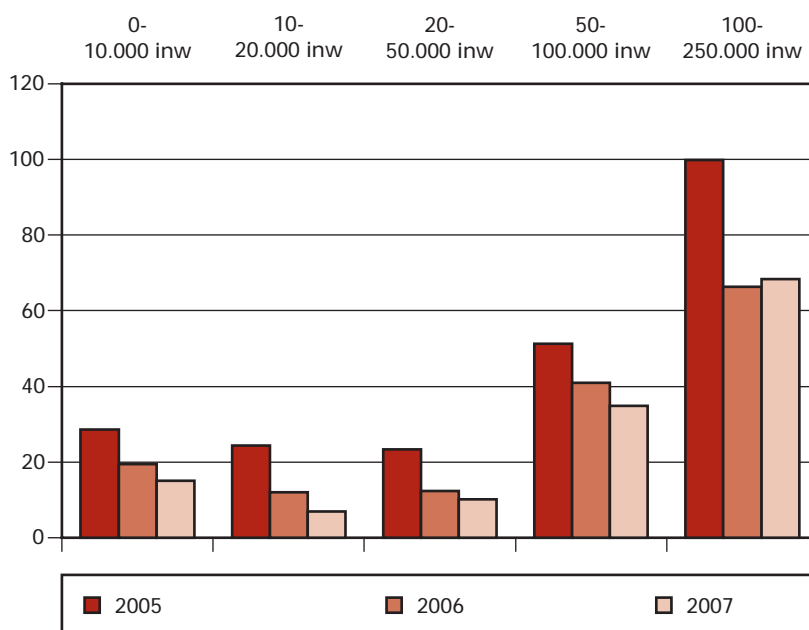
Inkomstencluster Onroerende zaakbelasting

In figuur 3.4 zagen we dat de gemeenten meer OZB innen, dan waarvan het ijkpunt OZB in het gemeentefonds uitgaat. De afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen in 2006, heeft het verschil flink verkleind. In 2007 is het verschil nog wat verminderd en bedraagt nu € 26 per inwoner. (Wat de gemeenten met deze extra inkomsten doen, dus welke uitgaven ze ermee bekostigen, zullen we verderop behandelen). Figuur 3.8 geeft dezelfde informatie als Figuur 3.4, maar dan uitgesplitst naar groottegroepen.

In alle groepen tot 100 000 inwoners is het verschil tussen de feitelijke en veronderstelde OZB kleiner geworden; de sprong is veel minder groot dan in 2006, maar treedt weer op. Alleen de grootste gemeenten wijken hiervan af door in 2007 het verschil tussen feitelijke geïnde en ijkpunt OZB iets te laten stijgen; nog steeds echter zijn hun OZB-tarieven minder hoog, dan ze waren voor de gedeeltelijke afschaffing van de OZB.

In het vorige POR merkten we op dat er een algemene tendens naar méér kostendekkende rechten was, die *niet* te maken had met de afschaffing van de OZB. Op één uitzondering na; bij sommige van de grote gemeenten. Bij die gemeenten was er een traditie van (zeer) ruime onderdekking bij de riool- en reinigingsrechten. De verminderde mogelijkheid tot OZB-heffing was bij die gemeenten (blijkbaar) aanleiding deze rechten aanzienlijk te verhogen en met die traditie te breken. Dit fenomeen had zichtbaar invloed op het gemiddelde van de grote gemeenten in 2006. In 2007 doet dit fenomeen zich amper voor. Integendeel. Weliswaar stijgen de tarieven in de grote steden met ongeveer hetzelfde percentage als in de andere gemeenten (circa 9%), maar er staat een nog hogere kostenstijging tegenover. De kostendekking van hun tarieven daalt dus iets, terwijl zich elders de trend naar meer kostendekking voortzet. Mogelijk in samenhang daarmee zijn de OZB-tarieven in de grote steden wat meer boven het ijkpunt uitgestegen.

Figuur 3.8 Verschil tussen begrote OZB-opbrengst en het ijkpunt voor de jaren 2005 t/m 2007 naar gemeentegrootte (euro per inwoner, 405 gemeenten)



3.5.3 IJkpunten versus feitelijke uitgaven

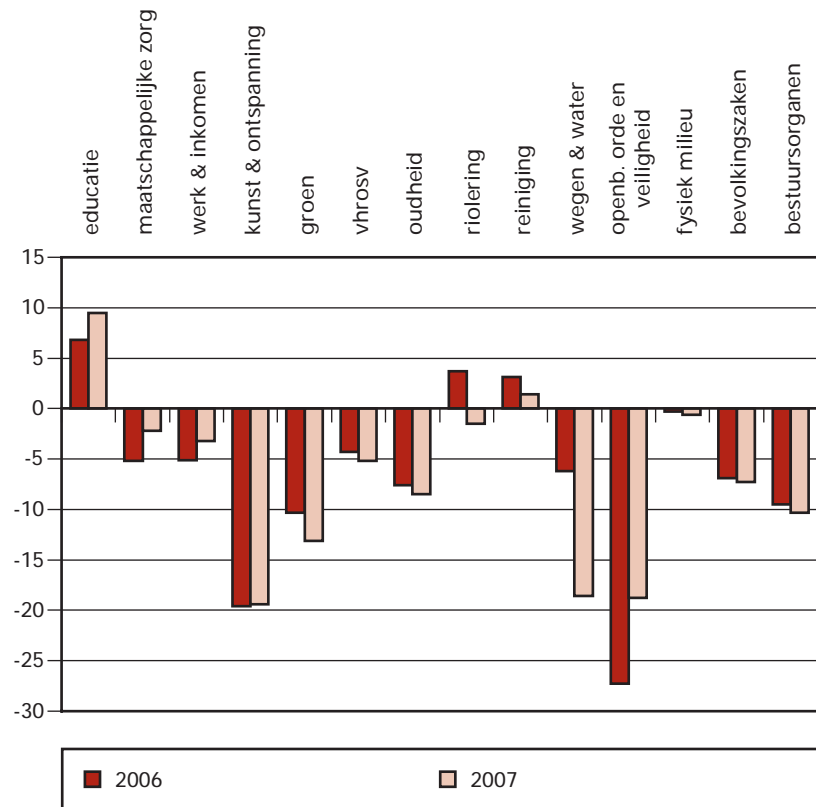
In deze subparagraaf behandelen we de uitgavenclusters. In dit POR kunnen we voor het eerst de in 2006 herijkte «sociale clusters» voor twee jaar naast elkaar zetten¹. De herijking hield namelijk mede in dat de twee clusters Bijstand en Zorg vanaf 2006 werden vervangen door de clusters Werk&Inkomen, Educatie en Maatschappelijke Zorg. Van deze drie kunnen we nu de ontwikkeling in 2006 en 2007 met elkaar vergelijken.

Twee toetsen op verschillen tussen ijkpunten en feitelijke uitgaven

Verschillen tussen veronderstelde en feitelijke uitgavenpatronen komen in twee vormen tot uiting. De eerste vorm is dat voor alle gemeenten bij elkaar de *omvang* van de feitelijke uitgaven afwijkt van de veronderstelde uitgaven. De tweede vorm is dat de feitelijke *verdeling* van uitgaven *over groepen* van gemeenten verschilt van de veronderstelde, zelfs als de totalen voor alle gemeenten aan elkaar gelijk zijn. Deze twee vormen worden in beeld gebracht door de Figuren 3.9 en 3.10.

¹ Er is overigens voor deze jaren sprake van een integratietraject, de verdeling is dus nog niet geheel conform ijkpunt.

Figuur 3.9 IJkpunten minus feitelijke uitgaven per cluster in 2006 en 2007 (euro per inwoner, 405 gemeenten)



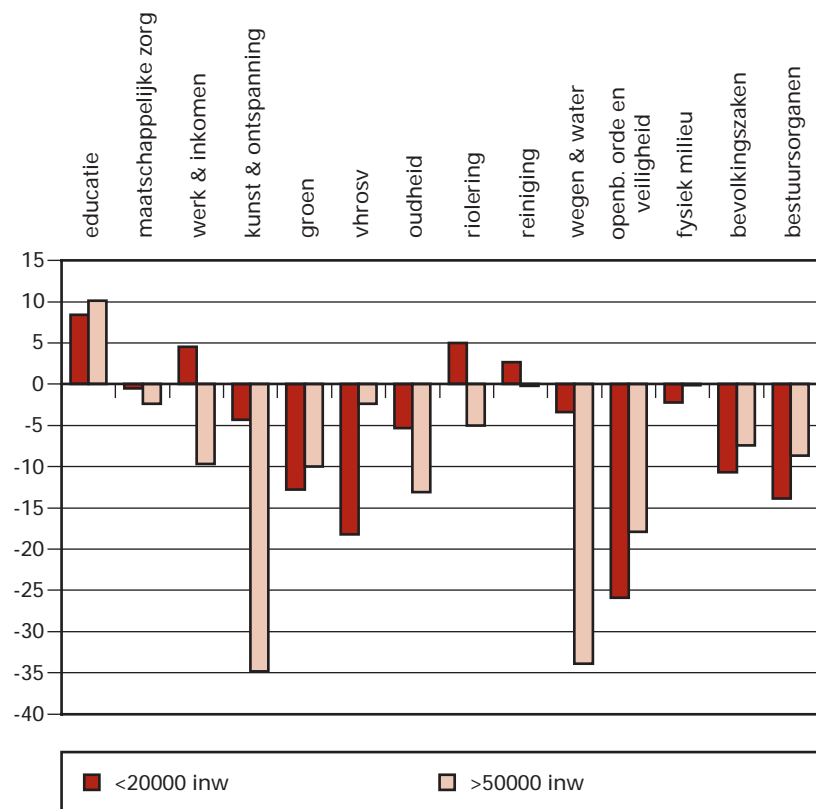
Zoals we bij bespreking van de inkomsten hebben gemeld, hebben de gemeenten meer eigen middelen dan in het gemeentefonds wordt verondersteld. Dat extra geld besteden ze op uiteenlopende beleids-terreinen, zodat daar de uitgaven hoger zijn dan in het fonds wordt verondersteld. Dat is ook te zien aan Figuur 3.9. Bij de meeste clusters is het verschil uitgavenijkpunt minus feitelijke uitgaven negatief, dwz. dat de feitelijke uitgaven hoger zijn dan de geijkte. Dat een cluster «in de min zit» is als zodanig geen probleem. Slechts wanneer volstrekt helder is dat die extra inkomsten een uiting zijn van een te klein en/of scheef verdeeld gemeentefonds, zouden die vele «negatieve balkjes» problematisch zijn. We hebben geen aanwijzingen dat het gemeentefonds in het algemeen te laag is en dat gemeenten dus gedwongen zijn hun eigen middelen te verhogen. Wel zullen we zien dat er op onderdelen indicaties voor een scheve verdeling tussen de clusters *binnen* het fonds zijn.

Kijken we naar veranderingen tussen 2006 en 2007 – in de grafiek het verschil tussen het linker en rechter staafje per afzonderlijk cluster – dan is daarvan in circa helft van de clusters duidelijk sprake. Deze verschillen zijn aan vooral toe te schrijven aan de uitname van € 520 miljoen uit het gemeentefonds vanwege het BTW-compensatiefonds (BCF). Dit speelt sterk bij Wegen & Water, maar in mindere mate ook bij Groen, Volkshuisvesting/ruimtelijke ordening/stedelijke vernieuwing (VHROSV), Riolering, Reiniging en enigszins bij Fysiek milieu. We komen hierop terug bij de bespreking van de afzonderlijke clusters. Met ingang van 2008 zal de uitname vanwege het BCF een nieuwe verdeling krijgen. Bij de meeste clusters zal het ijkpunt als gevolg van de nieuwe uitneemformule hooguit enkele euro's per inwoner wijzigen. De clusters Reiniging en Wegen & Water vormen hierop een uitzondering. Het ijkpunt Reiniging zal circa

€ 10 per inwoner dalen en het cluster Wegen & Water zal circa € 10 euro per inwoner stijgen. Hiermee wordt het verschil tussen de feitelijke uitgaven en het ijkpunt Wegen & Water in 2008 naar verwachting aanzienlijk kleiner. Het verschil bij het cluster Reiniging komt dan naar verwachting meer in lijn met de verschillen bij de overige clusters. Het cluster dat niet verandert, maar door zijn verhoudingsgewijs grote verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven de aandacht trekt is Kunst & Ontspanning. Ook hierop komen we terug.

Een tweede toets voor mogelijke scheefheid van verdeling van het fonds, komt tot uiting in Figuur 3.10, waarin ook het verschil tussen ijkpunten en uitgaven wordt afgebeeld, maar dan voor kleine en grote gemeenten in 2007. In die vergelijking springen Kunst & Ontspanning en Wegen & Water eruit. Middelgroot zijn de verschillen bij de clusters Werk & Inkomen en VHROSV.

Figuur 3.10 IJkpunten minus feitelijke uitgaven 2007, per cluster in kleine en grote gemeenten (euro per inwoner, 175 resp. 57 gemeenten)



Niet alle clusters komen uit figuren 3.9 en 3.10 als potentieel «scheef» naar voren. We zullen ze toch allemaal bespreken. Soms alleen om aan te geven dat er niets bijzonders aan de hand is, soms om een bepaalde bijzonderheid te vermelden.

Werk & Inkomen, Educatie en Zorg

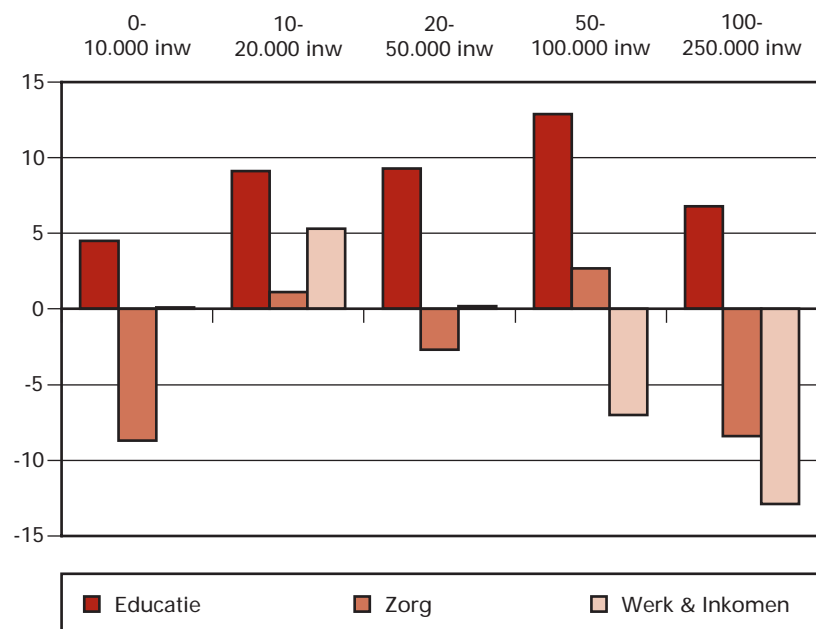
Van deze drie met ingang van 2006 herijkte clusters zijn nu over twee jaar begrotingsgegevens bekend. Bij Educatie valt op dat zowel landelijk, als voor kleine en grote gemeenten de gemeenten minder uitgeven dan het ijkpunt aangeeft. Dit is echter schijn. Bij het herijkingsonderzoek kwam namelijk naar voren dat bij Educatie – waarvan schoolgebouwen een

groot deel uitmaken – vaak spraken is van «verborgen» kapitaallasten. In het verleden zijn deze gebouwen zodanig gefinancierd en geboekt dat de kosten voor rente en afschrijving buiten beeld bleven. In werkelijkheid bestaan die kosten wel. Ze zullen – onder de huidige regels ook in de begroting terecht komen. Het ijkpunt houdt daar nu al rekening mee. Bij Werk & Inkomen blijken de grote gemeenten veel meer van het ijkpunt af te wijken dan de kleine.

Kleine gemeenten houden «geld over», terwijl de grote gemeenten juist meer uitgeven dan het ijkpunt indiceert. Uit achterliggende cijfers blijkt dat dit mogelijk samenhangt met het gemeentelijke minima- en werkgelegenheidsbeleid, waarvoor grotere gemeenten twee- tot driemaal zoveel uitgeven als kleine gemeenten. Dit beoordelen wij als eigen gemeentelijk beleid, waarmee in het verdeelstelsel geen rekening behoeft te worden gehouden.

Bij dit alles moet ook worden bedacht dat deze drie clusters groot tot zeer groot zijn. Ten opzichte van de clusteromvang zijn de afwijkingen in de Figuren 3.9, 3.10 en 3.11 dan ook beperkt.

Figuur 3.11 Verschil tussen het ijkpunt en de feitelijke uitgaven bij de clusters Educatie, Zorg en Werk & Inkomen, 2007 naar gemeentegrootte (euro per inwoner, 405 gemeenten)



Kunst & Ontspanning

K&O in eerdere jaren

Al enkele jaren vertoont het cluster Kunst&Ontspanning toenemende aanwijzingen voor een mogelijk volume- en verdeelprobleem: én het totale bedrag van de feitelijke uitgaven én de verdeling ervan over de gemeenten wijken allengs meer af van het ijkpunt in het gemeentefonds. Vorig jaar constateerden we – bij de cijfers van 2005/06 opnieuw een stijging van deze «dubbele scheefheid». Analyse van de onderliggende gegevens leerde dat dit vooral was terug te voeren op een sterke groei van de uitgaven voor sport.

Voor het eerst gaven ook de grote gemeenten daaraan gemiddeld meer uit dan aan Kunst; de andere gemeenten deden dat gemiddeld genomen al. Tegelijkertijd was een dergelijke ontwikkeling niet eenduidig. Niet

tegenstaande de gemiddelde trend, waren er óók grote gemeenten die niet in die trend pasten. Evenmin was er een eenduidige relatie met centrumfunctie te leggen. Dit gevoegd bij het feit dat Ontspanning (waar sport onderdeel van is) – evenals Kunst – vrij veel gemeentelijke beleidsvrijheid kent, zagen we toen af van nader onderzoek.

Situatie in 2007

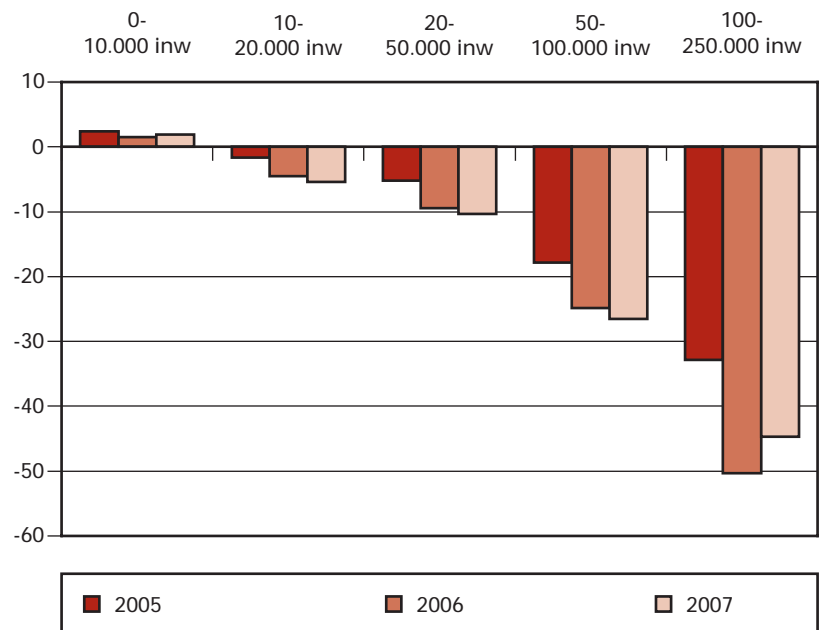
Uit Figuur 3.9 bleek al dat de mate waarin de feitelijke uitgaven de geijkte uitgaven dit jaar overtreffen ongeveer gelijk is gebleven. Vergelijken we Figuur 3.10 met dezelfde uit het vorige POR, dan komen we tot dezelfde conclusie: het vorig jaar waargenomen verschil tussen kleine en grote gemeenten blijft bestaan. Wat we vorig jaar zagen is dus niet als een incidentele uitschieter te zien. Een meer verfijnde indeling naar gemeentegrootte bevestigt dit beeld, al treden hier en daar wat verschuivingen op, zoals blijkt uit Figuur 3.12. Niet verrassend vertoont een indeling van gemeenten naar mate van centrumfunctie een analoog patroon (hier niet getoond).

Om de zaak in een wat breder perspectief te plaatsen, hebben we ook het cluster Oudheid nader bekeken. Daarvoor bestaan ook inhoudelijk redenen. Er is immers een «grijs gebied» tussen voorzieningen voor kunst en ontspanning enerzijds en de musea die onder het cluster Oudheid vallen anderzijds.

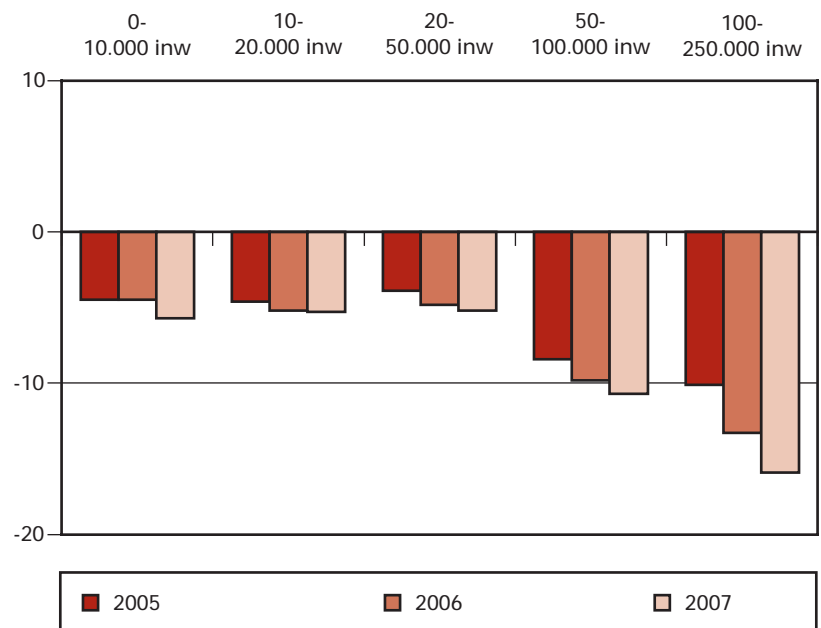
Figuur 3.13 laat zien dat de verschillen tussen feitelijke en geijkte uitgaven voor Oudheid eveneens oplopen met de gemeentegrootte en – wat uit achterliggend materiaal blijkt – ook met het toenemen van de centrumfunctie van een gemeente. De met grootte verbonden verschillen zijn zelfs wat toegenomen van 2006 op 2007¹. Wel wijzen we erop dat het bij Oudheid om geringere bedragen gaat: de afwijkingen tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven zijn grofweg een derde van die bij het cluster Kunst&Ontspanning. Tegelijk is dat opmerkelijk, omdat de totale omvang van Oudheid minder dan een vijfde is van die van Kunst&Ontspanning. Verhoudingsgewijs is de scheefheid bij Oudheid dus groter.

¹ Uit de figuur blijkt ook dat de gemeenten tot 10 000 inwoners méér meer dan het ijkpunt Oudheid zijn gaan uitgeven. Door gemeentelijke herindeling betreft het hier een vrij kleine groep, 35 gemeenten met slechts 350 000 inwoners. Vanuit de kwantiteit gezien zegt het stabiele patroon van de gemeenten tussen 10 000 en 20 000 inwoners veel meer: daar gaat het om 130 gemeenten met 1,9 miljoen inwoners.

Figuur 3.12 Verschil tussen het ijkpunt en de feitelijke uitgaven bij het cluster Kunst&Ontspanning, 2005 t/m 2007 naar gemeentegrootte (euro per inwoner, 405 gemeenten)



Figuur 3.13 Verschil tussen het ijkpunt en de feitelijke uitgaven bij het cluster Oudheid, 2005 t/m 2007 naar gemeentegrootte (euro per inwoner, 405 gemeenten)



Conclusie

Het geheel overziende menen wij dat de aanhoudende signalen van scheefheid in omvang en verdeling van Kunst & Ontspanning voldoende aanleiding vormen voor nader onderzoek. In het onderzoek zullen wij de

overwegingen betrekken van de Raad voor de financiële verhoudingen over dit cluster¹. Vanwege de inhoudelijke verbanden met Oudheid en de daar waargenomen scheefheid achten we het zinvol de beide clusters samen te bestuderen. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het voorjaar van 2008 nader worden geïnformeerd.

Groen

Volgens Figuur 3.9 doet zich bij dit cluster een stijging voor in de afwijking tussen uitgaven en het ijkpunt. Deze hangt echter grotendeels samen met de uitname uit het gemeentefonds vanwege hoger dan verwachte claims bij het BTW-compensatiefonds. Achteraf gezien zat dit cluster dus te ruim in het jasje. Nu dat ongedaan is gemaakt, zijn de netto-uitgaven in 2007 logischerwijs hoger dan in 2006.

Afgaande op figuur 3.10 is er met de verdeling over de groottegroepen niets bijzonders aan de hand.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Stedelijke vernieuwing (VHROSV)

Bij dit cluster geldt ook dat de (kleine) stijging in de afwijking tussen uitgaven en het ijkpunt samenhangt met het BTW-compensatiefonds. Wat de verdeling over de groottegroepen betreft, blijkt uit Figuur 3.10 dat deze nog ongelijk is. Dit doet zich voor in een mate die in eerdere jaren ook al uit de cijfers bleek. Grote gemeenten geven wat minder uit dan het ijkpunt, kleine juist meer.

We zien nu nog geen aanleiding daar nader onderzoek naar in te stellen.

Oudheid

Bij dit cluster treedt volgens Figuur 3.9 tussen 2006 en 2007 een kleine stijging op in de afwijking tussen uitgaven en het ijkpunt, deze heeft *geen* samenhang met het BTW-compensatiefonds. Figuur 3.10 liet zien dat de verdeling over de groottegroepen ongelijk is: grote gemeenten geven meer uit dan het ijkpunt, kleine gemeenten besteden er juist minder aan. Ook dat verschil neemt tussen 2006 en 2007 toe, al is het beperkt. Dit blijkt uit Figuur 3.13, die we hierboven onder Kunst&Ontspanning bespraken. Zoals daar is uiteengezet, zullen we beide clusters gezamenlijk nader onderzoeken.

Riolering en Reiniging

Van deze twee clusters trok Riolering vorig jaar de aandacht, met name vanwege de forse tariefstijging bij grote gemeenten. We bespraken die al in 3.5.2 hierboven.

Landelijk – d.w.z. voor de 405 POR-gemeenten – gaat het cluster Riolering van een klein positief verschil in 2006 naar een klein negatief verschil in 2007. In 2006 gaven de gemeenten dus minder uit dan het ijkpunt aangaf, in 2007 juist wat meer. Bij Reiniging wordt het kleine positieve verschil nog kleiner. Deze dalingen van het verschil tussen feitelijke netto-uitgaven en het ijkpunt hangen samen met de korting vanwege het BTW-compensatiefonds. Door de uitname daalt de omvang van de ijkpunten terwijl de feitelijke netto-uitgaven ongeveer gelijk blijven.

Bij het ijkpunt Riolering komt daar nog een extra daling bij door het vrij sterk teruglopen van de verfijning riolering die nog dateert uit het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw, maar nu aan het aflopen is. Wat uit deze vergelijking niet blijkt, maar is af te leiden uit achterliggende gegevens, is dat zowel de riooltarieven, als de rioolkosten flink stijgen in 2007. De rioolrechten stijgen met 9%, dat is ongeveer hetzelfde als in 2006; de kosten stijgen met 6%.

Uit Figuur 3.10 komt voor cluster Riolering een verschil naar voren tussen kleine en grote gemeenten. Dat heeft te maken de (nog) lagere kostendek-

¹ Advies over het Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds 2007, Raad voor de financiële verhoudingen, Den Haag, 24 oktober 2006.

kendheid van de tarieven van grote gemeenten en met genoemde verfijning riolering, die vooral ten gunste van kleine gemeenten komt. Het verschil tussen kleine en grote gemeenten is in 2007 half zo groot als in 2006, wat komt door het minder worden van de verfijning riolering en «de btw». Eerder hebben wij aan gegeven dat in verband met het aflopen van de verfijning nader onderzoek zou worden ingetseld. Daar is echter, nu ingevolgene de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken de kostenstructuur waarschijnlijk aanzienlijk zal veranderen, geen mogelijkheid toe. Eerst zullen de gemeentelijke uitgaven, op basis van de aangepaste rioleringsplannen, een stabiel karakter moeten hebben.

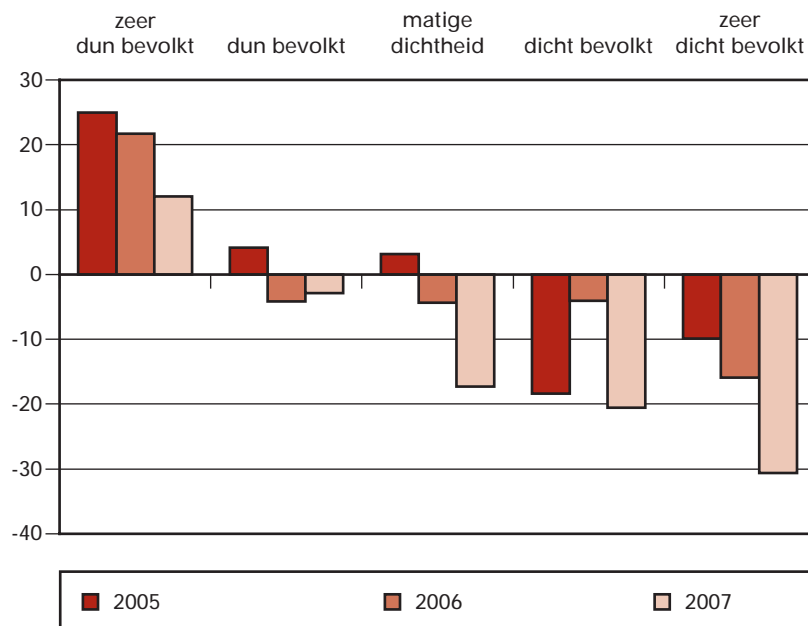
Wegen & Water

Zoals Figuur 3.9 laat zien treedt bij dit cluster de grootste verschuiving op voor alle 405 POR-gemeenten bij elkaar. Voor het grootst deel komt dat door de uitname uit het gemeentefonds door een – achteraf bezien – te geringe korting vanwege het BTW-compensatiefonds. Van de totale uitname van € 520 miljoen in 2007, sloeg € 181 miljoen neer bij dit cluster, dat is circa 9% van het totale ijkpunt¹. Dat komt doordat het «btw-gehalte» van het cluster Wegen & Water veel hoger is dan van de meeste andere en het bovendien een groot cluster is. Het gevolg van de vrij grote uitname is dat de omvang van het ijkpunt van dit cluster sterk daalt in vergelijking met de feitelijke uitgaven. Vandaar dat alle gemeenten meer «in de min» gaan. Dat blijkt uit zowel Figuur 3.9 als Figuur 3.10. We herhalen: een werkelijke achteruitgang is het niet, het is een correctie voor hoger dan verwachte gemeentelijke claims bij het BTW-compensatiefonds. Zoals in paragraaf 3.5.3. gemeld zal het verschil als gevolg van de nieuwe uitneemformule BTW-compensatiefonds in 2008 naar verwachting kleiner worden.

Het verschil tussen kleine en grote gemeenten, zoals blijkt uit Figuur 3.10, is «oud nieuws». Dat doet zich al enkele jaren voor en er is al eerder op geweest. Tot en met 2006 hielden kleine gemeenten over aan dit cluster en kwam grote gemeenten flink tekort. Door de «btw»-korting gaan ook kleine gemeenten «in de min», maar niet zoveel als grote. Het verschil tussen kleine en grote gemeenten is zelfs nog wat toegenomen. In eerdere scans wezen we er al op dat het hier minder gaat om «klein versus groot», maar om «dunbevolkt versus dichtbevolkt».

¹ De bedragen van € 520 miljoen en € 181 miljoen hebben betrekking op alle 443 gemeenten, dus ook de grote vier steden. Voor de 405 gemeenten waarop deze scan is gebaseerd, zijn de analoge bedragen lager; de circa 9% is ook op hen van toepassing.

Figuur 3.14 Verschil tussen het ijkpunt en de feitelijke uitgaven bij het cluster Wegen & Water, 2005 t/m 2007 naar bevolkingsdichtheid (euro per inwoner, 405 gemeenten)



Figuur 3.14 geeft dan ook een beter beeld van de scheefheid in de verdeling tussen groepen van gemeenten. Zij brengt namelijk het verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven in beeld voor groepen met oplopende dichtheid.

Openbare Orde en Veiligheid

De uitgaven op het cluster Openbare Orde en Veiligheid liggen beduidend boven het ijkpunt. Dit beeld was de afgelopen jaren bestendig te zien in het POR. Om die reden hebben de fondsbeheerders een nader onderzoek laten doen en op basis van de bevindingen is het cluster opnieuw geijkt. Het volume van het cluster is vergroot met € 335 miljoen en ook de verdeling is aangepast, zodat deze beter aansluit bij de uitgaven van gemeenten. Deze veranderingen van het cluster treden in werking in 2008.

Fysiek milieu

De uitname vanwege het BTW-compensatiefonds heeft op dit cluster vrijwel geen effect en ook voor het overige is hier niets bijzonders aan de hand.

Bevolkingszaken

Figuren 3.9 en 3.10 laten kleine veranderingen zien in vergelijking met de scan van vorig jaar. De uitname vanwege het BTW-compensatiefonds heeft op dit cluster vrijwel geen effect.

Bestuursorganen

Figuren 3.9 en 3.10 laten kleine veranderingen zien in vergelijking met de scan van vorig jaar. Overigens bleek toen dat gesignaleerde scheefheden vrijwel helemaal aan vertekening door boekingsverschillen waren toe te schrijven en dus niet van reële betekenis zijn. De uitname vanwege het BTW-compensatiefonds heeft op dit cluster vrijwel geen effect.

BIJLAGE 1
 bij hoofdstuk 3: Samenstelling clusters

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties uit Besluit Begrotingen en Verantwoording (BBV 2004)
Educatie	fie. 420, Openbaar basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 421, Openbaar basisonderwijs, onderwijshuisvesting fie. 422, Bijzonder basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 423, Bijzonder basisonderwijs, onderwijshuisvesting fie. 430, Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 431, Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 432, Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 433, Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 440, Openbaar voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 441, Openbaar voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 442, Bijzonder voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 443, Bijzonder voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 480, Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs fie. 482, Volwasseneneducatie
Maatschappelijke Zorg	fie. 620, Maatschappelijke begeleiding en advies fie. 630, Sociaal-cultureel werk fie. 641, Tehuizen fie. 650, Kinderdagopvang fie. 651, Dagopvang gehandicapten fie. 652, Voorzieningen gehandicapten fie. 711, Ambulancevervoer fie. 712, Verpleeginrichtingen fie. 714, Openbare gezondheidszorg fie. 715, Jeugdgezondheidszorg (uniform deel) fie. 716, Jeugdgezondheidszorg (maatwerk deel)
Werk & Inkomen	fie. 610, Bijstandsverlening fie. 611, Werkgelegenheid fie. 612, Inkomensvoorzieningen vanuit het Rijk fie. 613, Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk fie. 614, Gemeentelijk minimabeleid
Kunst & Ontspanning	fie. 510, Openbaar bibliotheekwerk fie. 511, Vormings- en ontwikkelingswerk fie. 530, Sport fie. 540, Kunst fie. 580, Overige recreatieve voorzieningen
Groen	fie. 531, Groene sportvelden en terreinen fie. 550, Natuurbescherming fie. 560, Openbaar groen en openluchtrecreatie fie. 724, Lijkbezorging
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV)	fie. 810, Ruimtelijke ordening fie. 820, Woningexploitatie/woningbouw fie. 821, Stads- en dorpsvernieuwing fie. 822, Overige volkshuisvesting fie. 823, Bouwvergunningen
Oudheid	fie. 541, Oudheidkunde/musea
Riool	fie. 722, Riolering en waterzuivering fie. 726, Baten rioolrechten
Reiniging	fie. 721, Afvalverwijdering en -verwerking fie. 725, Baten reinigingsrechten en afvalstofheffing

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties uit Besluit Begrotingen en Verantwoording (BBV 2004)
Wegen & Water	fie. 210, Wegen, straten en pleinen fie. 211, Verkeersmaatregelen te land fie. 214, Parkeren fie. 215, Baten parkeerbelasting fie. 221, Binnenhavens en waterwegen fie. 223, Veerdiensten fie. 240, Waterkering, afwatering en landaanwinning
Openbare orde en Veiligheid	fie. 120, Brandweer en rampenbestrijding fie. 140, Openbare orde en veiligheid
Fysiek milieu	fie. 723, Milieubeheer
Bevolkingszaken	fie. 003, Burgerzaken fie. 004, Baten secretarieleges burgerzaken
Bestuursorganen	fie. 001, Bestuursorganen fie. 006, Bestuursondersteuning raad en rekenkamer(funcitie)
Algemene ondersteuning*	fie. 002, Bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders fie. 005, Bestuurlijke samenwerking fie. 922, Algemene baten en lasten fie. 930, Uitvoering Wet WOZ fie. 940, Lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen fie. 960, Saldo van kostenplaatsen fie. 990, Saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming
Onroerende Zaakbelasting (OZB)	fie. 931, Baten onroerende-zaakbelasting gebruikers fie. 932, Baten onroerende-zaakbelasting eigenaren fie. 941, Lastenverlichting rijk
Overige eigen middelen (OEM)	fie. 212, Openbaar vervoer fie. 220, Zeehavens fie. 230, Luchtvaart fie. 310, Handel en ambacht fie. 320, Industrie fie. 330, Nutsbedrijven fie. 340, Agrarische productie en ontginning fie. 341, Overige agrarische zaken, jacht en visserij fie. 830, Bouwgrondexploitatie fie. 911, Geldleningen en uitzettingen korter dan 1 jaar fie. 913, Overige financiële middelen fie. 914, Geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar fie. 933, Baten roerende woon- en bedrijfsruimten fie. 934, Baten baatbelasting fie. 935, Baten forensenbelasting fie. 936, Baten toeristenbelasting fie. 937, Baten hondenbelasting fie. 938, Baten reclamebelasting fie. 939, Baten precariobelasting fie. 980, Mutaties reserves die verband houden met de hoofdfunctie 0 tot en met 9

* In het Periodiek Onderhoudsrapport worden de bedragen van dit cluster «uitgesmeerd» over alle andere clusters, behalve bestuursorganen; hij is dus niet afzonderlijk zichtbaar.