
Nader onderzoek POR 2010

cluster Bestuursorganen

Voortgangsbericht 5

564010 - BO-007

Cebeon/Regioplan, 19 september 2011

1 Inleiding

In opdracht van het ministerie van BZK is de onderzoekscombinatie Cebeon-Regioplan bezig met een nader onderzoek naar het gemeentefonds. Onder andere het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 (POR 2010) heeft aanleiding gegeven het verdeelstelsel en het volume van het gemeentefonds nader te onderzoeken. Alle clusters van het gemeentefonds worden daarbij in samenhang onderzocht.

De verdeling van de middelen in het gemeentefonds is opgebouwd met behulp van zogenaamde kostengeoriënteerde financiële ijkpunten voor de verschillende gemeentelijke taakgebieden. Eén daarvan betreft ook het cluster (taakgebied) Bestuursorganen.

Op basis van de voorgaande voortgangsberichten voor dit cluster zijn onder meer de volgende aandachtspunten genoemd:

- aandacht voor boekingsproblemen (mogelijke overlap met cluster Algemene Ondersteuning);
- aandacht voor de mogelijkerwijs toenemende uitgaven voor wachtgelden;
- zoeken naar uitgavenverschillen tussen gemeenten op onderdelen 'griffie' en 'rekenkamerfunctie'. Op deze bij de invoering van de dualisering aan het cluster toegevoegde onderdelen hebben gemeenten meer eigen speelruimte dan op de meer traditionele clusteronderdelen (vergoedingen raadsleden en collegeleden).
- opbouw van het ijkpunt bestuursorganen (en de rol maatstaf klantpotentieel en OAD).
- het zoeken naar voorbeelden van gemeenten met een sober voorzieningenniveau en doelmatige uitvoering.

voortgangsbericht

Nu de verwerking en analyses van responsgegevens in een vergevorderd stadium verkeren, kunnen de belangrijkste bevindingen voor de eerste fase van dit onderzoek worden gepresenteerd (excl. G4).

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

- is de verdeling nog adequaat, zowel binnen het gemeentefonds als in afstemming op budgetten buiten het gemeentefonds (ketens)?
- welk volume is per cluster verbonden met een sober en doelmatig uitgavenniveau (binnen een gelijkblijvend volume van het gemeentefonds)?
- is er sprake van een samenhang met andere clusters of onderdelen daarvan en wat betekent dit voor de clusterafbakening;
- is de wijze van verdelen goed geëquipeerd om mogelijke nieuwe ontwikkelingen (waaronder nieuwe wetgeving en te decentraliseren budgetten) op te vangen?

Voor het cluster Bestuursorganen gaat het vooral om de onderzoeksvragen in relatie tot de verdeling en het volume. Tevens komt aan de orde in hoeverre de clusterafbakening aandacht behoeft.

algemene notitie

Er wordt inmiddels gewerkt aan een algemene (overkoepelende) notitie met een toelichting op de onderzoeksaanpak. Daarin wordt ingegaan op de belangrijkste algemene aspecten van de onderzoeksaanpak.

In dit voortgangsbericht wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- korte introductie van het cluster Bestuursorganen (paragraaf 2);
- de respons van steekproefgemeenten (paragraaf 3);
- belangrijkste bevindingen uitgaven- en verschillenanalyse bij steekproefgemeenten (paragraaf 4);
- overzicht belangrijkste bevindingen eerste fase POR-onderzoek (paragraaf 5).

2 Introductie cluster Bestuursorganen

2.1 Inleiding

Net als voor andere clusters is een belangrijke onderzoeksvraag of en in hoeverre het patroon van de feitelijke netto uitgaven van (typen) gemeenten afwijkt van de ijkpuntscores voor dit cluster in het gemeentefonds. Om hiervan een eerste beeld te geven voor het cluster Bestuursorganen, wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- korte introductie van de inhoud van het cluster en de relevante onderdelen (par. 3.2);
- introductie van het ijkpunt (par. 3.3);
- het verschil tussen netto uitgaven en ijkpunt op basis van Iv3-gegevens (par. 3.4).

2.2 Inhoud cluster Bestuursorganen

belangrijkste kostenonderdelen

Binnen het cluster Bestuursorganen gaat het om de kosten voor bestuurders van een gemeente inclusief de kosten voor de dualisering (waaronder invoering griffie en rekenkamerfunctie). De gemeenten hebben de volgende uitgaven op het gebied van Bestuursorganen:

- bezoldiging college Burgemeester en Wethouders (inclusief representatie- en onkosten, exclusief doorberekende apparaatskosten);
- vergoedingen gemeenteraad en raadscommissies (inclusief representatie- en onkosten, exclusief doorberekende apparaatskosten) alsmede de vergoedingen en overige personele kosten van de leden (niet raadsleden) van functionele en territoriale commissies (art 96 gemeentewet) exclusief doorberekende apparaatskosten;
- wachtgelden;
- netto lasten griffie (inclusief doorberekende apparaatskosten);
- netto lasten rekenkamer rekenkamerfunctie, inclusief doorberekende apparaatskosten en kosten van door externen uitgevoerde onderzoeken.

Reserveringen

Ook zijn onttrekkingen of toevoegingen uit reserves voor bovenstaande taken, zoals gerelateerd aan wachtgelden of rekenkameronderzoeken meegenomen in de analyses.

relevante Iv3 functies

Gemeenten worden geacht hun inkomsten en uitgaven te boeken volgens de geldende Iv3-voorschriften. De inkomsten en uitgaven op het gebied van Bestuursorganen dienen verantwoord te worden onder één van de volgende functies:

- 001. Bestuursorganen
- 006. Bestuursondersteuning raad en rekenkamer(funcctie).

2.3 Ijkpunt Bestuursorganen

In de formule voor de berekening van de ijkpunten zijn verschillende indicatoren met elk een afzonderlijk gewicht opgenomen. Die indicatoren zijn in het verleden gebaseerd op de belangrijkste relevant bevonden variabelen voor de uitgaven van gemeenten aan Bestuursorganen. Door het toekennen van gewichten aan de indicatoren wordt rekening gehouden met behoeftverschillen tussen gemeenten. In het ijkpunt voor Bestuursorganen zijn de volgende indicatoren opgenomen:

- het aantal inwoners;
- het klantpotentieel lokaal;
- het klantpotentieel regionaal (negatief gewicht);
- het aantal woonruimten;
- de omgevingsadressendichtheid OAD (negatief gewicht);
- een vast bedrag.

De totale omvang van het ijkpunt voor Bestuursorganen bedraagt in 2010 circa 0,53 miljard euro (exclusief de G4). Er zijn geen integratie- en decentralisatie uitkeringen relevant voor dit cluster.

Overigens dient te worden opgemerkt dat een aantal verdeelmaatstaven niet in de oorspronkelijke ijkpuntformule waren opgenomen, maar pas bij het vertalen naar het verdeelstelsel zijn geïntroduceerd. Destijds is een aantal schaalbedragen uit het ijkpunt, tezamen met schaalbedragen uit het ijkpunt OOV omgezet in de maatstaven klantenpotentiëlen en OAD.

2.4 Verschil netto uitgaven en ijkpunt op basis van Iv3 gegevens

Om een eerste indruk te geven van het verschil tussen netto uitgaven en de ijkpuntscore voor dit cluster, kunnen de zogenaamde Iv3-gegevens van het CBS met begrotingsgegevens van alle Nederlandse gemeenten worden gebruikt. Op basis van deze (nog ongeschoonde) gegevens over de begrotingen 2010 is er landelijk voor 2010 sprake van totale netto lasten van circa 0,71 miljard euro voor het gehele cluster Bestuursorganen. De ijkpuntscore bedraagt circa 0,53 miljard euro.

De ijkpuntscore is derhalve duidelijk lager dan de feitelijke netto lasten op basis van Iv3, namelijk circa 0,18 miljard euro. Dat is relatief een groot verschil (meer dan éénderde) op een totaalbedrag van het ijkpunt van circa 0,53 miljard euro.

Hierbij zijn de vier grote steden (G4) buiten beschouwing gelaten. Aan de positie van de G4 wordt in een afzonderlijk traject binnen dit onderzoek aandacht besteed.

In onderstaande tabel is de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: er is een aantal groepen gemeenten onderscheiden met een verschillend inwonertal;
- kolom 2: voor deze groepen gemeenten is vervolgens weergegeven wat de gemiddelde score op het ijkpunt in het gemeentefonds is voor het cluster Bestuursorganen, uitgedrukt in een gemiddeld bedrag in euro's per inwoner;
- kolom 3: voor de onderscheiden groepen gemeenten is eveneens weergegeven welk bedrag aan netto lasten er volgens de relevante Iv3 functies in de begrotingen 2010 zijn opgenomen (in euro's per inwoner);
- kolom 4: in kolom 4 is het verschil weergegeven tussen kolom 2 en 3. Het verschil geeft aan in welke mate de score van het ijkpunt afwijkt van de feitelijke netto lasten volgens Iv3 in 2010.

Afgezien van de eenheid waarin de tabel is uitgedrukt om wat meer vergelijkbaarheid tussen de groottegroepen (en tussen situatie in andere clusters (zie andere voortgangsberichten) te verkrijgen, gaat het vooral om het relatieve beeld van de afwijkingen (per groep) tussen de omvang van de netto uitgaven en de ijkpuntscore.

Tabel 1. Taakgebied Bestuursorganen: gemiddelde ijkpuntscore inwonergroottesgroepen (excl. G4), de gemiddelde feitelijke netto lasten Iv3-cbs (begrotingen 2010) en het verschil hiertussen (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>ijkpuntscore per inwoner</i>	<i>feitelijke netto lasten per inwoner</i>	<i>verschil ijkpunt minus feitelijke netto lasten per inwoner</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	52	70	-17
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	40	53	-13
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	31	43	-12
<i>>100.000 inwoners</i>	25	32	-7
<i>totaal Nederland (excl. G4)</i>	37	49	-12

toelichting tabel

De gemiddelde score op de ijkpuntformule neemt, net als de feitelijke netto lasten, duidelijk af tussen de inwonergroottesgroepen. Dit heeft vooral te maken met het feit dat er bij grotere gemeenten relatief minder bestuurders per inwoner zijn.

Uit de tabel is op te maken dat op grond van de Iv3 gegevens voor alle onderscheiden groepen gemeenten de gemiddelde feitelijke netto lasten aan bestuursorganen relatief substantieel hoger liggen (ongeveer éénderde) dan de ijkpuntscore.

De achtergronden van het totale landelijke verschil en de verschillen per type gemeenten zijn nader onderzocht in het kader van dit onderzoekstraject. De inzichten op basis van de uitgaven- en verschillenanalyses met behulp van de steekproefgemeenten worden in de paragraaf 4 beschreven.

3 Respons

algemeen

Ten behoeve van het onderzoek wordt gewerkt met een steekproef van gemeenten.

Bij deze steekproefgemeenten zijn gedetailleerdere financiële gegevens opgevraagd dan in het globale Iv3 bestand met functietotalen voor het jaar 2010 van het CBS.

Voor de gemeenten die de gegevens beschikbaar hebben gesteld, zijn de lasten en baten gecodeerd naar de clusterindeling en de onderdelen daarbinnen. Tevens zijn bij onduidelijkheden aanvullende vragen gesteld. Regelmatig zijn dan op basis van de antwoorden van gemeenten posten nader toegedeeld/opgesplitst (zie ook de nadere toelichting uitgavenanalyse in paragraaf 4.2).

overzicht verkregen respons

In onderstaande tabel is een samenvattend overzicht van de verkregen respons opgenomen. In het onderstaande wordt dit nader toegelicht.

Tabel 2. Overzicht respons

	<i>aantal gemeenten</i>
<i>benaderde steekproef</i>	70
<i>levering basisinformatie</i>	67
<i>verwerking basisinformatie</i>	63
<i>bruikbare respons</i>	48

respons van steekproefgemeenten

In de eerste fase van het onderzoek is gestart met het opvragen van gegevens bij een (basis)steekproef van circa 40 à 50 gemeenten. Het betreft het opvragen van gedetailleerde (grootboek)gegevens over de uitgaven en de inkomsten in de jaren 2008, 2009 en 2010 voor de relevante posten binnen het cluster. In een later stadium is deze (basis)steekproef uitgebreid tot circa 70 gemeenten.

In totaal is van bijna alle gemeenten ruwe basisinformatie verkregen (67 van de 70).

verwerking gegevens

De ontvangen gegevens zijn verwerkt en nader toegedeeld aan de onderdelen binnen het cluster Bestuursorganen. Bij de uitgavenanalyse is regelmatig sprake van het opschonen/hercoderen (van onderdelen) tussen begrotingsfuncties (inclusief begrotingsfuncties van andere clusters). In dit kader zijn aanvullende vragen gesteld aan de steekproefgemeenten over de inhoud van bepaalde posten (bijvoorbeeld t.a.v. de relatie met lasten in de sfeer van algemene ondersteuning).

De gegevens van circa 63 gemeenten bleken in eerste ronde te coderen (soms pas na doorvragen over erg algemene posten). Voor enkele gemeenten was er sprake van minder bruikbare informatie (ook na doorvragen onvoldoende houvast om een bruikbare eerste codering aan te brengen).

Bij een belangrijk deel van de gemeenten zijn daarna nadere vragen gesteld om de uitgaven/inkomsten verder te kunnen beoordelen cq naar de juiste onderdelen binnen het cluster te kunnen coderen. Regelmatig levert dit voor het cluster Bestuursorganen problemen op als gevolg van toerekeningen/grondslagen van algemene aard aan het cluster Bestuursorganen of vanwege problemen om een helder onderscheid naar de gewenste onderde-

len binnen het cluster te verkrijgen (o.a. vage omschrijvingen begrotingsposten). Tussen de opeenvolgende jaren (2008, 2009 en 2010) worden ook regelmatig (zeer) sterk wisselende lastenniveaus aangetroffen (zie verder paragraaf 4.2).

Na verwerking van de respons op aanvullende vragen heeft dit uiteindelijk geresulteerd in een bruikbare respons met financiële gegevens voor het onderzoek naar het cluster Bevolkingszaken voor 48 gemeenten. Deze respons is voldoende gespreid over de verschillende inwonergroottesgroepen om bevindingen ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek op te kunnen baseren.

Op basis van de verkregen respons kunnen vergaande conclusies ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek worden getrokken.

4 Belangrijkste bevindingen uitgaven- en verschillenanalyse steekproefgemeenten

4.1 Inleiding

Bij de responsgemeenten heeft er ten behoeve van het onderzoek een uitgaven- en een verschillenanalyse plaatsgevonden. In dat kader worden ook aanvullende vragen aan gemeenten gesteld (zowel over de codering van financiële gegevens als achtergrondgegevens).

In het vervolg wordt een nadere toelichting gegeven op de volgende onderwerpen:

- belangrijkste bevindingen uitgavenanalyse (paragraaf 4.2);
- belangrijkste bevindingen verschillenanalyse (paragraaf 4.3).

4.2 Uitgavenanalyse

De bevindingen op grond van de uitgavenanalyse worden in het onderstaande nader toegelicht.

hercoderingen/kostentoerekeningen

Gemeenten boeken ondanks de geldende voorschriften hun uitgaven en inkomsten voor Bestuursorganen niet allemaal op dezelfde manier. Zij hanteren voor gelijke posten niet altijd gelijke Iv3 functies. In de uitgavenanalyse worden de binnengekomen grootboekgegevens van de gemeenten dan ook beoordeeld op een juiste boeking/codering en er is waar nodig navraag gedaan bij de gemeenten. Vervolgens worden de gegevens opnieuw en uniform gecodeerd en ondergebracht binnen de juiste onderdelen van het cluster. Daarbij is er sprake van het opschonen van en hercoderen tussen begrotingsfuncties (inclusief functies van andere clusters buiten het cluster Bestuursorganen, bijvoorbeeld functie 002 (bestuursondersteuning) en 960 (saldo van kostenplaatsen).

Bij het hercoderen blijkt dat er met name sprake is van de volgende bevindingen:

- de grootste effecten hebben te maken met het 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. Daarbij kan het gaan om substantiële bedragen oplopend tot enkele tientallen euro's per inwoner;

- op onderdelen worden er bedragen toegevoegd aan het cluster indien er uitgaven missen, die bijvoorbeeld op functies als 002, 922 of 960 staan. Het gaat dan bijvoorbeeld om wachtgelden of speciale commissies ex artikel 96. Vooral bij wachtgelden kan het om meerdere euro's per inwoner gaan.

In onderstaande tabel hebben we voor enkele individuele steekproefgemeenten aangegeven om welke correcties het gaat:

- bij gemeenten A en B zijn substantiële bedragen van toerekeningen aan bestuursorganen vanuit algemene ondersteuning opgeschoond;
- bij gemeente C komt de codering overeen met Iv3;
- bij gemeente D is er een bedrag aan wachtgelden van buiten functie 001 toegevoegd.

Tabel 3. Voorbeelden effecten coderingen bij cluster bestuursorganen

	<i>ijkpuntscore</i>	<i>bedrag volgens Iv3</i>	<i>bedrag na hercodering</i>
<i>gemeente A</i>	59	109	63
<i>gemeente B</i>	42	65	42
<i>gemeente C</i>	61	61	60
<i>gemeente D</i>	35	34	36

Diverse gemeenten met onduidelijke toerekeningen (cq. grondslagen hiervoor) of onduidelijk omschreven posten zijn buiten de respons gehouden, mede omdat er op korte termijn niet alsnog tot een voldoende transparante kostentoerekening kon worden gekomen.

Tussen de jaren kunnen de lasten overigens duidelijk fluctueren. Dit kan onder meer te maken hebben met het aantal wethouders dat tussen de jaren kan variëren, maar ook in de sfeer van wachtgelden zijn er forse schommelingen mogelijk.

mutaties reserves

Op de inhoudelijke Iv3 functies mogen gemeenten volgens de voorschriften geen toevoegingen of onttrekkingen aan reserves boeken. Deze mutaties dienen gemeenten op een aparte functie 980 te boeken voor alle gemeentelijke taakgebieden tezamen.

Op grond van de nadere codering op detailniveau (ook hier zijn regelmatig aanvullende vragen aan steekproefgemeenten nodig om goed zicht te kunnen krijgen op de achtergronden van de op functie 980 geboekte posten) worden soms toevoegingen en onttrekkingen op deze functie met betrekking tot het cluster bestuursorganen aangetroffen. Het gaat daarbij tot nu toe per saldo om relatief geringe bedragen. Deze bedragen hebben vooral te maken met wachtgelden voor voormalige dagelijks bestuurders.

per saldo effect tot nu toe

Het effect van de hercoderingen voor de steekproefgemeenten is relatief substantieel te noemen. Dit betekent dat de totale omvang van de netto lasten begroting 2010 voor het cluster Bestuursorganen duidelijk afneemt ten opzichte van het beeld dat is verkregen met behulp van de Iv3 bestanden van het CBS. Dit beeld doet zich in alle inwonergroottes voor.

De grootste verschuivingen worden veroorzaakt door de apparaatslasten (ondersteuning ambtenaren, huisvesting e.d.) die geboekt worden op functie 001, maar die onderdeel uitmaken van het cluster Algemene Onder-

steuning. Door hercodering hiervan lasten dalen de netto lasten voor het cluster Bestuursorganen. Datzelfde geldt voor lasten die op 006 geboekt, maar geen betrekking hebben op de onderdelen griffie of rekenkamer.

Het effect van de (her-)coderingen voor de steekproefgemeenten is in onderstaande tabel te zien.

Tabel 4. Taakgebied Bestuursorganen: gemiddelde ijkpuntscore inwonergroottesgroepen (excl. G4), de gemiddelde feitelijke netto lasten steekproefgemeenten (begrotingen 2010) en het verschil hier-tussen (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>ijkpuntscore per inwoner</i>	<i>feitelijke netto lasten per inwoner</i>	<i>verschil ijkpunt minus feitelijke netto uitgaven per inwoner</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	53	53	0
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	39	42	-3
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	31	34	-2
<i>>100.000 inwoners</i>	24	25	-1

Toelichting tabel:

- de omvang van de netto lasten ten opzichte van het Iv3 bestand neemt voor alle inwonergroottesgroepen gemiddeld duidelijk af. In plaats van een verschil van circa één derde is er nu nog maar sprake van een totaalverschil met het ijkpunt van hooguit enkele euro's per inwonergroottesgroep. Door de opschoningen is derhalve gemiddeld het grootste deel van het verschil verdwenen. Dit beeld spoort met eerdere bevindingen in het kader van het Periodiek Onderhoudsrapport. Ook eerder is in dit verband in een verkennend onderzoek (2006) gekeken naar de achtergronden van de geconstateerde afwijking in Iv3 tussen feitelijke netto lasten en de ijkpuntcores bij Bestuursorganen. Hieruit is destijds naar voren gekomen dat de verschillen tussen feitelijke boekingen en het ijkpunt vooral samenhangen met de hier genoemde boekingsverschillen;
- de afwijking is daarbij in elk van de inwonergroottesgroepen relatief gering. Op de achtergronden van de afwijkingen wordt nader ingegaan in paragraaf 4.3. Overigens kunnen de afwijkingen voor individuele gemeenten relatief groter zijn, mede afhankelijk van een aantal specifieke onderwerpen (zoals aantal dagelijks bestuurders, wachtgeld, omvang griffie). In paragraaf 4.3.2 wordt hier nader op ingegaan.

bevindingen ten aanzien van onderdelen

De totale netto lasten aan het cluster Bestuursorganen kunnen voor de steekproefgemeenten worden uitgesplitst naar een aantal onderdelen. In onderstaande tabel betreft het de volgende onderdelen:

- dagelijks bestuur (burgemeester en wethouders);
- wachtgeld;
- gemeenteraad;
- griffie;
- rekenkamer.

Tabel 5. Taakgebied Bestuursorganen: gemiddelde netto lasten steekproefgemeenten aan onderdelen binnen het cluster Bestuursorganen (excl. G4) (begrotingen 2010; bedragen in euro's per inwoner)

groepen gemeenten	dagelijks bestuur	wacht-gelden	gemeente-raad	griffie	reken-kamer	totaal Bestuurs-organen
0-20.000 inwoners	24	7	10	10	2	53
20.000- 50.000 inwoners	17	4	11	8	1	42
50.000-100.000 inwoners	10	6	10	6	1	34
>100.000 inwoners	9	3	7	6	1	25

toelichting tabel

Uit de tabel blijkt dat:

- het grootste deel van de netto lasten binnen het cluster Bestuursorganen samenhangt met het dagelijks bestuur (inclusief wachtgelden) en de gemeenteraad;
- met name de uitgaven aan dagelijks bestuur per inwoner duidelijk afnemen tussen de inwonergroottesgroepen. Dit hangt vooral samen met het feit dat er per 10.000 inwoners in de kleinste gemeenten relatief veel meer dagelijks bestuurders zijn dan in de grote steden;
- ook de lasten voor gemeenteraad en griffie afnemen naarmate gemeenten groter worden;
- de lasten voor wachtgelden kunnen variëren. Gemiddeld zullen de bedragen ook afnemen, omdat er relatief minder bestuurders zijn, maar in een bepaald jaar kan er per gemeente sprake zijn van wisselende bedragen, afhankelijk van het aantal wethouders dat een wachtgeldvergoeding ontvangt of de vraag in hoeverre gemeenten de lasten dekken uit eerder opgebouwde reserves/voorzieningen hiervoor. Dit is ook binnen de groep steekproefgemeenten zichtbaar. Sommige gemeenten hebben per saldo relatief erg weinig netto lasten (0 à 1 euro per inwoner) in de begroting opgenomen, anderen juist relatief veel (tot meer dan 10 euro per inwoner) (zie verder ook paragraaf 4.3). Dit kan mede het gemiddelde beeld per inwonergroottesgroep bepalen;
- de netto lasten aan rekenkamers relatief gering zijn in alle inwonergroepen.

4.3 Verschillenanalyse en zoeken naar situaties van sober en doelmatig

Binnen het feitelijke beeld van de netto lasten dient te worden gezocht naar aanknopingspunten voor de onderzoeksvragen betreffende het volume en verdeling van het ijkpunt voor dit cluster.

In aanvulling op de financiële gegevens is daarbij gebruik gemaakt van (opgevraagde) gegevens over een aantal belangrijke achtergrondfactoren ('voorzieningenniveau'/kenmerken organisatie) bij de steekproefgemeenten. Bij duidelijk afwijkende netto lasten is onder meer gevraagd naar het aantal dagelijks bestuurders (hiervoor zijn binnen bandbreedtes eigen keuzes mogelijk) en hoe de werking van de griffie/rekenkamer is ingevuld.

4.3.1 Verdeling

Op grond van de nadere analyses kunnen de volgende belangrijke bevindingen worden geformuleerd:

- er zijn geen aanwijzingen voor duidelijke verdeelscheffeden vanuit het huidige ijkpunt over de inwonergroottesgroepen. Er is gemiddeld alleen sprake van een iets hoger gemiddeld volume aan uitgaven

bij diverse inwonergroottesgroepen, dat overigens voor de diverse inwonergroottesgroepen een beperkte omvang heeft (zie tabel 3);

- individuele gemeenten: opvallend is dat, mede door de werking van de (later toegevoegde verdeelmaatstaven) klantenpotentiëlen en OAD, de uitkomsten van het ijkpunt tussen individuele gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal nogal kunnen variëren. Er is wel een bepaalde noodzaak voor dergelijke maatstaven (naast het hanteren van een vast bedrag) om tussen inwonergroottesgroepen een afnemend bedrag per inwoner te kunnen genereren in de algemene verdeling, maar per saldo kan er toch sprake zijn van verschillen van meerdere euro's per inwoner (soms oplopend tot circa 10 euro per inwoner tussen gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal), die - zeker bij grotere gemeenten - een relatief groot effect op de totale ijkpuntscore kunnen uitmaken. Bij de introductie in het verdeelstelsel werd een belangrijk deel van deze effecten teniet gedaan doordat er in 'spiegelbeeld' bij het cluster OOV het tegenovergestelde effect relevant was, maar door de herijking van dit laatste cluster is dit nu minder het geval. Dit pleit ervoor om te bezien of de ijkpuntformule voor bestuursorganen niet versimpeld zou kunnen worden, waarbij de verschillen tussen individuele gemeenten gedempt worden ten opzichte van de huidige werking van het ijkpunt.

4.3.2 Volume

algemeen

Vanuit het volumevraagstuk dient binnen dit onderzoek in alle clusters te worden gezocht naar situaties van 'sober en doelmatig'. Het daarbij gaat om de vraag in hoeverre er gemeenten zijn te vinden die door middel van een doelmatige aanpak een sober, doch adequaat voorzieningenniveau weten te realiseren.

Binnen de groep responsgemeenten blijkt dat er in alle groottegroepen responsgemeenten zijn te vinden die netto lasten hebben die op of zelfs onder de huidige ijkpuntscore liggen. Dat er gemeenten zijn met lagere lasten dan het ijkpunt wil echter nog niet zeggen dat het volume van het huidige ijkpunt neerwaarts bijgesteld zou moeten worden. Dit heeft vooral te maken met de achtergronden van de aangetroffen verschillen.

De belangrijkste redenen voor lagere netto lasten ten opzichte van het huidige ijkpunt zijn te vinden in de onderdelen:

- lagere lasten dagelijks bestuur (aantal of wachtgelden);
- lagere lasten voor griffie.

dagelijks bestuur

Gemeenten met relatief lage lasten in de sfeer van dagelijks bestuur worden gekenmerkt door:

- ofwel de keuze voor een minimaal aantal dagelijks bestuurders;
- ofwel erg lage wachtgelden in het onderzoeksjaar.

Het aantal wethouders is voor elke gemeentegrootte minimaal 2. Het maximum aantal wethouders mag daarentegen oplopen:

- 3 tussen de 6.000 en 20.000 inwoners;
- 4 tussen de 20.000 en 30.000 inwoners;
- 5 tussen de 30.000 en 45.000 inwoners;
- 6 tussen de 45.000 en 60.000 inwoners;
- 7 tussen de 60.000 en 100.000 inwoners;
- 8 tussen de 100.000 en 200.000 inwoners;
- 9 boven de 200.000 inwoners.

Bij het werken met deeltijdwethouders mag de totale tijdsnorm overigens maximaal circa 10% hoger liggen.

In de praktijk loopt het gemiddeld aantal wethouders bij grotere gemeenten steeds verder op. Echter tussen individuele gemeenten komen we regelmatig verschillen tegen van één of meerdere wethouders. Dit betekent direct een verschil in netto lasten. Relatief lage lasten bij steekproefgemeenten op het onderdeel dagelijks bestuur hangen onder meer samen met een laag aantal wethouders in het onderzoeksjaar.

Overigens hoeft dit niet te betekenen dat dit aantal altijd zo blijft. Bij nieuwe verkiezingen of bij tussentijdse wijzigingen kan het aantal weer anders uitpakken.

Bij het onderdeel wachtgeld is er sprake van lage netto lasten indien er op een bepaald moment (onderzoeksjaar) sprake is van weinig/geen personen met een wachtgelduitkering of dat de lasten worden gedekt uit eerder opgebouwde reserves/voorzieningen voor dit doel. Ook hierbij geldt dat het lastenniveau in het onderzoeksjaar niet representatief is voor andere jaren. In de praktijk komen dan ook forse schommelingen tussen de jaren voor bij individuele gemeenten.

Voor beide facetten (aantal wethouders en omvang wachtgeld) kan derhalve niet worden geconcludeerd dat lage netto uitgaven dat vanuit een invalshoek van 'sober en doelmatig' zou mogen worden geconcludeerd dat het volume van het ijkpunt omlaag zou kunnen. De keuzes/omstandigheden zijn erg van de toevallige factoren op een bepaald moment afhankelijk, waarbij die factoren zich op korte termijn weer kunnen wijzigen.

Overigens merken we op dat de indruk bestaat dat de gemiddelde omvang van netto lasten aan wachtgeld relatief zijn toegenomen sinds de dualisering. Hier is verder navraag naar gedaan, maar bij de VNG is er geen informatie verkregen over de aantallen wethouders die in de loop der jaren in wachtgeldregelingen zitten en bij BZK is geen informatie verkregen over de vraag welke omvang dit onderdeel in het oorspronkelijke ijkpunt had.¹

griffie

Bij de griffie kunnen zich tussen gemeenten duidelijke verschillen in lastenniveaus voordoen. Het niveau ligt bij de gemeenten met de laagste netto lasten enkele euro's per inwoner onder het gemiddelde niveau van netto lasten van griffies in de eigen gemeentegroep (gemeenten met hoge lasten enkele euro's per inwoner erboven zitten). Ook bij dit onderdeel dient echter genuanceerd naar lastenverschillen tussen individuele gemeenten te worden gekeken.

Belangrijkste verschil houdt verband met de keuzeverschillen tussen gemeenten ten aanzien van de inrichting van de griffie. Vanaf 2002 hebben gemeenten hun griffie in personele zin in het algemeen 'kaal' neergezet. Voor ondersteuning werd er vooral ingezet op gebruik van diensten van andere gemeentelijke afdelingen. Na 2006 is er echter een trend waarneembaar dat griffies zich zijn gaan professionaliseren en meer zelf zijn gaan doen. Dit heeft tot formatie-uitbreiding geleid. Niet alle gemeenten hebben echter gelijk ingezet op professionalisering en uitbreiding formatie van de griffie, waardoor de zichtbare uitgavenverschillen groter zijn geworden.

Momenteel zijn er hierdoor griffies waarbij er naast een griffier meerdere griffiemedewerkers en een raadsadviseur werkzaam zijn, maar ook gemeenten waar de griffier afhankelijk is van medewerkers van de ondersteunende organisatie en externe notulisten en bodepersoneel. Grote(re) griffies zijn in het voordeel op het punt van inhoudelijke expertise en zijn minder aangewezen op informatie en ondersteuning van de ambtelijke organisatie, maar maken ook meer kosten. Kleinere griffies kunnen vaak op een intensievere manier functionele relaties onderhouden en gebruik maken van de input van de ambtelijke organisatie van andere afdelingen, wat de inhoudelijke kwaliteit en het draagvlak van de besluitvorming ten goede kan komen². In het

1. Dit heeft overigens geen effect op de eindconclusies.

2. De commissie Openbaar Bestuur van de Vereniging van Griffiers, De griffier als inhoudsmaat van de raad, 2008.

laatste geval worden er dan bij de griffie zelf relatief minder kosten gemaakt en wordt er gebruik gemaakt van bijdragen van andere onderdelen van het apparaat die niet direct onder de noemer griffie in beeld komen.

Per saldo duidt dit erop dat extra uitgaven boven het ijkpunt voor het onderdeel griffie per saldo samenhangen met het feit dat sommige gemeenten de griffie hebben vergroot ten koste van bijdragen van andere organisatieonderdelen. Vanuit het volume van het cluster bezien zou er dan ook voor kunnen worden gekozen om dit niet te honoreren, omdat er ook varianten mogelijk zijn waarin er niet een hoger volume bij de griffie nodig zijn. Naast boekingsaspecten is het derhalve ook van belang om in dit verband de samenhang met het cluster Algemene Ondersteuning in het oog te houden.

rekenkamer

Hoewel er sprake is van relatief lage gemiddelde netto lasten aan rekenkamers is er ook op dit onderdeel naar de achtergronden gekeken.

Voor rekenkamers zijn uitgaven per inwoner beperkt en zijn ook de uitgavenverschillen tussen gemeenten over het algemeen erg klein. Uit de Rekenkamermonitor (2009) blijkt verder dat het gemiddelde budget per inwoner voor 2010 voor het eerst sinds 2005 is gedaald (van ongeveer 1,30 euro per inwoner naar 1,24 euro per inwoner). Deze daling is vooral bij kleinere gemeenten zichtbaar en de Lokale Rekenkamer verwacht dat deze trend zich zal voortzetten als gevolg van de noodzakelijke bezuinigingen. Ons onderzoek wijst ook op een lichte daling ten opzichte van 2008.

Op voorhand was onze verwachting dat de uitgavenverschillen die we wel tegenkomen, mogelijk deels verklaard kunnen worden door verschil in organisatie van de rekenkamerfunctie. Over het algemeen wordt verwacht dat samenwerking tussen gemeentelijke rekenkamers bijvoorbeeld een goede manier is om efficiëncywinst te boeken. 28% van gemeenten hebben intergemeentelijke samenwerking met betrekking tot de rekenkamerfunctie.³ Uit onze verschillenanalyse blijkt echter dat er geen duidelijke correlatie te ontdekken is tussen lage uitgaven en het werken met een gemeenschappelijke rekenkamer.

Bestudering van bestaande onderzoeken naar de inrichting van de rekenkamerfunctie leert dat uitgavenverschillen meer te maken met gebruik van binnengemeentelijke ondersteuningsmogelijkheden, bijvoorbeeld door de griffier of medewerkers van de griffie. Driekwart van de gemeenten maakt daar gebruik van. Dit is waarschijnlijk goedkoper dan alles zelf doen. Daarnaast verschillen de gemeenten van elkaar in de samenstelling van de rekenkamer(commissies). Iets meer dan de helft van de rekenkamer(commissies) bestaat (voor een belangrijk deel) uit raadsleden, terwijl andere vooral externe leden hebben. Ook zijn er verschillen in het aantal uitgevoerde onderzoeken dat op het budget van een bepaald jaar valt en waarvoor externe inhuur heeft plaatsgevonden. Verder blijkt uit onderzoek dat Rekenkamers gemiddeld meer onderzoeken per jaar doen dan rekenkamercommissies.⁴

Bovenstaande organisatieverschillen kunnen tot enige verschillen in uitgaven aan de rekenkamerfunctie leiden, maar zoals aangegeven gaat het daarbij om beperkte netto lasten.

³ Rekenkamermonitor 2009.

⁴ Schaap, L. en Mulder, L.W.D., Kinderen van de dualisering: Over griffies en rekenkamers (2008).

5 Belangrijkste bevindingen eerste fase POR-onderzoek

De belangrijkste bevindingen ten aanzien van het cluster Bestuursorganen in de eerste fase van dit onderzoek zijn als volgt samen te vatten:

- adequaatheid verdeling: er zijn geen duidelijke aanknopingspunten gevonden dat het verloop van de verdeelformule over de inwonergroottesgroepen duidelijk gewijzigd zou moeten worden. Wel wordt aanbevolen om de verdeelformule zoveel mogelijk te vereenvoudigen (o.a. de positieve en negatieve gewichten van klantenpotentiëlen en OAD), waarbij de - soms relatief erg grote - huidige verschillen tussen individuele gemeenten met vergelijkbare inwonertallen verkleind zouden moeten worden;
- volume in relatie tot 'sober en doelmatig': 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 inwonergroottesgroepen. Huidige lagere uitgavenniveaus bij individuele gemeenten worden voornamelijk door tijdelijke factoren (aantal leden dagelijks bestuur/omvang wachtgelden) verklaard⁵;
- aandachtspunt voor de afbakening van het cluster cq de lasten ervan (BBV/Iv3):
 - gemeenten rekenen veelal lasten van algemene aard toe aan bestuursorganen (ondersteunende apparaatslasten, huisvesting e.d.). Dergelijke lasten maken geen onderdeel uit van het ijkpunt;
 - zowel vanuit boekingsaspecten alsook vanuit keuzevrijheden ten aanzien van de invulling van de (omvang van de) griffie is aandacht vereist voor de samenhang met het cluster Algemene Ondersteuning.

5. Vooral grotere gemeenten hebben regelmatig minder dan het maximaal toegestane aantal dagelijks bestuurders.