
Onderzoek Periodiek Onderhoud Gemeentefonds

Overkoepelende notitie eerste fase

Rapport

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Opdracht en onderzoeksveld	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Onderzoeksaspecten- en vragen	9
2.3	Twee fasen	12
2.4	Volumeaspecten in relatie tot de beoordeling van de verdeling	13
2.5	Clustercombinaties, samenhangen en ketens	14
2.6	Decentralisatieuitkeringen	16
2.7	Relatie met andere inkomstenbronnen	16
2.8	Regeerakkoord en bestuursakkoord	18
2.9	Spelregels gemeentefonds	18
2.10	Onderzoeksjaren en dynamiek in uitgaven en inkomsten	18
2.11	Vier grote steden	19
3	Uitgaven- en verschillenanalyse	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Aandacht voor globaliteit en kostenoriëntatie	21
3.3	Stap 1: beschrijving per cluster van de taken, wettelijke achtergronden en aanpalende inkomstenstromen	23
3.4	Stap 2: samenstelling onderzoeksgemeenten en betrokkenheid gemeenten	23
3.5	Stap 3: Uitgavenanalyse: gebruik Iv3-gegevens en grootboeken; hercoderingen en achtergrondgegevens	25
3.6	Stap 4: Analyse achtergronden verschillen tussen (ontwikkelingen) lastenniveaus en ijkpunt gemeentefonds voor individuele en groepen van gemeenten	32
3.7	Voortgangsberichten en begeleidingscommissies onderzoek	33
4	Uitkomsten eerste fase	35
4.1	Inleiding	35
4.2	Volumes van lasten en baten in vergelijking met de ijkpuntcores gemeentefonds	35
4.3	Bevindingen per cluster voor de oordeelsvorming over de inrichting van de tweede fase van het onderzoek	40
4.4	Clusteroverstijgende bevindingen	70
	Bijlagen	75
A	Clusteronderdelen	77
B	Decentralisatieuitkeringen	81
C	Checklist verschillenanalyse	89
D	Steekproefgemeenten	91

1 Inleiding

opdracht

In opdracht van het ministerie van BZK en Financiën voert de onderzoekscombinatie Cebeon-Regioplan nader onderzoek uit naar het gemeentefonds. Uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 (POR 2010) en eerdere jaren blijkt bij een aantal clusters een scheefgroei tussen de feitelijke lasten en de verdeling van de middelen. Mede op grond hiervan is besloten om de verdeling en de volumes per cluster van het gemeentefonds nader te onderzoeken. Gezien de samenhang worden alle clusters van het gemeentefonds daarbij onderzocht.

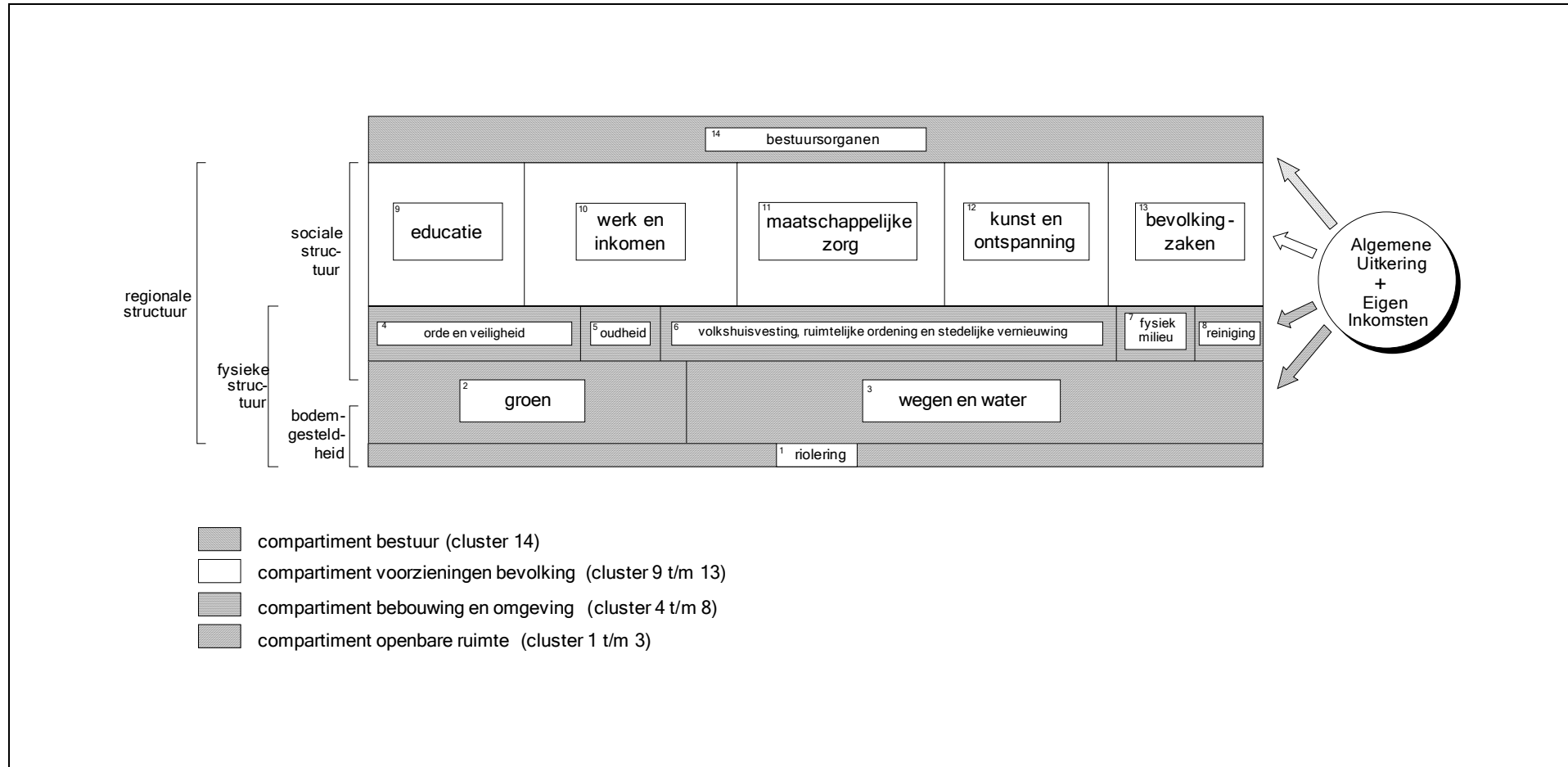
overzicht clusters gemeentefonds

In figuur 1 is een schematische weergave opgenomen van de verschillende clusters, geordend naar de relevante structuurkenmerken (het zogenaamde 'lagenplaatje' van het gemeentefonds).

Naast de 14 uitgavenclusters worden twee inkomstenclusters onderscheiden: de Onroerend Zaak Belasting (OZB) en de Overige Eigen Inkomsten (OEM). Zij vormen tezamen met het gemeentefonds de algemene dekkingsbronnen voor de bekostiging van de tot de uitgavenclusters behorende taken van gemeenten.

Uit figuur 1 valt af te leiden dat bepaalde structuurkenmerken (fysiek, sociaal en regionaal) en daarmee verband houdende kosten in wisselende mate voor clusters relevant zijn.

Figuur 1. Clustering van taken in gemeentefonds



Binnen een aantal van de clusters uit figuur 1 worden ook subclusters onderscheiden:

- binnen werk en inkomen: minimabeleid en overig werk en inkomen
- binnen maatschappelijke zorg: hulp in het huishouden, voorzieningen gehandicapten en overig welzijn;
- binnen openbare orde en veiligheid: brandweer/rampenbestrijding en overige openbare orde en veiligheid.

clustercombinaties

Vanuit het bereiken van een efficiënte onderzoeksaanpak, waarbinnen veel aandacht is voor kenmerken van samenhang, zijn clusters met gemeenschappelijke (structuur-)achtergronden als combinaties in het onderzoek betrokken. De clusters uit het lagenplaatje zijn voor de analyse gebundeld in de volgende clustercombinaties:

1. wegen en water
2. riolering en reiniging
3. ontspanning en groen
4. kunst en oudheid
5. vhsosv¹, milieu, economie en ontwikkeltaken (inclusief grondexploitaties)
6. werk en inkomen
7. educatie
8. zorg
9. openbare orde en veiligheid
10. bevolkingszaken, bestuursorganen
11. overige eigen middelen en onroerend zaakbelasting.

Het cluster algemene ondersteuning is niet zelfstandig beschouwd maar is zoveel als mogelijk eenduidig toegerekend aan de andere clusters.

indeling rapportage

Deze rapportage bestaat uit de volgende onderdelen:

- een beschrijving van de opdracht en het onderzoeksveld (hoofdstuk 2);
- een beschrijving van de uitgaven- en verschillenanalyse (hoofdstuk 3);
- de uitkomsten van de eerste fase van het onderzoek (hoofdstuk 4);
- een viertal bijlagen:
 - A. een overzicht van de per cluster onderscheiden clusteronderdelen;
 - B. een overzicht van de decentralisatie-uitkeringen;
 - C. de bij de verschillenanalyse gehanteerde checklist;
 - D. de steekproefgemeenten.

1. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

2 Opdracht en onderzoeksveld

2.1 Inleiding

Ter introductie van het onderzoek en de context waarbinnen dit plaatsvindt wordt in dit hoofdstuk achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- onderzoeksaspecten en -vragen (paragraaf 2.2);
- opsplitsing in twee onderzoeksfasen (paragraaf 2.3);
- volume-aspecten in relatie tot de beoordeling van de verdeling (paragraaf 2.4);
- clustercombinaties, samenhangen en ketens (paragraaf 2.5);
- decentralisatie-uitkeringen (paragraaf 2.6);
- relatie met andere inkomstenbronnen (paragraaf 2.7);
- regeerakkoord en bestuursakkoord (paragraaf 2.8);
- spelregels gemeentefonds (paragraaf 2.9);
- onderzoeksjaren en dynamiek in uitgaven en inkomsten (paragraaf 2.10);
- de vier grote steden (G4) (paragraaf 2.11).

2.2 Onderzoeksaspecten- en vragen

2.2.1 Onderzoeksaspecten

Het onderzoek naar het gemeentefonds op basis van POR 2010 richt zich op de volgende aspecten.

verdeling

Is de verdeling van de middelen in het gemeentefonds over de clusters en over de gemeenten nog adequaat, zowel binnen het gemeentefonds als in afstemming op budgetten buiten het gemeentefonds?

Bij de budgetten buiten het gemeentefonds gaat het om de eigen inkomsten van gemeenten, om brede doeluitkeringen (met name relevant binnen de clusters ‘Werk en inkomen’, ‘Maatschappelijke zorg’ en ‘Openbare orde en veiligheid’) of uit andere omvangrijke middelenstromen vanuit de rijksoverheid, zoals de Awbz.

volume per cluster

In hoeverre wijkt het volume van de feitelijke uitgaven per cluster of combinatie van clusters af van de omvang van de verdeling en wat zijn de achtergronden daarvan? Welk volume is per cluster nodig om gemeenten in staat te stellen hun taken (op een sobere en doelmatige wijze) uit te voeren (binnen een gelijkblijvend volume van het gemeentefonds)?

samenhang

Is er sprake van een samenhang met andere clusters of onderdelen daarvan en wat betekent dit voor de clusterafbakening? Is er daarbij sprake van een samenhangende keten van voorzieningen? Moet de huidige clusterindeling aangepast worden om tot een optimale verdeling van middelen te komen?

opvangcapaciteit nieuwe ontwikkelingen

Is de wijze van verdelen goed geëquipeerd om mogelijke nieuwe ontwikkelingen (waaronder nieuwe wetgeving en te decentraliseren budgetten) op te vangen?

Daarbij kan vooral worden gewezen op omvangrijke decentralisatieoperaties binnen de clusters Maatschappelijke Zorg en Werk en Inkomen zoals die zijn opgenomen in het regeerakkoord en in het bestuursakkoord tussen rijk en lagere overheden.

2.2.2 Onderzoeksvragen

Voor het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen relevant.

omschrijving taakgebied

Geef een omschrijving van het taakgebied binnen het (sub)cluster en ga in op de volgende onderwerpen:

- beschrijf het takenpakket en de relevante wettelijke voorschriften, regelingen en aanpalende specifieke geldstromen;
- benoem de belangrijkste kostenbepalende factoren voor gemeenten;
- ga in op de mogelijke samenhang/uitwisseling van ontwikkelingen binnen het cluster en met andere gemeentelijke taakgebieden.

in kaart brengen netto lasten

- breng in kaart wat de omvang van de feitelijke netto lasten van gemeenten in de afgelopen jaren is. Maak daarbij zowel gebruik van landelijke gegevensbronnen (o.a. Iv3) als ook van een gerichte steekproef van gemeenten om voldoende zicht te krijgen op mogelijke boekingsproblemen;
- betrek ook lasten die niet direct drukken op de gemeentelijke begroting in het onderzoek. Te denken valt aan stille lasten van om niet verkregen gebouwen, taken die vanuit de grondexploitaties zijn gefinancierd, a fonds perdu gefinancierde gebouwen of een andere lastendrager dan gemeentelijke begrotingen.

vergelijking netto lasten per cluster met ijkpuntscore gemeentefonds

- vergelijk de ontwikkeling van de feitelijke netto lasten met de ontwikkeling van het ijkpunt uit het gemeentefonds;
- indien er sprake is van een duidelijke afwijking tussen de feitelijke netto lasten en het ijkpunt, benoem dan de belangrijkste oorzaken hiervan (exogeen, eigen beleid, kostenefficiency, tijdelijk/structureel);
- onderzoek of er bij verschillende typen gemeenten sprake is van vergelijkbare patronen, of dat er sprake is van duidelijk afwijkende patronen.

achtergronden kostenverschillen

- onderzoek of er structuurkenmerken zijn die bepalend zijn voor de kosten die gemaakt moeten worden. Zijn er bij verschillende typen gemeenten duidelijk afwijkende kostenpatronen? In hoeverre hangen deze samen met objectieve/externe factoren, met verschillen in inkomsten dan wel met eigen keuzes van gemeenten. Besteed hierbij in elk geval aandacht aan gemeenten met snelle groei en snelle krimp;
- onderzoek hoeveel middelen gemeenten nodig hebben om hun taken op het gebied van een cluster sober en doelmatig uit te voeren. Geef hierbij aan hoe het huidige volume van het cluster zich hiertoe verhoudt;
- geef aan in hoeverre er een samenhang is tussen uitgaven per cluster en in hoeverre ze door het niveau van de eigen inkomsten worden bepaald.

vaste bedrag G4

- onderzoek in hoeverre het vaste bedrag van de G4 in het verdeelstelsel van het gemeentefonds van betekenis is voor de uitgaven aan een cluster; en indien het vaste bedrag relevant is, geef dan aan in hoeverre er bij de ijkpunten en clusterformules rekening mee gehouden kan worden en waar het hanteren van het vaste bedrag relevant blijft.

onderbouwing wenselijkheid en mogelijkheid aanpassing verdeling

- geef aan in hoeverre er aanleiding is om de verdeelsystematiek binnen het gemeentefonds aan te passen in relatie tot welke kostendrijvers;
- geef aan voor welke clusters het opstellen van financiële ijkpunten en een aanpassing van de clusterverdeelformule wenselijk en mogelijk is (in fase 2). Dit zowel vanuit een betere verdeling als het aansluiten bij een bepaalde mate van efficiency (sober en doelmatig).

toekomstbestendigheid (ook in verband met decentralisaties) en clusterindeling

- ga in op de toekomstbestendigheid van het bestaande verdeelstelsel, waaronder de mogelijkheid om voorgenomen decentralisatie-operaties op te vangen. In hoeverre geeft dit aanleiding voor een andere clusterindeling?
- wat is de relatie van de bevindingen per cluster met de overige clusters?

keuzes voor de inrichting van fase 2

- benoem de door de opdrachtgever/begeleidingscommissie door te hakken knopen voor de inrichting van de vervolffase (fase 2).

2.2.3 Aandachtspunten vanuit samenhang

Bij de uitvoering van het onderzoek naar de verschillende clusters dient er gewaarborgd te worden dat de resultaten van het onderzoek naar de verschillende clusters inpasbaar zijn in het gehele onderzoekstraject.

Hierbij spelen de volgende inhoudelijke aandachtspunten een rol:

- het gelijk behandelen van de verschillende beleidsterreinen (in omvang en verdeling) en het toepassen van dezelfde methodiek: zowel ten aanzien van een eenduidige wijze van uitgavenanalyse als van het achterhalen van wel/niet relevante achtergronden van uitgavenverschillen (verschillenanalyse);
- de relatie tussen eigen inkomsten (OEM en OZB) en uitgaven. Het niveau van de eigen inkomsten van gemeenten bepaalt mede het niveau van de uitgaven. Dit kan zich over de hele linie voordoen, maar ook bij bepaalde clusters (zoals in het kader van het POR al is gebleken);
- de samenhang in bestedingen en bestedingskeuzes. Uitgaven dienen in samenhang tussen de clusters te worden beoordeeld: als per cluster zonder nadere uitgavenanalyse steeds de gemeenten met de laagste uitgaven worden gekozen, is er het gevaar van een onderschatting van de kosten voor het niveau van alle clusters tezamen (op grond van bepaalde boekingen of bepaalde keuzes door gemeenten);
- de werking van (financiële) regelingen aan de randen van clusters en subclusters (te denken valt aan specifieke uitkeringen die betrekking hebben op meerdere clusters van het gemeentefonds en clusterafbakingsproblemen);
- de keuze van de steekproefgemeenten: relevante ‘kostendrijvers’ dienen voor verschillende typen gemeenten (ingedeeld naar structuurkenmerken) te worden geselecteerd (je kunt kostengegevens van

- gemeenten met een goede bodemgesteldheid niet of in ieder geval niet zonder meer gebruiken voor gemeenten met een slechte bodemgesteldheid);
- vanuit de beoordeling van clusteroverstijgende structuurkenmerken, zoals de financiële gevolgen van groei en krimp en kostenniveaus bij een bovengemeentelijke schaal van taakuitoefening (intergemeentelijk of in regionaal verband);
 - de beoordeling van een zo goed mogelijke nadere toedeling van het vaste bedrag van de G4 over de verschillende clusters (samenhang met fase 2);
 - de vormgeving van de (aangepaste) verdeling en de wijze van uitnemen en terugzetten in het gemeentefonds (onderdeel fase 2).

2.2.4 Aandachtspunten voor de beoordeling van het voorzieningenniveau

Bij de beschrijving van de onderzoeksaspecten en de onderzoeksvragen is het begrip “sober en doelmatig” als kwalificatie voor het voorzieningenniveau geïntroduceerd. Dit begrip is in het onderzoek vooral gehanteerd waar er sprake is van een uitgekristalliseerd pakket aan voorzieningen met een duidelijk palet aan organisatievormen (met name in relatie tot lokale of regionale uitvoering). Het begrip is minder goed toepasbaar in situaties waar bestuurlijke afwegingen (eigen gemeentelijke keuzes) een grote invloed op het voorzieningenniveau hebben. In dat geval zal de nadruk liggen op het benoemen van (de ontwikkeling van) het voorzieningenniveau dat met een bepaald lastenniveau gepaard gaat. Waar het beleid en het voorzieningenniveau nog zeer sterk in beweging zijn, is het begrip “sober en doelmatig” evenmin goed hanteerbaar en staat de beschrijving van de relevante ontwikkelingen centraal.

2.3 Twee fasen

Het onderzoek kent een tweetal fasen.

fase 1: taak- en uitgavenanalyse en verschillenanalyse

De eerste fase van het onderzoek bestaat uit:

- een taak- en uitgavenanalyse gekoppeld aan een eerste analyse van de aard van de afwijkingen tussen de netto uitgavenpatronen en de werking van het huidige ijkpunt voor een groot aantal clusters op basis van gemeentebegrotingen en – rekeningen, jaarverslagen, Iv3-gegevens (CBS) en navraag bij gemeenten;
- een uitgebreide verschillenanalyse gericht op de beoordeling van de noodzaak van herijking en de aanknopingspunten daarvoor.

fase 2: herijking en onderbrengen in verdeelstelsel

In de tweede fase worden – voorzover relevant – conclusies uit de eerste fase in financiële ijkpunten per cluster vertaald (hoeveel middelen zijn nodig voor de uitvoering van de taken, rekening houdend met structuurverschillen tussen gemeenten en op basis van daarop aansluitende indicatoren), worden deze ijkpunten omgezet in verdeelmaatstaven (hoe worden de middelen over gemeenten verdeeld), wordt de verdeling van het gemeentefonds aangepast (uitnemen en terugzetten) en worden aanbevelingen voor de overgangssituatie geformuleerd.

tussenfase

Tussen fase 1 en 2 vinden informatieoverdracht, meningsvorming en beleidsvorming plaats over de inrichting van de tweede fase en de daarbij te betrekken onderdelen van het gemeentefonds, inclusief daaraan op termijn

toe te voegen of uit te nemen middelen onderdelen (in verband met regeer- en bestuursakkoord; zie vervolg). Onderdeel van deze fase vormen de regiodagen met de gemeenten en de informatiebijeenkomsten met de vakdepartementen om de tussentijdse bevindingen van het onderzoek te presenteren en bevindingen te toetsen.

Deze notitie heeft vooral betrekking op de eerste fase van het onderzoek en is gericht op het faciliteren van de tussenfase.

2.4 Volumeaspecten in relatie tot de beoordeling van de verdeling

volume-afwegingen tussen de cluster bij een gelijk blijvend totaalvolume van het gemeentefonds

In het onderzoek staat het beoordelen van de verdeling centraal. Omdat er vanuit het POR indicaties zijn dat gemeenten meer uitgeven dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden (waarbij er een relatie is met de eigen inkomsten van gemeenten) is in het onderzoek ook aandacht geschonken aan volumeaspecten. Daarbij staat het totaalvolume van het gemeentefonds niet ter discussie, maar gaat het om de beoordeling van de achtergronden van verschillen per (sub)cluster tussen het niveau van de lasten en de bijbehorende ijkpuntscore van het gemeentefonds en de relevantie van eventuele verschuivingen tussen (sub)clusters.

aandachtspunten rond volumevragen per cluster

Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

- in hoeverre wijkt het totaal van de feitelijke uitgaven van gemeenten af van het niveau van de middelen dat op dit moment over gemeenten wordt verdeeld (op welke clusters wordt meer, respectievelijk minder uitgegeven)?;
- wat zijn de achtergronden van deze afwijkingen: in hoeverre zijn deze toe te schrijven aan exogene dan wel endogene oorzaken? Exogene omstandigheden kunnen verschillende achtergronden hebben. Tot de exogene achtergronden behoren veranderingen in de structuurkenmerken van gemeenten, bijvoorbeeld een slechter of sterker wordende sociale structuur of veranderingen in de regionale functies. Ook kan het gaan om de invloed van nieuwe of gewijzigde wetten, waardoor er sprake is van een (al dan niet uitgekristalliseerde) lastenontwikkeling op grond van wijzigingen in het takenpakket, het beoogde voorzieningenniveau of de organisatie daarvan. Voorbeelden zijn Wmo en de Wro: in hoeverre komen de vanuit deze wetten beoogde veranderingen (al) in gewijzigde niveaus van lasten tot uitdrukking (tijdelijk dan wel structureel)?
- welke (wijzigingen in) algemeen geaccepteerde normen zijn van invloed op de ontwikkeling van de lasten? De hardheid en relevantie van een groot deel van de door gemeenten te verrichten taken worden niet bepaald door wettelijke richtlijnen (hooguit zeer indirect) maar door algemeen geaccepteerde normen over wat gemeenten moeten doen. Voorbeelden zijn het onderhoud van de wegen en van de groenvoorzieningen. Nergens staat precies voorgeschreven wat in dit opzicht van gemeenten wordt verwacht, toch gaat het om belangrijke gemeentelijke taken, die als zodanig ook worden ervaren;
- daarbij is er niet alleen aandacht voor de situatie bij individuele clusters, maar worden clusters of clusteronderdelen ook in samenhang gezien. De aanleiding hiervoor en relevantie hiervan kan verschillend zijn. Het kan gaan om ketens van voorzieningen, waarbinnen vanuit recente of toekomstige wetgeving verschuivingen beoogd zijn, bijvoorbeeld gericht op het voorkomen van dure vormen van zorg of het aanbieden van algemene in plaats van individuele voorzieningen binnen het cluster Maatschappelijke zorg. Daarnaast kan het gaan om samenhangende voorzieningen met juist veel keuzevrijheden voor gemeenten (in paragraaf 2.5 wordt hier nader op ingegaan);

- in hoeverre vormen de voor de onderzoeksperiode gevonden lasten (rekeningcijfers 2008 en 2009 en begroting 2010) een goede basis voor de toekomstige verdeling? Daarbij is van belang dat de bestedingen uit die periode aanvankelijk nog onder invloed stonden van een gunstige economische ontwikkeling. Inmiddels is de economische en financiële situatie gewijzigd. In hoeverre gaan gemeenten hun uitgavenniveau aan de gewijzigde situatie aanpassen?
- bepaalde uitgaven staan onder invloed van bestaande specifieke uitkeringen of van andere middelenstromen buiten het gemeentefonds (zoals in de sfeer van Werk en Inkomen, de AWBZ, veiligheidsregio's) of van vroegere specifieke uitkeringen, nu decentralisatieuitkeringen (zoals in de sfeer van het grote stedenbeleid of voor stedelijke vernieuwing). Wat gebeurt er met uitgaven die door (groepen van) gemeenten in aanvulling op specifieke uitkeringen uit de algemene middelen worden gedekt, maar waarmee binnen de verdeling van het gemeentefonds geen rekening wordt gehouden? Wat gebeurt er met aflopende decentralisatieuitkeringen? Blijven ze op grond van de ermee verbonden taken/voorzieningen relevant om bij de verdeling van het gemeentefonds rekening mee te houden of is dit niet het geval en is het aan de gemeenten zelf om er al dan niet inhoud aan te geven (endogene taken)?

2.5 Clustercombinaties, samenhangen en ketens

clustercombinaties

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat vanuit het bereik van een efficiënte onderzoeksaanpak, waarbinnen veel aandacht is voor kenmerken van samenhang, clusters met gemeenschappelijke structuurachtergronden als combinaties in het onderzoek zijn betrokken.

ketens en samenhangende middelen binnen en buiten het gemeentefonds

De indeling in clustercombinaties is ingegeven door de verbeterde mogelijkheden om op het niveau van de combinaties samenhang in voorzieningen en kostendrijvers te analyseren. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar ketens van voorzieningen, waarbij uitgaven in de ene schakel effect hebben op andere schakels. Dit is belangrijk, omdat hierdoor effecten van preventie in beeld kunnen worden gebracht, in het bijzonder in relatie tot de clustercombinaties Zorg, Werk en inkomen en Educatie.

Met name binnen de clusters Maatschappelijke zorg en Werk en inkomen is sprake van gemeentelijke taken en voorzieningen als schakels in ketens die doorlopen in beleidsterreinen en voorzieningen buiten het gemeentelijk domein. Dit komt tot uitdrukking in organisatorische, beleidsinhoudelijke en financiële samenhangen op het gebied van werk en inkomen, in het complex rond AWBZ, Wmo, Wvg, Wpg en de jeugdzorg, terreinen met een grote beleidsdynamiek en omvangrijke en complexe financieringsstromen en –relaties. Het onderzoek is gericht op het vormen van eerste beelden van de huidige situatie, met de blik vooruit naar de decentralisaties.

Op de relevante terreinen is vervolgonderzoek voorzien om de veranderende schakels in de ketens goed in beeld te brengen, zeker ook voor die situaties waar verschillende partijen verantwoordelijk voor de verschillende ketens zijn en er vanuit het beleid een beoogde verschuiving is van schakels aan het eind van de keten (in het algemeen duurdere individuele voorzieningen) naar die aan het begin (preventieve, veelal collectieve voorzieningen, die er op gericht zijn om het beroep op duurdere voorzieningen verderop in de keten zoveel mogelijk te voorkomen),

Daarbij heeft het gemeentefonds in de ene keten een grotere rol dan in de andere. Bij de ketens in het complex rond Wmo, Awbz, Wvg, Wpg en jeugdzorg is er een grote rol, zeker na de beoogde decentralisaties van de

begeleiding en de jeugdzorg. Op het gebied van werk en inkomen is de rol kleiner omdat maar een klein deel van deze keten (i.c. een deel van de uitvoeringskosten) vanuit het gemeentefonds wordt bekostigd.

Deze samenhangen en ketens van voorzieningen zijn niet alleen relevant binnen clustercombinaties of binnen het kader van bekostiging vanuit het gemeentefonds. Er zijn ketens denkbaar die over de grenzen van clustercombinaties heen gaan (zoals educatie - jeugdzorg – jeugdveiligheid in de clustercombinaties Educatie, Zorg en Openbare orde en veiligheid). Daarnaast kan er sprake zijn van meer of minder sterke relaties met middelen die buiten het gemeentefonds om voor gemeenten beschikbaar komen (bijvoorbeeld de Awbz bij Zorg en specifieke uitkeringen voor het inkomens- en werkdeel van de WWB en de WSW bij het cluster Werk en Inkomen). In deze gevallen is optimalisatie van maatschappelijke doelmatigheid niet gebaat bij een te enge blik op voorzieningen en lasten die vanuit het gemeentefonds worden gefinancierd en te geringe aandacht voor voorzieningen als schakels in ketens.

drie hoofdvormen

Bij deze relaties worden drie hoofdvormen onderscheiden, die in het onderzoek aandacht krijgen:

- de relatie tussen uitgaven voor voorzieningen en de eigen inkomsten van gemeenten, met als specifiek aandachtspunt de overgang van relatief ruime beschikbaarheid van eigen middelen naar een verkrapting als gevolg van de economische teruggang en de gevolgen daarvan voor de uitgaven binnen de diverse clusters. Denkbaar is dat de uitgaven binnen sommige clusters sterker beïnvloed worden dan die in andere;
- de relaties binnen ketens en samenhangen waarin brede doeluitkeringen een belangrijke rol spelen. Dit is met name relevant binnen de clusters Werk en inkomen, Zorg en Openbare orde en veiligheid. Vanuit het perspectief van volume en verdeling binnen het gemeentefonds kan de samenhang op verschillende manieren uitwerken. In de ketens rond Werk en inkomen is het volume van de specifieke uitkeringen voor inkomensondersteuning en toeleiding naar werk bijvoorbeeld groot ten opzichte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor uitvoeringskosten en moet in beginsel vooral rekening worden gehouden met de gevolgen van eventuele aanpassingen in volume of verdeling van de specifieke uitkering. In de ketens binnen Maatschappelijke zorg is de uitkering uit het gemeentefonds relatief omvangrijk en is er een grotere kans op effecten van investeringen op andere schakels;
- de relaties met omvangrijke middelenstromen vanuit de rijksoverheid, zoals de Awbz, waarbij voorzieningen die uit het gemeentefonds worden bekostigd effecten kunnen hebben op voorzieningen die geheel via andere middelenstromen worden gefinancierd.

aandacht voor ketens in de eerste fase van het onderzoek

In de eerste fase van het onderzoek moet in beeld worden gebracht in hoeverre inhoudelijke samenhangen en ketens vanuit de onderscheiden uitgavenclusters aan de orde zijn en welke betekenis de gevormde beelden kunnen hebben voor de bestuurlijke besluitvorming over de verdeling van middelen. De kern is dat bij uitgavenclusters waar keteneffecten over clustergrenzen heen een belangrijke rol spelen, met deze keteneffecten rekening moet worden gehouden. Het belang hiervan is des te groter wanneer gemeentelijke uitgaven voor voorzieningen bijdragen aan preventie binnen een keten en daarmee aan het voorkomen van kosten voor andere voorzieningen, die vanuit het gemeentefonds of vanuit andere middelenstromen worden gefinancierd. Het doel is om zo goed mogelijk inzichtelijk te maken binnen welke ketens dit verschijnsel inhoudelijk relevant is en in welke richtingen zich effecten voordoen, zodat hiermee bij de verdeling van middelen rekening kan worden gehouden.

Het onderzoek gaat uit van de huidige verdeling van taken en middelen over bestuurslagen (situatie per 1-1-2010). Waar nodig wordt wel rekening gehouden met de voorgenomen decentralisaties, waaronder die op de terreinen van werk en inkomen, Wmo/Awbz en jeugdzorg.

2.6 Decentralisatieuitkeringen

In het onderzoek is aandacht geschonken aan de betekenis van een groot aantal decentralisatie-uitkeringen. Vanuit het oogpunt van de verdeling kan een onderscheid worden gemaakt tussen uitkeringen voor voorzieningen met een meer structureel karakter en uitkeringen die tijdelijk ondersteunend of initiërend (bijvoorbeeld in de vorm van pilots voor een beperkt aantal gemeenten) zijn bedoeld.

Decentralisatieuitkeringen die voorzien in structurele budgetten voor in principe alle gemeenten worden betrokken worden bij het volume van de ijkpunten. Overige decentralisatieuitkeringen met een meer tijdelijke betekenis of die alleen gericht zijn op een zeer beperkte groep (pilot-) gemeenten zijn in principe buiten het volume gehouden. Deze uitkeringen worden in het onderzoek (en als inkomsten uit specifieke uitkeringen) als baten gesaldeerd met de lasten voor de functie waarop ze betrekking hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor de decentralisatieuitkeringen leefbaarheid en veiligheid of voor wijkgerichte middelen zoals voor wijkactieplannen of bewonersinitiatieven.

Deze zienswijze op decentralisatieuitkeringen voor specifieke doelgroepen en/of voorzieningen wordt gecompliceerd door hun betekenis voor integrale financieel-economische afwegingen:

- tijdelijke extra middelen leiden vaak tot tijdelijk beleid;
- indien er structurele voorzieningen worden georganiseerd, is er na afloop van de uitkering sprake van wegvallende dekking;
- ook kan het voorkomen dat gemeenten (een deel van) de extra middelen gebruiken ter dekking van reguliere taken, zodat er sprake is van “overdekking”.

Deels in samenhang met deze financieel-economische afwegingen zijn er boekhoudkundige complicaties:

- lasten in enig jaar kunnen sterk worden beïnvloed door de baten, leidend tot fluctuaties in de tijd als gevolg van het al dan niet beschikbaar zijn van extra middelen;
- baten uit de uitkeringen kunnen op verschillende wijze worden geboekt (al dan niet als baten bij de desbetreffende taakgerelateerde functies);
- baten kunnen worden gebruikt voor dekking van lasten in verschillende clusters.

In het onderzoek is veel aandacht uitgegaan naar de boekhoudkundige verwerking. De betekenis van de decentralisatieuitkeringen voor het structurele lastenniveau en de wijze van verdelen, zal nadrukkelijk in de vervolgfase betrokken moeten worden.

Een overzicht van de decentralisatieuitkeringen en de algemene wijze waarop deze in de analyses zijn verwerkt is in Bijlage B opgenomen².

2.7 Relatie met andere inkomstenbronnen

In het onderzoek staan de verdelingsvragen (en de volumevragen voor zover het om de verschillen tussen de afzonderlijke clusters gaat) rond de algemene uitkering van het gemeentefonds centraal. Er zijn echter samenhangen met belangrijke andere inkomstenbronnen, die het noodzakelijk maken hier expliciet aandacht aan te besteden. In het onderzoek gaat het om specifieke uitkeringen, leges en tarieven, overige eigen middelen (OEM) en OZB en aanpalende beleidsvelden en voorzieningen (buiten het gemeentelijk domein).

2. Bij steekproefgemeenten zijn van bepaalde decentralisatie-uitkeringen exactere specificaties van de inzet van middelen opgevraagd.

specifieke uitkeringen

In enkele clusters bestaat een nauwe samenhang tussen specifieke uitkeringen en de algemene uitkering.

Zoals hiervoor al is beschreven, kunnen verschillende dekkingsbronnen worden aangewend voor de bekostiging van onderdelen van een samenhangende keten van voorzieningen, waarbij de vormgeving van de ene schakel gevolgen kan hebben voor de andere schakels.

Dit geldt bijvoorbeeld voor het cluster Werk en inkomen, met een omvangrijke specifieke uitkering voor (hoofdzakelijk) uitkeringskosten en een veel kleinere algemene uitkering voor uitvoeringskosten.

De samenhang tussen de algemene en specifieke uitkeringen kan tot uitdrukking komen in een samenhangende inzet van middelen en een daaraan gekoppelde financiële verantwoording, waarbij het zicht op de afzonderlijke bijdragen vanuit algemene en specifieke inkomstenbronnen kan vervagen. Eerdere ervaringen leren dat dit niet alleen bij het cluster Werk en Inkomen aan de orde is, maar ook bijvoorbeeld bij Openbare orde en veiligheid (brede doeluitkering voor rampenbestrijding) en Vhrosv (brede doeluitkering voor stedelijke vernieuwing, die met ingang van 2011 is omgezet in een decentralisatieuitkering).

leges en tarieven

Op een aantal beleidsterreinen is het gemeenten toegestaan om leges en tarieven in rekening te brengen. Dit zijn in beginsel kostendekkende tarieven. Ze worden als baten op de lasten in mindering gebracht. De leges en tarieven zijn niet altijd kostendekkend. Achtergronden hiervan kunnen zijn, een verschil in omgang met BTW-verrekening, de wijze waarop kwijtschelding in het kader van minimabeleid of bij heffingen is verwerkt en onderbrenging van lasten (deels) in andere regelingen (bijvoorbeeld gedeeltelijke dekking van de kosten van reiniging via de OZB in een aantal gemeenten). De keuzes die gemeenten maken, kunnen een aanzienlijke variatie in de baten van leges en tarieven tot gevolg hebben. In clustercombinaties waar dit een belangrijke rol speelt (zoals Riolen en reiniging) is het daarom nodig om niet alleen de netto lasten, maar ook de bruto lasten te analyseren om tot een goed beeld te komen.

OEM/OZB

In Overige eigen middelen (OEM) en via de OZB genereren gemeenten inkomsten waarmee bij de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden: met de OZB-inkomsten door middel van een inhoudingsmaatsta³ en met de OEM door er van uit te gaan dat een bepaald percentage van de gemeentelijke lasten (gemiddeld ongeveer 4 à 5%) uit de OEM wordt bekostigd.

Voor het onderzoek is bij de OEM een onderscheid gemaakt tussen lasten en baten die direct met taakgerichte onderdelen in verbinding staan en onderdelen met meer algemene baten. De taakgerichte onderdelen zijn vervolgens in de diverse uitgavenclusters ondergebracht en geanalyseerd (bijvoorbeeld de inkomsten uit grondexploitatie in relatie tot gebiedsontwikkeling in het cluster VROHSV).

Onderdelen met meer algemene baten zijn binnen het cluster OEM/OZB geanalyseerd. Bij de OEM wordt specifiek aandacht besteed aan lokale belastingen (niet-OZB) gericht op regulering (zoals de hondenbelasting), bufferfunctie (zoals een deel van de toeristenbelasting) of (voornamelijk) het genereren van algemene middelen, mede om inzicht te krijgen in mogelijke overdekking of een dempend effect op de lokale lasten (bijvoorbeeld bij de toeristenbelasting in combinatie met forensenbelasting en parkeerbelasting).

3. Deze bestaat uit de waarde van het onroerend goed bij het hanteren van een voor alle gemeenten gelijk normtarief.

2.8 Regeerakkoord en bestuursakkoord

Het onderzoek gaat uit van de huidige verdeling van taken en middelen over bestuurslagen (situatie per 1-1-2010), maar waar relevant geacht, wordt ook rekening gehouden met of geanticipeerd op nieuwe ontwikkelingen, met name in relatie tot het regeerakkoord en het bestuursakkoord. Voor wat betreft het bestuursakkoord is relevant dat dit ten tijde van deze rapportage niet geldt voor de onderdelen ‘Werken naar vermogen’ en de ‘regionale uitvoeringsdiensten’.

Dit anticiperen doet zich vooral voor binnen het cluster Maatschappelijke Zorg voor met het op termijn aanhaken van middelen voor begeleiding en jeugdzorg.

2.9 Spelregels gemeentefonds

In het onderzoek is ook aandacht voor de eigenschappen (spelregels) voor de verdeelsystematiek van het gemeentefonds en in het bijzonder die ten aanzien van een goede kostenoriëntatie en het streven naar een zo globaal mogelijke verdeling met een reductie van het aantal verdeelmaatstaven, waarover de Raad voor de Financiële Verhouding vorig jaar heeft geadviseerd.

Tussen de uitgangspunten van globaliteit en kostenoriëntatie zit een bepaalde spanning: door meer gerichte maatstaven te gebruiken (binnen bepaalde subclusters of die voor een beperkte groep relevant zijn) is het mogelijk een betere kostenoriëntatie te bereiken, maar gaat dit ten koste van het streven naar een bepaalde globaliteit van de verdeling.

In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de maatstaven voor een slechte bodemgesteldheid of voor een historische bebouwing. Deze zijn voor de meeste gemeenten niet relevant of van beperkte betekenis, maar voor een beperkt aantal gemeenten in hoge mate.

In hoofdstuk 3 wordt aangegeven hoe in het onderzoek voor beide uitgangspunten aandacht is. In hoofdstuk 4 wordt aandacht geschonken aan een aantal clusteroverstijgende bevindingen, waaronder de aandacht voor de clusterindeling van uit samenhangen en vanuit samenhangen en ketens.

In de tweede fase van het onderzoek zullen de eigenschappen en spelregels van het gemeentefonds verder aan de orde komen in de vorm van het zoeken naar meer globale verdeelmaatstaven en het samenvoegen van clusters en daarop afgestemde (globalere) verdeelmaatstaven.

2.10 Onderzoeksjaren en dynamiek in uitgaven en inkomsten

Het onderzoek heeft zich geconcentreerd op gegevens uit de onderzoeksperiode 2008-2010 (rekeningcijfers 2008 en 2009 en begroting 2010). Een aandachtspunt is of de voor deze onderzoeksperiode gevonden lasten een goede basis voor de toekomstige verdeling. Daarbij is van belang dat de bestedingen in 2008-2010 (begroting) aanvankelijk nog onder invloed stonden van een gunstige economische ontwikkeling. Inmiddels is de economische en financiële situatie gewijzigd, waarbij we zien dat gemeenten hun uitgavniveau daaraan (gaan) aanpassen. Moet bij de verdeling met dit gewijzigde financieel-economische beeld rekening worden gehouden?

Waar relevant wordt in het onderzoek gewezen op de gevolgen van een gewijzigd financieel perspectief voor de desbetreffende clusters.

Daarnaast is er ook aandacht besteed aan bestuurlijke of wettelijke veranderingen tijdens de onderzoeksperiode of in de jaren daarvoor en voor de mate waarin deze veranderingen al in het structurele lastenniveau van gemeenten tot uitdrukking komen.

2.11 Vier grote steden

Ten aanzien van de vier grote steden (G4) is er in deze fase (en in de vervolgfases) afzonderlijk aandacht voor de extra taken, dan wel aan extra intensieve taken, gerelateerd aan de betekenis van het eigen vaste bedrag voor Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Door deze elementen reeds in een vroegtijdig stadium te onderkennen, kan hiermee in de verdere analyse zo goed als mogelijk rekening worden gehouden.

3 Uitgaven- en verschillenanalyse

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanpak van het onderzoek op hoofdlijnen beschreven. Daarbij worden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

- de aandacht binnen het onderzoek voor globaliteit en kostenoriëntatie (paragraaf 3.2);
- stap 1 van het onderzoek, bestaande uit een beschrijving per cluster van de taken, wettelijke achtergronden en aanpalende inkomstenstromen (paragraaf 3.3);
- stap 2 van het onderzoek: de samenstelling van de groep onderzoeksgemeenten en de betrokkenheid van gemeenten bij het onderzoek (paragraaf 3.4);
- stap 3 van het onderzoek: de uitgavenanalyse met gebruik van Iv3-gegevens, grootboekgegevens, hercoderingen en achtergrondgegevens (paragraaf 3.5);
- stap 4 van het onderzoek: de analyse van de achtergronden van verschillen tussen uitgavniveaus en de ijkpunten van het gemeentefonds (paragraaf 3.6);
- het werken met speciaal samengestelde begeleidingscommissies per clustercombinatie (paragraaf 3.7).

3.2 Aandacht voor globaliteit en kostenoriëntatie

In hoofdstuk 2 is gewezen op een aantal belangrijke eigenschappen van de verdeling, met name die ten aanzien van een goede kostenoriëntatie en een bepaalde globaliteit van de verdeling.

Binnen het onderzoek naar de adequaatheid van de verdeling hebben deze beide eigenschappen veel aandacht gekregen. Enerzijds door de samenhang tussen de clusters te analyseren en anderzijds door ook op onderdelen van clusters de kostenrelevante achtergronden te bestuderen.

aandacht voor globale opbouw door beoordeling samenhang clusters

Voor het goed inrichten van een globale verdeling is het van belang om de voor gemeenten exogene, kostenbepalende factoren ('kostendrijvers') goed in beeld te brengen. Vanuit die kennis kunnen de verschillende kostenbepalende factoren in samenhang in breed werkende, kostengeoriënteerde maatstaven worden vertaald. Daarbij dienen er onderbouwde bestuurlijke afwegingen mogelijk te zijn over de mate van detaillering van het verdeelstel, over de factoren waarmee wel of niet (afzonderlijk) rekening wordt gehouden en over de aanvaardbaar geachte herverdeeleffecten.

Door dit voor clusters en clusteronderdelen in samenhang te doen is een meer globale opbouw mogelijk. Wanneer lasten en lastenverschillen voor samenhangende onderdelen in globale, overkoepelende maatstaven kunnen worden uitgedrukt gaat dit niet ten koste van een (globale) kostenoriëntatie. Ook kan een goede afstemming kan worden bereikt op het deel van de kosten dat uit eigen middelen dient te worden betaald.

inzoomen op clusteronderdelen voor kostengeoriënteerde opbouw verdeelstelsel

Naast het in samenhang analyseren van clusters met gemeenschappelijke structuurachtergronden, wordt ten behoeve van het benoemen van kostenrelevante factoren en achtergronden, ook op onderdelen van clusters ingezoomd.

Om een goed beeld te kunnen krijgen van uiteenlopende kostenbepalende achtergronden per cluster is het nodig dat er wordt gewerkt met een verdere uitsplitsing van clusters. Kostenbepalende factoren kunnen immers per onderdeel van een cluster uiteenlopen, als gevolg van:

- *verschillende wettelijke achtergronden*: de taakuitvoering/uitgaven van sommige onderdelen binnen een cluster zijn meer aan wettelijke voorschriften gebonden dan andere of er zijn per onderdeel andere wetten en regels relevant (zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de onderdelen bestuursorganen, wachtgelden en griffie c.s. binnen het cluster Bestuursorganen);
- *andere kostendrijvers*: tussen onderdelen binnen een cluster kan er sprake zijn van uiteenlopende kostendrijvers. Dit kan bijvoorbeeld te maken hebben met bepaalde structuurkenmerken (bijvoorbeeld een slappe bodem heeft meer invloed op de kosten van onderhoud (verzakken) van het wegdek dan dat het relevant is voor het vegen van de straat) of met het type taak/activiteit en de organisatie ervan (het verstrekken van een vergunning binnen het cluster Fysiek milieu heeft meer met inzet van ambtelijke capaciteit te maken, terwijl bodemsaneringen meer kapitaalinvesteringen vereisen);
- *verschillen in volumebepalende elementen*: binnen clusters kan het om uiteenlopende typen voorzieningen gaan, waarvoor uiteenlopende keuzes ten aanzien van de omvang/volume/aantal relevant kunnen zijn. Daarbij kunnen voor typen gemeenten de vrijheidsgraden tussen onderdelen binnen eenzelfde cluster verschillen. Dit zien we bijvoorbeeld bij sportvoorzieningen of bibliotheken (meer basisvoorzieningen) en theaters (meer centrumvoorzieningen) binnen de taakgebieden ontspanning en kunst;
- *verschillen in mogelijke eigen inkomstenstromen*. Binnen clusters kunnen voor sommige onderdelen wel eigen inkomsten gangbaar/mogelijk zijn maar voor andere niet (bijvoorbeeld wel leges voor het verstrekken van rijbewijzen of reisdocumenten bij bevolkingszaken, maar geen eigen inkomsten voor het organiseren van verkiezingen);
- *verschillen in relevantie van specifieke geldstromen*. Specifieke uitkeringen kunnen voor bepaalde onderdelen van een cluster relevant zijn en voor andere onderdelen niet of minder. Zo zijn er binnen het cluster VHROSV wel substantiële specifieke middelenstromen voor stedelijke vernieuwing (ISV) relevant, maar niet of minder voor ruimtelijke ordening of voor (uitbreidings)nieuwbouw of voor bouw- en woningtoezicht (daar zijn juist weer andere inkomstenbronnen relevant, zoals grondopbrengsten en leges). Daarnaast dient te worden afgebakend welke onderdelen van een te leveren voorziening uit de algemene en uit specifieke middelen moeten worden bekostigd. Een voorbeeld hiervan zien we bij het cluster Werk en Inkomen, waar de uitvoeringslasten WWB in principe uit de algemene middelen dienen te worden bekostigd en de uitkeringslasten uit specifieke middelen (specifieke uitkeringen voor inkomensdeel en werkdeel WWB);
- *verschillende raakvlakken met onderdelen binnen andere clusters*. Binnen een cluster kan er voor bepaalde onderdelen een raakvlak bestaan met andere clusters, waar dit voor andere onderdelen niet of minder het geval is. Het is dan handig om dergelijke onderdelen te onderscheiden, zodat de samenhang/uitwisseling met onderdelen van andere clusters goed is te analyseren. Een voorbeeld is het onderscheiden van groene sportvelden binnen het cluster Groen en gebouwde/gesubsidieerde sportvoorzieningen in het cluster (Kunst en) Ontspanning. Tezamen leidt dit tot een totaalbeeld van sportgerelateerde uitgaven en voorzieningen. Een ander voorbeeld is het in kaart brengen van uitgaven aan kwijtschelding op verschillende clusters (riolen, reiniging, o.z.b., e.d.) zodat die in onderlinge samenhang en in samenhang met het subcluster minimabeleid (binnen het cluster Werk en Inkomen) te analyseren zijn. Ook kan worden gewezen op de aandacht voor het jeugdbeleid met voorzieningen binnen de clusters Educatie, Zorg en Overige openbare orde en veiligheid.

In bijlage A wordt een overzicht gepresenteerd van de onderdelen die binnen clusters voor onderzoeksdoel-einden zijn onderscheiden.

3.3 Stap 1: beschrijving per cluster van de taken, wettelijke achtergronden en aanpalende inkomstenstromen

Het onderzoek is gestart met een beschrijving per cluster van de te verrichten taken, de wettelijke achtergronden daarvan, de wijze van verdelen op dit moment en de betekenis van aanpalende inkomstenstromen.

Voor alle clusters zijn daartoe in de desbetreffende clusternotities de volgende gegevens opgenomen:

- een omschrijving van het taakgebied met de bijbehorende meest relevante Iv3-functies, volgens welke indeling gemeenten worden geacht hun uitgaven en inkomsten te verantwoorden;
- relevante wetten en bestuurlijke afspraken (convenanten) die voor de uitvoering van de taken relevant zijn en recente veranderingen of voorgenomen wijzigingen daarin. Belangrijke voorbeelden van aandachtspunten in verband met recent doorgevoerde of te realiseren wet- en regelgeving zijn de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (inclusief grondbeleid) bij het cluster VHROSV, de WABO/omgevingsvergunning in relatie tot de clusters Fysiek Milieu en VHROSV, de Wet Veiligheidsregio's in relatie tot het cluster Openbare Orde en Veiligheid en de Wmo en de Wet op het jeugdbeleid voor het cluster Maatschappelijke Zorg inclusief de beoogde decentralisaties van de maatschappelijke begeleiding en de jeugdzorg;
- de binnen een cluster onderscheiden clusteronderdelen;
- de ijkpuntformule met de daarin opgenomen indicatoren;
- de relevante decentralisatie- en integratieuitkeringen;
- relevante overige inkomstenbronnen, zoals specifieke uitkeringen, leges;
- de samenhang met andere clusters of te decentraliseren beleidsvelden.

3.4 Stap 2: samenstelling onderzoeksgemeenten en betrokkenheid gemeenten

3.4.1 Samenstelling

Binnen het onderzoek is gebruik gemaakt van gegevens van een groot aantal gemeenten.

Deze zijn onderverdeeld naar:

- gemeenten die behoren tot de steekproef (zie ook Bijlage D);
- gemeenten die deelgenomen hebben aan expertmeetings;
- gemeenten die hebben deelgenomen aan de regiodagen;
- alle gemeenten: hiervan zijn de Iv3-gegevens – waar mogelijk en relevant – gebruikt, als mede algemene landelijke structuur- en prestatievariabelen. Het gebruik van deze gegevens heeft in nauw overleg met de desbetreffende gemeenten plaatsgevonden (in de vorm van terugkoppelingen, overleg, vragen naar relevante achtergrondkenmerken).

3.4.2 Steekproefgemeenten

De steekproef moet zo zijn samengesteld dat voor alle typen gemeenten enerzijds clusters in samenhang kunnen worden geanalyseerd en anderzijds specifieke kenmerken per (sub-)cluster kunnen worden bestudeerd.

Teneinde een goede afspiegeling van het landelijke beeld van verschillende typen gemeenten/situaties te kunnen verkrijgen hebben bij de steekproeftrekking de volgende criteria een belangrijke rol gespeeld:

- relevante structuurkenmerken: hierbij moet worden gedacht aan relevante structuurkenmerken die per cluster of clustercombinatie kunnen verschillen: bij fysieke clusters gaat het meer om fysieke kenmerken (mate van stedelijkheid/bebouwingdichtheid, oppervlakte, bodemgesteldheid e.d.), terwijl bij clusters met voorzieningen voor de bevolking met name sociale/demografische kenmerken een rol spelen (inwoners, leeftijdsopbouw bevolking, aandachts-/achterstandsgroepen e.d.). Daarnaast dient ook rekening te worden gehouden met aspecten zoals centrumfuncties, situaties van groei/krimp, meerkernigheid en schaalfactoren. Belangrijke aanknopingspunten voor de spreiding van steekproefgemeenten over de structuurkenmerken worden gevonden in de (scores op en onderdelen uit) huidige ijkpuntformules. Deze kunnen waar nodig worden aangevuld met specifieke aandachtspunten vanuit recente ontwikkelingen;
- de feitelijke netto uitgavenpatronen: betreft het gemeenten met een relatief laag, hoog respectievelijk gemiddeld feitelijk uitgavenniveau. Voor dit aspect van de steekproeftrekking is gebruik gemaakt van de bestaande Iv3-gegevens;
- vanuit de specifieke positie van de vier grote steden (zowel voor wat betreft de samenstelling van het takenpakket als de betekenis van de vaste bedragen) worden deze integraal in het onderzoek betrokken.

voldoende spreiding kenmerken steekproefgemeenten over alle aspecten/clusters

Behalve de bovengenoemde kenmerken, dient er aanvullend aandacht te worden besteed aan de betekenis van de steekproeftrekking voor individuele clusters. Zo dienen bijvoorbeeld ten behoeve van de verschillenanalyses voldoende potentiële waarnemingen voor verschillende typen gemeenten (ingedeeld naar structuurkenmerken) te worden geselecteerd, met het oog op het identificeren van gemeenten met een relatief laag uitgavenniveau bij een adequaat voorzieningenniveau. Daarbij vormt een aandachtspunt dat gemeenten erg verschillend kunnen scoren op de diverse uiteenlopende exogene factoren cq. structuurkenmerken, die binnen de afzonderlijke clusters relevant kunnen zijn: gegevens van gemeenten met een goede bodemgesteldheid zijn niet of in ieder geval niet zonder meer als referentie te gebruiken voor gemeenten met een slechte bodemgesteldheid, waar het de meer fysieke clusters betreft.

aanvullende steekproeven voor specifiek relevante schakels per (sub-)cluster

Omdat van één basissteekproef niet mag worden verwacht dat alle relevante aspecten voor alle (sub-)clusters in voldoende mate aanwezig zijn, is er gewerkt met (aanvullende) steekproeven per cluster. Het bijtrekken van onderzoeksgemeenten is gericht op het verkrijgen van een representatief beeld op onderdelen. Voor het bijtrekken van deze gemeenten zijn clusterspecifieke criteria gehanteerd. Hiervoor zijn algemeen landelijke gegevens en inzichten gebruikt, zoals ten aanzien van de (mate van) aanwezigheid van bepaalde voorzieningen (bijvoorbeeld wel of geen schouwburg/theater) of ten aanzien van de geldende organisatievormen (wel/geen samenwerkingsverbanden of uitbesteden versus zelf uitvoeren van taken).

3.4.3 Expertmeetings en regiodagen

Behalve door contacten met meer dan 100 individuele gemeenten over de baten en lasten binnen een, verschillende of alle clusters en de achtergronden van uitgavenverschillen ten opzichte van andere gemeenten en de ijkpuntscore van het gemeentefonds, is ook op andere wijze aan gemeenten teruggekoppeld en zijn tussentijds bevindingen besproken en getoetst.

Dit heeft plaatsgevonden tijdens zogenoemde expertmeetings, bij de regiodagen en via de voor de vier grote steden ingestelde klankbordgroep.

expertmeetings

In expertmeetings met vertegenwoordigers van gemeenten zijn de voorlopige bevindingen besproken. Dit is op basis van gecodeerde gegevens gebeurd, zodat een terugkoppeling op gedetailleerd niveau mogelijk was. De expertmeetings hadden betrekking op vijf subclusters met een aanzienlijke beleidsdynamiek. Door het organiseren van groepsbijeenkomsten kon voor deze subclusters intensiever informatie over de betekenis van de dynamiek voor voorzieningen en lasten worden verkregen dan door de vele bilaterale contacten over baten en lasten. De subclusters waarvoor expertmeetings zijn gehouden vallen binnen de domeinen van Maatschappelijke zorg en Werk en inkomen, waar ook de belangrijke decentralisaties in de komende jaren zijn voorzien.

regiodagen

Periodiek worden door het ministerie van BZK, de VNG en de FAMO Vakgroep financiën en control zogenoemde regiodagen over gemeentefinanciën georganiseerd. De regiodagen die medio 2011 zijn gehouden stonden voor een belangrijk deel in het teken van de terugkoppeling van en beeldvorming over de voorlopige resultaten van het onderzoek. Tijdens de zes druk bezochte regiodagen zijn sessies gehouden waarin de voorlopige bevindingen uit de eerste fase van het onderzoek voor de gemeenten zijn gepresenteerd en toegelicht. Daarbij zijn alle clustercombinaties aan bod gekomen. Aan de aanwezigen is gevraagd om op de voorlopige bevindingen van het onderzoek te reageren en ze te becommentariëren en aan te vullen. De uitkomsten hiervan zijn in de analyses en rapportages verwerkt, cq. vormen belangrijke input voor de tweede fase van het onderzoek.

klankbordgroep G4 (G8)

Voor de G4 is een afzonderlijke klankbordgroep ingesteld, waarin aan de hand van voortgangsberichten tussentijdse resultaten zijn besproken. Daarnaast is met de G4 individueel overlegd over de financiële gegevens en de samenstelling en achtergronden daarvan.

Aan de klankbordgroep namen als referentiegroep ook een viertal andere 100.000 plus gemeenten deel (Almere, Arnhem, Groningen en Maastricht).

3.5 Stap 3: Uitgavenanalyse: gebruik Iv3-gegevens en grootboeken; hercoderingen en achtergrondgegevens

3.5.1 Iv3-gegevens

Het CBS verzamelt begrotingsgegevens van gemeenten, onderverdeeld naar zogenoemde Iv3⁴-functies. Bekend is dat gemeenten ondanks de geldende Iv3-voorschriften inkomsten en uitgaven op verschillende wijze boeken. In het bijzonder geldt dit voor de werkwijze bij nieuwe of veranderende taken (waarvoor regelmatig nieuwe begrotingsfuncties in Iv3 worden geopend), de toerekening van overhead en algemene ondersteuning (vooral als het gaat om organisatorisch en inhoudelijk samenhangende taken). Ook is een speciaal aandachtspunt dat er voor reserves/voorzieningen maar één functie beschikbaar is, terwijl het om lasten/baten voor alle taakgebieden kan gaan.

4. Iv3 staat voor 'Informatie voor derden'.

Bij de aanpak van het onderzoek is er van uitgegaan dat de lasten/baten van gemeenten – ondanks de geldende Iv3-voorschriften – meestal niet direct en eenduidig (per taak, regeling, kostensoort en met de bijbehorende inkomstenbron) beschikbaar zijn. Dit hangt direct samen met de wijze waarop gemeentelijke administraties (in aansluiting op gemeentelijke organisaties) zijn ingericht, waarbij:

- lasten vaak niet per taak, regeling of kostensoort worden bijgehouden;
- (onderdelen van) taken verschillend door gemeenten kunnen worden ingevuld;
- taken vanuit verschillende inkomstenbronnen (waaronder niet direct voor de hand liggende) kunnen zijn bekostigd (zoals bijvoorbeeld structurele lasten uit de grondexploitatie betalen of andersom);
- specifieke uitkeringen, integratie- en decentralisatieuitkeringen kunnen in de praktijk door gemeenten op verschillende plaatsen worden geboekt (op hoofdfunctie 9 of bij onderdelen waar ze inhoudelijk betrekking op hebben). Vooral bij bredere uitkeringen kunnen gemeenten de middelen op verschillende clusters of clusteronderdelen inzetten;
- toevoegingen en onttrekkingen aan reserves niet bij de desbetreffende clusters worden geboekt, maar op functie 980;
- er sprake kan zijn van het uitbesteden van activiteiten c.q. het samenwerken met andere gemeenten, waarbij de uitvoeringskosten door derden worden gemaakt c.q. geadministreerd (en op bepaalde wijze over de deelnemende partijen kan zijn toegerekend);
- verschillende definities van kosten cq. ‘taken/producten’ worden gehanteerd;
- er mogelijk lasten aanwezig zijn die niet (direct) op de gemeentelijke begroting drukken (waaronder zogenoemde stille lasten);
- structurele niet van incidentele/tijdelijke kostencomponenten worden onderscheiden;
- de kosten van overhead en algemene ondersteuning niet eenduidig worden toegerekend;
- er sprake kan zijn van een breed samengestelde uitvoerende dienst, waarvan ook andere organisatieonderdelen dan die voor één (sub)cluster deel kunnen uitmaken (bijvoorbeeld een sector welzijn voor een combinatie van onderdelen van educatie, zorg en gezondheid, of een dienst ‘handhaving’ die voor verschillende terreinen werkt (reiniging, parkeren, milieu) of publiekszaken met loketten voor zowel Wmo, producten van burgerzaken of vergunningen);
- er verschillend gebruik kan worden gemaakt van Iv3 functies. Met name bij nieuwe functies duurt het enige jaren voordat het gebruik ervan is ingeburgerd, maar ook bij reeds langer bestaande functies zijn er op onderdelen interpretatieverschillen tussen gemeenten over welke onderdelen er op geboekt (moeten) worden. De laatste jaren was er een wisselend gebruik van de functies rond de invoering van de Wmo (o.a. 622), maar ook bij de nieuwe functie voor participatie (623) is dit te verwachten. Extra aandachtspunt hierbij is dat de samenstellende onderdelen uit meerdere clusters afkomstig zijn. Soms creëren gemeenten ook eigen functienummers in hun boekhouding.

Een uitgavenanalyse onder de (steekproef)gemeenten moet ervoor zorgen, dat de uitgaven en inkomsten van gemeenten transparant en tussen gemeenten vergelijkbaar zijn, waarbij ook een relatie wordt gelegd met de eerder verrichte taakanalyse.

Daarmee is de uitgavenanalyse een wezenlijke schakel in het onderzoeksproces. Zonder goed vergelijkbare gegevens en een helder inzicht in de achtergronden/grondslagen kunnen geen betrouwbare analyses worden gemaakt.

3.5.2 Opvragen gegevens op grootboekniveau, verwerking en terugkoppeling

De ervaring met de financiële administraties van gemeenten heeft geleerd dat het minder efficiënt is om bij gemeenten financiële gegevens op te vragen die aansluiten bij vooraf aangegeven (eenduidige) definities. In plaats daarvan zijn door de onderzoekers bij de gemeenten gegevens opgevraagd op gedetailleerd niveau. Naast de Iv3-codering betreft het daarbij met name gegevens op grootboekniveau of daarvan afgeleide

indelingen (met uitsplitsingen van kosten naar taken/regelingen en naar economische categorieën) die gedetailleerdere informatie bevatten dan indelingen naar Iv3-functies.

Voor het beschikbaar krijgen van deze gegevens is een contactpersoon bij de desbetreffende gemeente gezocht en benaderd, in het algemeen een medewerker van de afdeling financiën of planning en control.

Deze gegevens zijn door de onderzoekers zelf verwerkt, met veelvuldige terugkoppelingen op de desbetreffende gemeenten over achtergronden en interpretaties en verzoeken om aanvullende specificaties. Op deze wijze worden de gegevens van verschillende gemeenten zoveel mogelijk op vergelijkbare wijze gerubriceerd naar de relevante onderdelen.

3.5.3 Ondersteunende gegevens

Per cluster of clustercombinatie zijn ter ondersteuning van de uitgaven- en (latere) verschillenanalyse achtergrondgegevens opgevraagd (voor zover die niet landelijk beschikbaar waren) waaronder:

- de kenmerken van het gemeentelijke beleid op de uiteenlopende (onderdelen van) clusters;
- de opzet van de gemeentelijke administratie en organisatie;
- de aanwezigheid van bovenlokale en regionale samenwerkingsverbanden;
- de betekenis van overkoepelende organisatieonderdelen (loketfuncties; ict; p&o e.d.) voor de verschillende clusters;
- het organiseren van ketens van voorzieningen en nieuwe ontwikkelingen daarbij;
- de definitie van bepaalde kostencomponenten (waaronder afschrijvingstermijnen en omslag/rekenrente);
- relevante formatiegegevens;
- algemeen gangbare prestatiegegevens (voor zover niet landelijk algemeen beschikbaar);
- de samenstelling van de aanwezige voorzieningen en de kwaliteit ervan;
- de wijze waarop voorzieningen, kwaliteit en prestaties worden gemeten;
- meerjarenplannen voor onderhoud en vervanging;
- het beleid ten aanzien van ontwikkel- en beheersmatige taken.

3.5.4 Relevante onderzoeksjaren

Bij het verzamelen van de onderzoeksgegevens stonden de jaren 2008 (rekening), 2009 (rekening) en 2010 (begroting) centraal. Waar relevant zijn echter ook gegevens uit oudere jaren in de analyses betrokken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer bepaalde achterliggende trends/factoren reeds in eerdere jaren zijn ingezet en het voor de analyses behulpzaam is om verder in de tijd terug te gaan. Voorbeelden hiervan is de ontwikkeling van de Overige Eigen Inkomsten en in het bijzonder voor wat betreft het onderdeel grondexploitatie of de ontwikkeling van de gemeentelijke lasten aan Kunst.

De financiële gegevens in de periode 2008, 2009 en 2010 stonden aanvankelijk nog sterk onder invloed van de situatie van hoogconjunctuur en een verruiming van de overheidsmiddelen. Vanaf 2010 gaan de gevolgen van de economische stagnatie en bezuinigingen op overheidsmiddelen zich echter manifesteren. Daarom is in het onderzoek bij een aantal clusters ook gevraagd naar door gemeenten verwachte ontwikkelingen ten aanzien van de uitgaven en beschikbare middelen in de komende jaren. Voor sommige clusters kan ten behoeve van de doorlopende analyses naar de tweede fase van het onderzoek daarbij een update van bepaalde basisgegevens naar een geactualiseerde peildatum nodig/wenselijk zijn.

3.5.5 Illustratie betekenis hercoderingen

Het netto-lastenniveau per steekproefgemeente wijkt (na hercodering) af van het netto-lastenniveau op basis van Iv3-gegevens van het CBS. Wanneer de absolute waarde van deze afwijkingen wordt opgeteld en gedeeld door het totale aantal inwoners van de steekproefgemeenten, ontstaat het bedrag per inwoner dat gemiddeld per gemeente is gehercodeerd.

Onderstaande tabel toont per cluster - naast de gemiddelde omvang van het ijkpunt (per inwoner) - dit gemiddelde gehercodeerde bedrag (per inwoner). De gehercodeerde bedragen verschillen per gemeente. Gemeenten kunnen worden ingedeeld naar de mate waarin hercodering een rol speelt. De laatste vijf kolommen van de tabel tonen een indeling van gemeenten (telkens wordt het aandeel van alle gemeenten getoond) naar de mate van hercodering (gebaseerd op de omvang van het gehercodeerde bedrag per gemeente als percentage van het ijkpunt per gemeente)⁵.

5. Exclusief G4.

Tabel 1. Gehercodeerde bedragen in relatie tot het ijkpunt (bedrag per inwoner) en het aandeel van de steekproefgemeenten naar de mate van hercodering per cluster

Cluster	ijkpunt totaal ex. G4 per inw	gemiddeld geher- codeerd bedrag per inw	groep 1 0-5% afwijking %	groep 2 5-15% afwijking %	groep 3 15-25% afwijking %	groep 4 >25% afwijking %	totaal
<i>Algemene ondersteuning</i>	66	130	0%	8%	5%	88%	100%
<i>Bestuursorganen</i>	37	10	13%	19%	21%	48%	100%
<i>Bevolkingszaken</i>	15	3	27%	27%	17%	29%	100%
<i>Openbare orde en veiligheid</i>	71	12					
<i>wv brandweer</i>	59	4	45%	47%	3%	5%	100%
<i>wv overige oov</i>	12	8	14%	29%	20%	37%	100%
<i>Educatie</i>	150	60					
<i>wv onderwijshuisvesting</i>	91	30	11%	33%	20%	35%	100%
<i>wv overige educatie</i>	59	30	20%	24%	19%	37%	100%
<i>Kunst en ontspanning</i>	111	8	25%	33%	14%	27%	100%
<i>Oudheid</i>	9	4	24%	17%	7%	52%	100%
<i>Werk en inkomen</i>	85	31					
<i>wv minimabeleid</i>	13	9	2%	6%	16%	76%	100%
<i>wv overig werk en inkomen</i>	72	22	13%	29%	21%	38%	100%
<i>Maatschappelijke zorg</i>	290	65					
<i>wv Wvg</i>	79	14	15%	32%	29%	24%	100%
<i>wv Hbh</i>	84	19	12%	22%	29%	37%	100%
<i>wv overige zorg</i>	127	32	22%	41%	24%	14%	100%
<i>Wegen en water incl. OV/havens</i>	150	38	28%	35%	10%	27%	100%
<i>Groen</i>	86	11	23%	38%	21%	19%	100%
<i>Riolering</i>	-7	9	7%	11%	5%	77%	100%
<i>Reiniging</i>	-18	13	5%	19%	10%	66%	100%
<i>Fysiek milieu</i>	35	8	32%	27%	16%	24%	100%
<i>VHROSV</i>	51	24	16%	16%	12%	56%	100%

Leesvoorbeeld: voor het cluster Bestuursorganen is de gemiddelde ijkpuntscore per inwoner 37 euro. Voor de steekproefgemeenten is er gemiddeld een bedrag van 10 euro per inwoner verschoven door hercoderingen. Bij 13% van de gemeenten week het gehercodeerde bedrag minder dan 5% af van ten opzichte van de ijkpuntomvang; bij bijna de helft (48%) van de gemeenten week het gehercodeerde bedrag meer dan 25% af ten opzichte van de ijkpuntomvang.

toelichting van de belangrijkste hercoderingen per cluster

In algemene zin betreft het:

- substantiële bedragen voor toevoegingen en onttrekkingen aan reserves (fie 980);

- veel afwijkende boekingen van ondersteunende onderdelen/overhead (cluster algemene ondersteuning). In het onderstaande wordt hier afzonderlijk op ingegaan;
- afwijkende boekingen /inzet DU's;
- inzet middelen participatiebudget op verschillende onderdelen.

Daarnaast zijn er voor uiteenlopende clusters voorbeelden te noemen:

- bestuursorganen: opschonen van de functies 001 en 006 voor toegerekende kosten van apparaatslasten die niet in het ijkpunt thuishoren (apparaatslasten/overheadkosten die aan bestuursorganen worden toegerekend). Het betreft voornamelijk lasten die thuishoren in het cluster Algemene Ondersteuning.
- bevolkingszaken: relatief veel gemeenten boeken netto uitgaven op de Iv3 functie 003 in de sfeer van dienstverlening aan de bevolking vanuit een brede invalshoek. Het betreft dan benamingen zoals Publiekszaken (front-/back-office), Servicecentrum, Gemeentewinkel, Publiekscontacten, Klantcontactcentrum (KCC). Het gaat hierbij om posten/afdelingen met een 'breder' benaming en takenpakket dan alleen bevolkingszaken. In dit verband kunnen bijvoorbeeld alle 'eerste' contacten/vragen van burgers (telefonisch of via balies) worden ontvangen/behandeld voor uiteenlopende taakgebieden, maar ook verdergaande uitvoerende activiteiten. Tegen deze achtergrond worden dan ook regelmatig uitgaven aangetroffen die zijn gerelateerd aan andere functies, zoals functie 002 (algemene lasten hal/receptie stadhuis), 620 (loketten Wmo), functie 822 (vastgoed- en kadastrale registratie) en functie 823 (loket vergunningverlening) e.d.. In voorkomende gevallen kan hierdoor het netto lastenniveau op de functie 003 met enkele tientallen euro's per inwoner te hoog uitvallen;
- OOOV: verschuivingen als gevolg van het hanteren (door gemeenten) van een verzamelnaam zoals "handhaving en toezicht", waaronder niet alleen toezicht in relatie tot sociale veiligheid valt, maar ook toezicht dat betrekking heeft op "schoon en heel", verkeersveiligheid, parkeertoezicht en milieutoezicht. Ook 'leefbaarheid' of 'wijkenpak' zijn verzamelbegrippen, waarachter een scala van activiteiten kan schuilgaan. Hiervoor is navraag gedaan bij gemeenten om vast te stellen bij welk (sub-)cluster de uitgaven vallen;
- Wegen/Water: lasten en baten in de sfeer van Reiniging staan soms verantwoord bij straatreiniging (functie 210). Overigens komt het omgekeerde ook voor. Lasten en baten voor gebiedsontwikkeling (relatie met VHROSV), waarin zowel infrastructurele aspecten een rol spelen als bredere gebiedsontwikkeling plaatsvindt (bijvoorbeeld stationsgebieden). Soms worden lasten van groenonderhoud (bijv., wijkgroen) op functie 210 geboekt of alle lasten van straatreiniging op functie 721.
- Educatie: op functie 480 blijken gemeenten regelmatig lasten van onderwijshuisvesting te boeken, waarbij het om substantiële bedragen kan gaan. Uit Iv3 bestanden van het CBS blijkt overigens dat er gemeenten in Nederland zijn die helemaal geen netto lasten op de betreffende functie voor onderwijshuisvesting hebben staan;
- Groen: uitgaven voor (groene) sportterreinen staan op functie sport (onder accommodaties of algemene posten sport); er zijn in Nederland ook enkele tientallen gemeenten die functie 531 helemaal niet gebruiken;
- Kunst en Oudheid: bij het onderdeel archiefbewaarpplaatsen blijkt dat gemeenten uiteenlopende boekingen hanteren. Soms staan er helemaal geen lasten op functie 541, soms staan ze op meer algemene functies (zoals 002 of in kostenverdeelstaten). Ook zijn er gemeenten die alle lasten van archivering (ook van het lopende archief) op functie 541 boeken;
- Maatschappelijke Zorg: lasten voor voorzieningen gehandicapten worden geboekt op functie 620 of 622, onder andere in de sfeer van uitvoeringslasten. Voor hulp bij het huishouden boeken gemeenten (onderdelen van) deze lasten op functie 620 of 652 (in plaats van 622), onder andere in de sfeer van uitvoeringslasten;
- Werk en Inkomen: toerekenen uitvoeringskosten aan de twee subclusters; toerekenen onderdelen kwijtschelding vanuit andere clusters (Reiniging en Riolerings); afzonderen (uitvoerings)lasten van schuldhelpverlening van andere (uitvoerings)lasten van het cluster.

- Reiniging en Riolering: soms worden lasten of baten in de sfeer van Reiniging of Riolering deels verantwoord in de sfeer van wegen/straatreiniging (functie 210);
- VHROSV-FM: kosten voor gebiedsontwikkeling (binnen het cluster Vhrosv en in relatie tot andere clusters, waaronder met name OEM en Wegen en Water); kosten voor omgevingsbeheer van andere kosten; onderscheiden van kosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor milieu (respectievelijk bouwen en ruimtelijke ordening) van die voor andere vergunningen en toezichtsactiviteiten (met name bij gemeenten die integrale toezicht en handhaving doen: milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, APV en Drank- en Horecawet).

de betekenis van de nadere toedeling van de kosten van algemene ondersteuning

Bij de bovengenoemde hercoderingen per cluster speelt ook de toedeling van lasten/baten vanuit het cluster algemene ondersteuning een belangrijke rol. Gemeenten gaan erg verschillend om met het gebruik van een aantal algemene Iv3-functies, met name 002, 005, 922, 930, 940 en 960.

Een deel van de netto lasten op deze functies behoort tot het cluster algemene ondersteuning⁶, maar gemeenten boeken daarnaast ook allerlei andere inhoudelijke en administratieve lasten en baten op deze functies⁷, waarbij het tussen gemeenten om sterk uiteenlopende netto lastenniveaus kan gaan.

Daarnaast geldt voor de functie 980 dat gemeenten vanuit de voorschriften hier alle onttrekkingen en toevoegingen aan reserves dienen te boeken, ongeacht het taakgebied.

Door deze boekingsverschillen zijn er substantiële verschillen tussen gemeenten onderling relevant. Zonder hercodering hiervan zijn gemeenten is er geen onderling goed vergelijkbaar beeld per cluster te verkrijgen. Tegen deze achtergrond is er dan ook veel hercodeerwerk gemoeid vanuit deze functies van het cluster algemene ondersteuning.

De werkwijze die daarbij wordt gehanteerd is dat lasten en baten voor andere clusters, die door gemeenten worden geboekt op functies die normaliter voor algemene ondersteuning worden gebruikt (zoals 002, 005, 922, 930, 940, 960 en 980)⁸, zoveel mogelijk rechtstreeks worden gehercodeerd naar het inhoudelijke cluster waarop deze wel betrekking hebben. Het betreft met name specifieke kosten, toevoegingen/onttrekkingen aan reserves en samenwerkingsverbanden die met gemeentelijke taken samenhangen. Daartoe zijn ook regelmatig aanvullende (specificerende) vragen aan steekproefgemeenten gesteld.

De bedragen die niet rechtstreeks aan inhoudelijke clusters zijn toebedeeld⁹ worden vergeleken met de ijkpuntsscore voor algemene ondersteuning. Het (positieve of negatieve) algemene verschil dat op deze wijze na de rechtstreekse hercoderingen resteert, wordt verdeeld naar rato van de ijkpuntsscores van de uitgavenclusters¹⁰.

6. Zoals enkele algemene onderdelen van het bestuursapparaat (gemeentesecretaris, (concern)financiën en P&O, algemene voorlichting/communicatie, belastingdienst).

7. Het betreft ook regelmatig lasten die niet (geheel) zijn verdeeld via kostenplaatsen (zoals huisvesting, financiële administratie, bepaalde projecten, algemene personele kosten, e.d.).

8. Door gemeenten worden ook andere functies gebruikt waarop lasten en baten met betrekking tot algemene ondersteuning worden geboekt.

9. Inclusief algemene reserves.

10. Daarbij blijft het cluster Bestuursorganen buiten beschouwing en worden de clusters Reiniging en Riolering op gemiddeld bruto lastenniveau meegenomen.

3.6 Stap 4: Analyse achtergronden verschillen tussen (ontwikkelingen) lastenniveaus en ijkpunt gemeentefonds voor individuele en groepen van gemeenten

3.6.1 Vergelijking (ontwikkeling) netto uitgaven en ijkpuntscores gemeentefonds per (sub)cluster

De in kaart gebrachte (ontwikkelingen van de) netto uitgaven en de ijkpuntscores zijn per (sub)ijkpunt met elkaar geconfronteerd. Op grond hiervan is vastgesteld in hoeverre er sprake is van afwijkende ontwikkelingen hiertussen:

- op macroniveau voor alle gemeenten tezamen;
- voor groepen (typen) van gemeenten, onderscheiden naar structuurkenmerken (zoals omvang, stedelijkheid of meerkernigheid, sociale structuur);
- voor individuele gemeenten.

Niet alleen zijn afwijkingen op macro niveau geconstateerd, maar ook voor individuele gemeenten en voor typen van gemeenten. Daarbij is nagegaan of de afwijkingen samengaan met een algemene landelijke trend, in het bijzonder bij bepaalde typen gemeenten (bijvoorbeeld meer kostenstijgingen bij kleinere gemeenten als gevolg van het toenemen van de inzet van beroepskrachten in plaats van vrijwilligers bij de brandweer) of een meer individueel gemeentegebonden karakter hebben.

3.6.2 Inzoomen op relevante achtergronden bij afwijkingen

Bij de aangetroffen afwijkingen is nader ingezoomd op de belangrijkste achterliggende ontwikkelingen:

- betreft het tijdelijke afwijkingen of meer structurele afwijkingen;
- zijn het afwijkingen die zich (bij bepaalde typen gemeenten) met name in bepaalde soorten taken voordoen, bijvoorbeeld ontwikkel- versus beheersmatige taken; lokale versus bovenlokale/regionale taken, preventieve versus repressieve taken?
- externe factoren als gevolg van kostenverhogende productie-omstandigheden: slappe bodem, centrumfuncties, bebouwingsstructuur, aandachtsgroepen;
- zijn er aanwijzingen dat het effecten zijn van een algemene exogene aard, bijvoorbeeld een sterke stijging van grondstoffenprijzen, een wijziging van de rentevoet met effecten op kapitaallasten. Of is er sprake van een verschillende uitwerking van relevante structuurkenmerken voor typen van gemeenten in het verlengde van bestaande, gewijzigde of nieuwe wet- en regelgeving?
- betreft het vooral effecten die in de sfeer van het eigen beleid van gemeenten liggen, bijvoorbeeld een keuze voor een ruimer voorzieningenniveau dan voorheen. Hierbij wordt niet alleen naar afzonderlijke voorzieningen gekeken, maar ook naar pakketten van voorzieningen (aandacht voor samenhang);
- speelt kostenefficiëntie een rol, bijvoorbeeld als gevolg van technische ontwikkelingen (nieuwe hulpmiddelen/technieken) of van organisatorische ontwikkelingen (bijvoorbeeld samenwerking of efficiëntere werkprocessen). Dit is vooral relevant bij clusters waar er sprake is van eigen uitvoerende organisatieonderdelen, bijvoorbeeld gerelateerd aan het gebruik van nieuwe werkwijzen/technieken/ICT, een eenvoudige regelgeving; het gecombineerd en in samenhang uitvoeren van taken (relatie met loketten); keuzes ten aanzien van in-/uitbesteden en intergemeentelijke/regionale samenwerking en de rol van centrumgemeenten daarbij;
- de relevantie van schaalfactoren (mede in relatie tot vormen van samenwerking);

- gaan afwijkingen samen met verschillen in geleverde output, prestaties en kwaliteit (voor zover meetbaar);
- is er sprake van een relatie (compensatie; cumulatie) tussen samenhangende clusters. Daarbij is vooral gelet op samenhangende ketens van voorzieningen (van preventie tot zorg; van bevorderen maatschappelijke participatie tot ondersteuning en opvang; van voorwaardenscheppend tot ‘zelf doen’ en corrigerend).
- de betekenis van andere inkomstenbronnen buiten het gemeentefonds voor het niveau van de uitgaven (kip-ei effecten), bijvoorbeeld in de sfeer van specifieke uitkeringen of de OEM;
- aandacht voor nieuwe ontwikkelingen en voortrekkers daarbij (pioniersrol) of effecten van mogelijke onderhoudsachterstanden. De mate van kostendekkendheid van gemeentelijke heffingen/tarieven;
- situaties van snelle groei of krimp.

Bijlage C bevat een checklist met meer algemene en meer clusterspecifieke aandachtspunten die bij de verschillenanalyse zijn gehanteerd.

3.6.3 Het leggen van een plausibele relatie tussen structuurindicatoren en de ontwikkeling van financiële behoeften van gemeenten (verdelingsaspecten)

De verschillenanalyse was er op gericht om relevant bevonden achtergronden van exogene factoren per cluster zo goed als mogelijk te relateren aan plausibele relaties met structuurindicatoren. Daarbij zijn voor zover relevant ook bestaande integratie- en decentralisatieuitkeringen betrokken. In relevante gevallen zullen deze uitkeringen in nieuwe indicatoren moeten worden uitgedrukt.

Daarnaast is ook de toereikendheid van de huidige (sub)clusterindeling van het gemeentefonds beoordeeld. Belangrijke ingrediënten voor deze oordeelvorming zijn: de betekenis van recente of voorgenomen wijzigingen in beleid en wetgeving; decentralisatieoperaties met ingrijpende gevolgen voor de samenstelling van bestaande clusters; tijdens de uitgaven- en verschillenanalyse gevonden samenhangen.

In hoofdstuk 4 wordt een overzicht gepresenteerd van de bevindingen ten aanzien van verdeling (volume) en de clusterindeling.

3.7 Voortgangsberichten en begeleidingscommissies onderzoek

Voor de verschillende clustercombinaties zijn afzonderlijke begeleidingscommissies ingesteld. Deze commissies zijn – naast vertegenwoordigers van de beheerders van het gemeentefonds (BZK en Financiën – met name samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken departementen, de VNG en de Rfv.

Elk van de begeleidingscommissies heeft drie tot zes keer vergaderd over de voortgang en de tussentijdse resultaten van het onderzoek aan de hand van voortgangsberichten. Tijdens deze vergaderingen zijn alle stappen van het onderzoeksproces en de bevindingen van de eerste fase doorgesproken. Ook heeft er een schriftelijke terugkoppeling plaatsgevonden van de laatste bijgestelde versies van de voortgangsberichten na de regiodagen.

4 Uitkomsten eerste fase

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de eerste fase gepresenteerd.

Daarbij worden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

1. de volumes van lasten en baten per cluster in vergelijking met de bijbehorende financiële ijkpunten van het gemeentefonds (paragraaf 4.2);
2. bevindingen per cluster voor de oordeelsvorming over de inrichting van de tweede fase van het onderzoek (paragraaf 4.3);
3. clusteroverstijgende bevindingen (paragraaf 4.4).

4.2 Volumes van lasten en baten in vergelijking met de ijkpuntscores gemeentefonds

4.2.1 Overzichtstabel

In het onderstaande wordt een overzicht gepresenteerd van de per (sub)cluster gevonden volumes van het saldo van lasten en baten. Deze worden vergeleken met de bijbehorende huidige ijkpuntscores van het gemeentefonds¹¹.

De volumes zijn benaderd op basis van de ophoging van de gegevens voor de onderzoeksgemeenten. In eerste instantie is dit gedaan via de volumes van de ijkpuntscores van de onderzoeksgemeenten, ingedeeld in inwonergrootteklassen, in vergelijking met die van de overige gemeenten.

Waar mogelijk is ook gebruik gemaakt van de desbetreffende CBS/Iv3-gegevens.

Benadrukt moet worden dat het om een eerste, indicatieve indicaties gaat, die in de tweede fase van het onderzoek (mede op basis van besluitvorming) kunnen worden bijgesteld.

Met name voor de clusters met een sterke dynamiek in de omvang en de samenstelling van de lasten is er sprake van een bepaalde bandbreedte in het berekende totaalniveau. Deze bandbreedte is het gevolg van de ontwikkeling van lasten en baten voor gebiedsgerichte ontwikkeling en grote projecten, de relatie met specifieke uitkeringen, omvangrijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en de uitwerking van decentralisatieuitkeringen. Dit doet zich vooral voor bij de clusters:

- wegen en water en Vhrosv (grote infrastructurele projecten; gebiedsontwikkeling; toevoegingen en onttrekkingen reserves);
- zorg (werking decentralisatie-uitkeringen; (beoogde) dynamiek vanuit Wmo en decentralisaties);
- werk en inkomen (relatie met omvangrijke specifieke uitkeringen).

11. Inclusief OEM-opslag.

Tabel 2. Vergelijking ijkpunt met lastenniveau (in euro's per inwoner) (incl. G4).

<i>cluster</i>	<i>ijkpunt totaal incl. G4 per inw</i>	<i>totale lasten niveau per inw</i>	<i>verschil per inw</i>
<i>Bestuursorganen</i>	33	37	4
<i>Bevolkingszaken</i>	16	23	8
<i>Openbare orde en veiligheid</i>			
<i>ww brandweer</i>	66	69	3
<i>ww overige oov</i>	13	25	12
<i>Educatie</i>			
<i>ww onderwijshuisvesting</i>	94	85	-9
<i>ww overige educatie</i>	61	51	-10
<i>Kunst en Oudheid</i>	31	60	29
<i>Ontspanning</i>	98	107	10
<i>Werk en inkomen</i>			
<i>ww minimabeleid</i>	15	35	20
<i>ww overig werk en inkomen</i>	82	96 à 101	14 à 19
<i>Maatschappelijke zorg</i>			
<i>ww Wvg+Hbh</i>	165	148 à 155	-10 à -17
<i>ww overige zorg</i>	143	145 à 151	2 à 8
<i>Wegen en water</i>	156	172 à 177	16 à 21
<i>Groen</i>	87	100	13
<i>Riolering</i>	-6	-3	3
<i>Reiniging</i>	-18	-9	9
<i>Fysiek milieu</i>	36	32	-4
<i>VHROSV</i>	58	71 à 77	13 à 19
<i>vaste bedragen G4</i>	40		

4.2.2 Algemene bevindingen bij de overzichtstabel

geen omvangrijke scheefheid vanuit verstorende werking verdeelmodel

Uit de tabel is op te maken dat het verschil tussen de lasten en de bijbehorende ijkpunten tussen de onderscheiden clusters varieert.

Er zijn clusters waarvoor de afwijking minder dan 5 euro per inwoner bedraagt en er zijn clusters waarvoor de afwijking veel groter is. Daarnaast zijn er clusters waarvoor de afwijking nog nader moet worden bepaald (in verband met de bovengenoemde bandbreedtes bij ophoging).

Ondanks deze verschillen is de conclusie dat er niet zoals begin jaren negentig sprake is van een omvangrijke scheefgroei vanuit de werking van het verdeelsysteem, aangezien de afwijkingen:

- samenhangen met nieuwe recente ontwikkelingen die aan het uitkristalliseren zijn (en dan zowel binnen als buiten het gemeentefonds, zoals ten aanzien van de decentralisatieuitkeringen, specifieke uitkeringen en nieuwe wettelijke regelingen, zoals de Wmo en de Wro);
- niet over de hele linie voor bepaalde typen gemeenten relevant zijn.

Daarnaast is er ook sprake van een bepaalde ontwikkeling aan de inkomstenkant, waar in paragraaf 4.2.3 op wordt ingegaan.

Er is veeleer sprake van de wenselijkheid van ‘groot onderhoud’ vanuit een aantal relevante ontwikkelingen. In het vervolg wordt aangegeven waar afwijkingen in algemene zin mee samenhangen. In paragraaf 4.3 komen de bevindingen per cluster aan de orde.

wet- en regelgeving en algemeen aanvaarde normen

Bij bepaalde clusters zien we de gevolgen van bepaalde wet- en regelgeving uit de afgelopen jaren met gevolgen voor de financiële middelen binnen en buiten het gemeentefonds (zoals bij Vhrosv, Maatschappelijke zorg, Overig Werk en inkomen).

Overigens is wet- en regelgeving niet altijd de meest bepalende achtergrond voor het doen van (extra) uitgaven. Binnen bepaalde clusters met afwijkingen tussen uitgaven en ijkpuntformules is er minder sprake van (nieuwe) wetgeving, maar meer van algemeen geaccepteerd beleid. Een belangrijk voorbeeld is het cluster Wegen en water: gemeenten leveren infrastructuur en onderhouden deze zonder dat er sprake is van sturende wettelijke regelingen, maar omdat het van oudsher een belangrijke gemeentelijke taak is.

betekenis schaal

Bij clusters met relatief veel uitvoeringskosten en organisatiekeuzes kunnen schaafeffecten en de wijze waarop daar (door samenwerking) mee wordt omgegaan van invloed zijn op het niveau van de kosten in vergelijking met de bijbehorende clusterformule. Dit zien we bijvoorbeeld bij de invulling van het omgevingsbeheer binnen de clusters Vhrosv en Fysiek milieu en bij het organiseren van de uitvoering in de sfeer van Werk en inkomen.

Een bijzonder aandachtspunt zijn ook de lastenverschillen bij het cluster Openbare orde en veiligheid tussen grote en kleinere gemeenten vanuit het al dan niet werken met vrijwilligers bij de brandweer en bij Vhrosv vanuit de kosten van (de actualisering van) bestemmingsplannen bij kleinere gemeenten.

Bij de grotere gemeenten zien we een ontwikkeling naar vormen van wijkgericht werken, waarbij kosten vanuit verschillende clusters een rol spelen (Maatschappelijke zorg, Openbare orde en veiligheid en Wegen en water).

keuzevrijheden en conjunctuur

Bij clusters met veel keuzevrijheden die zich vooral uiten in verschillende omvang/uitingsvormen van de geleverde voorzieningen (bijvoorbeeld bij voorzieningen van groen, ontspanning of kunst), zien we dat er altijd wel sprake is van een bepaald voorzieningenniveau, maar dat er daarnaast sprake is van een grote variatie afhankelijk van eigen keuzes van gemeenten. Bij dit soort voorzieningen zien we ook dat ze deels conjunctuurgebonden zijn: wanneer er sprake is van een verruiming van de beschikbare middelen (zoals in de periode tot 2009) zien we de uitgaven groeien. Worden de middelen door gewijzigde economische omstandigheden krappert, zoals nu het geval is, dan geven veel gemeenten aan er op te gaan bezuinigen.

Vergelijkbare schommelingen zien we bij de netto-inkomsten uit (actieve) grondexploitaties, die in de loop van het afgelopen decennium gemiddeld voor alle gemeenten geleidelijk toenamen, maar nu sterk onder druk staan.

Bij het minimale beleid kan worden geconstateerd dat de gemeenten dit beleid anders invullen dan binnen het gemeentefonds wordt gehonoreerd. Aanzienlijke uitnames uit het gemeentefonds, gericht op de beperking van het minima- of armoedebeleid bij gemeenten, zijn niet samengegaan met lagere uitgaven door gemeenten. Ook bij de voorgenomen bezuinigingen voor de komende jaren geven gemeenten aan dat dit beleidsveld daarbij niet vooraan staat.

maatschappelijke dynamiek

Bij bepaalde clusters is er sprake van een bepaalde maatschappelijke dynamiek, die van invloed is op kostenverschillen. Een voorbeeld is het subcluster Overige openbare orde en veiligheid waarbinnen gemeenten reageren op onveilige situaties of gebeurtenissen door de introductie van cameratoezicht en allerlei vormen van toezicht in de openbare ruimte tegen de achtergrond van een breed gewenste invulling van deze (preventieve) rol en een geleidelijke verschuiving in de rolverdeling met de politie.

Een sterke maatschappelijke dynamiek kan ook tot uitdrukking komen in gewenste verschuivingen binnen het beleid, zoals de nadruk op preventieve maatregelen of de ‘kanteling’ van het beleid onder impuls van de Wmo. De beoordeling van de lasten dient daarbij plaats te vinden vanuit de brede context van ‘ketens’ van voorzieningen, die zowel vanuit de algemene middelen als vanuit specifieke uitkeringen of Awbz-middelen kunnen worden bekostigd: slaan de lasten en voordelen van beleidsmaatregelen bij één en dezelfde verantwoordelijke ketenpartner neer of bij verschillende? Indien het laatste het geval is, leveren dan de wijze van bekostiging en het samenspel van gemeentefonds en andere financiële middelen wel de juiste financiële prikkels op?

Daarnaast is er sprake van een bepaalde dynamiek vanuit veranderingen in de financiële stromen buiten het gemeentefonds.

Zo zien we de gevolgen van de in de afgelopen jaren nieuw vormgegeven specifieke uitkeringen voor Werk en Inkomen (in de vorm van uitkeringslasten die uit de algemene middelen worden gedekt) en vanuit de veranderingen in de wijze van bekostiging (direct naar de scholen) van onderwijsbegeleiding (lagere uitgaven van gemeenten ten laste van de algemene middelen).

ontwikkeltaken

In het onderzoek is op onderdelen getracht om de lasten in verband met de ontwikkeltaken te onderscheiden van de lasten voor beheer. De relevantie van ontwikkeltaken is vooral gebleken bij de clusters Wegen en Water (omvangrijke infrastructurele projecten), bij Vhrosv (gebiedsgerichte ontwikkeling, waaronder die in verband met stedelijke vernieuwing) en bij de resultaten van de grondexploitaties (onderdeel OEM).

Daarbij is gebleken dat de ontwikkeltaken niet gelijk over typen gemeenten zijn gespreid, maar verband houden met omvang en te realiseren (regionale) voorzieningen.

Binnen de OEM zijn ook de uitgaven voor Economisch Beleid onderscheiden. Daar zien we dat deze hoger liggen bij grotere (centrum-)gemeenten dan bij kleinere.

samenhangen en ketens

In het onderzoek was er veel aandacht voor de betekenis van samenhang en ketens tussen en binnen clusters (waarbij het om breed samengestelde clusters moet gaan) voor de analyse van huidige en toekomstige lasten. In het algemeen geldt dat voor de inrichting van fase 2 (en het verdere onderhoud van het verdeelstelsel van het gemeentefonds) vooral de clusters relevant zijn waarvoor er vanuit een perspectief van maatschappelijke doelmatigheid sprake is van een bevolkingsgerichte dynamiek in combinatie met beoogde verschuivingen in

het beleid. Belangrijke algemene bevinding is dat de gerichtheid op meer preventieve maatregelen aan het begin van een keten voordelen met zich brengt voor latere schakels in de keten die vaak duurdere maatregelen vereisen ('voorkomen is beter dan genezen').

Daarbij gaat het in het bijzonder om de volgende ketens en samenhangen (zie ook paragraaf 4.4.4):

- op het gebied van (preventieve) zorg: verschillende te onderscheiden aandachtsgroepen binnen maatschappelijke zorg, werk en inkomen (participatie, inkomensondersteuning) en overige openbare orde en veiligheid;
- op het gebied van jeugd: educatie, (preventieve) zorg, ontspanning (sport; vormingswerk); werk en inkomen, overige openbare orde en veiligheid;
- op het gebied van leefbaarheid: Vhrosv, zorg en overige openbare orde en veiligheid (wijkgericht werken; sociale insteek bij stedelijke vernieuwing);
- op het gebied van werk en inkomen: educatie, participatie en arbeidsmarkt met een beperktere rol van het gemeentefonds in relatie tot de doeluitkering voor Werk en Inkomen;
- (regionale) planvorming, ontwikkeling en beheer.

Bij de andere clusters zijn ook wel samenhangen geconstateerd, maar voor de inrichting van de tweede fase zijn die minder relevant gebleken, met uitzondering van die ten aanzien de relatie tussen ontwikkeling en beheer.

wijze van financiering

Ook de wijze van financiering kan van invloed zijn op gevonden lastenverschillen (zoals bij Wegen en water en Onderwijshuisvesting). Voorbeelden zijn de effecten van de bekostiging uit de lopende middelen dan wel uit investeringen en de bij investeringen gehanteerde afschrijvingstermijnen en rentepercentages.

kwaliteit van de voorzieningen

Ten slotte kan ook een bepaalde geleverde kwaliteit van invloed zijn op de (ontwikkeling van de) lasten en op lastenverschillen. Bij een aantal clusters is voor deze relatie speciale aandacht gevraagd, zoals bij de onderhoudssituatie van de scholen in relatie tot het gevonden lastenniveau. Daarbij is gebleken dat er ook bij een lager lastenniveau dan de ijkpuntformule gemiddeld genomen niet sprake is van achterstallig bouwtechnisch onderhoud aan schoolgebouwen en dat het verschil samenhangt met de vormgeving van het huidige ijkpunt.

4.2.3 OZB en OEM en de uitgavenclusters

Bij de inkomstenclusters OEM en OZB zien we hogere inkomsten dan waarmee bij de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Zowel de netto baten bij OEM als bij OZB liggen gemiddeld substantieel boven de huidige ijkpunten OEM en OZB.

Tussen inwonergroottegroepen varieert het gemiddelde netto batenniveau bij OEM¹² volgens de begrotingen 2010 relatief niet sterk tussen inwonergroottegroepen en ligt het niveau ruwweg tweemaal zo hoog als de huidige ijkpuntformule OEM.

Bij de OZB loopt het verschil met het huidige ijkpunt gemiddeld sterk op tussen de inwonergroottegroepen. Grotere gemeenten, c.q. gemeenten met een sterkere centrumfunctie, heffen gemiddeld meer extra OZB

12. Exclusief economische zaken en grondexploitatie.

boven het ijkpunt dan kleinere gemeenten. Daarbij kan worden geconstateerd dat dit verschil geleidelijk in de jaren tot aan 2010 is ontstaan.

Dit verschil in inkomsten vanuit de OZB tussen kleinere en grotere gemeenten gaat uiteraard ook gepaard met verschillen in het doen van uitgaven tussen kleinere en grotere gemeenten.

Daarbij zien we dat grotere gemeenten in de afgelopen jaren duidelijk meer dan kleinere gemeenten zijn gaan uitgeven bij de clusters Kunst en Oudheid.

4.3 Bevindingen per cluster voor de oordeelsvorming over de inrichting van de tweede fase van het onderzoek

4.3.1 Inleiding

objectivering als basis voor bestuurlijke oordeelsvorming

De bevindingen van de eerste fase bestaan vooral uit het objectiveren van de belangrijkste ingrediënten die moeten worden meegewogen in de bestuurlijke oordeelsvorming over het vervoltraject. De geboden inzichten in de feiten en relevante achtergronden bieden een belangrijke basis voor de nadere besluitvorming over de relevantie en richting van de vervolfase.

beoordeling volume en verdeling

De beoordeling heeft betrekking op aspecten van:

- de verdeling binnen een cluster: zijn er aanwijzingen dat de verdeling van het volume over de uiteenlopende typen gemeenten binnen een cluster moet worden gewijzigd?
- het volume per cluster (welk aandeel neemt elk cluster in binnen het gelijkblijvende randtotaal): zijn er aanwijzingen dat het huidige volume waarmee in de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden moet veranderen;
- de relatie tussen deze twee: in hoeverre leidt het aanpassen van het volume tot een aanpassing van de verdeling? Hierbij dient te worden opgemerkt dat nadere keuzes voor een andere inzet van volumes tussen de clusters (zowel tussen uitgavenclusters als in relatie tot de inkomstenclusters) in veel gevallen ook een herverdeling tussen typen gemeenten met zich zal brengen, aangezien de verdeling tussen de clusters uiteenloopt.

relatie tussen netto lasten en inkomsten

Bij de beoordeling dient rekening te worden gehouden met de relatie tussen afwijkende lastenpatronen en eigen inkomstenpatronen. Hogere (of lagere) lasten die gepaard gaan met hogere (lagere) eigen inkomsten dienen in samenhang te worden beoordeeld (maken hogere eigen inkomsten keuzes voor hogere uitgaven mogelijk of zijn hogere inkomsten noodzakelijk om hogere uitgaven te bekostigen).

relevante uitgangspunten voor beoordeling

Bij de bestuurlijke beoordeling ten aanzien van volume en verdeling dienen de volgende aspecten te worden betrokken, waarbij er sprake is van een verschil in hardheid waarmee de feitelijke lastenpatronen worden beïnvloed door de uiteenlopende aspecten;

- effecten van wet- en regelgeving op uitgavenpatronen. Dit betreft veelal tamelijk ‘harde’ elementen die voor gemeenten weinig beïnvloedbaar zijn;
- algemeen geaccepteerde normen voor die clusters die minder onder de directe invloed van wet- en regelgeving staan (maar als belangrijke taken van gemeenten worden gezien);
- gewenste maatschappelijke ontwikkelingen/opgaven, bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in bestuurlijke afspraken of convenanten of vanuit het regeer- en bestuursakkoord (waaronder decentralisaties);
- effecten van voorgenomen bezuinigingen die nog moeten/kunnen worden gerealiseerd;
- effecten van mogelijke technische ontwikkelingen of een andere organisatie van de uitvoering van taken (bijvoorbeeld samenwerking tussen gemeenten);
- aspecten van dynamiek: tijdelijke versus structurele effecten, schommelingen in rentestanden, snelle groei of krimp e.d.;
- de relevantie van de achterliggende economische ontwikkeling (periodes van ruimere of krappere beschikbaarheid van algemene middelen);
- de globaliteit van het verdeelstelsel. Er moet voor worden gewaakt dat de verdeling onnodig gedetailleerd wordt, zeker waar het per saldo om beperkte financiële effecten voor individuele gemeenten gaat;
- de inpassing van decentralisatieuitkeringen met een relevant bevonden takenpakket;
- de relatie met middelenstromen buiten het gemeentefonds (specifieke uitkeringen, grondexploitaties, leges, Awbz e.a.
- de gewenste samenhang tussen de clusters, waarbij de huidige en gewenste wijze van verdelen in samenhang worden beoordeeld.

In het vervolg van deze paragraaf worden per cluster de belangrijkste bevindingen uit de eerste fase geformuleerd.

Daarbij worden de aanvullende bevindingen voor de vier grote steden (G4) steeds apart belicht. Dit is mede van belang voor het nader analyseren van de betekenis van de vaste bedragen van deze steden.

Bij het formuleren van de bevindingen is steeds nagegaan in hoeverre het beeld van de G4 afwijkt van de situatie die reeds bij de andere gemeenten in kaart is gebracht. Daartoe is de afwijking van de feitelijke netto uitgaven van de G4 ten opzichte van het eigen ijkpunt vergeleken met de afwijkingen die zijn aangetroffen bij andere onderzoeksgemeenten (waaronder gemeenten uit de klankbordgroep), rekening houdend met structuurverschillen die in de ijkpunten van het gemeentefonds zijn verwerkt.

Met behulp van de afwijkende beelden kan voor de G4 worden ingezoomd op de betekenis van het vaste bedrag. Op welke clusters is er wel of niet sprake van extra lasten van de G4?

4.3.2 Bestuursorganen

volume

- de feitelijke lasten liggen ongeveer op het niveau van het ijkpunt en zijn in beperkte mate beïnvloedbaar (vergoedingen bestuursorganen). Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat het niveau van het huidige ijkpunt gewijzigd zou moeten worden vanuit situaties van ‘sober en doelmatig’ in de verschillende inwonergroottes. Huidige lagere uitgavenniveaus bij individuele gemeenten worden voornamelijk door tijdelijke factoren (aantal leden dagelijks bestuur/omvang wachtgeld) verklaard;

verdeling

- geen reden voor aanpassing verdeling over typen gemeenten;
- wel is er aanleiding voor vereenvoudiging van de verdeling (onder andere ten aanzien van de positieve en negatieve gewichten van klantenpotentiëlen en OAD).

overig

- zowel vanuit de boekingen als mogelijke keuzeverschillen ten aanzien van de (omvang van de) griffie is er sprake van een samenhang/uitwisseling met het cluster Algemene ondersteuning.

G4

De technische vormgeving van het ijkpunt werkt onnodig in het nadeel van enkele G4 gemeenten.

Twee van de G4 gemeenten hebben duidelijk hogere lasten, die vooral samenhangen samen met de keuze voor stadsdelen/deelgemeenten met eigen bestuursorganen.

4.3.3 Bevolkingszaken

volume

- de feitelijke lasten liggen gemiddeld boven het niveau van het ijkpunt. Binnen de verschillende groottegroepen zijn er gemeenten met lasten op het niveau van de ijkpuntscore en waarvoor geen achterblijvend voorzieningen niveau is geconstateerd (wachtijden, openingstijden, aantal uitgiftelocaties, klanttevredenheid). Het niveau van het ijkpunt sluit daarmee aan op situaties van sober en doelmatig.

verdeling

- er zijn geen aanknopingspunten gevonden dat de vorm van de verdeelformule aangepast dient te worden.

overig

- het hanteren van maximale legestarieven bevordert niet het hanteren van transparante kostentoerekeningen gebaseerd op werkelijke tijdsbesteding. Veel gemeenten passen automatisch het maximum toegestane tarief toe, zonder dat de feitelijke kosten goed in beeld (hoeven te) komen.
- een heldere afbakening van de kosten wordt steeds meer bemoeilijkt door de toenemende vervlechting van kosten met bredere aspecten van dienstverlening aan het publiek: publieksbalie/service-balie, hal stadhuis, portiers, KCC, front-office-loketten voor meerdere taakgebieden. Dit is een brede maatschappelijke tendens, gericht op het leveren van geïntegreerde dienstverlening aan de burger. Tegen deze achtergrond is er aandacht vereist (o.a. in het periodiek onderhoud van het gemeentefonds) voor de relatie met het cluster Algemene Ondersteuning en andere cluster met balies/loketten.

G4

In het ijkpunt is rekening gehouden met de honorering van een extra taak voor één van de G4 gemeenten ten aanzien van Nederlanders in het buitenland.

Bij één van de G4 gemeenten ligt het lastenniveau relatief lager dan bij andere onderzoeksgemeenten. Bij de andere 3 ligt het niveau duidelijk hoger. Het hogere lastenniveau hangt vooral samen met het voorzieningen-niveau (uitgiftelocaties per wijk/stadsdeel/deelgemeente) en in beperkte mate met enkele verzwarende omstandigheden, namelijk:

- extra lasten bij het controleren van het GBA, waarbij zowel bevolkingssamenstelling als onduidelijkheden op de woningmarkt een rol spelen (veel onduidelijke/illegale woonadressen/-situaties en veel doorstroming);
- extra lasten in verband met naturalisatie en immigratie tegen de achtergrond van het relatief grote aandeel minderheden (en een groot aantal nationaliteiten) en de aantrekkingskracht voor illegaliteit van grote steden.

4.3.4 Brandweer en rampenbestrijding

volume

De netto lasten van gemeenten aan Brandweer en Rampenbestrijding liggen in alle typen gemeenten boven het niveau van het huidige ijkpunt (gemiddeld ruim 5 euro per inwoner voor alle groottegroepen) met een extra verschil voor de kleinste, minst verstedelijkte gemeenten, waar er van oudsher relatief de meeste vrijwilligers waren.

Het betreft hierbij een voortzetting van de trend die ook bij de laatste herijking in 2005 is waargenomen.

De lastenstijging is gekoppeld aan een verdere professionaliseringsslag die een hogere kwaliteit met zich brengt. Deze ontwikkeling is mede gebaseerd op eerder opgestelde leidraden/handreikingen en de maatschappelijke druk (mede als gevolg van een aantal rampen). De kwaliteitsverhoging wordt ook met de introductie van de Wet Veiligheidsregio's en gestimuleerde regionalisering naar Veiligheidsregio's nagestreefd. De lastenstijging als gevolg van de kwaliteitsverhoging treedt in versterkte mate op bij kleinere gemeenten met nu nog relatief lagere lasten ('beentje bijtrekken'). Lagere uitgavenniveaus hebben derhalve vooral te maken met achterblijvende kwaliteit en niet met een niveau van sober en doelmatig. Uitgaande van de wenselijkheid van de kwaliteitsverhoging wijst dit op een opwaartse bijstelling van het volume van dit ijkpunt.

Overigens blijkt dat kwaliteitsverhogingen zich zowel voordoen in geregionaliseerde regio's als in niet geregionaliseerde regio's. De structurele kostenstijgingen hangen niet direct samen met het regionaliseringsproces 'sec' (de pure verandering van het organisatie-model), maar meer met de hiervoor geschetste trend van kwaliteitsverhogingen.

Het volumevraagstuk bij het cluster Brandweer- en Rampenbestrijding dient mede te worden beschouwd vanuit de ontwikkelingen van het volume in de BDUR.

verdeling

Het feit dat de netto lasten voor de kleinste, minst verstedelijkte gemeenten relatief meer afwijken van het huidige ijkpunt dan voor andere groepen gemeenten duidt ook op een scheefheid in de verdeling.

Bij een eventuele herziening van de verdeling binnen het gemeentefonds zal ook de relatie met de verdeling van de middelen in de BDUR in de beschouwingen moeten worden betrokken (inclusief de beleidsintenties ten aanzien van deze uitkering), aangezien de middelen een complementair karakter hebben en de rol van veiligheidsregio's steeds groter wordt door de voortschrijdende regionalisering van brandweerorganisaties.

overig: afnemende zichtbaarheid kostenverschillen tussen typen gemeenten

De trend van een voortschrijdende regionalisering, mogelijk versterkt door het wetsvoorstel om de regionalisering van de gemeentelijke brandweerorganisaties verplicht te stellen, kan er toe leiden dat de zichtbaarheid van intergemeentelijke kostenverschillen steeds verder afneemt. De vraag hoe regio's de bijdragen aan inliggende gemeenten doorberekenen gaat dan steeds meer bepalen welke lastenverschillen er zichtbaar zijn tussen individuele gemeenten en typen gemeenten. Wanneer de gehanteerde bijdrageregeling erg globaal is (bijvoorbeeld gelijke bijdragen per inwoner voor alle inliggende gemeenten, ongeacht hun verschillen in structuurkenmerken) en niet direct aansluit bij de werkelijke kostenverschillen tussen gemeenten, is er ook geen helder beeld van de feitelijke kostenverschillen tussen typen gemeenten meer voorhanden. Dat zal het volgen van de lastenontwikkelingen zowel door individuele gemeenten als in het kader van het POR bemoeilijken.

G4

Van de G4 gemeenten geven er ten opzichte van het ijkpunt drie gemeenten relatief minder uit dan de andere onderzoeksgemeenten en één meer¹³.

In het verleden is voor de G4 de lijn gevolgd dat dit subijpunt steeds in samenhang is beoordeeld met de uitkomsten voor het subcluster OOOV, omdat enkele verdeelmaatstaven in het ijkpunt vanuit de overige gemeenten wat te lijken 'doorschieten' voor de G4¹⁴. Dit kan het beste worden gecorrigeerd in afstemming op eventuele aanpassingen in de verdeling van het ijkpunt voor de overige gemeenten (waarbij de kleinste gemeenten nu nog meer afwijken dan grotere gemeenten).

4.3.5 Overige openbare orde en veiligheid

volume

Bij het subcluster OOOV is er sprake van een gemiddeld hoger lastenniveau ten opzichte van het huidige ijkpunt. De lastenstijging doet zich in alle groepen gemeenten voor, maar niet in gelijke mate. Met name bij de grotere, meer verstedelijkte gemeenten met relatief veel aandachtsgroepen is er sprake van een duidelijk bovengemiddelde toename van de lasten.

Daarbij lijkt de decentralisatieuitkering voor de grote gemeenten een drukkend effect op de netto-lasten van deze gemeenten te hebben gehad. Indien deze uitkering in de komende jaren verdwijnt, stijgen de netto lasten voor deze gemeenten naar verwachting nog sterker, aangezien er mogelijk structurele voorzieningen (zoals cameratoezicht) uit zijn gefinancierd.

De extra lasten hangen direct samen met het (ervaren) niveau van onveiligheid (zoals geoperationaliseerd via de aanwezigheid van hinderlijke/overlastgevende/criminele jeugdgroepen) en met het niveau van voorzieningen van gemeenten, in het bijzonder cameratoezicht.

Het grootste deel van de netto-lasten (stijging) voor OOOV bestaat uit uitgaven voor toezicht en handhaving (inclusief cameratoezicht en projecten voor criminaliteitspreventie). Gemeenten zijn hieraan steeds meer middelen gaan besteden. Dit past in een trend waarbij de politie taken aan de gemeente laat, zowel operationeel als financieel. Een voorbeeld is cameratoezicht, waarbij gemeenten in het algemeen de kosten voor hun rekening nemen, terwijl het (ook) een instrument voor een meer effectieve politie-inzet is. Naarmate deze trend in de komende jaren niet afzwakt, zullen lasten op een relatief hoog niveau blijven.

Een iets minder groot deel van de netto-lasten wordt besteed aan beleids- en planvorming integrale veiligheid. Gemeenten zijn verplicht om integraal veiligheidsbeleid te voeren en hiervoor periodiek plannen op te stellen. Dit zorgt voor een fluctuatie van de uitgaven. Er zijn geen indicaties voor een verminderd belang van integraal veiligheidsbeleid in de komende jaren.

Het stijgende lastenniveau is een uiting van het (maatschappelijk) gewenste beleid. Zowel op het vlak van toezicht openbare ruimte (o.a. meer cameratoezicht zoals aangegeven in het Regeerakkoord) als integraal veiligheidsbeleid reageren gemeenten op richtlijnen en bestuurlijke afspraken (het lastenniveau van het gewenste voorzieningenniveau komt daarmee hoger te liggen). Daarbij kan er wel sprake zijn van wisselende niveaus van lasten tussen individuele gemeenten, maar die hangen vooral samen met een verschil in problematiek (met name groepen probleemjongeren), waarbij gemeenten ook over de grens van het taakgebied heen samenhangende maatregelen nemen (zowel in de sfeer van maatschappelijk zorg als veiligheid), hetgeen wijst op doelmatig gedrag.

13. Bij deze laatste gemeente gaat het vooral om tijdelijke extra (reorganisatie-)lasten (o.a. veiligheidsregio).

14. Tegenovergestelde beeld aan dat bij bestuursorganen.

De opwaartse druk op de netto lasten zal mede kunnen aanhouden wanneer de middelen uit DU's aflopen. Met name uit de DU leefbaarheid en veiligheid zetten (vooral grote) gemeenten substantiële bedragen in ten behoeve van de veiligheid.

verdeling

Het feit dat de lastenstijging zich relatief veel sterker heeft voorgedaan in grotere, meer verstedelijkte gemeenten met relatief veel aandachtsgroepen geeft aan dat er ook aandacht aan de verdeling van de middelen in het gemeentefonds is vereist. De samenloop van extra uitgaven boven het huidige ijkpunt tussen gemeenten naarmate het aandeel minderheden oploopt vertoont daarbij duidelijke parallellen met een relatieve toename in het aantal problematische jeugdgroepen en dure voorzieningen (cameratoezicht en straatcoaches). Daarbij lijkt bovendien de decentralisatieuitkering voor de grote gemeenten een drukkend effect op de netto lasten te hebben gehad. Indien deze uitkering in de komende jaren verdwijnt, stijgen de netto lasten voor deze gemeenten naar verwachting nog sterker, aangezien er mogelijk structurele voorzieningen (zoals cameratoezicht) uit zijn gefinancierd. Dit is ook voor de verdeling aan aandachtspunt, omdat grotere gemeenten nu nog relatief veel middelen uit aflopende DU's ontvangen.

G4

Bij één van de G4-gemeenten ligt het netto lastenniveau net iets minder hoog ten opzichte van de eigen ijkpuntscore in vergelijking met de situatie bij andere gemeenten. Voor de drie andere G4 gemeenten is het niveau van de netto lasten relatief hoger.

Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de hogere lastenniveaus samenhangen met extra intensieve/kostenverhogende omstandigheden in de sfeer van preventie, toezicht en handhaving van orde/veiligheid in de openbare ruimte. Door de omstandigheden in de vier grote steden leidt de cumulatie van een aantal factoren tot hogere lastenniveaus (criminaliteit, illegaliteit/prostitutie, drugsverslaafden/veelplegers, gebrek aan sociale controle, grote mate van overlast en lage scores op leefbaarheid, veel grote evenementen).

4.3.6 Onderwijshuisvesting

volume

De feitelijke lasten liggen voor alle grootteklassen van gemeenten duidelijk onder het niveau van het ijkpunt van het gemeentefonds.

Daarvoor zijn de volgende achtergronden gevonden:

- relevantie ontwikkeling reële accres: sinds de laatste herijking in 2002 is er sprake van een relatief sterk opgelopen uitkering uit het gemeentefonds, terwijl een belangrijk deel van de lasten relatief vast ligt in kapitaallasten uit het verleden. De reële bestedingsruimte (boven de algemene nominale ontwikkelingen) is in deze periode circa 7% à 8% toegenomen;
- een relatief ruime ingroeiregeling voor 'verborgen' kapitaallasten OHV voortgezet onderwijs. Vanwege de overgang in 1997 van de oude financieringswijze van het rijk in het voortgezet onderwijs (a fonds perdu financiering nieuwe scholen) naar de situatie van decentralisatie waarin gemeenten voor de onderwijshuisvesting verantwoordelijk zijn, zijn/worden er extra middelen aan het gemeentefonds toegevoegd. Deze regeling is gebaseerd op een periode van 20 jaar, terwijl in de praktijk gemeenten schoolgebouwen afschrijven in 40 jaar. Dit betekent dat er in korte tijd relatief veel middelen zijn toegevoegd waarmee gemeenten de vervanging van hun oude schoolgebouwen voor voortgezet onderwijs kunnen financieren. Uitgaande van een periode van 40 jaar voor de vervanging van de bestaande voorraad van voor 1997, gaat het in 2010 om een bedrag van meerdere tientallen miljoenen euro's extra in de voeding van het gemeentefonds, waartegenover nog geen feitelijke lasten van gemeenten staan (deze komen pas in de toekomst);

- de marktrente is relatief laag, waardoor gemeenten mogelijk wat lagere rentelasten kennen dan in het verleden. Overigens wordt dit effect gemitigeerd doordat gemeenten gemiddeld met een hogere interne omslagrente (circa 4,5% in 2010) werken dan het niveau van de marktrente. Aandachtspunt is in hoeverre er wordt verwacht dat de rente op de kapitaalmarkt structureel weer gaat toenemen in de komende periode.

Er is geen relatie gevonden met achtergebleven bouwtechnische kwaliteit/onderhoudstoestand van de buitenkant van de schoolgebouwen.

Dit blijkt zowel uit afzonderlijk een onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW waarin de feitelijke kwaliteitstoestand van schoolgebouwen in een aantal steekproefgemeenten is onderzocht¹⁵, alsook uit een eigen inventarisatie in dit POR-onderzoek onder gemeenten waaruit niet blijkt dat er sprake is van achterstallig onderhoud dat een lager netto lasten niveau kan verklaren. Voorzover gemeenten aangeven dat er sprake is van achterstallig onderhoud gaat dit vooral om rationeel gedrag om tijdelijk geen onderhoud te plegen aan gebouwen die op korte termijn toch aan vervanging/renovatie toe zijn. Als gevolg van het rationele gedrag van gemeenten (meerjarenonderhoudsplannen, geen onnodig onderhoud bij aankomende sloop e.d.) zijn er geen aanwijzingen dat er niet sprake is van een sober en doelmatig lastenniveau.

De relatief lage netto lastenniveaus ten opzichte van het ijkpunt kunnen ook niet worden gerelateerd aan een lager niveau van leegstand dan voorheen of een hoge(re) (cq. toenemende) gemiddelde klassengrootte.

verdeling

Er zijn duidelijke aanknopingspunten dat de verdeling dient te worden heroverwogen. Vooral voor gemeenten met (veel) voortgezet onderwijs (en speciaal onderwijs) liggen de netto lasten duidelijk verder onder het ijkpunt dan voor gemeenten zonder dit type onderwijs. Dit hangt mede samen met de bevindingen over de ingroeiregeling voor extra middelen voor voortgezet onderwijs bij het volume.

Daarnaast is er een afweging nodig ten aanzien van de vraag in hoeverre er in de verdeelmaatstaven rekening dient te worden gehouden met gemeentegrensoverschrijdend leerlingen gebruik van basisonderwijs via de introductie van een maatstaf leerlingen basisonderwijs. De globaliteit (en de mogelijke precedentwerking voor andere clusters met grensoverschrijdend gebruik van voorzieningen) dient te worden afgewogen tegen de kostenoriëntatie. Daarbij speelt ook een rol dat het om een beperkt aantal gemeenten gaat waar het grensoverschrijdend gebruik een duidelijk afwijkend patroon heeft en deze gemeenten (eventueel in overleg met de buurgemeenten) zelf mogelijk ook een rol (kunnen) spelen bij het beschikbaar stellen van schoolcapaciteit voor leerlingen in het basisonderwijs.

G4

Het beeld bij de overige gemeenten wordt bij de G4 bevestigd (zowel ten aanzien van volume als verdeling).

4.3.7 Overige educatie

volume

De feitelijke netto-lasten liggen duidelijk onder het niveau van het ijkpunt van het gemeentefonds. Daarvoor zijn de volgende achtergronden gevonden:

¹⁵ Hans Bos. Staat van onderhoud schoolgebouwen In 12 gemeenten. PRC, 2011.

- er was in de jaren tot aan 2010 sprake van een relatief ruim accres, waardoor de reële bestedingsruimte van gemeente vanuit het ijkpunt overige educatie uit gemeentefonds is toegenomen;
- daarnaast was er voor de feitelijke uitgaven juist een aantal factoren relevant, die minder tot extra netto lasten (of juist een beperking daarvan) leiden. Naast het afnemen van een aantal taken/voorzieningen, bijvoorbeeld in de sfeer van schoolzwemmen of schoolbegeleidingsdiensten, kan dit ook samenhangen met toenemende intergemeentelijke samenwerking (o.a. bij kleinere gemeenten, zowel bij ambtelijke aansturing vanuit samenwerkingsverbanden, als in de sfeer van leerplicht/rmc en leerlingenvervoer). Ook kan (vooral bij grotere gemeenten) worden gewezen op het beschikbaar zijn van bepaalde extra specifieke middelen (o.a. DU's voor onderwijsachterstandenbeleid, RMC's, voortijdig schoolverlaten, combinatiefuncties en specifieke middelen voor volwasseneneducatie vanuit het participatiebudget). Gemeenten zetten naast deze middelen in beperkte mate eigen middelen in voor bepaalde onderdelen.

De rationaliseringsbeweging bij gemeenten en het meer verantwoordelijkheid bij scholen leggen zorgt voor lagere lasten. Dit duidt op een sober en doelmatig lastenniveau. Deze trend van lagere uitgaven zou in de praktijk mogelijk nog iets kunnen worden doorgezet door gemeenten, maar kan vanuit ketenrelaties mogelijk snel op een ondergrens gaan stuiten. Daarom verdient het voor de tweede fase de aanbeveling om bij herijking van dit cluster de ketenrelatie met andere clusters van 'jeugdbeleid' in het oog te houden. Het vroegtijdig voorkomen van problemen bij jongeren door achterstanden in de sfeer van onderwijs te voorkomen, kan op latere leeftijd extra lasten op andere taakgebieden voorkomen (zorg/veiligheid).

verdeling

Gezien de afwijking tussen netto lasten en ijkpuntformule tussen groepen gemeenten, dient een herijking van de verdeling te worden overwogen.

Daarbij valt op dat met name de grotere gemeenten, waar zich ook meer voortgezet en speciaal onderwijs bevindt en er relatief meer aandachtsgroepen van beleid zijn, meer overhouden ten opzichte van het ijkpunt dan andere gemeenten. Dit hangt samen met de mogelijkheid om in de onderzoeksjaren extra middelen uit specifieke geldstromen of DU's (OAB, VSV, participatiebudget) in te zetten voor aandachtsgroepen van beleid.

Bij leerlingenvervoer hebben de kleinere gemeenten met weinig of geen so/vo scholen en minder aandachtsgroepen relatief meer middelen nodig om de leerlingen te vervoeren.

Voorzover de middelen voor combinatiefuncties structureel zijn, dienen deze nog in de ijkpuntformule te worden verwerkt.

G4

De netto lasten van de G4 zitten in alle gevallen ruim boven het niveau van de overige gemeenten (en liggen ook steeds boven de eigen ijkpuntcores van de G4).

Hierbij zijn er duidelijke aanwijzingen voor kostenverhogende omstandigheden in de G4, vanuit bepaalde (intensieve) taken: extra aandacht voor bepaalde aandachtsgroepen (OAB¹⁶) c.q. ondersteunende diensten voor scholen, terugdringen schoolverzuim en vroegtijdig schoolverlaten, ketenaanpak (met aspecten van veiligheid en maatschappelijke zorg).

Het investeren aan de voorkant in de sfeer van onderwijs dient te voorkomen dat (sociale) problemen in breder verband cq. op latere leeftijd onnodig cumuleren.

Opvallend daarbij is dat de vier grote steden wel duidelijke extra eigen algemene middelen inzetten op sommige onderdelen van het taakgebied waarvoor er specifieke geldstromen zijn, terwijl dit bij andere gemeenten niet of nauwelijks het geval is.

Dat de problematiek in de G4 daarbij ook relatief omvangrijk is, blijkt onder meer uit de volgende aspecten:

16. Onderwijsachterstandenbeleid inclusief voor- en vroegschoolse educatie (VVE).

- concentratie van onderwijsachterstanden (gewichtregeling): de G4 gemeenten hebben relatief veel leerlingen met de hoogste achterstandssituatie. Waar het gemiddelde niveau in Nederland van leerlingen met een 1,2 gewicht (de zwaarste categorie in de gewichtenregeling¹⁷ voor de verdeling van middelen voor OAB) ligt op 5 à 6% van alle leerlingen en voor overige 100.000+ gemeenten op 6 à 7%, ligt het niveau in de G4 gemiddeld op 18%;
- specifieke probleemgroepen: naast de concentratie van onderwijsachterstanden is er in de grote steden ook sprake van een hoog aandeel voortijdig schoolverlaters en hoog schoolverzuim. Het aantal nieuwe VSV-ers was gemiddeld in 2009-2010 in Nederland ongeveer 3%, maar in de G4 5,3% (in 2005-2006 was dit resp. circa 4% en 7,2%)¹⁸.
Naast het voortijdig schoolverlaten spelen er extra onderwijsachterstanden van volwassenen (taal- en inburgeringsonderwijs).

De vier grote steden geven niet alleen direct meer algemene middelen uit aan onderwijsachterstandenbeleid (incl. VVE), maar zetten ook in breed verband meer middelen in om het onderwijs te ondersteunen/begeleiden om op die wijze achterstanden te bestrijden en voortijdige schooluitval te voorkomen. Daarbij zijn er ook raakvlakken/samenhangen met andere clusters waarbij preventie, opleidingsbeleid en re-integratie (werk en inkomen) in samenhang moeten worden gezien. Onder andere vanuit de volwasseneneducatie is er ook een relatie met het Participatiebudget.

Net als op andere taakgebieden hebben de G4 op het terrein van overige educatie last van een bepaalde vorm van probleemcumulatie (zie ook cluster maatschappelijke zorg). Dat de problematiek ondanks de extra inzet van eigen financiële middelen in de loopt der jaren niet zonder meer oplosbaar is, hangt ook samen met het vertrek van gezinnen/personen waarvoor de eigen positie zich gunstig heeft ontwikkeld naar buiten de stad, terwijl er daarvoor in de plaats weer nieuwe probleemgezinnen terugkomen (samenhang met woningmarkt).

4.3.8 Groen en ontspanning

volume

Voor zowel Groen als Ontspanning is geconstateerd dat de feitelijke netto uitgaven gemiddeld duidelijk boven het niveau van de ijkpuntscores liggen. Het betreft clusters met relatief een grote beleidsvrijheid voor de gemeenten.

Kijken we naar de onderscheiden grootteklassen dan is het beeld voor beide clusters verschillend. Bij Groen zijn het de kleinere gemeenten die gemiddeld meer uitgeven dan het ijkpunt. Bij ontspanning zijn het de grootste gemeenten en geven de kleinere gemeenten (tot aan 50.000 inwoners) gemiddeld genomen ongeveer evenveel uit als het ijkpunt.

Voor Groen en Ontspanning tezamen liggen voor alle groepen gemeenten onderscheiden naar grootteklasse de feitelijke uitgaven duidelijk (ongeveer 20 euro per inwoner) boven het niveau van de bijbehorende ijkpuntscore. Daarbij valt op dat dit verschil niet sterk afwijkt tussen de onderscheiden inwonergroottes van gemeenten. Waar we bij Groen en Ontspanning afzonderlijk duidelijk verschillende uitkomsten tussen de groottegroepen zien, is dit bij de optelsom van Groen en Ontspanning veel minder het geval.

Het verschil tussen uitgaven en ijkpuntformule is in de afgelopen jaren geleidelijk ontstaan.

17. Het gaat hierbij om kinderen waarvoor het opleidingsniveau van (minimaal) één de ouders/verzorgers maximaal basisonderwijs of (v)sozmlk is en van de andere ouder/verzorger maximaal lbo/vbo, praktijkonderwijs of vmbo basis- of kader beroepsgerichte leerweg, of maximaal twee jaar een andere vorm van voortgezet onderwijs.

18. Bijlage VSV-brief 2011, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Bij groen zijn de bevindingen ten aanzien van de achtergronden van het (gestegen) niveau van de uitgaven als volgt:

- groene sportvelden: vergelijkbare uitgaven voor alle onderscheiden grootteklassen; minder snelle toename van de lasten ten opzichte van de situatie die aan de basis van de huidige verdeling ligt, dan bij andere onderdelen van Groen is vastgesteld;
- openbaar groen: grote lastenverschillen tussen gemeenten (variatie van 40 tot 80 euro per inwoner) afhankelijk van een groot aantal keuzes ten aanzien van de inrichting/onderhoud van het openbaar groen;
- overig groen: een groot aantal heel divers samengestelde uitgaven binnen allerlei groottegroepen van gemeenten.

Bij ontspanning zijn de bevindingen ten aanzien van de achtergronden van het (gestegen) niveau van de uitgaven als volgt:

- bibliotheken: vrij stabiele uitgavenpatronen met relatief beperkte uitgavenverschillen tussen gemeenten. Wel enige uitgaventoename in de afgelopen jaren. Verschillen in centrumfuncties blijven relevant;
- vormings- en ontwikkelingswerk: hier zien we gemiddeld genomen hogere kosten per inwoner naarmate gemeenten groter worden en een grotere centrumfunctie vervullen;
- sportaccommodaties: tamelijk stabiel niveau van uitgaven voor alle onderscheiden groottegroepen van gemeenten. De extra uitgaven bij Ontspanning ten opzichte van het ijkpunt van het gemeentefonds hangen niet met dit onderdeel samen, maar met de uitgavenontwikkeling bij bibliotheken, ontwikkelings- en vormingswerk en overige sport;
- bij overige sport (vooral subsidies aan alle sportverenigingen) liggen de uitgaven van grotere gemeenten gemiddeld hoger dan bij kleinere en is er ook een relatie met regionale structuurkenmerken (centrumfuncties);
- overige recreatie: vooral bestaande uit de kosten van speeltuinen en/of speeltuinverenigingen en mediabeleid. Daarbij geven de kleinere (niet centrum) gemeenten iets meer uit dan de grotere.

Als gevolg van de relatief grote beleidsvrijheid is het lastig om een niveau van sober en doelmatig te bepalen. Dat is vooral een bestuurlijke afweging. Tegen de achtergrond van de gestegen gemiddelde lastenniveaus kan wel worden opgemerkt dat dit niet voor alle individuele gemeenten het geval is en er ook steeds voorbeelden van gemeenten (van uiteenlopende typen) te vinden zijn die niet meer dan het huidige ijkpunt uitgeven.

verdeling

De hogere extra lasten voor groen boven het niveau van het ijkpunt hangen vooral samen met de uitgaven voor openbaar groen, waarbij er bij alle grootteklassen van gemeenten sprake is van een grote variatie in uitgaven tussen individuele gemeenten.

Voor de verschillen tussen gemeenten is geen relatie gevonden met bepaalde structuurvariabelen, zoals dichtheid bebouwing, mate van verstedelijking, omvang landelijk gebied, aanwezigheid bossen of natuurgebieden, regionale ligging. De verschillen hangen samen met een groot aantal keuzes ten aanzien van de inrichting en het onderhoud van het openbaar groen.

Bij ontspanning is een sterkere samenhang met regionale structuurkenmerken (klantenpotentiëlen) gevonden dan waarmee thans in de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Dit hangt samen met lastenpatronen bij onderdelen van Ontspanning waarvoor tot op heden niet (overige sport) of in mindere mate (vormings- en ontwikkelingswerk; bibliotheken) rekening is gehouden met regionale functies.

Wanneer Groen en Ontspanning tezamen worden gezien dan zijn de verschillen tussen grootteklassen kleiner dan bij de twee onderdelen afzonderlijk. Ook dan zien we bij lastenverschillen tussen gemeenten een sterkere relatie met regionale structuurvariabelen voor de bovengenoemde beleidsonderdelen dan waarmee nu in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

G4

Bij 2 van de G4 gemeenten wijkt het lastenniveau ten opzichte van de eigen ijkpuntscore meer naar boven af dan voor andere onderzoeksgemeenten, voor de 2 andere G4 ligt het niveau iets lager. Bij de hogere lastenniveaus zijn vooral extra uitgaven aan dierentuinen relevant (Artis/Blijdorp).

4.3.9 Kunst en oudheid

volume

Voor zowel kunst als oudheid is geconstateerd dat de feitelijke netto uitgaven duidelijk boven het niveau van de ijkpuntcores liggen. Bij kunst is dit verschil vooral in de afgelopen 7 jaar ontstaan en zijn er op dit moment bij veel gemeenten plannen voor een verlaging van de uitgaven onder invloed van de economische ontwikkeling van de afgelopen jaren en de reductie van overheidsuitgaven die daarvan het gevolg is. Bij Oudheid gaat het om een ontwikkeling over een langere periode.

Het betreft clusters met relatief veel beleidsruimte voor gemeenten.

Bij kunst zijn de bevindingen ten aanzien van de achtergronden van het (gestegen) niveau van de uitgaven als volgt:

- kunstaccommodaties (inclusief gezelschappen). Hier worden de lasten vooral bepaald door keuzes ten aanzien van omvang en programmering van theaters. Vanaf 50.000 inwoners zit bijna geen enkele gemeente meer op het niveau van de ijkpuntcore (maar daarboven) en vanaf 60.000 inwoners heeft bijna iedere gemeente een theater. Daarbij is er sprake van kostenverschillen tussen gemeenten gerelateerd aan de omvang van het theater, gerealiseerde uitbreiding/nieuwbouw en de programmering;
- overige kunst: hier zien we verschillende lasten op grond van de verschillen in cultuur aanbod. Daarbij blijkt dat alle (ook kleine) gemeenten kunstbeoefening stimuleren met subsidies voor amateurgezelschappen voor muziek, toneel enz. Naarmate gemeenten groter worden financieren ze ook kosten voor kunsteducatie en - participatie en beeldende kunst(projecten). Daarbij is er een duidelijke relatie met de werking van de decentralisatieuitkeringen;
- G5 (= G9 exclusief G4): zowel G5 gemeenten als gemeenten buiten deze groep (niet zijnde G4) dragen met eigen middelen bij aan de culturele infrastructuur binnen de cultuurconvenanten. De bijdrage per inwoner is gemiddeld 3 euro in de G4 gemeenten en gemiddeld 4 euro in gemeenten die buiten deze groep vallen, maar wel deelnemen aan de cultuurconvenanten. Er zijn daarbij niet G5-gemeenten die vergelijkbare bedragen aan kunst (en oudheid) uitgeven als de G5 gemeenten.

Bij oudheid zijn de bevindingen ten aanzien van de achtergronden van het (gestegen) niveau van de uitgaven als volgt:

- musea: bij gemeenten boven 50.000 inwoners is het uitgavenniveau duidelijk boven de clusteruitkering komen te liggen (daaronder relatief minder). Daarbij is er wel een relatie met historische kern, maar zijn er ook gemeenten zonder zo'n kern die aan oudheid uitgeven. De keuzemogelijkheden zijn vergelijkbaar met die bij theaters. Bij musea voor moderne kunst is er meer sprake van een relatie met Kunst dan met Oudheid;
- monumenten: er is sprake van bestuurslasten, mede onder invloed van de overdracht van taken aan gemeenten. Daarbij gaat het om enige euro's per inwoner. Een deel van de lasten heeft betrekking op restauratie aan allerlei typen gebouwen (kerken, molens, kastelen, industriële panden). Voor zover er een relatie is met stedelijke vernieuwing is er een samenhang met het cluster vhosv, waarbinnen ook (specifieke) middelen voor dit soort uitgaven beschikbaar komen. Daarnaast zijn er ook provinciale middelen voor dit soort voorzieningen;

- archief: bij archief zien we uitgaven die voor een deel niet zozeer met oudheid, maar meer met een algemene archieftaak samenhangen, waardoor er een relatie is met het cluster Algemene Ondersteuning;
- archeologie: bij archeologie is er sprake van extra taken, maar ook van extra (specifieke) middelen. Gemeenten geven ongeveer uit wat er in de afgelopen jaren aan het gemeentefonds voor (excessieve) lasten is toegevoegd.

Als gevolg van de relatief grote beleidsvrijheid is het lastig om een niveau van sober en doelmatig te bepalen. Dat is vooral een bestuurlijke afweging. Tegen de achtergrond van de snel gestegen gemiddelde lastenniveaus in jaren dat er sprake was van een gunstige ontwikkeling van de beschikbare financiële middelen kan worden opgemerkt dat er inmiddels duidelijke bezuinigingsplannen zijn bij gemeenten. Daarbij kan worden opgemerkt dat het gegroeide patroon van extra lasten voor Kunst en Oudheid bij vooral grotere (centrum-) gemeenten duidelijke parallellen vertoont met het patroon van relatief hogere OZB-inkomsten voor deze gemeenten.

verdeling

De vraag of de verdeling voor kunst moet worden aangepast hangt samen met bestuurlijke keuzes ten aanzien van het volume van de middelen die voor dit clusteronderdeel via het gemeentefonds worden verdeeld.

Los daarvan zijn er geen duidelijke aanknopingspunten gevonden dat het verloop van de verdeelformule Kunst gewijzigd zou moeten worden. Wanneer het feitelijke uitgavenniveau als uitgangspunt wordt genomen dan zou het honoreren van de grotere omvang leiden tot een herverdeling van middelen binnen het gemeentefonds richting grotere gemeenten, omdat de score van deze gemeenten op het ijkpunt relatief (per inwoner) veel hoger is dan bij kleinere gemeenten.

In dit verband kan ook worden gewezen op de parallel van het oplopende netto lastenniveau voor Kunst en Oudheid tussen kleinere gemeenten en grotere/centrumgemeenten met het aangetroffen patroon van oplopende OZB-lasten tussen kleinere en grotere/centrumgemeenten.

Wanneer de uitgaven verbonden met de decentralisatieuitkeringen als structureel relevant worden bestempeld dan dient de werking daarvan in de clusterformule tot uitdrukking te worden gebracht (vooral een relatie met grotere gemeenten en hun rol bij kunsteducatie en - participatie en beeldende kunst(projecten)).

Vanuit de feitelijke uitgaven zijn geen aanknopingspunten gevonden voor aanpassingen in de verdeling voor de G5 (= G9 excl. G4).

Voor de verdeelformule voor Oudheid kan worden gewezen op de mogelijke relevantie van een aantal beperkte aanpassingen:

- een beperkte ophoging voor alle typen gemeenten voor monumenten (archief heeft meer een relatie met het cluster Algemene Ondersteuning en voor archeologie wordt uitgegeven wat aan het gemeentefonds is toegevoegd);
- een minder sterke koppeling van de verdeling voor musea aan maatstaven van oudheid (voor musea waar er geen relatie met oudheid is).

overig: onderdelen oudheid in combinatie met diverse andere clusters bezien

Vanuit de globaliteit van het stelsel en de reductie van het aantal verdeelmaatstaven valt het te overwegen om het cluster Oudheid elders bij onder te brengen:

- ofwel in het geheel samen nemen met het cluster Kunst;
- ofwel om de onderdelen binnen Oudheid bij meerdere clusters te betrekken:
 - musea in samenhang met Kunst;
 - archieven in samenhang met Algemene Ondersteuning;
 - monumenten in samenhang met VHROSV.

Daarbij lijkt een reductie van het aantal verdeelmaatstaven c.q. van de mate van verbijzondering mogelijk bij (de onderdelen van) Oudheid mogelijk.

G4

De netto lasten voor kunst en oudheid liggen bij de G4 duidelijk boven het niveau van de andere gemeenten (en ook boven hun eigen ijkpuntscore).

Hierbij is er een duidelijke relatie met extra (intensieve) taken: extra voorzieningen in de sfeer van accommodaties en gezelschappen, bovenregionale/landelijke functies, cultuurconvenanten.

Bij drie van de vier G4 gemeenten verklaren de extra lasten op grond van de cultuurconvenanten het overgrote deel van de extra uitgaven boven het niveau van andere grote gemeenten. Eén G4-gemeente geeft relatief substantieel (enkele tientallen euro's per inwoner) meer extra uit dan het bedrag uit het cultuurconvenant.

Behalve de directe bijdragen aan de cultuurconvenanten kan een rol spelen dat het totale pakket aan voorzieningen in de sfeer van Kunst en Musea een bepaalde landelijke (of zelfs internationale) uitstraling heeft. Hierbij kan worden opgemerkt dat de G4 ook substantiële netto lasten hebben aan grote kunstpodia en musea die geen onderdeel uitmaken van de cultuurconvenanten. Voorbeelden daarvan zijn:

- in Amsterdam: Muziektheater, Concertgebouw, Carré, Stedelijk Museum;
- in Rotterdam: de Doelen, Museum Boijmans van Beuningen, Wereldmuseum;
- in Utrecht: Muziekcentrum Vredenburg, Centraal Museum.

Behalve de lasten voor grote accommodaties/gezelschappen is er in de G4 ook sprake van een breed samengesteld pakket aan kleinere culturele accommodaties/gezelschappen, bijdragen aan festivals e.d.

Overigens kan worden opgemerkt dat de score van drie van de vier grote steden op het ijkpunt Oudheid relatief hoog is ten opzichte van veel andere gemeenten, waarbij elk van de vier grote steden minimaal het ijkpuntbedrag aan Oudheid besteedt. Bij het onderbrengen van Oudheid en Kunst in één cluster is dit een aandachtspunt.

4.3.10 Overig Werk en inkomen

volume: toegenomen uitkeringslasten uit algemene middelen

De middelen uit het cluster Overig Werk en Inkomen zijn vooral bedoeld voor uitvoeringslasten en daarnaast voor een beperkt deel voor overige lasten (met name WSW). Het ijkpunt is destijds (gegevens 2002) afgestemd op de situatie dat meer dan 90% van de totale netto lasten van dit subcluster betrekking had op uitvoeringskosten en de rest op overige lasten (vooral tekorten op de WSW). Op dat moment werden de specifieke middelen voor de uitkeringen grotendeels (75%) op declaratiebasis aan gemeenten verstrekt, zodat er maar in beperkte mate een relatie was met de algemene middelen. Nadien zijn de specifieke uitkeringen voor de bekostiging van de uitkeringslasten voor werk en inkomen vormgegeven.

Op dit moment zien we dat een groot deel van de gemeenten hun algemene middelen inmiddels in grotere mate besteden aan niet-uitvoeringslasten. Daarbij gaat het om middelen die voor dezelfde doeleinden worden ingezet als waarvoor gemeenten specifieke uitkeringen ontvangen: uitkeringslasten voor inkomensondersteuning en werktoeleiding en in mindere mate ook voor de WSW (overrealisatie WSW-plaatsen). Deze uitkeringslasten kunnen tussen individuele gemeenten en tussen de jaren sterk verschillen, afhankelijk van de in dat jaar van kracht zijnde programma's, het omgaan met toevoegingen en onttrekkingen aan fondsen (reserves) en de verhouding tussen de lasten en inkomsten uit specifieke uitkeringen.

algemene uitkering gemeentefonds onderdeel van totale keten Overig werk en inkomen

De vanuit het subcluster Overig Werk en Inkomen van het gemeentefonds aan gemeenten toegedeelde middelen zijn vooral bedoeld voor uitvoeringslasten en dan in het bijzonder met betrekking tot het inkomensdeel.

Voor de bekostiging van de uitkeringslasten en de uitbestede werkzaamheden in het kader van werktoeleiding zijn de specifieke uitkeringen voor werk en inkomen beschikbaar:

- de specifieke uitkering voor inkomen is in principe bedoeld voor uitkeringslasten;
- uit de specifieke uitkering voor werk kunnen uitvoeringskosten worden betaald voor zover het gaat om 'uitbested werk'. Eigen uitvoeringskosten van gemeenten mogen in het geval van investering ook ten laste van de specifieke uitkering werk worden gebracht¹⁹. Niet bestede uitgaven mogen gemeenten onder voorwaarden doorschuiven naar een volgend jaar (met ingang van 2010 mogen gemeenten 25% van de ontvangen specifieke uitkering meenemen naar het volgende jaar);
- de specifieke uitkering voor de WSW.

Van de totale bruto uitgaven van gemeenten met betrekking tot de 'keten' Overig Werk en Inkomen (circa 7,1 miljard euro excl. G4) wordt gemiddeld ongeveer 14% (1 miljard euro) uit het gemeentefonds gefinancierd. Voor individuele gemeenten kunnen de omvang van de uitkering (per inwoner) en de relatieve aandelen vanuit de verschillende financieringsbronnen sterk variëren, vooral vanuit verschillen in de samenstelling van de bijstandscategorieën en (conjunctuurgebonden) uiteenlopende kenmerken van de arbeidsmarkt.

verdeling en omvang: rekening houden met niet-uitvoeringskosten?

De mate waarin gemeenten naast uitvoeringslasten ook overige, niet-uitvoeringslasten uit de algemene middelen bekostigen wisselt sterk. Er zijn onderzoeksgemeenten die naast uitvoeringslasten ook aanzienlijke bedragen voor niet-uitvoeringslasten uit de algemene middelen bekostigen. Daarbij gaat het bij verschillende onderzoeksgemeenten (verspreid over het land) om bedragen ter hoogte van 50% á 75% van de ijkpuntscore voor Overig werk en inkomen van het gemeentefonds, die in principe voor uitvoeringskosten is bedoeld. Onder deze gemeenten zijn er die in aanmerking komen voor een Meerjarig Aanvullende Uitkering (MAU).²⁰

Daarnaast zijn er ook verschillende onderzoeksgemeenten die weinig of helemaal geen niet-uitvoeringslasten uit de algemene middelen bekostigen of per saldo overhouden aan de specifieke uitkeringen.

Er is in het onderzoek niet gebleken dat gemeenten met hoge niet-uitvoeringslasten die uit de algemene middelen worden gedekt, een minder doelmatig of actief beleid voeren dan gemeenten die weinig of geen niet-uitvoeringskosten ten laste van de algemene middelen brengen. Bij gemeenten met een meerjarig tekort op de specifieke uitkering voor het inkomensdeel is geen sprake van een minder doelmatig eigen beleid blijkens de onderzoeken²¹ die in het kader van een MAU-aanvraag zijn verricht.

Bovenstaande bevindingen zijn zowel voor de wijze van verdelen als voor het volume van het gemeentefonds relevant.

volume

Indien de overige, niet-uitvoeringslasten blijvend uit het gemeentefonds moeten worden gedekt is er, gezien de hogere uitgaven, aanleiding voor een aanpassing van het volume van het ijkpunt voor dit soort gemeenten. Ook is tot nu toe niet gebleken dat gemeenten met dit soort (omvangrijke) overige uitgaven een minder actief

19. Volgens informatie van SZW.

20. Deze MAU is onderdeel van de specifieke uitkering voor het inkomensdeel van de WWB. Zonder de MAU zouden de uitgaven ten laste van de algemene middelen bij deze gemeenten nog hoger zijn geweest, waarbij moet worden bedacht dat deze regeling niet structureel is, maar voor drie jaar wordt toegekend en pas nadat er al enige jaren sprake is van een substantieel tekort.

21. Van de Toetsingscommissie WWB, gebruik makend van de adviezen van de inspectie voor Werk en Inkomen.

of doelmatig beleid voeren dan gemeenten met weinig of geen overige uitgaven ten laste van de algemene middelen. Ter bepaling van de aanpassing van het ijkpunt zou moeten worden onderzocht om welke structurele bedragen het gaat in aanvulling op de bekostiging uit de specifieke uitkering (inclusief de incidentele en meerjarige aanvullende uitkeringen).

verdeling

Gegeven de bevinding dat het gaat om substantiële bedragen (die gedurende meer jaren en voor verschillende gemeenten relevant zijn) en om lasten met een exogene achtergrond (er kan geen relatie worden gelegd met het eigen beleid van gemeenten), is er aanleiding om er bij de verdeling van het gemeentefonds rekening mee te houden. Gegeven de situatie dat het bij de exogene achtergrond gaat om de uitwerking van een specifieke uitkering die niet kostengeoriënteerd is vormgegeven is het de vraag of een aanpassing van de verdeling van het gemeentefonds in deze situatie als wenselijk wordt beschouwd. Als dat het geval is dient te worden onderzocht of de aanpassing daadwerkelijk mogelijk is en hoe deze kan worden vormgegeven.

verdeling en uitvoeringskosten

Voor een eventuele aanpassing van de verdeling zijn de volgende aanknopingspunten gevonden:

- de afstemming met het Participatiebudget: de wijze waarop bepaalde onderdelen van de uitvoeringscapaciteit voor reïntegratie en participatie ten laste van het Participatiebudget kunnen worden gebracht (en andere onderdelen niet) is op dit moment een reden van uitgavenverschillen tussen gemeenten ten laste van de algemene middelen;
- de samenstelling van het klantenbestand (veel/weinig mutaties; veel/weinig ouderen/'zittend' bestand). Uit de Benchmark WWB 2010 blijkt een relatie tussen uitkeringsduur klanten en hoogte van uitvoeringskosten: de uitvoeringskosten zijn lager wanneer sprake is van een hoog percentage klanten met uitkering > 5 jaar;
- gemeenten met zeer weinig en weinig bijstandsontvangers geven gemiddeld duidelijk minder uit dan de ijkpuntscore. Dit wijst op een te sterk aandeel van de vaste componenten binnen de verdeling. Dat gemeenten negatieve schaaffecten op grond van hun kleine omvang kunnen vermijden door samenwerking blijkt uit de vergelijking van de uitvoeringskosten van gemeenten die wel en niet samenwerken. Dit duidt op de mogelijkheid van een grotere doelmatigheid bij gemeenten met zeer weinig en weinig bijstandsontvangers die op dit moment nog niet samenwerken.

G4

De netto lasten van elk van de G4-gemeenten liggen ruim boven het niveau van de andere gemeenten en ook van de eigen ijkpuntscore van het gemeentefonds.

In het verlengde van het beeld bij de overige gemeenten zien we ook bij de G4 aanzienlijke uitgaven voor niet-uitvoeringskosten die uit de algemene middelen worden bekostigd. Bij drie van de vier grote steden gaat het om substantiële tekorten, met name op het I-deel van de specifieke uitkering WWB. Ook bij de WSW is er sprake van tekorten. Volgens de G4 verslechtert dit beeld van tekorten op specifieke geldstromen in 2011 nog beduidend. De oorzaak van de tekorten moet in belangrijke mate buiten de beoogde werking van het gemeentefonds worden gezocht (waarbij de middelen van het gemeentefonds vooral voor uitvoeringslasten zijn bedoeld). Wanneer de tekorten in de regelingen van de specifieke uitkeringen zouden worden opgevangen, zou er een beduidend kleiner probleem voor de algemene middelen van de G4 zijn dan nu het geval is.

Daarnaast valt ook op dat bij elk van de vier G4 gemeenten de uitvoeringslasten hoger zijn dan de eigen ijkpuntscore. Dit hangt samen met het feit dat de huidige ijkpuntformule per bijstandsontvanger een lager bedrag genereert dan bij andere gemeenten. Dit hangt niet alleen samen met het schaalverschil, maar ook met de werking van de verdeelmaatstaf lage inkomens in combinatie met het aantal bijstandsontvangers. Er is

duidelijk aanleiding voor een aanpassing in de vormgeving van het ijkpunt, waarbij de G4 (en ook andere gemeenten) een hogere uitkering per bijstandsontvanger ontvangen.

Daarbij kan ook in de G4 een aandachtspunt vormen dat delen van het bestand lastiger bemiddelbaar zijn. Los van de bijstandsontvangers zelf kunnen ook ontwikkelingen op de arbeidsmarkt daarbij een rol spelen.²²

Voor de toekomstige ontwikkeling zijn tot slot ook de plannen in het kader van Werken naar Vermogen relevant. Bij de nieuwe plannen dient rekening te worden gehouden met een eventuele extra belasting op gemeenten vanuit verschuivingen tussen typen uitkeringen, de toereikendheid van specifieke uitkeringen daarvoor en de uitvoeringslasten voor gemeenten die uit de algemene middelen moeten worden bekostigd.

4.3.11 Minimabeleid

volume

De totale netto lasten aan het clusteronderdeel Minimabeleid hebben betrekking op: bijzondere bijstand; categoriale bijzondere bijstand; schuldhulpverlening; kwijtschelding en overig minimabeleid.

In totaal geven de steekproefgemeenten ruim het dubbele uit ten opzichte van het niveau waarop de verdeling in het gemeentefonds is afgestemd. De uitgaven voor bijzondere bijstand (inclusief categoriale bijstand) liggen met een gemiddelde van 20 euro per inwoner al boven de totale ijkpuntscore voor het subcluster minimabeleid. Dit patroon geldt voor alle groepen van gemeenten, zowel die met veel als met weinig lage inkomens.

In het huidige ijkpunt worden de kosten voor kwijtschelding niet gehonoreerd. Worden die niet meegeteld in de feitelijke lasten dan ligt het gemiddelde lastenniveau minder dan twee maal zo hoog als de ijkpuntscore van het gemeentefonds.

De uitgaven voor minimabeleid zijn in de afgelopen jaren licht gestegen. Het verschil met de ijkpuntscore is vooral ontstaan doordat de uitgavenontwikkeling bij gemeenten niet gelijk is opgelopen is met de sterk verlaagde uitkeringen van het gemeentefonds in de afgelopen jaren.

Bij de *bijzondere bijstand* zijn er tussen individuele gemeenten grote verschillen in lasten, uiteenlopend van minder dan 100 euro per huishouden met een laag inkomen tot 190 euro per huishouden met een laag inkomen. Deze verschillen zien we zowel binnen groepen gemeenten met veel als met weinig huishoudens met lage inkomens.

De volgende factoren zijn als verklaring voor lastenverschillen gevonden:

- een belangrijk verschil hangt samen met de (sobere of minder sobere) normen voor bestaansminimum (percentage van het wettelijk minimumloon). Gemeenten hanteren verschillende definities voor bestaansminimum en de mate (het percentage) waarin dit door middel van bijzondere bijstand wordt aangevuld. Dit heeft twee effecten:
 - naarmate de norm minder stringent is komen meer personen/huishoudens in aanmerking voor bijzondere bijstand;
 - naarmate de norm minder stringent is en een hogere norm wordt gehanteerd moet per bijstandsontvanger ook meer worden uitgekeerd;
- actief beleid ten aanzien van niet-gebruik resulteert vaak in meer aanvragen, waardoor de lasten stijgen. In het kader van terugdringen niet-gebruik werken gemeenten vaak samen met maatschappelijke organi-

22. Zo wordt aangegeven dat door de grote hoeveelheid werkstudenten in de grote steden ook bepaalde typen banen bezet worden gehouden die anders voor re-integratietrajecten van werklozen zouden kunnen worden gebruikt.

satie (zoals woningcorporaties). Meer samenwerking zorgt in die zin ook voor hogere lasten, want meer aanvragen.

Een actiever beleid ten aanzien van het terugdringen van niet-gebruik zien we vooral in (grotere) gemeenten met relatief veel huishoudens met een laag inkomen. Dit gaat overigens niet samen met een hogere uitkering per bijstandsontvanger (op basis van gegevens Kernkaart 2007). De hoge uitgaven per huishouden met een laag inkomen in de tabel bij gemeenten met zeer veel lage inkomens hangen op basis van deze inzichten dan ook vooral met een groter (actiever) bereik samen en niet of minder met het hanteren van ruimhartiger normen.

Ook bij *schuldhulpverlening* zien we substantiële verschillen tussen gemeenten (van ongeveer 30 euro per huishouden met een laag inkomen tot meer dan 100 euro per huishouden met een laag inkomen).

De volgende factoren zijn van belang voor deze lastenverschillen:

- gemeenten verschillen onderling in de gehanteerde normen voor schuldhulpverlening (100-120% van het wettelijk minimumloon);
- gemeenten verschillen in de mate waarin schuldhulpverlening wordt verleend aan niet-bijstandsontvangers;
- gemeenten verschillen in de mate waarin zij schuldhulpverlening uit het Participatiebudget financieren. Wanneer schuldhulpverlening onderdeel uitmaakt van een re-integratietraject, dan is het participatiebudget hier ook voor bedoeld;
- verschillen in actief beleid/preventie/voorlichting/budgetcursussen;
- de mate waarin wordt samengewerkt met woningcorporaties, bijvoorbeeld het al bij een beperkte huurachterstand aanbieden van hulpverlening.

Benadrukt moet worden dat in het bovenstaande alleen is gekeken naar (verschillen in) de kosten van schuldhulpverlening en niet naar mogelijke verschillen in (maatschappelijke) baten die met verschillen in kosten kunnen samenhangen. In die zin kan een sober beleid van schuldhulpverlening ten koste gaan van de doelmatigheid.

verdeling

De lasten voor bijzondere bijstand en schulphulpverlening zien we zowel oplopen in relatie tot het aandeel lage inkomens binnen de bevolking als met het relatieve aandeel bijstandsontvangers.

G4

Elk van de G4-gemeenten volgt het landelijke beeld van duidelijk hogere netto lasten dan de eigen ijkpuntscore. Daarbij blijft het extra uitgavenniveau van twee van de G4 gemeenten relatief iets achter bij de referentiegemeenten. De twee andere G4 gemeenten (die ook relatief de meeste bijstandsontvangers hebben) stijgen nog verder uit boven het referentiebeeld.

Dit bevestigt het landelijke beeld: gemeenten geven gemiddeld duidelijk meer uit aan minimeleid dan in het ijkpunt wordt gehonoreerd. De verschillen lopen daarbij op naarmate het aandeel in de bevolking groter wordt dat vooral een beroep op de voorzieningen doet. De extra netto lasten zijn daarbij voor de G4 gemeenten op alle onderdelen terug te vinden: individuele bijzondere bijstand, categorale bijstand, schuldhulpverlening.

4.3.12 Maatschappelijke zorg

volume

Op basis van Iv3-gegevens lijkt er sprake te zijn van onderbesteding voor het cluster Maatschappelijke zorg: de gemeentelijke netto lasten zijn lager dan de ijkpunten voor de bestaande clusters HbH/Wvg en Overige maatschappelijke zorg (inclusief openbare gezondheidszorg). Na hercodering van begrotingsgegevens van steekproefgemeenten ligt dit beeld genuanceerder: door hogere lasten is het verschil met de ijkpunten mogelijk beperkter. Het beeld van de netto lasten is echter nog niet voor alle gemeenten duidelijk, onder meer vanuit gegevens over met name (tijdelijke) integratie- en decentralisatie-uitkeringen en wijkgericht werken. Eén en ander wijst op het belang om de ontwikkeling van de gemeentelijke lasten binnen dit cluster in de komende jaren te volgen, inclusief de gevolgen van de ‘kanteling’ in beleid. In die zin kan het structurele uitgavenniveau gaan veranderen ten opzichte van het huidige beeld en is het op dit moment niet mogelijk om indicaties te geven van een sober en doelmatig uitgavenniveau.

Andere aanleidingen voor mogelijke (opwaartse) veranderingen in het uitgavenniveau in de komende jaren zijn gevonden bij de stijgende lasten voor Hulp bij het huishouden en bij het aflopen van veel decentralisatie-uitkeringen.

Aandachtspunt daarbij is ook dat zowel het volume als de verdeling van de integratie-uitkering Wmo (HbH) per 2011 anders is dan in 2010.

verdeling

De bestaande clusterstructuur sluit niet aan bij de maatschappelijk gewenste ontwikkeling naar een integraal voorzieningenniveau dat is toegesneden op de behoeften van uiteenlopende (groepen) burgers. Er is een opzet voor een nieuwe clusterstructuur ontwikkeld die hierin kan voorzien en tevens voldoende aanknopingspunten biedt om nieuwe ontwikkelingen, in het bijzonder de decentralisaties op te vangen. Aan de hand van deze structuur zou het cluster Maatschappelijke zorg kunnen worden herijkt. Daarvoor is overigens ook een update nodig van de basisgegevens naar een actuelere peildatum.

Daarbij dient er een goede integratie plaats te vinden van de middelen voor:

- begeleiding c.a. die vanuit de Awbz worden overgeheveld naar een decentralisatie-uitkering. Vanwege de onderlinge samenhang (doelgroepen en voorzieningen) dient de ontwikkeling van de verdeling voor deze middelen te worden afgestemd op de herijking van het cluster Maatschappelijke zorg. Hoewel er met ingang van 2014 sprake is van een structurele nieuwe situatie, verdient het aanbeveling om voor het overgangsjaar 2013 al een structurele verdeling van de uitkering voor Begeleiding c.a. beschikbaar te hebben;
- jeugdzorg die worden overgeheveld naar een (andere) decentralisatie-uitkering. Hoewel de verdeling van deze middelen iets later in de tijd aan de orde is, dient waar mogelijk hierop te worden geanticipeerd bij de herijking en herinrichting van het cluster Maatschappelijke zorg (inclusief begeleiding).

overig

Binnen de nieuwe clusterstructuur kan een onderdeel jeugd worden onderscheiden dat met de nieuwe taken op het gebied van met name jeugdzorg (en deels ook begeleiding) een samenhangend geheel kan (gaan) vormen. Tegelijkertijd kan de ‘kanteling’ binnen de Wmo leiden tot een grotere vervlechting met de rest van het cluster Maatschappelijke zorg. Daarom zou ‘jeugd’ voornamelijk binnen het cluster kunnen worden gehouden. Wel lijkt het zinvol om te onderscheiden jeugdvoorzieningen als herkenbaar onderdeel (eventueel met subijkpunt) te positioneren teneinde (in de nabije toekomst) zicht te houden op de bredere jeugdketen (inclusief jeugdzorg).

Nadere besluitvorming over de toekomst van diverse integratie- en decentralisatie-uitkeringen is gewenst om duidelijkheid te krijgen over de vraag in hoeverre zij bij de herijking van het cluster Maatschappelijke zorg dienen te worden betrokken. Daarbij gaat het met name om het beantwoorden van de vraag of er sprake is van structurele taken voor gemeenten (ook na het beëindigen van integratie- en decentralisatie-uitkeringen) en of alle gemeenten uit de betreffende uitkering structurele middelen (dienen te) ontvangen.

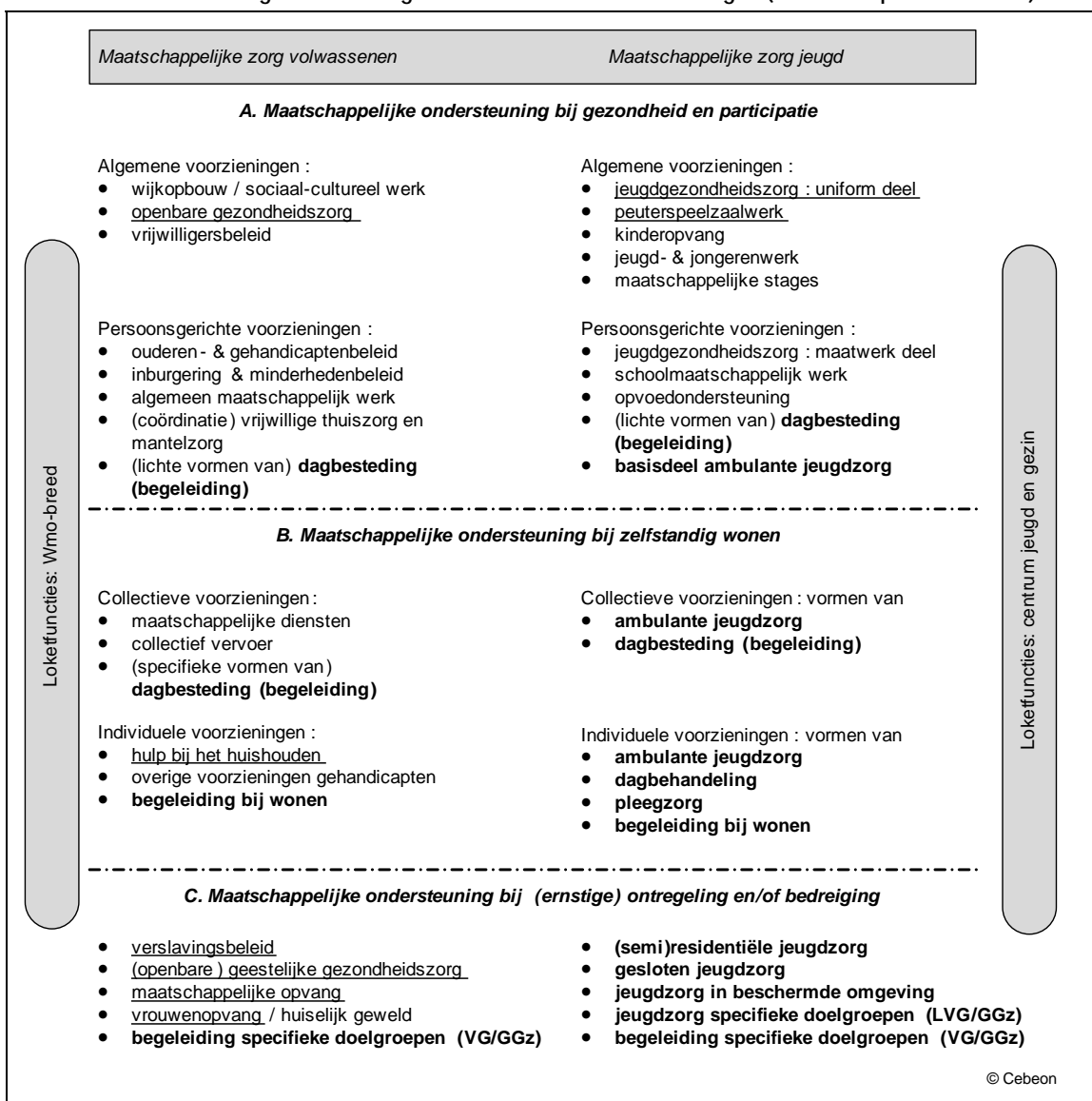
De herziene clusterindeling biedt aanknopingspunten voor het monitoren van de beoogde effecten van de 'kanteling' binnen het cluster Maatschappelijke zorg (verschuiving van individuele voorzieningen naar meer collectieve en preventieve inzet, waarbij gemeenten op termijn mogelijke lastenbesparingen verwachten). Vanwege de onderlinge wisselwerking met de zorgketen binnen de Awbz is het van belang om ook de samenhang met de Awbz (en eventuele andere externe kaders) in deze monitoring te betrekken. Op die manier kan onder meer inzichtelijk worden wat de mogelijke baten zijn van preventieve gemeentelijke inzet op het Awbz-domein (minder gebruik van zwaardere en/of langdurige zorg) en in hoeverre verschillen tussen gemeenten in het bewerkstelligen van de 'kanteling' mede samenhangen met de inzet van zorgverzekeraars.

voorstel nieuwe clusterindeling

In onderstaand schema is globaal aangegeven hoe de nieuwe taken en middelen zouden kunnen worden 'aangehaakt' bij de bestaande taken en middelen in het cluster volgens de nieuwe indeling op basis van de uiteenlopende ondersteuningsbehoefte van –groepen– burgers. De nieuwe onderdelen zijn in het schema **vet** weergegeven.

Tevens is in het schema aangegeven bij welke onderdelen (onderstreept) sprake is van integratie- of decentralisatie-uitkeringen die in de nabije toekomst eveneens in het cluster dienen te worden geïntegreerd.

Schema 1: Cluster Maatschappelijke zorg na decentralisatie van begeleiding en jeugdzorg (vette onderdelen) alsmede integratie van integratie- of decentralisatie-uitkeringen (onderstreepte onderdelen)



Bij het schema kan worden opgemerkt dat de onderscheiden onderdelen aanknopingspunten geven om de beleidsmatig beoogde beweging naar een meer preventieve aanpak ook in financiële zin te kunnen volgen. Concreet gaat het dan om een beweging waarbij het accent in de beleidsinzet verschuift van complexe probleemsituaties en individuele voorzieningen naar algemene en meer collectieve voorzieningen.

G4

De netto-lasten van drie van de G4-gemeenten voor HbH/Wvg liggen beduidend onder de eigen ijkpuntsscore. Eén gemeente heeft een relatief hoger netto lastenniveau.

Voor Overige maatschappelijke zorg zijn de netto lasten van de G4 in alle gevallen ruim boven het niveau van andere grote gemeenten en ook ruim boven de eigen ijkpuntsscore. In één van de G4-gemeenten wordt in 2010 een deel van de uitgaven vanuit reserves bekostigd, waardoor het saldo lager uitvalt dan in eerdere jaren.

dynamiek en wens tot herijking ook bij G4

Binnen dit cluster is er sprake van een grote mate van dynamiek (invoering Wmo; CJG's; decentralisaties) en een groot aantal decentralisatie-uitkeringen. Voor de overige gemeenten is reeds geconcludeerd dat er op

korte termijn vanuit onderkende ketenrelaties (mede vanuit de beoogde ‘kanteling’ van het beleid bij gemeenten in de sfeer van de Wmo²³) behoefte is aan een herinrichting van het bestaande cluster, mede in afstemming op de recente ontwikkelingen alsmede op de voorgenomen decentralisaties in de sfeer van Begeleiding en Jeugd.

Daarbij dienen zowel onderdelen van het bestaande cluster opnieuw te worden geijkt, als bij de overheveling van de nieuwe geldstromen goed rekening te worden gehouden met de systematiek van het gemeentefonds en lastenverschillen tussen verschillende typen gemeenten. In de tweede fase van het onderzoek kan dit nader worden uitgewerkt en vormgegeven.

kostenverhogende omstandigheden G4

De extra uitgaven in de G4 hangen samen met extra (intensieve) taken in verband met probleemcumulatie (combinatie van aandachtsgroepen en achterstandswijken) bij verschillende beleidsonderdelen (Centra jeugd en gezin, maatschappelijke opvang, verslaafdenzorg, openbare gezondheidszorg). Overigens doen deze extra uitgaven van de G4 zich niet in dezelfde mate voor.

Op het moment dat de diverse decentralisatie-uitkeringen aflopen, zal de afwijking ten opzichte van het ijkpunt waarschijnlijk nog verder oplopen.

relevante achtergrondfactoren G4

Uit eerdere onderzoeken is een aantal relevante achtergrondfactoren naar voren gekomen die kunnen verklaren waarom de G4 relatief hogere netto lasten hebben.²⁴ Het betreft de betekenis van:

- a. centrum-/regiofuncties: hierdoor hebben deze gemeenten een grote aantrekkingskracht op belangrijke doelgroepen van bovengenoemde taken, waardoor er sprake is van relatief grote concentraties van bijvoorbeeld daklozen, verslaafden, psychiatrische patiënten en multiprobleem-gezinnen. Voor zulke doelgroepen zijn extra (vaak duurder) voorzieningen nodig in de sfeer van preventie, opvang en (langdurige) nazorg. Daarbij verzorgen de G4 op een aantal terreinen binnen het cluster Maatschappelijke Zorg ook regionale/voortrekkers functies;
- b. grootstedelijke structuur: deze brengt mee dat de betekenis van sociale verbanden geringer is. Door het ontbreken van (sterke) sociale netwerken zijn mensen sterker op zichzelf aangewezen. In geval van problemen zijn burgers eerder geneigd een beroep te doen op de lokale overheid. Tegelijkertijd blijven problemen bij (bepaalde groepen) burgers vaker en/of langduriger onopgemerkt, waardoor hun problematiek kan verzwaren c.q. cumuleren (zie ook onder c). Met het oog hierop leveren grote steden een intensievere inzet in de sfeer van bijvoorbeeld wijkgericht werken en sociaal-cultureel werk (waaronder jeugd- en jongerenwerk) en dient er vaker outreachend te worden gewerkt;
- c. zwakkere sociale structuur: deze uit zich in relatief omvangrijke groepen inwoners die (in samenhang met hun lagere opleidingsniveau, inkomensniveau, allochtone herkomst en andere kenmerken) een relatief groter risico op –cumulatie van– problematiek lopen. Dit brengt een meer intensieve inzet mee in de sfeer van onder andere maatschappelijk werk en inburgering (zie ook subcluster overige maatschappelijke zorg);
- d. gespecialiseerde voorzieningen vanwege de grotere diversiteit binnen doelgroepen. Hierbij kan worden gedacht aan uiteenlopende groepen daklozen (feitelijk/residentieel/potentieel), verslaafden (zorgbehoevende versus overlastgevende/criminele), mensen met psychiatrische problematiek (lichtere versus zware/dubbele diagnoses) en probleemjongeren (zwerfjongeren, zorgbehoevende versus overlastgevende/criminele groepen). Om recht te doen aan de aard van hun problematiek zijn vaak specifieke (en mede daardoor niet zelden duurder) voorzieningen nodig, zowel in de sfeer van preventie als wat betreft opvang/begeleiding en (langdurige) nazorg. Een voorbeeld hiervan is ook de omvang/specialisatie van de

23. Waaronder een verzwaarde nadruk op preventie.

24. Zie o.a. Cebeon, *Advies over SCP-model jeugdzorg*, februari 2009 en *Verdeelsystematiek specifieke middelen voor maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en openbare (geestelijke) gezondheidszorg*, januari 2009.

- grote GGD-en, mede vanuit de schaal en diversiteit van verschijnselen (veel internationaal verkeer ((lucht-)havens, veel nationaliteiten e.d.);
- e. voortdurende doorstroom: zodra gezinnen/individuen bepaalde kansarme of probleemsituaties te boven komen, is er een grote kans dat zij vertrekken uit de stad. Mede afhankelijk van de woningmarkt (goedkope woningvoorraad) maken zij dan plaats voor nieuwe kansarme groepen die opnieuw moeten worden geholpen.

In bredere zin vergt de problematiek van genoemde doelgroepen veelal ook aanvullende voorzieningen in de sfeer van bijvoorbeeld Openbare orde en veiligheid en Werk en inkomen. Verder kan er in relatie met deze factoren ook sprake zijn van een grotere ambtelijke inzet, met name bij uitvoerende diensten (zoals GGD en Dienst werk en inkomen).

In combinatie met deze inhoudelijke factoren is er bovendien sprake van meer of minder omvangrijke vormen van co-financiering bij bovengenoemde decentralisatie/specifieke uitkeringen. Deze uitkeringen zijn namelijk niet kostendekkend, zodat gemeenten worden geacht een bepaald deel van de lasten uit hun eigen (algemene/overige) middelen te dekken.²⁵ Omdat de grote steden een relatief groter aandeel hebben binnen deze uitkeringen, dienen zij (naar rato) ook meer eigen middelen voor deze taken in te zetten. Dit is in feite een 'verborgen' verschil in case-load bij cofinanciering vanuit de G4 ten opzichte van gemeenten met een relatief geringere problematiek.

kwantitatieve indicaties betekenis achtergrondfactoren G4

In eerder verrichte onderzoeken zijn kwantitatieve indicaties verkregen over de relatieve betekenis van de geschetste achtergrondfactoren die zicht geven op de bijzondere positie van de grootste steden. In onderstaande tabel is een aantal van deze indicaties weergegeven en andere toegevoegd.

Tabel 3. Kwantitatieve indicaties relatieve problematiek G4: gemiddelde verschillen t.o.v. andere gemeenten/regio's

<i>Indicator</i>	<i>tov. andere regio's</i>	<i>t.o.v. 100+ (centrum)gemeenten</i>
<i>Feitelijk en residentieel daklozen*</i>	factor 6 of hoger	
<i>Zwerfjongeren</i>	factor 3 of hoger	factor 1,5 hoger
<i>(Gezinnen met) risicokinderen</i>	factor 3 of hoger	
<i>Leerlingen basisonderwijs met gewicht 1,2</i>	meer dan factor 3 hoger	factor 3 hoger
<i>Score overlast en veiligheid (Leefbaarometer)</i>		factor 2 erger

* Overigens kan worden opgemerkt dat in de groep daklozen ook de problematiek van verstaafden een rol speelt.

Ook in meer algemene indicatoren komt het niveauverschil tussen de vier grote steden en de overige 100+ gemeenten naar voren: bij bijstandsontvangers is het aandeel in de bevolking bijna tweemaal zo hoog, bij minderheden meer dan 2 maal zo hoog. Ook het aandeel lage inkomens en eenoudergezinnen ligt hoger. Behalve de hogere score op de afzonderlijke onderdelen illustreert dit ook de sterk vergrote kans op combinatie van achterstandssituaties, waarbij drempels van het maatschappelijke absorptievermogen van achterstandssituaties worden overschreden.

aflopen decentralisatie-uitkeringen en relatief grote omvang nieuwe decentralisaties G4

De hiervoor geschetste extra problematiek bij de G4 is op zichzelf al relatief omvangrijk, ook in termen van algemene middelen die daarmee zijn gemoeid.

25. Uit het onderzoek naar de verdeelsystematiek voor de specifieke middelen maatschappelijke opvang c.a. bleek bijvoorbeeld dat centrumgemeenten gemiddeld tenminste één derde van de (destijds) specifieke uitkering uit eigen middelen inzetten. Bij de G4 was dit beduidend meer.

Daarbovenop dient rekening te worden gehouden met extra risico's in de komende periode:

- in algemene zin een verslechterde economische situatie, met het risico op een relatieve toename van achterstandssituaties;
- het aflopen van diverse decentralisatie-uitkeringen, waardoor de financiële armslag van de G4 duidelijk zal afnemen, terwijl de achterliggende problematiek naar verwachting niet opeens minder zal zijn. Overigens wordt hierbij niet alleen bedoeld op decentralisatie-uitkeringen in de sfeer van leefbaarheid en maatschappelijke zorg/ondersteuning, maar in breder verband ook de middelen voor wijkaanpak alsmede de ISV-middelen voor stedelijke vernieuwing in de fysieke sfeer;
- de relatief grote omvang van nieuwe decentralisaties (Begeleiding en Jeugd), die in beide gevallen duidelijk raken aan de hiervoor geschetste problematiek van grootstedelijke probleemcumulatie.

4.3.13 Wegen en water

volume

Het feitelijke netto lastenniveau van het cluster Wegen en water ligt boven het ijkpunt. In de basis betreft het een vrij 'hard' cluster. Het hebben en onderhouden van wegen is een basisvoorziening, zowel in de sfeer van mobiliteit als dagelijkse leefomgeving.

Het gemiddelde feitelijke netto uitgavenniveau wordt mede bepaald door keuzes ten aanzien van het kwaliteitsniveau dat tussen individuele gemeenten kan verschillen. De omvang van de feitelijke lasten zou iets lager kunnen zijn wanneer:

- er gemiddeld voor een andere keuze ten aanzien van het kwaliteitsniveau van wegen zou worden gemaakt (lager). Overigens merken we op dat de gehanteerde kwaliteit en afschrijvingstermijnen door gemeenten mede een relatie kennen met de 'maatschappelijke' levensduur van wegen (die soms korter is dan de technische levensduur);
- er gemiddeld voor een lager schoonniveau bij straatreiniging zou worden gekozen. Dit schoonniveau hangt in de praktijk overigens sterk samen met de maatschappelijke eisen en kan ook een bredere betekenis hebben in de sfeer van leefbaarheid van steden.

Belangrijk aandachtspunt is dat een deel van de netto lasten op het cluster Wegen en water samenhangt met ontwikkeltaken van gemeenten, waarbij sprake is van een relatie met het cluster VHROSV (gebiedsontwikkeling, herstructurering, grondexploitatie). Daarbij vormen tijdelijke DU's zoals Spoorse doorsnijdingen en middelen ISV (die aflopen in 2014) ook belangrijke aandachtspunten.

In relatie tot sober en doelmatig is de verwachting dat - wanneer wordt gekozen voor het aansluiten bij de huidige kwaliteitsniveaus en de omvang van bovengenoemde overige dekkingsbronnen in de komende jaren onder druk komt te staan - er eerder een hoger volume voor dit cluster nodig is dan een lager. De aanbeveling is om de ontwikkeling van de lasten mede in relatie tot de ontwikkeling van de dekkingsmiddelen nader te verdiepen in de tweede fase, in nauwe samenhang met het cluster VHROSV/gebiedsontwikkeling.

verdeling

Uit de vergelijking met het ijkpunt is gebleken dat er sprake is van scheefheid in de verdeling tussen kleinere, dun bebouwde gemeenten (waar het netto lastenniveau gemiddeld onder het ijkpunt ligt) en grotere, dichtbebouwde gemeenten (waar het netto lastenniveau duidelijk boven het ijkpunt ligt).

Daarnaast kan (een deel van) de scheefheid samenhangen met uitgaven aan ontwikkeltaken die bij een deel van de (met name grotere) gemeenten relevant zijn.

Tot slot zijn er aanwijzingen dat parkeerinkomsten bij een beperkt aantal zeer toeristische gemeenten het karakter van een meer algemeen middel krijgt, vooral waar dit in combinatie met substantiële inkomsten uit toeristenbelasting en forensenbelasting leidt tot relatief lagere OZB lasten dan in andere gemeenten.

G4

De netto-lasten van de G4 liggen in alle gevallen ruim (tot aan meer dan 100 euro per inwoner) boven het niveau van andere grote gemeenten.

Belangrijke achtergronden voor de hogere netto lasten bij de G4 zijn:

- relatief hoge lasten aan straatreiniging in verband met de centrumfunctie (vooral in de stedelijke centra is er sprake van een relatief erg hoge vervuilingdruk, waarbij er juist wordt gestreefd naar een hoog schoonniveau);
- hoge kapitaallasten en onderhoudslasten aan specifieke grootschalige infrastructurele werken (o.a. tunnels, bruggen e.d.);
- uitgaven in de sfeer van mobiliteitsbeheersing (o.a. investeringen in nieuwe parkeergarages, maar ook gerelateerd aan de milieudoelstellingen in de stad²⁶);
- een nauwe relatie met uitgaven in de sfeer van gebiedsontwikkeling/stedelijke vernieuwing. Bij deze uitgaven is er niet sprake van een normaal beheersbudget voor onderhoud van wegen, waarvoor het ijkpunt Wegen/Water is bedoeld, maar worden in verband met grotere ingrepen in de ruimtelijke ordening c.q. stedelijke vernieuwing/gebiedsontwikkeling extra uitgaven/investeringen gedaan om de infrastructuur aan te passen aan de nieuwe opzet. Het kan daarbij ook gaan om uitgaven gerelateerd aan openbaar vervoer(locaties) en de ontwikkeling van stationsgebieden.

In de lastenpatronen van de G4 zijn er (o.a. vanuit investeringsprogramma's rond projecten) sterke relaties met de lasten/baten (onder andere reserves en voorzieningen) op Algemene ondersteuning, VHROSV (gebiedsontwikkeling) en OEM (grondexploitatie). Het beeld is dat de netto lasten, net als bij andere gemeenten lastig van elkaar zijn te onderscheiden (beheer versus ontwikkeling alsmede structurele versus tijdelijke lasten en dekkingsbronnen). Dit onderschrijft de betekenis van een nadere verkenning in de tweede fase van het onderzoek, zoals deze ook al is aanbevolen voor de overige (met name grotere) gemeenten.

4.3.14 Reiniging en riolering

volume

De totale lasten bij Reiniging en Riolering kunnen worden gedekt uit de lokale heffingen (afvalstoffenheffing/reinigingsrecht en rioolrecht). Niet alle gemeenten doen dit, bijvoorbeeld omdat niet de (gehele) BTW-component wordt meegenomen of omdat bepaalde (delen van) lasten buiten de heffingen worden gehouden. Per saldo worden deze lasten dan via de algemene middelen (incl. OZB/OEM) afgedekt.

verdeling

Zowel bij Reiniging als Riolering zijn er in de sfeer van de bruto lasten duidelijke niveaoverschillen tussen typen gemeenten waar te nemen, bijvoorbeeld naar de mate van verstedelijking.

26. Zoals maatregelen in relatie tot luchtkwaliteit.

Bij nadere analyses voor beide clusters tezamen blijkt echter dat deze lastenverschillen tussen beide taakgebieden elkaar voor allerlei typen gemeenten compenseren. Vanuit de beoogde globaliteit van het stelsel leidt dit tot de aanbeveling om per saldo geen wijzigingen in de verdeling van het gemeentefonds aan te brengen.

Uitzondering hierop vormt hierop vormt de factor bodemgesteldheid binnen het huidige ijkpunt Riolering. Uit de analyses komt naar voren dat de differentiërende werking van het huidige ijkpunt relatief achterblijft bij de feitelijke lastenverschillen, met name voor gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid (slappe bodem). Dit leidt tot de aanbeveling om de werking van het ijkpunt Riolering op dit punt aan te passen (grotere differentiatie aanbrengen voor bodemgesteldheid binnen uitgangspunt van totale kostendeckendheid). Aandachtspunt hierbij is dat dergelijke kostenverschillen voor het bestaande bebouwde gebied inmiddels een feit zijn. De vraag kan worden opgeworpen of een dergelijke compensatie in dezelfde mate voor nieuw te bebouwen gebieden moet gelden (gemeenten met een goede/minder slechte bodem betalen dan in feite de extra kosten voor gemeenten met een slappe bodem).

G4

De analyse van de situatie bij de G4 gemeenten levert geen aanvullende aandachtspunten op ten opzichte van het beeld voor de overige gemeenten.

4.3.15 VHROSV

volume

Binnen het cluster Vhrosv zijn de volgende onderdelen onderscheiden: ruimtelijke ordening, wonen, gebiedsontwikkeling en omgevingsbeheer. Het onderdeel omgevingsbeheer treffen we ook bij het cluster Fysiek milieu aan (samenhang vanuit WABO; streven naar regionale uitvoeringsdiensten).

De totale lasten liggen bij VHROSV boven het niveau van het ijkpunt van het gemeentefonds. Dit is de resultante van een aantal uiteenlopende bevindingen voor verschillende typen gemeenten.

Voor de ontwikkeling van de uitgaven voor is een aantal factoren relevant:

- de herziene Wro, met name tot uitdrukking komend in de sanctie op het niet elke 10 jaar actualiseren van bestemmingsplannen; de gevolgen voor de uitgaven van gemeenten zijn in dit onderzoek met name voor kleinere gemeenten gebleken;
- de invoering van de Wabo en de ontwikkeling naar regionale uitvoeringsdiensten (omgevingsbeheer binnen Vhrosv en Fysiek milieu) vanuit overwegingen van doelmatigheid. De gevolgen voor de uitgaven van gemeenten moeten zich nog uitkristalliseren;
- de ontwikkeling van de uitgaven van gemeenten voor stedelijke vernieuwing in afstemming op de ISV-uitkering. In de onderzoeksjaren is er sprake van substantiële lasten voor stedelijke vernieuwing ten laste van de algemene middelen en in aanvulling op de ISV-uitkering. Deze uitkering vervalt na 2014;
- aanbevolen wordt om de ontwikkelingen in de clusters VHROSV en Wegen/Water (alsmede grondexploitatie) in samenhang verder te verdiepen rond de gemeentelijke activiteiten in het kader van gebiedsontwikkelingen (in brede zin), omdat hier sprake is van samenhangende typen uitgaven in grote projecten en complexe financieringsstromen (inclusief middelen uit grondexploitatie, (algemene) reserves/fondsen, specifieke geldstromen (BDU, ISV) en algemene middelen). Voor een nadere duiding van de onderwerpen gebiedsontwikkeling en grondexploitatie zie paragraaf 4.3.17.

verdeling (exclusief gebiedsontwikkeling)

Bij Vhrosv is er geen sterk afwijkend beeld van de gemiddelde uitgaven per inwoner tussen de onderscheiden grootteklassen. Dit wijkt duidelijk af van de werking van het ijkpunt, op basis waarvan grotere gemeenten gemiddeld genomen meer ontvangen dan kleinere.

Voor de verdeling levert dit de volgende aandachtspunten op.

Gemiddeld genomen geven kleine gemeenten per inwoner meer uit aan *bestemmingsplannen* dan grotere. De groep <20.000 inwoners geeft gemiddeld genomen per inwoner ongeveer twee maal zoveel uit als de groottegroepen met meer dan 50.000 inwoners. Dit wijkt duidelijk af van de werking van het huidige ijkpunt voor heel Vhrosv, op basis waarvan kleinere gemeenten juist minder krijgen dan grotere. De uitgaven voor bestemmingsplannen in de afgelopen jaren houden verband met de herziene Wet ruimtelijke ordening. In de Wro is bepaald dat bestemmingsplannen niet ouder mogen zijn dan 10 jaar, op straffe van het niet mogen heffen van leges. Op 1 januari 2013 loopt de invoeringstermijn af. Tevens is ingezet op een volledige digitalisering van de ruimtelijke plannen, waaronder de bestemmingsplannen. Vanaf 1 januari 2010 is de digitalisering van nieuwe ruimtelijke plannen verplicht.

In de analysejaren 2008-2010 is door gemeenten daarom veel inzet gepleegd op het actualiseren en digitaliseren van de bestemmingsplannen. Naast deze tijdelijke (periodieke) extra inzet spelen de volgende relevante achtergronden een rol:

- kleinere gemeenten hebben gemiddeld genomen een groter deel landelijk gebied, waarvoor bestemmingsplannen van oudsher verplicht zijn en onder invloed van de gewijzigde Wro in deze jaren moeten worden geactualiseerd;
- kleinere gemeente besteden het opstellen van bestemmingsplannen vaker dan grotere gemeenten uit en grotere gemeenten kunnen de case load gelijkmatiger over de jaren spreiden en meer eigen expertise in huis hebben. Grotere gemeenten kunnen (per inwoner) schaalvoordelen hebben op basis van kennis en expertise bij verschillende afdelingen en door een sterke reductie van het aantal bestemmingsplannen.

Dat de omvang van het landelijk gebied een belangrijke rol speelt in relatie tot de werking van het huidige ijkpunt (op basis waarvan grotere gemeenten gemiddeld genomen meer per inwoner ontvangen dan kleinere), komt naar voren als we gemeenten indelen naar zeer dun, dun, dicht en zeer dicht bebouwd. Bij deze indeling geven de zeer dicht bebouwde gemeenten ongeveer evenveel uit als het ijkpunt, terwijl de lasten van de (zeer) dun bebouwde gemeenten er gemiddeld duidelijk boven liggen (van 18 tot 39 euro per inwoner).

Bij de lasten binnen ruimtelijke ordening voor het opstellen van *structuurvisies*, beeldkwaliteitplannen e.d. zien we dat grotere gemeenten gemiddeld genomen meer uitgeven dan kleinere (17 euro per inwoner versus ruim 10 euro per inwoner). Dit spoort met de werking van het huidige ijkpunt voor Vhrosv.

Bij de lasten voor *omgevingsbeheer* (Vhrosv-deel) blijkt dat de groep met de kleinste gemeenten per inwoner gemiddeld minder uitgeeft dan de grotere gemeenten.

Nadere inspectie van de uitgaven leert dat deze hogere uitgaven verband houden met de kosten voor toezicht en handhaving en niet met (hogere) kosten voor vergunningverlening (waaronder de bouwvergunning) of met lagere inkomsten uit leges. Hier is een duidelijk schaaffect zichtbaar. Er zijn geen voorbeelden aangetroffen waarbij gemeenten samenwerken bij de uitvoering van deze taak; elke onderzoeksgemeente doet dit in 2010 zelf.

G4

Voor drie van de G4-gemeenten liggen de netto lasten duidelijk boven het niveau van de andere gemeenten (en het niveau van de eigen ijkpuntsscore)²⁷. Voor de G4 gemeente die relatief lager scoort is relevant dat er per saldo sprake is van relatief grote onttrekkingen in de begroting 2010 aan (algemene) reserves. Mede hierdoor is het saldo relatief laag in 2010.

Zowel de relatie met de inzet van reserves, als de relatie met gebiedsontwikkelingen (inclusief de verwevenheid met lasten op het cluster Wegen/Water) onderschrijven het belang van een nadere verdieping op deze clusters²⁸. Daarbij dient ook het verband met inkomsten uit grondexploitatie te worden verkend. De resultaten van grondexploitaties (relatie met cluster OEM) lopen naar verwachting sterk terug de komende jaren. Daarnaast vormt de beëindiging van het ISV in 2014 een belangrijk aandachtspunt, omdat de middelen nu nog kunnen worden ingezet voor aanverwante problematiek van stedelijke vernieuwing/gebiedsontwikkelingen, maar straks dreigen weg te vallen.

Bij de G4 kan overigens ook aandacht worden gevraagd voor de impact van grote groeilocaties²⁹, waardoor nieuwe stedelijke structuren moeten worden aangebracht. Veelal gaat het niet alleen om ontwikkeling van het nieuwe gebied, maar gaan er ook effecten van uit op de bestaande stad (nieuwe verbindingen, doorstroom bevolking/voorzieningen).

4.3.16 Fysiek milieu

volume

Binnen het cluster Fysiek milieu zijn de onderdelen omgevingsbeheer, bodem, luchtkwaliteit, geluidhinder, duurzaamheid en energie, ongediertebestrijding en overige milieutaken onderscheiden. Het onderdeel omgevingsbeheer treffen we ook bij het cluster VHROSV (samenhang vanuit WABO; streven naar regionale uitvoeringsdiensten).

In totaal geven de gemeenten voor Fysiek milieu gemiddeld minder uit dan de bijbehorende ijkpuntsscore van het gemeentefonds.

verdeling

Bij Fysiek milieu geven gemeenten per inwoner gemiddeld genomen wat minder uit naarmate ze groter worden. Dit stemt overeen met de werking van het ijkpunt, maar dan op een wat lager totaal uitgavenvolume.

Wel is er in relatie tot omgevingsbeheer sprake van een tweetal bevindingen van belang voor de toekomstige vormgeving van de verdeling:

- de spreiding van de (zwaardere) inrichtingen over gemeenten. Er is gebleken dat de (noodzakelijke) lasten tussen gemeenten variëren, naarmate ze relatief meer zwaardere inrichtingen in hun gemeentegrenzen hebben en de daarmee verbonden toezichts- en handhavingstaken. De huidige verdeelmaatstaven binnen het gemeentefonds sluiten hier niet bij aan. Probleem is dat er op dit moment geen landelijk inrichtingenbestand voor gemeenten is (voor provincies wel);
- het al dan niet onderdeel zijn van samenwerkingsverbanden (regionale milieudiensten): samenwerkende gemeenten geven vaker minder uit dan het ijkpunt; solitair opererende gemeenten geven vaker meer uit dan het ijkpunt. Een geringer schaafeffect zien we ook bij de uitvoering van de overige milieutaken. Me-

27. Exclusief het deel van het vaste bedrag voor dit cluster.

28. Opgeteld voor de clusters Wegen/Water en VHROSV ligt het netto lastenniveau voor elk van de G4 gemeenten duidelijk hoger dan bij de referentiegemeenten.

29. Waarbij ook archeologische vondsten voor complicaties kunnen zorgen.

de onder impuls van de regionale uitvoeringsdiensten is in deze situaties een bepaalde doelmatigheid te bereiken.

G4

Ook ten opzichte van de overige gemeenten ligt het feitelijke lastenniveau in één van de G4 gemeenten duidelijk lager, terwijl de drie andere steden relatief meer netto lasten kennen.

Hierbij valt op dat er in enkele G4 gemeenten relatief veel lasten voor de luchtkwaliteit zijn. Behalve raakvlakken met verkeer/mobiliteit lijkt ook de aanwezigheid van relatief veel (zware) milieuhinderlijke (chemische) industrie in dit opzicht kostenverhogend te werken. Dit laatste spoort met de landelijke bevinding dat het ijkpunt wellicht meer zou moeten differentiëren naar gelang de aanwezigheid van dergelijke milieuhinderlijke bedrijven (die meer inspanningen in de sfeer van vergunningverlening/toezicht vergen).

4.3.17 Gebiedsontwikkeling en grondexploitatie

Het onderdeel grondexploitatie van het cluster OEM is bij de analyse van de clusters Vhrosv, en dan in het bijzonder het onderdeel gebiedsontwikkeling, betrokken. Het betreft Grondexploitatie (samenhang met vooral gebiedsontwikkeling) en Economisch beleid³⁰ (globale samenhang met ruimtelijke ordening).

De inkomsten uit grondexploitaties zijn ten opzichte van 1995 sterk toegenomen. Daarbij is er sprake van grote (incidentele) verschillen tussen individuele gemeenten en tussen de jaren, al naar gelang de aanwezigheid van relevante projecten. Er zijn belangrijke signalen dat inkomsten sterk onder druk staan op grond van de ontwikkeling van de economie in de afgelopen jaren.

De uitkomsten van een grondexploitatie zijn moeilijk vooraf te voorspellen en zijn risicovol: in goede tijden kunnen opbrengsten worden gegenereerd, maar in slechtere tijden kunnen er ook substantiële verliezen zijn. Daaraan kan nog worden gekoppeld dat in goede tijden meer gemeenten aan een actief grondbeleid doen, terwijl zij zich in slechte tijden terugtrekken naar een faciliterend beleid. Dit alles leidt ertoe dat het moeilijk is om binnen het gemeentefonds een vaste norm op te nemen voor eigen inkomsten van gemeenten uit grondexploitaties.

Binnen de uitgaven en inkomsten voor gebiedsontwikkeling zijn die in verband met stedelijke vernieuwing en herstructurering in de drie onderzochte jaren dominant. Uit de verdiepende analyses blijkt dat een aantal gemeenten per saldo weinig extra uitgeeft ten opzichte van de beschikbare (specifieke) inkomstenbronnen voor stedelijke vernieuwing, maar dat andere aanzienlijk extra lasten kennen die uit de algemene middelen worden bekostigd.

De vraag is of dit beeld in de komende periode sterk verandert, hetzij omdat stedelijke vernieuwingsplannen aflopen, hetzij omdat er wordt overgestapt op een andere aanpak van de stedelijke vernieuwing (met mogelijk effecten op andere clusters).

In dit verband kan worden gewezen op de initiatieven voor de totstandkoming van een 'Visie op de stedelijke vernieuwing na 2014', die door de rijksoverheid tezamen met de VNG en het IPO wordt opgesteld. Op dit moment is de insteek van het rijk dat er sprake is van de overgang van een woninggestuurde stedelijke vernieuwing naar een meer bewonersgestuurde, waarbij een financiële bijdrage van de (rijks)overheid niet of minder nodig is. Vooralsnog is het onduidelijk of er toch nog financiële impulsen van de (rijks)overheid nodig zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van de proceskosten.

30. Zie paragraaf 4.3.18.

Voorts wordt stedelijke vernieuwing steeds meer ingevuld vanuit sociale overwegingen, hetgeen we terugvinden in uitgaven van gemeenten voor wijkgericht werken, wijkactieplannen, leefbaarheidsplannen, bewonersparticipatie e.d. Dit soort ontwikkelingen wordt vanuit verschillende beleids invalshoeken gestimuleerd (waaronder de Wmo; het bevorderen van wonen en zorg op maat; bevorderen veiligheid) en heeft een relatie met verschillende clusters van het gemeentefonds. Naast VHROSV gaat het vooral om de clusters Zorg (sociale invalshoek), OOV (veiligheid) en Wegen/water/groen (openbare ruimte).

Met name ook de relatie met gemeentelijke uitgaven aan gebiedsontwikkeling in het cluster Wegen en Water (en de financiering daarvan (inclusief middelen uit grondexploitatie)) vormt een aandachtspunt. Aanbevolen wordt om hier eerst nader onderzoek naar te doen, alvorens wijzigingen in de verdeling van middelen in het gemeentefonds aan te brengen.

Tot en met 2010 zien we voor wat betreft de krimpgemeenten geen duidelijk ander uitgavenpatroon dan bij overige gemeenten. Geconstateerd kan worden dat er vanaf 2010 sprake is van extra uitkeringen voor krimpgemeenten en van specifiek beleid, waaronder de beoordeling van de te maken kosten en het financieel perspectief.

4.3.18 Economisch beleid

Op dit moment bevat het gemeentefonds geen (uitgavengerichte) verdeelmaatstaven voor economisch beleid. Het beleidsonderdeel zit op dit moment ‘verscholen’ in de OEM. De uitgaven liggen op dit moment duidelijk hoger dan bij de vorige herijking van het gemeentefonds. Daarbij zien we dat deze toename zich vooral laat registreren bij grotere gemeenten met een (economische) centrumfunctie.

Vraag is of dit moet veranderen (als zelfstandig onderdeel of als onderdeel van een groter uitgavencluster). Voor deze afweging spelen de volgende argumenten een rol: de kostenoriëntatie van het gemeentefonds (ook afgestemd op eventuele nieuwe taken van gemeenten), de globaliteit van het verdeelstelsel, gerelateerd aan de omvang van de kosten van het economisch beleid en de mate waarin er sprake is van relevante exogene omstandigheden die leiden tot kostenverschillen.

G4

Er zijn geen aanvullende opmerkingen vanuit de G4 relevant: de G4 hebben net als andere grote gemeenten netto lasten voor Economische Zaken die nu nog in het cluster OEM zijn ondergebracht.

4.3.19 OEM en OZB

De huidige gemiddelde niveaus van OZB en OEM³¹ sluiten niet aan bij de volumes waarop de werking van het gemeentefonds op dit moment is afgestemd.

De belangrijkste gevonden achtergronden hierbij zijn:

- de netto baten bij zowel OEM als OZB liggen gemiddeld substantieel boven de huidige ijkpunten OEM en OZB;
- tussen inwonergroottesgroepen varieert het gemiddelde nettobatenniveau bij OEM volgens de begrotingen 2010 relatief niet erg veel en ligt het niveau ruwweg tweemaal zo hoog als de huidige ijkpuntformule OEM;

31. exclusief de lasten voor Economisch beleid en de baten/lasten voor grondexploitatie die afzonderlijk zijn beoordeeld

- bij de OZB loopt het verschil met het huidige ijkpunt gemiddeld sterk op tussen de inwonergroottesgroepen. Grotere gemeenten, c.q. gemeenten met een sterkere centrumfunctie heffen gemiddeld veel meer extra OZB boven het ijkpunt dan kleinere gemeenten;
- uit een nadere analyse blijkt er slechts een beperkte relatie te zijn tussen de gemiddelde patronen van gemeenten die veel/weinig extra OZB heffen met het niveau van de baten uit OEM. Op hoofdlijnen zijn de verschillen in OZB niveau slechts in zeer beperkte mate te herleiden tot verschillen in het OEM niveau;
- het niveau van de baten uit OEM lijkt nog niet uitgekristalliseerd in verband met de hoge inkomsten uit de verkoop van aandelen uit nutsbedrijven. Een goed beeld hierover is nog niet te verkrijgen. In de rekeningen 2009 worden substantieel hogere inkomsten aangetroffen door de eenmalige verkoopbedragen uit nutsbedrijven. De structurele effecten hiervan op de netto baten bij OEM zijn in de begrotingen nog niet altijd uitgekristalliseerd. Uit een verkenning rond de mogelijke structurele impact van de verkoop van aandelen uit nutsbedrijven blijkt dat er grote verschillen tussen individuele gemeenten kunnen optreden: voor bepaalde individuele gemeenten kan het structurele bedrag oplopen tot 80 à 90 euro per inwoner, terwijl gemeenten dergelijke aandelen niet bezaten of al veel eerder hadden verkocht, geen of veel geringere structurele inkomstencapaciteit op grond hiervan hebben.
Per saldo kan er worden opgemerkt dat er enerzijds wel duidelijk potentieverschillen in structurele verdien capaciteit tussen gemeenten lijken op te treden als gevolg van de verkoop van aandelen nutsbedrijven, maar dat anderzijds de situatie wel afwijkt van die bij de provincies (in de nieuwe verdeling van het provinciefonds is een vereveningscomponent hiervoor opgenomen). De relatieve omvang van de structurele inkomsten ten opzichte van de totale uitkering uit het gemeentefonds is bij gemeenten kleiner dan bij provincies (bij gemeenten gaat het in de verkenning maximaal om percentages onder de 8% à 9% van de AU, bij sommige provincies ging het om veel hogere percentages) en is het minder eenvoudig om voor alle individuele gemeenten vanuit historisch verschillende gedragslijnen (welke nutsbedrijven tellen wel of niet mee; zijn er bepaalde extra uitgaven aan (ontwikkel-)taken mee gefinancierd; zijn de aandelen al eerder in het verleden verkocht of niet) objectief vast te stellen om welke inkomstencapaciteit het precies gaat.

Ten aanzien van de verschillende overige belastingen binnen de OEM zijn de volgende bevindingen relevant:

- roerende woonruimtebelasting: deze lijkt algemeen mee te kunnen worden genomen bij een normering van de OEM, met in materiële zin een minimale betekenis;
- baatbelasting: vanuit de relatie met specifieke voorzieningen ligt het niet direct voor de hand om deze belasting als algemeen dekkingsmiddel algemeen mee te nemen in een normering van de OEM. De betekenis hiervan is echter zeer gering vanwege de geringe omvang. Overigens wordt de reikwijdte van deze belasting ook steeds beperkter (bijvoorbeeld in verband met het vervallen van de mogelijkheid voor het toepassen bij herinrichting) en de beschikbaarheid van alternatieven;
- hondenbelasting: per saldo lijkt dit onderdeel goed te kunnen worden meegenomen als algemeen dekkingsmiddel binnen het cluster OEM;
- reclamebelasting/precariobelasting: per saldo lijken reclame- en precariobelasting mee te kunnen worden genomen bij een algemene normering van de OEM als dekkingsmiddel, maar verdient met name de hoge precarioheffing op kabels/leidingen van nutsbedrijven de aandacht (welk niveau wordt als acceptabel beschouwd om mee te worden genomen in een normering);
- forensenbelasting: per saldo kan de vraag worden gesteld of het wel voor de hand ligt om deze belasting zonder meer in de sfeer van een algemene normering van de inkomsten uit OEM onder te brengen. De inkomsten vormen een gericht instrument om extra kosten te dekken daar waar ze ook optreden. Dit is een vergelijkbare situatie als bij de toeristenbelasting.

Daarbij kan er aandacht worden gevraagd voor de samenloop van meerdere lokale belastingen in met name toeristische gemeenten met een vergelijkbare bufferfunctie. Bij een deel van de gemeenten komen zowel substantiële inkomsten uit toeristenbelasting voor als uit forensenbelasting. Ook een mogelijke

relatie met extra parkeerinkomsten van bepaalde (toeristische) gemeenten kan een aandachtspunt vormen (zie cluster Wegen/Water).

G4

Bij de vier grote steden is het niveau van de OEM relatief hoog. Dit hangt mede samen met het batige saldo dat in de begrotingen 2010 is opgenomen voor de resultaten van grondexploitatie/erfpacht dat nu nog onderdeel uitmaakt van het ijkpunt OEM. Net als bij de overige gemeenten zijn de vooruitzichten ten aanzien van de resultaten van de grondexploitatie voor de komende periode veel slechter dan in de afgelopen jaren. Mede vanuit de relatie die is geschetst bij de clusters Wegen/Water en VHROSV in relatie tot gebiedsontwikkelingen en de inzet van reserves voor grootschalige infrastructurele projecten zijn ook de uitkomsten van OEM (in het bijzonder van grondexploitaties) relevant om in een vervolgfase in samenhang te analyseren. Eén van de G4-gemeenten kent relatief hogere netto baten uit de OZB dan de andere onderzoeksgemeenten. Bij de andere drie gemeenten is het niveau relatief lager.

4.4 Clusteroverstijgende bevindingen

Naast bevindingen voor de afzonderlijke clusters, heeft het onderzoek ook geleid tot een aantal bevindingen met een clusteroverstijgend karakter. Deels hebben ze betrekking op belangrijke thema's in gemeentelijk beleid en samenwerkingsrelaties, deels op de clusterindeling en het onderhoud Iv3 (dat belangrijk is om tijdig nieuwe ontwikkelingen in de lasten te signaleren).

4.4.1 Krimp, groei en stedelijke vernieuwing

krimp

Voor krimp gemeenten zijn eventuele gevolgen voor de lasten (nog) niet zichtbaar binnen de onderzochte clusters en clusteronderdelen. Wel zijn er vanaf 2010 nieuwe financiële regelingen voor krimp gemeenten: een eenmalige decentralisatie-uitkering in 2010 en een tijdelijke krimpmaatstaf in het gemeentefonds met ingang van 2011.

groei

Voor (snel-) groeiende gemeenten zijn geen specifieke aanvullende bevindingen relevant.

stedelijke vernieuwing

In de onderzoeksjaren is er sprake van substantiële lasten voor stedelijke vernieuwing ten laste van de algemene middelen en in aanvulling op de ISV-uitkering. Deze uitkering vervalt na 2014.

4.4.2 Regionale problematiek

In verschillende clusters is de relevantie van een regionale dimensie duidelijk naar voren gekomen. Dit heeft deels te maken met de schaal waarop beleidsvragen spelen, zoals bij Economisch beleid, RO/structuurplanning, OEM/grondexploitatie en Wegen en water. Daarnaast zien we dat voorzieningen uit gemeenten in elkaars nabijheid een complementaire functie kunnen hebben, zoals de groenvoorzieningen uit kleinere (rand-) gemeenten en sportaccommodaties in grotere (centrum-) gemeenten. In weer andere gemeen-

ten is de doelmatige organisatie van voorzieningen het leidende principe voor regionale samenwerking en afstemming, hetzij gestimuleerd door andere overheden (zoals bij brandweer en rampenbestrijding in het cluster OOV en de RMC's in het subcluster Overige educatie), hetzij door initiatieven van gemeenten (zoals bij Fysiek Milieu, Werk en inkomen of Maatschappelijke zorg).

Afhankelijk van de problematiek en het thema leidt de regionale afstemming en samenwerking in een aantal gevallen tot een versterkte nadruk op voorzieningen in centrumgemeenten, waarbij de onderlinge verrekening van lasten op basis van verschillende principes kan gebeuren en waarbij de toerekening van lasten het volgen van de ontwikkeling van gemeentefinanciën kan bemoeilijken.

4.4.3 Ontwikkeling en beheer

Ontwikkeltaken spelen vooral een rol bij de fysieke clusters Vhrosv, Wegen en water en Grondexploitatie. De ontwikkeltaken, die in de afgelopen jaren mede in het teken van sociale vraagstukken worden geplaatst, brengen hoge netto lasten met zich mee voor rekening van de algemene uitkering en in aanvulling op de ISV-uitkering, die na 2014 vervalt. De grote financiële en inhoudelijke betekenis van de ontwikkeltaken vraagt om verder onderzoek naar hun positionering in en ten opzichte van de verschillende clusters en de samenhang met andere gemeentelijke beleidsvragen (zie ook 4.4.4 Ketens en samenhangen).

4.4.4 Ketens en samenhangen

Bij de beschrijving van het onderzoeksveld is in paragraaf 2.5 gewezen op het belang van ketens en samenhangen voor de analyse van huidige en toekomstige lasten. Deze aandacht heeft geleid tot de identificatie van relevante ketens en samenhangen bij de clusters Maatschappelijke zorg en Werk en inkomen, bij het thema jeugd, op het brede terrein van de leefbaarheid (waar fysieke ontwikkeltaken, zorg en openbare orde en veiligheid samenkomen) en bij (regionale) planvorming, ontwikkeling en beheer.

Deze ketens en samenhangen zijn relevant voor de verdeelsystematiek van het gemeentefonds. De betekenis komt tot uitdrukking in twee opzichten. Waar ketens en samenhangen belangrijk zijn voor een brede maatschappelijke doelmatigheid, moet de systematiek van het gemeentefonds het mogelijk maken om ontwikkelingen op het niveau van ketens en samenhangen te volgen. Daarnaast kan de verdeelsystematiek van het gemeentefonds gewenste ontwikkelingen binnen ketens en samenhangen faciliteren en stimuleren. Dit geldt in het bijzonder als voorzieningen met een preventieve functie bijdragen aan vermindering van lasten verderop in een keten. Zonder aandacht voor de bredere maatschappelijke doelmatigheid kan een focus op afzonderlijke schakels tot onderinvestering in voorzieningen met uitstralingseffecten op andere schakels leiden.

De aandacht voor ketens en samenhangen past in een trend naar integraal beleid op het meest passende schaalniveau. Daarbij hoort dat lasten voor samenhangende voorzieningen ook in samenhang worden gezien, ook al worden ze uit uiteenlopende regelingen gefinancierd, binnen en buiten het gemeentefonds. Dit principe heeft derhalve een duidelijke betekenis voor de bestuurlijke besluitvorming, die verder gaat dan de afzonderlijke clusters en daarin ook de samenhang met specifieke uitkeringen en middelen buiten het gemeentelijk domein kan betrekken.

De betekenis van ketens en samenhangen komt het meest uitgesproken tot uitdrukking in de context van de ontwikkelingen rond Maatschappelijke zorg, waar ze hebben geleid tot een opzet voor een nieuwe clusterin-

deling in relatie tot de decentralisaties van begeleiding en jeugdzorg. Ook voor werk en inkomen is de samenhang tussen (financiering van) uitvoeringslasten en uitkerings- en participatielasten zodanig dat ze op gemeentelijk niveau niet als gescheiden bronnen kunnen worden gezien. Door ze in samenhang te monitoren en te analyseren, ontstaan betere mogelijkheden voor het volgen van relevante ontwikkelingen en uiteindelijk ook voor keuzes in beleid.

Op het terrein van de jeugdproblematiek verbindt een keten van onderwijsachterstandenbeleid – jeugdzorg - openbare orde en veiligheid schakels uit verschillende clusters en helpt het denken in ketens bij het onderkennen van de preventieve betekenis van de voorzieningen in de (sub)clusters (Overige) educatie en Maatschappelijke zorg. Op het terrein van leefbaarheid zien we een vergelijkbare verbinding van voorzieningen uit de clusters Vhrosv en meer bevolkingsgerichte voorzieningen in Werk en inkomen, Educatie en Overige openbare orde en veiligheid.

4.4.5 Clusterindeling en onderhoud lv3

OOV

Er is geen zodanige samenhang met andere clusters of clusteronderdelen geconstateerd op basis waarvan tot een gewijzigde clusterindeling van OOV zou moeten worden besloten. Vanuit het integrale veiligheidsbeleid is er een bepaalde (toenemende) relatie tussen beide subclusters binnen OOV waar te nemen.

De relatie met jongerenwerk (vallend binnen het cluster Maatschappelijke Zorg) is niet zodanig dat daarom een nieuwe clusterindeling aanbevolen hoeft te worden.

Wel is er sprake van een bepaalde mate van verstoring van de transparantie in de boekingen van gemeenten, met name in relatie tot het cluster OOOV. De onduidelijkheden hangen onder meer samen met het koppelen van termen als leefbaarheid en veiligheid, waardoor er op functie 140 ook allerlei bredere toezicht/handhavingstaken worden geboekt dan alleen voor veiligheid in de openbare ruimte. Deze vertroebeling wordt mede ingegeven door de DU's die een clusteroverstijgend karakter hebben (Leefbaarheid en Veiligheid worden daarin ook vermengd) en tevens door gemeenten zeer verschillend worden ingezet en geboekt.

onderwijshuisvesting en overige educatie

Aandachtspunt voor het onderhoud van het verdeelstelsel is dat de boeking van gemeenten tussen de subclusters onderwijshuisvesting en overige educatie in toenemende mate door elkaar loopt. Met name worden lasten aan onderwijshuisvesting aangetroffen op functie 480.

Voorts verdient het gebruik van DU's en SU's de aandacht die over meerdere clusters ingezet kunnen worden. De DU 'combinatiefuncties' is bijvoorbeeld voor drie clusters relevant en de boeking van lasten en baten van bredere DU's (zoals vanuit het participatiebudget) vindt op uiteenlopende functies plaats.

kunst en oudheid

Vanuit de globaliteit van het stelsel en de reductie van het aantal verdeelmaatstaven valt het te overwegen om clusteronderdelen uit Kunst en Oudheid samen te trekken (eventueel in combinatie met onderdelen van andere clusters). Ook zijn er relaties van Oudheid met andere clusters (zoals Algemene Ondersteuning waar het archieven betreft) en VHROSV waar het monumenten betreft.

Binnen Oudheid lijkt een reductie van het aantal verdeelmaatstaven c.q. van de mate van verbijzondering mogelijk.

maatschappelijke zorg

Op basis van de analyse kan de volgende bevinding worden geformuleerd: de bestaande clusterstructuur sluit niet aan bij de maatschappelijk gewenste ontwikkeling naar een integraal voorzieningenniveau dat is toegesneden op de behoeften van uiteenlopende (groepen) burgers. Er is een opzet voor een nieuwe clusterstructuur ontwikkeld die hierin kan voorzien en tevens voldoende aanknopingspunten biedt om nieuwe ontwikkelingen, in het bijzonder de decentralisaties op te vangen.

gebiedsontwikkeling/herstructurering

Vanuit de geconstateerde betekenis van investeringen in wegen vanuit grootschalige herstructureringen/ontwikkeltaken is er een relatie met het cluster VHROSV/-grondexploitatie.

Aangezien gemeenten niet eenvoudig deze projectlasten hebben kunnen splitsen in deze eerste fase van het onderzoek, wordt aanbevolen om dergelijke uitgavencomponenten (die ook minder het karakter hebben van structurele beheerstaken) uit het cluster Wegen/water in de tweede fase van het onderzoek in samenhang met het onderwerp gebiedsontwikkeling (clusters RO, stedelijke vernieuwing en grondexploitatie) nader te verdiepen.

Daarbij dient ook de bruikbaarheid van de bestaande indeling in Iv3-functies aan de orde te komen.

Iv3/DU's

Naast de relatie met herstructurering/gebiedsontwikkeling kan vanuit dit onderzoek aandacht worden gevraagd voor de afbakening (of het gebrek daaraan) die gemeenten hanteren ten aanzien van een aantal aanpalende clusters. Evidente voorbeelden zijn het boeken van onderhoud parken op functie 210 of het boeken van alle lasten van straatreiniging op functie 721.

Afgezien van dergelijke aspecten zijn vooral het gebruik van zeer algemene invalshoeken als leefbaarheid/wijkaanpak lastig herkenbaar te krijgen. Het beeld is dat het gebruik van DU's hierbij eveneens complicerend werkt. Deze DU's hebben vaak een bredere betekenis en worden bovendien door gemeenten ook verschillend geboekt (ofwel als algemeen middel in hoofdfunctie 9) of ze worden (deels) doorgeboekt als dekkingsmiddel op verschillende Iv3-functies.

Bijlagen

A Clusteronderdelen

inleiding

Een overzicht van de onderscheiden clusteronderdelen wordt in onderstaande tabel gepresenteerd.

De eerder toegelichte indeling in clustercombinaties (op basis van gemeenschappelijke structuurachtergronden) wordt voor de analyse van kostenbepalende achtergronden verder gedifferentieerd in een aantal subclusters en onderdelen³². Hiermee wordt bereikt dat een zo helder mogelijk beeld ontstaat van oorzaken en achtergronden (kostendrijvers) en kosten.

32. Bij (een deel van de) steekproefgemeenten zijn op diverse onderdelen nog verdere uitsplitsingen mogelijk.

Tabel 4. Overzicht onderscheiden onderdelen per (sub-)cluster

<i>clusters en subclusters</i>	<i>te onderscheiden onderdelen</i>
<i>Bestuursorganen</i>	<i>bezoldiging college Burgemeester en Wethouders vergoedingen bestuurders/raadsleden/raadscommissies wachtgelden griffie rekenkamer</i>
<i>Bevolkingszaken</i>	<i>legesrelevante producten (incl. leges) gemeentelijke basisadministratie verkiezingen overige producten burgerzaken</i>
<i>Openbare orde en veiligheid</i>	<i>bijdrage brandweer/veiligheidsregio personeel (exclusief vrijwilligers) brandweer/rampenbestrijding vergoedingen vrijwilligers materiaal/materieel overig brandweer/rampenbestrijding handhaving, toezicht en preventie beleids- en planvorming integrale veiligheid dierenbescherming overige beschermende maatregelen</i>
<i>Educatie</i>	<i>onderwijshuisvesting (incl. gymlokalen) onderwijsachterstandenbeleid (vve) schoolzwemmen leerlingenvervoer volwasseneneducatie schoolbegeleiding brede school overig educatie (incl. leerplicht en RMC)</i>
<i>Groen en Ontspanning</i>	<i>groene sportvelden en -terreinen openbaar groen (parken en plantsoenen) overig groen lijkbezorging openbaar bibliotheekwerk vormings- en ontwikkelingswerk sportaccommodaties, excl. groene velden overige sport overige recreatieve voorzieningen</i>
<i>Kunst en Oudheid</i>	<i>professionele kunst kunstaccommodaties overige kunst musea monumenten historische archieven overige oudheid, incl. archeologie</i>

<i>clusters en subclusters</i>	<i>te onderscheiden onderdelen</i>
<i>Werk en Inkomen en Minimabeleid</i>	<ul style="list-style-type: none"> <i>uitvoeringslasten</i> <i>overig Werk en Inkomen (uitkeringslasten en uitbestede uitvoeringskosten voor reïntegratie)</i> <i>WSW</i> <i>bijzondere bijstand</i> <i>categorale bijzondere bijstand</i> <i>schuldhulpverlening</i> <i>kwijtschelding</i> <i>overig minimabeleid</i>
<i>Maatschappelijke Zorg</i>	<ul style="list-style-type: none"> <i>Hbh/Wvg</i> <i>overige maatschappelijke zorg (incl. gezondheidszorg)</i> <i>voor verdere uitsplitsingen zie ook nieuwe clusterindeling</i>
<i>Wegen en water</i>	<ul style="list-style-type: none"> <i>aanleg/onderhoud wegen, incl. civiele kunstwerken</i> <i>openbare verlichting</i> <i>straatreiniging</i> <i>gladheidbestrijding</i> <i>verkeersmaatregelen te land</i> <i>parkeren (incl. inkomsten parkeren)</i> <i>openbaar vervoer, zeehavens, luchtvaart</i> <i>watergerelateerde onderdelen</i>
<i>Reiniging en Riolering</i>	<ul style="list-style-type: none"> <i>afvalverwijdering en -verwerking</i> <i>baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing</i> <i>lasten riolering en waterzuivering</i> <i>baten gecombineerde rioolheffing</i> <i>overige uitgaven/inkomsten</i>
<i>VHROSV, Fysiek milieu, Grondexploitatie en Economisch beleid</i>	<ul style="list-style-type: none"> <i>ruimtelijke ordening</i> <i>wonen</i> <i>gebiedsontwikkeling</i> <i>omgevingsbeheer VHROSV</i> <i>omgevingsbeheer Fysiek Milieu</i> <i>overig milieu</i> <i>grondexploitatie</i> <i>economisch beleid</i>
<i>Oem en OZB</i>	<ul style="list-style-type: none"> <i>baten uit vermogen/beleggingen/financiering</i> <i>baten uit lokale belastingen (excl. OZB)</i> <i>OZB</i>

B Decentralisatieuitkeringen

vooraf

Voor het POR-onderzoek dienden alle IU's en DU's uit het door BZK aangeleverde basisbestand van de algemene uitkering uit het gemeentefonds (stand januari 2010) te worden toegeedeeld naar de uiteenlopende (sub)clusters van het gemeentefonds.

In het onderstaande is per cluster aangegeven om welke IU's en DU's (cq. overige onderdelen buiten UF) het gaat en in hoeverre ze als algemeen middel worden meegenomen aan de ijkpuntenkant of als taakgerelateerde baten worden tegengeboekt tegenover de netto uitgaven van het betreffende cluster.

In bepaalde gevallen kunnen IU's/DU's betrekking hebben op meerdere clusters. Dan is aangegeven welk deel ervan bij elk cluster wordt meegenomen³³.

Tevens wordt aangeduid in hoeverre de middelen volgens BZK wel een structureel karakter hebben cq. een structurele taak betreffen of slechts tijdelijk van aard zijn. Wanneer de middelen geen structureel karakter hebben (DU loopt af en daarna geen taak meer) worden ze per definitie in dit POR onderzoek tegengeboekt. Wanneer er wel sprake is van een structureel karakter kunnen ze aan de ijkpuntenkant worden meegenomen, tenzij er specifieke redenen zijn om dit niet te doen. Dergelijke specifieke redenen worden er in die gevallen steeds bij vermeld.

Deze lijst is zowel met de opdrachtgever als de VNG kortgesloten voor de zomer van 2011.³⁴

BESTUURSORGANEN

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

ALGEMENE ONDERSTEUNING

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

- herindeling: tijdelijke vergoedingsregeling bij gemeentelijke herindeling.

33. In bepaalde gevallen zijn bij steekproefgemeenten de feitelijke boekingen op onderdelen gecodeerd in plaats van de normatieve toedelingen.

34. Nieuwe, latere inzichten kunnen eventueel in de tweede fase van het onderzoek worden meegenomen.

BEVOLKINGSZAKEN

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID; subijkpunt brandweer en rampenbestrijding

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID; subijkpunt overige openbare orde en veiligheid

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

- Polarisation en radicalisering. Tijdelijke regeling. LET OP: mogelijke overloop met overige Maatschappelijke Zorg;
- Aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren; wel aangemerkt als structureel door BZK, maar heeft slechts betrekking op beperkt aantal gemeenten; 50% hier tegenboeken (straatcoaches) (andere 50% bij MZoverig; gezinscoaches);
- Leefbaarheid en veiligheid: wel als structureel aangemerkt door BZK, maar is nog nader uit te zoeken; vooralsnog beperkte groep gemeenten; tegenboeken 1/3 deel op veiligheid (en 2/3 deel MZoverig) overigens ook mogelijke relatie met wegen/vhro (o.a. schoonmaakdag en tegengaan fysieke verloedering).

WEGEN en WATER

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

- Spoorse doorsnijdingen: door BZK als structureel aangemerkt, maar betreft projectgebonden budgetten voor specifieke locaties; 50% bij wegen (50% bij vhrsv);
- WUW; restant van integratietraject (loopt langzaam af).

EDUCATIE; subijkpunt onderwijshuisvesting

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

EDUCATIE; subijkpunt overige educatie

meenemen in ijkpunt

- Brede school sport en cultuur (combinatiefuncties); voor 1/3 deel (rest bij kunst en ontspanning).

tegenboeken als taakgerelateerde baten

- Jeugd (voorheen Voortijdig schoolverlaten); wel als structureel aangemerkt door BZK, maar is nu nog ingroeiregeling, moet nog worden uitgebreid (huidige vorm niet relevant);
- Pilot gemengde scholen: tijdelijke regeling;
- Onderwijsachterstandenbeleid: tijdelijke regeling grote steden via DU, is inmiddels Specifieke uitkering geworden.

KUNST EN ONTSPANNING; subonderdeel KUNST

meenemen in ijkpunt

- Brede school sport en cultuur (combinatiefuncties); voor 1/3 deel (rest bij ontspanning en overige educatie);
- Cultuurparticipatie (gemeenten met meer dan 90.000 inwoners);
- Beeldende kunst en vormgeving (gemeenten met meer dan 90.000 inwoners en provinciehoofdsteden).

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

KUNST EN ONTSPANNING; subonderdeel ontspanning

meenemen in ijkpunt

- Brede school sport en cultuur (combinatiefuncties); voor 1/3 deel (rest bij kunst en overige educatie);
- Bibliotheken; volgens BZK structureel; voor kleinere gemeenten (30.000 inwoners).

tegenboeken als taakgerelateerde baten

- Nationaal actieplan sport en bewegen; tijdelijke regeling. Relatie met gezondheidsachterstanden.

OUDHEID

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

GROEN

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

WERK EN INKOMEN; subijkpunt minimabeleid

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

WERK EN INKOMEN; subijkpunt overig werk en inkomen

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

- regionale platforms fraudebestrijding: wel structureel, maar betreft slechts 9 gemeenten;
- TSIOC: tijdelijke stimuleringsregeling opsporing en controle: niet structureel.

MAATSCHAPPELIJKE ZORG; subijkpunt HbH

meenemen in ijkpunt

- IU Wmo: onderdeel HbH, inclusief uitvoeringslasten.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

- Tegenboeken als taakgerelateerde baten:
- Wmo nadeelgemeenten: tijdelijke compensatieregeling.

MAATSCHAPPELIJKE ZORG; subijkpunt Wvg

meenemen in ijkpunt

- onderdelen Wvg uit IU Wmo (Bbag en DWA).

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

MAATSCHAPPELIJKE ZORG; subijkpunt overige maatschappelijke zorg

meenemen in ijkpunt

- Peterspeelzalen;
- overige onderdelen IU Wmo (excl. HbH en onderdelen Wvg): Zvp, Dwbz; Cvtm, Adl, CpGgz.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

- aanpak kindermishandeling: betreft alleen grotere gemeenten (ca. 35);
- bewonersinitiatieven wijken G18 (leefbaarheid en sociale cohesie). Tijdelijke regeling;
- bewonersinitiatieven wijken G31. IDEM;
- wijkactieplannen : tijdelijk, mogelijke raakvlakken met OOOV;

- homo-emancipatie; tijdelijke regeling;
- Duizend en één kracht (Vrouwen uit etnische minderheden tbv maatschappelijke participatie in vrijwilligerswerk); tijdelijke regeling;
- Overbruggingsregeling Antillianengemeenten; wel aangemerkt als structureel door BZK, maar heeft slechts betrekking op 21 gemeenten;
- Aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren; wel aangemerkt als structureel door BZK, maar heeft slechts betrekking op beperkt aantal gemeenten; 50% hier tegenboeken (andere 50% bij OOOV);
- innovatietrajecten inburgering; tijdelijke regeling;
- Gezond in de stad (gezondheidszorg); tijdelijke regeling;
- Leefbaarheid en veiligheid: wel als structureel aangemerkt door BZK, maar is nog nader uit te zoeken; vooralsnog beperkte groep gemeenten; tegenboeken 2/3 deel hier (en 1/3 deel bij OOOV) overigens ook mogelijke relatie met wegen/vhro (o.a. schoonmaakdag en tegengaan fysieke verloedering);
- Maatschappelijke opvang: voor centrumgemeenten; wel structureel, maar hier is reeds een apart verdeelmodel met onderhouds- en evaluatietraject;
- Wmo psycho-sociaal; tijdelijke regeling;
- Taalcoaches (t.b.v. inburgering); tijdelijke regeling.

REINIGING

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

RIOLERING

meenemen in ijkpunt

- verfijning Riolering: vrijwel alle gemeenten ontvangen nog bedragen voor eerder aangelegde arealen.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

FYSIEK MILIEU

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

- SLOK (Regeling Stimulering Lokale Klimaatiniciatieven); tijdelijke regeling;
- Bodemsanering: wel als structureel aangemerkt, maar betreft specifieke (spoed-) locaties.

VHROSV

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

- Planontwikkeling projecten herbestemming en herontwikkeling in aandachtswijken; tijdelijke regeling;
- correctie VHROSV; tijdelijke regeling;
- Spoorse doorsnijdingen: door BZK als structureel aangemerkt, maar betreft projectgebonden budgetten voor specifieke locaties; 50% bij vhosv (50% bij wegen).

OVERIGE EIGEN MIDDELEN: onderdeel grondexploitatie

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

OVERIGE EIGEN MIDDELEN: onderdeel economische zaken

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

OVERIGE EIGEN MIDDELEN: onderdeel overige eigen inkomsten

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

ONROERENDE ZAAKBELASTING

meenemen in ijkpunt

- amendement de Pater.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

- suppletie regeling OZB.

C Checklist verschillenanalyse

hanteren checklist clusterspecifieke aandachtspunten

Bij het analyseren van de achtergronden van uitgavenverschillen is door middel van een checklist ook de relevantie van meer clustergebonden achtergronden nagegaan.

Deze clustergebonden aandachtspunten kunnen - zo leert de ervaring - divers van aard zijn. We maken daarbij onderscheid tussen meer algemene en financieel-technische en organisatorische achtergronden.

meer algemeen

- ontwikkelingen in relevante wet- en regelgeving;
- andere relevante recente ontwikkelingen (bijv. regelgeving, kostenontwikkelingen, samenwerkingsvormen);
- relevante onderdelen van een cluster met een mogelijke 'eigen' dynamiek die niet aansluit bij die van het hele cluster;
- een algemene karakterisering van het type uitgaven (apparaatslasten, subsidies, kapitaallasten e.d.) naar de mate van 'hardheid' van de uitgaven (meer verplicht karakter) of zachtheid (veel keuzevrijheden);
- mogelijke relaties met onderdelen in andere clusters (uitwisseling/samenhang). In hoeverre hangen verschillen samen met ketens van voorzieningen, die elkaar deels kunnen compenseren (van preventie tot zorg; van uitvoeringskosten voor maatschappelijke activering tot uitkeringslasten)?
- in hoeverre gaan afwijkingen samen met verschillen in geleverde output, prestaties en kwaliteit? Wordt dit door de desbetreffende gemeenten geïventariseerd en zijn hiervoor kwaliteitsgegevens beschikbaar?
- specifieke relaties met bepaalde inkomstenbronnen: zowel eigen inkomsten als integratie- of decentralisatie-uitkeringen en belangrijke aanpalende specifieke uitkeringen;
- waar betreft het meer beheersmatige taken en waar meer ontwikkeltaken, waarbij voor laatstgenoemde categorie veelal ook inkomstenstromen buiten het gemeentefonds relevant zijn. Bovendien is de verwachting dat beheersmatige taken meer algemeen en ontwikkeltaken meer in wisselende mate (bij typen gemeenten) aan de orde zijn;
- hiermee verwant is het onderscheid in lokale versus bovenlokale/regionale beheer- en ontwikkeltaken;

financieel-technisch en organisatorisch

- specifieke complicaties vanuit afwijkende productsamenstellingen/organisatievormen, leidend tot noodzakelijke aanvullende toerekeningen vanuit een bredere uitvoerende dienst, bepaalde voorzieningen die voor meer clusters relevant zijn (bijv. loketten of vormen van toezicht en handhaving) ;
- toerekeningen vanuit algemene ondersteuning (overhead, reserveringen e.d.);
- eventuele stille lasten die niet direct uit de begroting hoeven te blijken (om niet verkregen voorzieningen van derden/uit verleden, taken die vanuit de grondexploitatie zijn gefinancierd, a fonds perdu gefinancierde of versneld afgeschreven gebouwen of een andere lastendrager dan gemeentelijke begrotingen;
- specifieke relaties met toerekeningen van inkomsten (eigen/specifiek);
- aandacht voor incidentele/tijdelijke uitgaven naast structurele; (tijdelijke projecten, inhaalacties/stimuleringsmaatregelen, veranderingsprocessen);
- toerekening reserves en voorzieningen;
- aandacht voor recente taakmutaties (evt. met nieuwe functie indeling Iv3) die tot codeerproblemen kunnen leiden;
- nadere toerekening vanuit gemeentelijke samenwerking/regionalisering/uitbesteding;
- verschillen in gehanteerde rentepercentages/afschrijvingsmethodes/termijnen.

naast netto uitgaven ook analyse van bruto uitgaven(ontwikkelingen) bij Reiniging en Riolering

Met name bij de clusters Reiniging en Riolering wordt niet alleen naar de netto uitgaven gekeken, maar ook naar het niveau van de bruto uitgaven. Als gevolg van de hoge dekkingsgraad van eigen heffingen zouden anders achterliggende ontwikkelingen minder goed in het oog kunnen springen.

In de sfeer van de bruto uitgaven kunnen mogelijk wel grotere niveaoverschillen optreden dan netto zichtbaar worden. Dit kan wijzen op uiteenlopende ontwikkelingen die ofwel in de sfeer van volume-discussies (lokale lastendruk) of verdeling (verschillen tussen typen gemeenten) een rol zouden moeten spelen.

gebruik maken van OEM/OZB-gegevens

Ook zal bij het inzoomen op achtergronden gebruik worden gemaakt van gegevens die uit het onderzoek naar de clusters OEM/OZB beschikbaar komen. Daarbij gaat het vooral om 'kip-ei' effecten vanuit een ruim respectievelijk krap niveau van eigen inkomsten.

D Steekproefgemeenten

In het onderzoek zijn gegevens van een groot aantal steekproefgemeenten gebruikt.

In onderstaand onderzoek is aangegeven welke gemeenten naar aanleiding van een verzoek om basisgegevens te leveren positief hebben meegewerkt aan dit onderzoek door middel van het beschikbaar stellen van gedetailleerde (financiële) gegevens voor de onderzoeksperiode. Daarnaast zijn ook andere gemeenten in het onderzoek betrokken, ofwel op onderdelen, ofwel via meer algemene informatiebronnen (o.a. Iv3 gegevens CBS).

Tabel D.1. Meewerkende steekproefgemeenten (N=123)

<i>gemeente</i>
Aalburg
Aalten
Almere
Amstelveen
Amsterdam
Apeldoorn
Arnhem
Assen
Barneveld
Beek
Beemster
Bergeijk
Bergen NH
Bernheze
Bernisse
Bloemendaal
Borsele
Boskoop
Boxtel
Breda
Brielle
Brummen
Bunschoten
Capelle aan den IJssel
Castricum
Coevorden
Culemborg
Dalfsen
Dantumadiel
Delft
Delfzijl
Doetinchem
Ede
Eijsden
Enschede
Epe
Franekeradeel
Giessenlanden
Gorinchem
Gouda
Groningen
Haarlem
Haarlemmermeer
Hardenberg
Heerenveen
Heerlen
Hellevoetsluis
Helmond
Hoorn
Houten

gemeente

Huizen
Hulst
Kerkrade
Lansingerland
Leeuwarden
Leiden
Leiderdorp
Liesveld
Loenen
Maasdriel
Maassluis
Maastricht
Marum
Middelburg
Midden-Delfland
Midden-Drenthe
Mill en Sint Hubert
Moerdijk
Montfoort
Mook en Middelaar
Nijefurd
Nijmegen
Noordenveld
Noordwijk
Nuenen, Gerwen en Nederwetten
Oirschot
Oldenzaal
Ommen
Oosterhout
Oude IJsselstreek
Ouderkerk
Oudewater
Reimerswaal
Rheden
Rijnwaarden
Rijssen-Holten
Rotterdam
Rozendaal
Schiedam
Schoonhoven
's-Gravenhage
Sittard-Geleen
Skarsterlan
Sliedrecht
Smallingerland
Stadskanaal
Steenbergen
Stein
Terneuzen
Tilburg
Tytsjerksteradiel
Ubbergen
Utrecht
Vaals
Veenendaal
Venlo
Vianen
Vlissingen
Weert
West Maas en Waal
Westerveld
Wieringen
Wijchen
Winsum
Woerden
Woudenberg

gemeente

Wunseradiel
Zaanstad
Zandvoort
Zeist
Zoetermeer
Zutphen
Zwolle