
Nader onderzoek POR 2010

clustercombinatie Groen en Ontspanning

Voortgangsbericht 5

GrO-003

564010

Cebeon/Regioplan, 19 september 2011

1 Inleiding

algemeen

In opdracht van het ministerie van BZK verricht de onderzoekscombinatie Cebeon-Regioplan een onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. Uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 (POR 2010) blijkt een bepaalde scheefgroei tussen de uitgaven en de verdeling van clusters. Mede op grond hiervan is besloten om de verdeling per cluster van het gemeentefonds nader te onderzoeken. Alle clusters van het gemeentefonds worden daarbij in samenhang onderzocht.

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

- is de verdeling nog adequaat, zowel binnen het gemeentefonds als in afstemming op budgetten buiten het gemeentefonds (ketens)?
- 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?
- is er sprake van 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?

nader inzoomen op onderdelen Groen en Ontspanning

De twee voorgaande voortgangsberichten hadden betrekking op de clustercombinatie Kunst, Ontspanning en Oudheid en op het afzonderlijke cluster Groen. Dit voortgangsbericht richt zich enkel op de onderdelen Groen en Ontspanning. De onderdelen Kunst en Oudheid maken tezamen onderdeel uit van een ander voortgangsbericht.

In overleg met de opdrachtgever is vanuit de bevindingen tot nu toe tot deze andere indeling besloten. Dit heeft te maken met het karakter van de verschillende onderdelen (relatief weinig wet- en regelgeving en een grote mate van beleidsvrijheid tussen gemeenten) en de samenhangen die zijn gevonden:

- enerzijds de samenhangende uitgavenpatronen van Kunst en Oudheid (zie het voortgangsbericht 4 over Kunst en Oudheid);
- anderzijds de samenhang tussen de voorzieningen voor Ontspanning en Groen, waarbij gemeenten verschillende accenten kunnen leggen, bijvoorbeeld ten aanzien van ‘openlucht’-recreatie (groen, sportvelden, natuur e.d., behorende tot het cluster Groen) versus recreatie en ontspanning die ‘binnen’ in ac-

commodaties plaatsvinden (zwembaden, sporthallen, bibliotheken e.d., behorende tot het cluster Ontspanning).

afronding eerste fase

Het onderzoek bestaat uit een tweetal fasen.

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 voor clusters en clusteronderdelen, vergeleken met de huidige verdeling van het gemeentefonds per cluster;
- een uitgebreide verschillenanalyse gericht op de beoordeling van de noodzaak van herijking en de aanknopingspunten daarvoor.

In de tweede fase worden – voorzover relevant – conclusies uit de eerste fase in financiële ijkpunten per cluster vertaald, worden deze ijkpunten omgezet in verdeelmaatstaven, wordt de verdeling van het gemeentefonds aangepast (uittrekken en terugzetten) en worden aanbevelingen voor de overgangssituatie geformuleerd.

Tussen fase 1 en 2 vindt informatieoverdracht, meningsvorming en beleidsvorming plaats over de inrichting van de tweede fase en de daarbij te betrekken onderdelen van het gemeentefonds of daaraan toe te voegen of uit te nemen middelen.

Dit voortgangsbericht voor Groen en Ontspanning vormt de afronding van de eerste fase voor deze onderdelen en de input voor de tussenfase en de beoordeling van de relevantie van herijking in de tweede fase.

ijkpunten voor clusters

De verdeling van de middelen in het gemeentefonds is voor samenhangende taakgebieden (clusters) opgebouwd met behulp van kostengeoriënteerde financiële ijkpunten. Voor het cluster Groen is er sprake van een afzonderlijk ijkpunt binnen de verdeling van het gemeentefonds. Ten behoeve van de nadere analyses in dit onderzoek is de ijkpuntformule voor het cluster Kunst en Ontspanning gesplitst in de onderdelen Kunst en Ontspanning. Deze splitsing is gebaseerd op het oorspronkelijke aandeel van de netto lasten Ontspanning binnen het totaal van het cluster Kunst en Ontspanning ten tijde van het opstellen van ijkpunt, die aan de basis van de huidige verdeling ligt.

aandachtspunten uit voortraject

Naar aanleiding van de (bespreking van de) voorgaande voortgangsberichten voor dit cluster zijn de volgende aandachtspunten benoemd.

ontspanning

- aandacht voor boekingsproblemen, zowel ten aanzien van een juiste afbakening van onderdelen binnen de clusters als ten opzichte van andere clusters;
- aandacht voor de betekenis van wetten, convenanten en bestuurlijke afspraken;
- bij bibliotheken naast digitalisering (pas recent gestart) ook kijken naar bereik, klantgerichtheid, etc.
- bij sport wordt nagegaan in hoeverre er sprake is van regiofuncties. Tevens wordt aanvullend geïnventariseerd welke uitgaven met topsport zijn gemeoid;
- bij vormings- en ontwikkelingswerk wordt gekeken naar gemeenten met meer kernen (wijken / buurtcentra);
- aandacht voor de dynamiek van de uitgavenontwikkeling over de jaren, mede in relatie tot de keuzevrijheden van gemeenten.

groen

In aanvulling op de algemene aandachtspunten dient er meer specifiek ook te worden gelet op:

- (hoge) uitgavenniveau van niet toeristische krimp gemeenten;
- relatie met cluster Werk en Inkomen vanuit de inzet van WSW-ers in de groenvoorziening;
- er wordt aandacht gevraagd voor het onderscheid tussen landelijke en meer verstedelijkte gemeenten (mogelijke relatie met Recreatie om de Stad) en voor het relatief lagere netto uitgavenniveau van grotere gemeenten (>100.000 inwoners);
- er wordt gewezen op mogelijke effecten van toegenomen baten vanuit begraafrechten;
- kosten van nieuwe aanleg en kwaliteitsverbetering versus die voor onderhoud en beheer, en mede in het verlengde hiervan incidentele/tijdelijke componenten in de uitgaven (inhaalslag achterstallig onderhoud groen);
- de relevantie/aanwezigheid van bepaalde specifieke onderdelen van de groenvoorzieningen (bossen; duingebieden; natuurgebieden; groene hart) en daarvoor beschikbare middelen buiten het gemeentefonds;
- de relatie met provinciaal beleid ten aanzien van natuur- en recreatiegebieden;
- de relevantie van toerekening van reserves en voorzieningen (functie 980).

volumeaspecten in relatie tot de beoordeling van de verdeling

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 (relatie met eigen inkomsten) wordt 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 volumes per (sub)cluster en de relevantie van eventuele verschuivingen tussen (sub)clusters:

- in hoeverre wijkt het totaal van de feitelijke uitgaven van gemeenten af van het niveau van de middelen dat er op dit moment aan gemeenten wordt verdeeld (op welke clusters wordt meer respectievelijk minder uitgegeven);
- wat zijn de achtergronden van deze afwijking: in hoeverre zijn deze toe te schrijven aan exogene dan wel endogene oorzaken. Exogene omstandigheden kunnen verschillende uiteenlopende 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, 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)?
- daarbij is er niet alleen aandacht voor de situatie bij individuele clusters, maar worden clusters of clusteronderdelen ook in samenhang gezien. De aanleiding en relevantie hiervan kunnen 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. Daarnaast kan het gaan om samenhangende voorzieningen met juist veel keuzevrijheden voor gemeenten;
- 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 nog onder invloed stonden van een gunstige economische ontwikkeling. Inmiddels is de economische en financiële situatie gewijzigd, waarbij we zien dat gemeenten hun uitgavenniveau daaraan (gaan) 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 groen).

te 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 (moeten die in de desbetreffende ijkpunten worden gehonoreerd)? Wat gebeurt er met uitgaven verbonden met aflopende decentralisatieuitkeringen: worden die niet bij de toekomstige verdeling van het gemeentefonds betrokken of blijven ze op grond van de ermee verbonden taken/voorzieningen relevant?

opzet 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).

Naast de voortgangsberichten per cluster of clustercombinatie wordt gewerkt aan een overkoepelende notitie met een toelichting op de onderzoeksaanpak. Daarin wordt ingegaan op de belangrijkste algemene aspecten van de onderzoeksaanpak¹.

In dit voortgangsbericht wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de introductie van de clusteronderdelen Groen en Ontspanning (hoofdstuk 2);
- de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de uitgaven van gemeenten en de ontwikkeling daarvan over een groot aantal jaren (hoofdstuk 3);
- de belangrijkste bevindingen van de verschillenanalyse, per clusteronderdeel en in een bredere samenhang (hoofdstuk 4);
- een overzicht van de belangrijkste bevindingen van de eerste fase (hoofdstuk 5).

1. Behalve algemene toelichtingen op de onderzoeksaanpak wordt ook ingegaan op de werkwijze met betrekking tot bepaalde financiële onderdelen, bijvoorbeeld de integratie- en decentralisatie-uitkeringen, het rekening houden met de correctie van ijkpunten (o.a. voor OEM), de toerekening van lasten vanuit het cluster algemene ondersteuning.

2 Introductie Groen en Ontspanning

2.1 Inleiding

Ten behoeve van de beoordeling van een adequate wijze van verdelen door het gemeentefonds worden bij alle clustercombinaties de uitgaven van (typen) gemeenten vergeleken met de ijkpuntscores van deze clusters in het gemeentefonds.

Als introductie van de clustercombinatie Groen en Ontspanning geven we in dit hoofdstuk:

- een beschrijving van de relevante taakgebieden binnen de clusteronderdelen Groen en Ontspanning, waarvoor de uitgaven in kaart worden gebracht en de (wettelijke) achtergronden van deze taakgebieden (par. 2.2);
- een omschrijving van de ijkpunten (par. 2.3).

2.2 Taakgebieden Groen en Ontspanning

2.2.1 Inleiding

Gemeenten worden geacht hun inkomsten en uitgaven te boeken volgens de geldende Iv3-voorschriften. De inkomsten en uitgaven op het gebied van Groen en Ontspanning dienen respectievelijk te worden verantwoord onder de volgende Iv-3 functies.

Groen

Voor het cluster Groen is een aantal Iv3-functies relevant waarop gemeenten lasten en baten met betrekking tot de volgende onderwerpen verantwoorden:

- groene sportvelden en –terreinen (functie 531);
- natuurbescherming (functie 550): natuurreservaten, bossen, landschapsbescherming, natuurwachten;
- openbaar groen en openluchtrecreatie (functie 560): parken, plantsoenen, graslanden zonder bestemming, openluchtrecreatie, hertenkampen, kinderboerderijen, jachthavens, kampeerterreinen, dierentuinen, volkstuinen, toeristische fietspaden, recreatiestranden, bevordering toerisme, volksfeesten;
- lijkbezorging (functie 724): begraafplaatsen, crematoria, militaire kerkhoven;
- begraafplaatsrechten (functie 732): baten uit grafrechten.

Ontspanning

Voor het cluster onderdeel Ontspanning is een aantal Iv3-functies relevant waarop gemeenten lasten en baten met betrekking tot de volgende onderwerpen verantwoorden:

- Openbaar bibliotheekwerk (functie 510)
- Vormings- en ontwikkelingswerk (functie 511)
- Sport (exclusief groene sportvelden en terreinen, en exclusief sportvelden bij scholen) (functie 530)
- Overige recreatieve voorzieningen (functie 580);

- de boeking van de kosten van gymzalen (relatie met het cluster Educatie).

Daarnaast kunnen ook bepaalde uitgaven of inkomsten op andere functies worden geboekt, waaronder 002 Algemene Ondersteuning en onttrekkingen uit of toevoegingen aan reserves (functie 980). In het onderzoek is voor deze verschillende boekingen gecorrigeerd.

Gemeenten hebben een ruime beleidsvrijheid bij het doen van uitgaven voor voorzieningen van Groen en Ontspanning. Daarbij moeten gemeenten rekening houden met bepaalde wettelijke verplichtingen met directe gevolgen voor het niveau van de bestedingen en is er vooral bij Ontspanning sprake van bepaalde afspraken of convenanten die de bestedingen van gemeenten kunnen sturen.

In het onderstaande geven we een overzicht van de onderscheiden onderdelen binnen Groen en Ontspanning en van de wetten, convenanten of bestuurlijke afspraken die achter gevonden uitgavenpatronen schuil kunnen gaan.

2.2.2 Groen

Zoals aangegeven worden de uitgaven van gemeenten aan Groen voornamelijk geboekt op de Iv3-functies 531, 550, 560, 724 en 732.

Om zicht te krijgen op de lasten van onderdelen van Groen zijn de gegevens van steekproefgemeenten zoveel mogelijk gecodeerd naar de volgende onderdelen:

1. groene sportvelden en –terreinen (functie 531);
2. parken en plantsoenen (grootste deel functie 560);
3. overig groen/openluchtrecreatie (functie 550, restant functie 560);
4. lijkbezorging (724, 732).

beperkte sturing vanuit wetten

Het taakgebied groen omvat de gemeentelijke uitgaven voor het onderhouden van het openbaar groen (incl. groene sportvelden), openluchtrecreatie en voor begraafplaatsen. De wettelijke verplichting tot deze laatste taak is o.a. vastgelegd in de Wet op de lijkbezorging.

De gemeenten hebben grote beleidsvrijheden bij de inrichting van groenvoorzieningen. Afwegingen kunnen worden gemaakt ten aanzien van de omvang van het areaal, de spreiding (aaneengesloten; versnipperd), de aard van de beplantingen (rozenstruiken; gras), de wijze van onderhoud en de onderhoudsfrequentie. De onderhoudsactiviteiten kunnen door het eigen apparaat worden verricht of worden uitbesteed.

Tegen de achtergrond van deze beleidsvrijheden is er in het huidige ijkpunt Groen van het gemeentefonds destijds voor gekozen om aan alle gemeenten een gelijk bedrag per inwoner en per woonruimte uit te keren. Voor de nieuwe ontwikkeling of reconstructie van omvangrijke groenvoorzieningen is er een relatie met het ISV, voor zover dat in het kader van stedelijke vernieuwing gebeurt of met grondexploitaties,

decentralisatieuitkeringen

Voor het taakgebied Groen zijn geen decentralisatieuitkeringen relevant.

2.2.3 Ontspanning

Zoals aangegeven worden de uitgaven van gemeenten aan Ontspanning vooral geboekt op de Iv3-functies 510, 511, 530 en 580.

Om zicht te krijgen op de lasten van onderdelen van Ontspanning zijn de gegevens van steekproefgemeenten, zoveel mogelijk gecodeerd naar de volgende onderdelen:

- openbaar bibliotheekwerk (huidige functie 510)
- vormings- en ontwikkelingswerk (huidige functie 511);
- breedtesport (onderdeel functie 530)
- topsport (onderdeel functie 530)
- overige recreatieve voorzieningen (splitsing multifunctionele accommodaties; huidige functie 580).

bibliotheken

De wettelijke kaders voor het bibliotheekwerk waren tot 1994 vastgelegd in respectievelijk de bibliotheekwet (tot 1987) en de welzijnswet (tot 1994). Vanaf die tijd wordt het bibliotheekwerk aangestuurd door de eerder genoemde Wet op het specifiek cultuurbeleid.² Hoofdstuk IVa, artikel 11b regelt het bibliotheekwerk in gemeenten en provincies. Het verplicht bibliotheekorganisaties deel te nemen aan een netwerk. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitvoerend werk van de fysieke bibliotheek en van de lokale component van de landelijke digitale bibliotheek, voor lokale netwerken, voor de aansluiting daarvan op het provinciale en lokale netwerken, voor de implementatie van landelijk overeengekomen innovaties. Bij de bekostiging van de basisbibliotheken wordt door gemeenten de mogelijkheid gegeven om uitgaven, binnen bepaalde marges, te verschuiven van de fysieke collectie naar digitale dienstverlening.³ Niet alle gemeenten beschikken over een eigen openbare bibliotheek. Kleinere gemeenten organiseren het bibliotheekwerk vaak in een regionaal samenwerkingsverband of maken gebruik van een mobiele bibliotheekvoorziening (bibliobus).

Voor het openbaar bibliotheekwerk worden afzonderlijke convenanten gesloten tussen gemeenten, rijk en provincies. De meest recente is het Bibliotheekcharter 2010-2012.⁴

Vanaf 2010 stelt de minister van OCW na overleg met de VNG, het IPO, de bibliotheekbranche en het sectorinstituut een innovatieprogramma voor de periode 2010-2012 een jaarprogramma vast en stelt middelen ter beschikking voor de uitvoering daarvan. Het betreft:

- een structurele bijdrage aan de landelijke, technische infrastructuur van de landelijke digitale bibliotheek (Bibliotheek.nl);
- een gerichte, tijdelijke bijdrage voor de verder ontwikkeling van digitale bibliotheekdiensten en – producten;
- middelen voor de lokale en provinciale implementatie van de landelijke digitale bibliotheek;
- continuering van de bijdrage aan het programma voor leesbevordering: Kunst van lezen.⁵

Het budget van Bibliotheek.nl 2010 is een aparte geldstroom en bedraagt €5,6 mln., w.v. €3,6 mln. voor de bekostiging van de landelijke technische infrastructuur door het rijk en €2 mln. voor de bekostiging van content door de branche.⁶

In 2010 konden basisbibliotheken een aanvraag bij OCW indienen voor de subsidieregeling aansluiting digitale bibliotheek (Staatscourant 27 augustus 2010, nr.13278). 42 basisbibliotheken werden door het lot hiervoor aangewezen. In 2011 wordt opnieuw de mogelijkheid geboden om een aanvraag in te dienen.

² Wet op het specifiek cultuurbeleid ('Wscb'), 11 maart 1993, Stb. 1993, 193.

³ Convenant Bibliotheekcharter 2010-2012, 12 februari 2010, Staatscourant 2010 nr.2061, p.3

⁴ Convenant Bibliotheekcharter 2010-2012, 12 februari 2010, Staatscourant 2010 nr.2061

⁵ Bibliotheekcharter 2010-2012, p.5

⁶ Bibliotheekcharter 2010-2012, p.9

In bibliotheken zijn er veranderingen in verband met voortschrijdende digitalisering van de samenleving. Dit gaat samen met veranderingen in het bereik en de aandacht voor klantgerichtheid. Onder meer in verband met deze ontwikkelingen wordt de bibliotheekwetgeving geactualiseerd.

In het gemeentefonds wordt een beperkte centrumfunctie voor bibliotheekvoorzieningen gehonoreerd in de vorm van de maatstaf lokale klantenpotentiëlen.

sport

Met betrekking tot beleid op het gebied van sport wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen topsport en breedtesport. Maar weinig gemeenten in Nederland voeren een actief topsportbeleid⁷, dit is hoofdzakelijk een aangelegenheid van de rijksoverheid en de sportbonden, al dan niet in samenwerking met het NOC/NSF. De meeste gemeenten voeren een (actief) breedtesportbeleid dat door de rijksoverheid extra wordt gesubsidiëerd met de zogenaamde BOS subsidies.

Van de uitgaven voor sport is een belangrijk deel verbonden met accommodaties, alleen voor sport of multifunctioneel. In het laatste geval dienen de kosten naar relevante onderdelen te worden gesplitst.

In het gemeentefonds wordt geen rekening gehouden met een bepaalde centrumfunctie voor voorzieningen van sport (bij de introductie van de maatstaf voor klantenpotentiëlen is geen relatie met uitgavenverschillen voor sportvoorzieningen gelegd).

vormings- en ontwikkelingswerk

Bij vormings- en ontwikkelingswerk gaat het ook om kunstzinnige vorming (onder meer in de vorm van muziekscholen)⁸ en bewustwordingsprojecten.

Vanaf 2010 is er in de mediawet een bekostigingsplicht voor gemeenten opgenomen voor de financiering van de lokale omroep. In dat kader zijn middelen (1,30 euro per woonruimte) aan het gemeentefonds toegevoegd.

Ook voor vormings- en ontwikkelingswerk wordt in het gemeentefonds uitgegaan van bepaalde centrumfuncties door middel van de maatstaf lokale klantenpotentiëlen.

decentralisatieuitkeringen

Voor ontspanning is in het gemeentefonds een drietal decentralisatieuitkeringen opgenomen. Met één daarvan hoeft volgens BZK bij de beoordeling van de relevantie van herijking geen rekening te worden gehouden omdat de vraag is of deze opgave voor gemeenten blijft bestaan. Het gaat om het nationaal actieplan sport en bewegen (relatie met gezondheidsachterstanden), waarvoor de baten van de decentralisatie kunnen worden tegengeboekt (per saldo geen uitgaven).

Twee andere uitkeringen moeten wel bij de beoordeling van de wijze van verdelen van het gemeentefonds worden betrokken omdat het om een structurele achterstand van gemeenten gaat. Het betreft:

- de decentralisatieuitkering voor brede school, sport en cultuur (deze decentralisatieuitkering is normatief voor een derde deel toegerekend aan het subcluster Ontspanning en voor de rest aan Educatie en Kunst). Exclusief de G4 gaat het om een bedrag van 10,3 miljoen euro per jaar;
- en de integratieuitkering voor bibliotheken in kleinere gemeenten (30.000 inwoners; 5,8 miljoen euro per jaar).

7. In voorkomende gevallen gaat het om incidentele bijdragen zoals financiële ondersteuning van voetbalclubs of stadions.

8. Soms binnen Centra voor de Kunsten

2.2.4 Samenhang met andere clusters

Het clusteronderdeel Ontspanning kent een samenhang met verschillende andere clusteronderdelen:

- met Kunst en Educatie voor wat betreft kunstzinnige vorming en muziekscholen in het kader van buitenschoolse opvang;
- met Zorg vanuit (gezondheidsbevorderende) sport.

Het cluster Groen kent een samenhang met Wegen en met het cluster VHROSV, in het bijzonder met de maatstaven en decentralisatieuitkering voor stedelijke vernieuwing.

2.3 IJkpunten Groen en Ontspanning

2.3.1 Onderdeel Groen

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 Groen. Door het toekennen van gewichten aan de indicatoren wordt rekening gehouden met behoeftverschillen tussen gemeenten.

Tegen de achtergrond van deze vrijheidsgraden is er in het huidige ijkpunt Groen sprake van het toekennen van een vergelijkbaar bedrag (per inwoner/woonruimte) aan gemeenten.

De totale omvang van het ijkpunt voor Groen bedraagt in 2010 circa 1,25 miljard euro (exclusief de G4).

2.3.2 Onderdeel Ontspanning

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 Ontspanning. Door het toekennen van gewichten aan de indicatoren wordt rekening gehouden met behoeftverschillen tussen gemeenten. In het ijkpunt voor Ontspanning zijn de volgende indicatoren opgenomen:

- aantal inwoners;
- klantenpotentieel lokaal;
- aantal woonruimten.

Zoals eerder aangegeven is daarnaast een aantal decentralisatie-uitkeringen relevant, die in overleg met de opdrachtgever als 'structurele' algemene middelen voor dit cluster worden meegenomen. Het betreft de volgende regelingen: de decentralisatieuitkering voor brede school sport en cultuur (een derde deel relevant) en de decentralisatieuitkering voor bibliotheken in kleinere gemeenten.

De totale omvang van het ijkpunt voor Ontspanning inclusief deze DU's bedraagt in 2010 circa 1,40 miljard euro (exclusief de G4).

3 Uitgaven en uitgavenontwikkeling

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt voor de clustercombinatie Groen en Ontspanning het niveau van de feitelijke lasten in vergelijking met de ijkpuntscores gepresenteerd en wordt ingegaan op de uitgavenontwikkeling in de afgelopen en komende jaren.

Al eerder is aangegeven dat er voor gemeenten in vergelijking met andere clusters sprake is van een grote bestedingsvrijheid, ook al is er wel sprake van bepaalde wettelijke achtergronden, convenanten en bestuurlijke afspraken, relevant voor typen activiteiten en typen gemeenten.

Het grootste deel van de kosten en kostenverschillen tussen gemeenten wordt niet bepaald door wettelijke verplichtingen en daarachter schuilgaande kostendrijvers (met uitzondering van die gerelateerd aan het vervullen van regionale functies). Verschillen in kosten hangen vooral samen met een door gemeenten beoogd voorzieningenniveau, al dan niet gerelateerd aan de (regionale/ landelijke) functie die vanuit bestuurlijke afspraken en convenanten aan gemeenten is toebedeeld.

De relatief grote mate van beleidsvrijheid komt niet alleen tot uitdrukking in uitgavenverschillen tussen de jaren, maar ook in de tijd. Om deze reden is niet alleen gekeken naar het niveau van de lasten in de afgelopen jaren, maar ook over een langere periode.

Op dit moment wijzen eerste inventarisaties op voorgenomen bezuinigingen van gemeenten onder invloed van de gewijzigde economische omstandigheden.

Om de ontwikkelingen in de feitelijke lasten en het achterliggende voorzieningenniveau zo goed mogelijk voor heel Nederland in kaart te brengen is er naar gestreefd om de uitgavenniveaus van zoveel mogelijk gemeenten (en niet alleen die van de steekproefgemeenten) in het onderzoek te betrekken en zijn de uitgaven niet alleen voor de laatste onderzoeksjaren in kaart gebracht (in vergelijking met de ijkpuntscores), maar ook voor een langere periode:

- in paragraaf 3.2 gaan we in op het niveau van de uitgaven in 2010 in vergelijking met de verdeling van middelen vanuit het gemeentefonds;
- en in paragraaf 3.3 bezien we de uitgaven over een langere periode. Daarbij wordt niet alleen teruggekeken, maar ook aandacht geschonken aan de meest recente ontwikkelingen bij gemeenten.

3.2 Niveau uitgaven in 2010 in vergelijking met de uitkering uit het gemeentefonds

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf vergelijken we de lasten voor Groen en Ontspanning van gemeenten in 2010 met de uitkering hiervoor uit het gemeentefonds. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- een overzicht van de respons van de steekproefgemeenten;
- de betekenis van hercoderingen binnen de uitgavenanalyse;

- de vergelijking uitgaven en inkomsten uit gemeentefonds voor steekproefgemeenten en Iv3-gegevens.

3.2.2 Respons steekproefgemeenten

algemeen

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

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

Voor de gemeenten die de gegevens beschikbaar hebben gesteld, worden de lasten en baten gecodeerd naar de clusterindeling en de onderdelen daarbinnen. Tevens worden bij onduidelijkheden aanvullende vragen gesteld.

Voor Groen is ook een specifieke vragenlijst onder gemeenten uitgezet met vragen over de samenstelling en achtergronden van de bestedingen.

overzicht verkregen respons

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

Tabel 1. Overzicht stand van zaken respons Groen en Ontspanning

	<i>aantal gemeenten</i>
<i>benaderde steekproef</i>	70
<i>levering basisinformatie</i>	64
<i>verwerking basisinformatie</i>	58
<i>bruikbare respons</i>	50

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 de clustercombinatie. In een later stadium is deze (basis)steekproef uitgebreid tot 70 gemeenten.

verwerking gegevens

In totaal is van een groot deel van de steekproefgemeenten basisinformatie verkregen (64 van de 70).

De ontvangen gegevens zijn verwerkt en nader toegedeeld aan de onderdelen binnen de clusters Groen en Ontspanning. 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 ten aanzien van de inhoud van bepaalde algemene posten, de splitsing van groene sportvelden van andere groenvoorzieningen en over multifunctionele accommodaties).

De gegevens van circa 58 gemeenten bleken in eerste ronde te coderen (soms pas na doorvragen over de inhoud van bepaalde algemeen gedefinieerde 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 c.q. naar de juiste onderdelen binnen het cluster te kunnen coderen. Bij een aantal gemeenten leverde dit voor de clusteronderdelen Groen en Ontspanning problemen op als gevolg van ondoorzichtige boekingen.

Na verwerking van de respons op aanvullende vragen heeft dit uiteindelijk geresulteerd in een bruikbare respons met financiële gegevens voor 50 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. Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van de gegevens van een grotere groep gemeenten (zie vervolg).

Op basis van de verkregen respons kunnen relevante bevindingen ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek worden geformuleerd.

3.2.3 Uitgavenanalyse en hercoderingen

Bij de steekproefgemeenten is een uitgavenanalyse verricht. Op grond van deze uitgavenanalyse wordt in het onderstaande een aantal onderwerpen nader toegelicht.

Bij de clustercombinatie Groen en Ontspanning waren een aantal aandachtspunten met name relevant als het gaat om de toedelingen van lasten naar Iv3-functies. Daarbij kan vooral worden gewezen op het onderscheiden van groene sportvelden en – terreinen ten opzichte van overig groen. Daarnaast was de inhoud van ‘overige recreatieve voorzieningen’ (ten opzichte van overig groen en openluchtrecreatie) een aandachtspunt. Binnen functies is ook getracht bepaalde onderdelen in beeld te brengen, zoals het onderscheid in breedte- en topsport.

Voorbeelden van hercoderingen zijn:

- de 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;
- de kosten van sportaccommodaties (niet zijnde groene velden) staan niet uitgesplitst op de functie groene sportterreinen of openbaar groen;
- openbaar groen (parken e.d.) is niet onderscheiden van overig groen/openlucht recreatie;
- binnen ontspanning worden culturele voorzieningen niet afzonderlijk geboekt (o.a. onder posten als multifunctionele accommodaties, maar ook culturele instellingen e.d.);
- sportaccommodaties zijn niet altijd goed te onderscheiden van overige lasten voor sport;
- uitgaven aan topsport zijn zeer sporadisch met deze naamgeving aangeduid en veelal niet herkenbaar te onderscheiden;
- in algemene zin is er gecorrigeerd voor de inkomsten uit de relevante DU bij Ontspanning (Nationaal Actieplan Sport en Bewegen).

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

- bij gemeente A zijn er per saldo bedragen vanuit functie 530 naar groene sportvelden (cluster Groen) hergecodeerd, waardoor er netto lasten verschuiven tussen de clusters Ontspanning en Groen;
- bij gemeente B zijn er per saldo bedragen vanuit functie 531 naar sportaccommodaties (cluster Ontspanning) hergecodeerd, waardoor er netto lasten verschuiven tussen de clusters Groen en Ontspanning;

- bij gemeente C is er zowel een correctie tussen Ontspanning en Groen (sportvelden) relevant, als het wegboeken van een beperkt bedrag voor gymlokalen naar onderwijs (cluster Educatie);
- bij gemeente D komt de codering overeen met Iv3.

Tabel 2. Voorbeelden effecten coderingen bij clusters Groen en Ontspanning

	<i>ijkpunt-score Groen</i>	<i>netto lasten Iv3</i>	<i>netto lasten codering</i>	<i>ijkpunt- score Ontspan- ning</i>	<i>netto lasten Iv3</i>	<i>netto lasten codering</i>
<i>gemeente A</i>	92	93	109	108	138	123
<i>gemeente B</i>	84	85	76	106	91	103
<i>gemeente C</i>	80	79	99	99	152	128
<i>gemeente D</i>	80	65	65	83	52	52

effect hercoderingen

De meeste hercoderingen leidden tot verschuivingen tussen de clusters Groen en Ontspanning, voor het totaal van deze twee was er per saldo sprake van in totaal relatief beperkte correcties.

3.2.4 Totaalbeeld uitgaven voor steekproefgemeenten en Iv3-gegevens

steekproefgemeenten

In tabel 3 worden voor de steekproefgemeenten de feitelijke uitgaven van gemeenten aan Groen en Ontspanning vergeleken met de desbetreffende ijkpuntscores (bedragen in euro's per inwoner);

In onderstaande tabel is de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: gemeenten ingedeeld naar inwonergroottes; groepen;
- kolom 2: de gemiddelde score per groottegroep op het ijkpunt Groen;
- kolom 3: de feitelijke netto-lasten per groottegroep van het ijkpunt Groen;
- kolom 4: het verschil tussen de kolommen 2 en 3;
- kolom 5: de gemiddelde score per groottegroep op het clusteronderdeel Ontspanning (incl. relevante du's);
- kolom 6: de feitelijke netto-lasten per groottegroep van het clusteronderdeel Ontspanning (inclusief uitgaven du's);
- kolom 7: het verschil tussen de kolommen 5 en 6;
- kolom 8: het verschil tussen ijkpunt en netto-lasten voor het totaal van Groen en Ontspanning.

Tabel 3. Taakgebieden Groen en Ontspanning: gemiddelde ijkpuntscores inwonergroottes (excl. G4), de gemiddelde feitelijke netto lasten steekproefgemeenten (begrotingen 2010) en het verschil hiertussen (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>ijkpunt-score Groen per inwoner incl. DU's</i>	<i>feitelijke netto lasten Groen per inwo</i>	<i>verschil ijkpunt Groen minus feitelijke netto lasten per inwo</i>	<i>ijk-punt-score Ontspanning per inwo</i>	<i>feitelijke netto lasten Ontspanning per inwo</i>	<i>verschil ijkpunt Ontspanning minus feitelijke netto lasten per inwo</i>	<i>Totaalverschil Groen en Ontspanning</i>
<i>0-20.000 inwo</i>	84	103	-18	87	87	0	-18
<i>20.000- 50.000 inwo</i>	84	104	-20	96	95	1	-19
<i>50.000-100.000 inwo</i>	90	104	-14	102	106	-5	-19
<i>>100.000 inwoners</i>	91	98	-7	106	116	-10	-17

toelichting tabel:

- Bij beide clusters zien we dat de netto-lasten boven het niveau van de ijkpuntscore uitkomen;
- kijken we naar de onderscheiden grootteklassen dan is het beeld voor beide clusters heel verschillend. Bij Groen zijn het juist de kleinere gemeenten die meer uitgeven dan het ijkpunt; bij Ontspanning zijn het juist de grootste en geven de kleinere (tot aan 50.000 inwoners) gemiddeld genomen ongeveer evenveel uit als het ijkpunt;
- bij Ontspanning is dit onderscheid tussen de groottegroepen meer conform verwachting dan bij Groen, vanuit de werking van de maatstaf klantenpotentiëlen binnen Ontspanning en daarmee verbonden centrumfuncties.

Op de achtergronden van deze patronen en de daarbij te onderscheiden clusteronderdelen wordt in het volgende hoofdstuk op basis van de verschillenanalyse nader ingegaan.

3.2.5 Vergelijking uitkomsten steekproefgemeenten met Iv3

In onderstaande tabel worden de uitkomsten van de steekproefgemeenten voor Groen en Ontspanning tezamen vergeleken met die op basis van de Iv3-gegevens voor de steekproefgemeenten.

Tabel 4. Taakgebieden Groen en Ontspanning: uitkomsten steekproefgemeenten vergeleken met Iv3-gegevens 2010 (bedragen in euro's per inwoner)

	<i>Iv-3 gegevens steekproefgemeenten</i>	<i>eigen codering steekproef-gemeenten</i>
<i>0-20.000 inwo</i>	187	189
<i>20.000- 50.000 inwo</i>	201	198
<i>50.000-100.000 inwo</i>	209	210
<i>>100.000 inwoners</i>	214	214

Uit deze vergelijking blijkt dat de uitkomsten voor het totaal van Groen en Ontspanning grote overeenkomsten vertonen. Waar er verschillen zijn hebben die te maken met de hercoderingen bij de steekproefgemeenten. De grote mate van aansluiting betekent dat de Iv3-gegevens voor het totaal van Groen en Ontspanning in het vervolg ook bij aanvullende verkenningen ten behoeve van landelijke beelden kunnen worden betrokken.

Dit geldt niet voor de beide onderdelen afzonderlijk. In het voorgaande is al aangegeven dat tussen de onderdelen heel veel hercoderingen nodig waren, zodat de Iv3-gegevens voor Groen en Ontspanning afzonderlijk niet kunnen worden gebruikt.

3.3 Uitgavenontwikkeling

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de uitgaven voor Groen en Ontspanning over een wat langere periode gezien. Enerzijds wordt ingegaan op de ontwikkeling van de uitgaven in de voorgaande periode. Anderzijds komen voorziene aanpassingen van het uitgavenniveau aan bod.

voorgaande jaren

Kijken we naar de uitgavenontwikkeling in de afgelopen jaren (2003-2010) dan zien we dat het verschil tussen uitgaven en ijkpuntsscore geleidelijk aan is ontstaan en niet juist in de laatste jaren (zoals bij andere clusters of clusteronderdelen wel het geval is). Dit geldt zowel voor Groen als voor Ontspanning.

In de periodieke Onderhoudsrapporten wordt al langere tijd gewezen op de stijgende uitgaven voor Groen en Ontspanning (samen met Kunst) ten opzichte van de verdeling van het gemeentefonds.

voor de komende jaren voorziene aanpassingen in het uitgavenniveau

Op grond van de economische ontwikkeling van de afgelopen jaren en de te realiseren ombuigingen in de overheidsfinanciën kondigen zich voor de komende jaren bezuinigingen op de uitgaven voor Ontspanning aan.

In opdracht van de Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) is in 2010 een ‘recessiepeiling’ onder gemeenten verricht.⁹

De uitkomst daarvan is dat meer dan een kwart van de gemeenten zegt te gaan bezuinigen op sport en tweederde het sportbudget ziet afnemen ten opzichte van de vorige collegeperiode. Daarbij zijn de bezuinigingen op sport niet disproportioneel groot in vergelijking met andere sectoren. Een kwart van de gemeenten geeft aan minder op sport te bezuinigen dan op andere sectoren.

Bezuinigingen worden gerealiseerd door te korten op subsidies aan verenigingen of door de tarieven sterker te verhogen dan de normale indexering. Ook wordt op nieuwbouw van sportaccommodaties bezuinigd en op het onderhoud en de renovatie van bestaande voorzieningen.

Daarnaast werd in opdracht van het ministerie van OCW onderzoek verricht naar de (voorgenomen) bezuinigingen bij gemeenten en provincies op kunst en cultuur.¹⁰ Uit het onderzoek van de DSP-groep kwam over concrete bezuinigingen op kunst en cultuur naar voren dat 43% van de gemeenten hiervoor concrete voorstellen en bedragen heeft, 24% geeft alleen aan dát er bezuinigd wordt op kunst en cultuur, 21% geeft aan dat te doen en noemt een totaalbedrag en 12% heeft wel voorstellen maar nog geen bedragen.

Bij de voorgenomen bezuinigen op kunst en cultuur staat de bibliotheek op nummer een (cultuureducatie komt daarna). Voor de bezuinigingen op de bibliotheek wordt vooral gekeken naar het sluiten van nevenvestigingen¹¹ en bezuinigingen op de eigen organisatie. Voor culturele instellingen die onderdeel zijn van die gemeentelijke organisatie kan dit een forse bezuinigingstaakstelling betekenen.¹²

9. W.J.H. Muller Instituut, Recessiepeiling gemeenten 2010; doorwerking economische recessie op gemeentelijk sportbudget, 2010.

10. DSP-groep, Bezuinigingen van gemeenten en provincies op kunst en cultuur, 2 februari 2011

11. De hoofdvestiging van de bibliotheek krijgt daarmee een andere rol. Vooral ook omdat sommige gemeenten juist weer investeren in nieuw- of verbouw van de centrale vestiging.

12. DSP-groep, Bezuinigingen van gemeenten en provincies op kunst en cultuur, 2 februari 2011, p.7

Ook het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB) heeft opdracht voor onderzoek gegeven om in te schatten wat de mogelijke gevolgen kunnen zijn van de aangekondigde bezuinigingen. In augustus 2010 werd het onderzoeksrapport 'Een krimpend perspectief. Gemeentelijke bezuinigingen op openbaar bibliotheekwerk in de periode 2010-2013' gepubliceerd.¹³ Over de omvang van de bezuinigingen werd in dit onderzoek vastgesteld dat de meeste bibliotheken te maken krijgen met bezuinigingen tussen 1% en 8% met een gemiddelde van 3,2%. Een klein deel van de bibliotheken krijgt te maken met bezuinigingen van 45% en ieder jaar gaan er twee, drie of vier bibliotheken tussen 10% en 20% bezuinigen. Volgens dit onderzoek hebben de bezuinigingen, naast de sluiting van vestigingen, betrekking op personeel (back office en front office), collectie en openingsuren.¹⁴

13. DSP-groep, Bezuinigingen van gemeenten en provincies op kunst en cultuur, 2 februari 2011, p.27 Het is niet uit te sluiten dat de uitkomsten van dit onderzoek deels zijn achterhaald door gemeentelijke besluitvorming in de maanden augustus – oktober 2010.

14. DSP-groep, Bezuinigingen van gemeenten en provincies op kunst en cultuur, 2 februari 2011, p.28

4 Uitkomsten verschillenanalyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de achtergronden van afwijkingen tussen uitgaven en uitkeringen gemeentefonds aan de orde, verbijzonderd naar groepen gemeenten. Daarbij gaat het zowel om onderdelen van Groen en Ontspanning (zie de paragrafen 4.2 en 4.3), als om een totaalbeeld (zie paragraaf 4.4).

4.2 Clusteronderdelen Groen

4.2.1 Overzichtstabel onderdelen

De totale netto lasten aan het cluster Groen zijn voor de steekproefgemeenten uitgesplitst naar de volgende onderdelen:

- groene sportvelden;
- openbaar groen (parken; plantsoenen);
- overig groen;
- lijkbezorging.

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

<i>groepen gemeenten</i>	<i>groene sportvelden</i>	<i>openbaar groen</i>	<i>overig groen</i>	<i>lijk-bezorging</i>	<i>totaal groen</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	15	59	23	5	103
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	14	66	21	2	104
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	12	60	30	2	104
<i>>100.000 inwoners</i>	16	56	25	2	98

Bij bovenstaande tabel kan worden opgemerkt dat de lasten van openbaar groen (parken/plantsoenen) niet altijd goed zijn te onderscheiden van overig groen (bomen, snippergroen e.d.). Ook is het onderscheid tussen groene velden en overige (buiten-)sportaccommodaties bij gemeenten niet altijd even scherp.

groene sportvelden

De uitgaven lopen tussen gemeenten uiteen van circa 9 tot 20 euro per inwoner. Kostenbepalende factoren zijn:

- de hoeveelheid groene velden (versus andere uitgaven voor sport) en de mate waarin ze zijn afgeschreven;
- de aanwezigheid van aanpalende groenvoorzieningen naast alleen groene velden en het onderhoud daarvan;

- allerlei nieuwe ontwikkelingen in de vorm van kunstgras e.d., waarbij de initiële investeringen relatief hoog zijn en de onderhoudslasten lager dan bij groene sportvelden.

Sommige gemeenten subsidiëren verenigingen die zelf onderhoudswerkzaamheden verrichten. Lastig te onderscheiden zijn soms de kosten van sportcomplexen waar ook een aantal gebouwen op staan (kleedkamers/kantines e.d.), deze worden niet altijd door gemeenten onderscheiden van het onderhoud aan het groen.

Binnen de totale uitgaven voor Groen zijn ten opzichte van de situatie bij de totstandkoming van het ijkpunt de uitgaven voor groene sportvelden minder snel gestegen dan die voor de overige onderdelen (openbaar groen en – met name – overig groen).

openbaar groen

Achter de gemiddelde scores per grootteklasse gaan binnen alle groottegroepen grote lastenverschillen schuil met een variatie tussen ca. 40 en 80 euro per inwoner.

De volgende factoren zijn van belang voor deze lastenverschillen:

- omvang van het areaal;
- de samenstelling van het areaal, vooral in relatie tot de frequentie en intensiteit van het groenonderhoud (gazons, bomen, beplantingen);
- de aanwezigheid van veel/weinig groenmeubilair;
- de intensiteit van het gebruik (relatief weinig, intensief gebruikt areaal in- vooral - meer verstedelijkte gebieden versus meer omvangrijk extensief gebruikt areaal in andere gebieden);
- het kwaliteitsniveau. Dit speelt een rol voor het niveau van de lasten, maar het bleek niet mogelijk om vergelijkbare kwaliteitsregistraties tussen gemeenten beschikbaar te krijgen (definitieverschillen; vaak streefniveaus in plaats van feitelijk gerealiseerde niveaus);
- de organisatie: het wel/niet sturen van het groenonderhoud door middel van gedetailleerd vastgelegde bestekken (inclusief kwaliteitsniveaus); wel/niet uitbesteden; wijze van uitbesteden.

Geconstateerd is dat de gemiddelde lasten bij de groep met de grootste gemeenten wat lager liggen dan bij de andere gemeenten. Nagegaan is of hier andere verklarende factoren achter schuil gaan, zoals dichtheid bebouwing, verstedelijkte/minder verstedelijkte omgeving; Randstad/niet-Randstad. Geen van deze factoren bleek relevant: de uitkomst voor de groep met de grootste gemeenten is daarmee meer de optelsom van individueel verschillend handelende gemeenten en niet van andere structuurkenmerken.

overig groen

In alle gemeenten zien we kosten voor natuurbescherming en landschapsbeheer. Ook hebben alle gemeenten kosten voor volkstuinen, volksfeesten, kermissen enz. Alle (ook de kleine) gemeenten bevorderen in meer of mindere mate het toerisme. Vaak gaat het dan om (de aanleg van) toeristische rijwiel- en wandelpaden, kanoroutes, strand-, boulevard- en watersportvoorzieningen (watersportverenigingen,- campings, jachthavens) enz. Naarmate gemeenten groter worden zien we meer uitgaven voor specifiek landschapsbeleid (zoals bijvoorbeeld ook aandacht voor speciale bomen en boomplantedagen) en milieueducatie (centra) in relatie met het onderwijs, deelname aan recreatieschappen en kosten voor fietsknooppunten. Openluchtrecreatie breidt zich in grotere gemeenten meestal uit tot kinderboerderijen en/of bijvoorbeeld hertenkampen en hier zien we uitgaven voor grotere manifestaties en evenementen in de open lucht. Bij gemeenten met meer dan 50.000 inwoners zien we, naast school- en kinderwerktuinen, meer regionale samenwerking op het gebied van recreatie en toerisme. Daarnaast ook kosten voor groen als cultuurhistorisch erfgoed en uit het oogpunt van de beeldkwaliteit van de historische binnenstad (stadsmarketing).

4.3 Clusteronderdelen Ontspanning

4.3.1 Overzichtstabel onderdelen

De totale netto lasten aan het clusteronderdeel Ontspanning zijn voor de steekproefgemeenten uitgesplitst naar de volgende onderdelen:

- bibliotheken;
- vorming/ontwikkeling;
- sportaccommodaties;
- overig sport;
- overige recreatie.

Tabel 6. Taakgebied Ontspanning: gemiddelde netto lasten steekproefgemeenten aan onderdelen binnen het cluster (excl. G4) (begrotingen 2010; bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>bibliothe- ken</i>	<i>vorming/ ontwikke- ling</i>	<i>sport accom- modaties</i>	<i>overige sport</i>	<i>overige recrea- tie/m.f.a.</i>	<i>totaal Ontspan- ning</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	21	5	41	8	11	87
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	23	14	37	11	9	95
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	29	22	30	18	8	107
<i>>100.000 inwoners</i>	33	23	38	16	7	116
<i>weinig reg. klantenpotentieel</i>	24	8	35	8	11	86
<i>matig reg. klantenpotentieel</i>	24	18	35	15	10	103
<i>veel reg. klantenpotentieel</i>	32	23	36	17	7	115

Er is geen afzonderlijk clusteronderdeel voor topsport opgenomen. In deze jaren blijken gemeenten maar in zeer beperkte mate uitgaven ten laste van de algemene middelen voor topsport te doen.

Achter de totale uitgaven voor ontspanning gaan binnen alle onderscheiden grootteklassen lastenverschillen tussen gemeenten schuil die 20 euro van het gemiddelde beeld kunnen afwijken.

In het vervolg gaan we per onderdeel nader op de achtergronden van deze uitgavenverschillen in.

bibliotheken

De uitgaven voor bibliotheken zijn de afgelopen jaren geleidelijk gestegen.

Van de onderscheiden onderdelen geeft dit clusteronderdeel het meest stabiele beeld met de geringste lastenverschillen tussen gemeenten (plus en min 5 euro ten opzichte van de gemiddelde uitkomst). Daarbij hangen verschillen samen met keuzes ten aanzien van openingstijden, aantal vestigingen, omvang collectie. De mate van digitalisering is daarbij niet als een belangrijke kostenbepalende component gevonden.

Zoals ook in het ijkpunt tot uitdrukking is gebracht blijken regionale functies nog steeds relevant (zie de uitkomst bij de indeling op basis van klantenpotentieel).

vormings- en ontwikkelingswerk

Uit de financiële gegevens van gemeenten blijkt dat alle (ook kleine gemeenten) voorzien in muziekonderwijs, bewustwordingsprojecten ten aanzien van de derde wereld en subsidies voor vormings- en ontwikke-

lingswerk. Het muziekonderwijs in kleine gemeenten beperkt zich meestal tot drumbands, fanfares en de harmonie. Bij gemeenten met meer dan 20.000 inwoners zien we kosten voor muziekscholen, volksuniversiteiten en kunstcentra (in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners in meerder mate in relatie met educatie). Naarmate gemeenten groter worden is er meer sprake van subsidies voor vrijwilligersorganisaties en bewustwordingsprojecten met een mondiaal karakter (internationale solidariteit). Bij gemeenten met meer dan 50.000 inwoners zien we bovendien meer kosten voor emancipatie- en integratiebeleid (van vrouwen, kinderen en homo's).

Uit tabel 6 is af te leiden dat er wel een verband is tussen het niveau van de uitgaven en regionale structuurkenmerken (centrumfuncties).

In de jaren tot en met 2010 (begroting) is niet gebleken dat gemeenten door bezuinigingen meer met de eigen algemene middelen aan vormings- en ontwikkelingswerk zijn gaan uitgeven.

sportaccommodaties

Bij sportaccommodaties zien we tussen de groottegroepen een relatief stabiel patroon, zonder dat er sprake is van regionale functies. Dit beeld sluit aan bij de uitgangspunten die aan de totstandkoming van het ijkpunt ten grondslag liggen. Binnen alle groottegroepen zien we overigens wel lastenverschillen tussen individuele gemeenten van plus of min 10 euro per inwoner ten opzichte van het gemiddelde beeld. Deze verschillen hangen samen met de omvang van de voorzieningen, de samenstelling van de voorzieningen (geen/één/meer zwembaden) en het niveau van de kapitaallasten (al naar gelang er sprake is van recente nieuwbouw).

Geconstateerd kan worden dat met sportaccommodaties een groot deel van de totale lasten voor Ontspanning is verbonden. Daarbij blijkt uit de tabel dat de uitgaven voor het hele cluster bij de gemeenten tot aan 50.000 inwoners in de buurt van de ijkpuntscore liggen.

Omdat er niet sprake is van grote lastenverschillen tussen de onderscheiden grootteklassen wijst dit er op dat het verschil tussen uitgaven en ijkpuntscore bij de gemeentegroepen vanaf 50.000 inwoner niet door dit clusteronderdeel komt, maar door de uitgavenontwikkeling bij andere onderdelen, zoals overige sport,

overige sport

Deze uitgaven betreffen alle sportuitgaven die niet op de sportaccommodaties slaan zoals subsidies aan alle sportverenigingen en de (tijdelijke) baten van het Nationaal actieplan Sport en Bewegen (NASB) en de Buurt Onderwijs en Sport stimuleringsregeling (BOS-impuls).

Uit tabel 6 valt op te maken dat de uitgaven voor grotere gemeenten gemiddeld hoger liggen dan bij kleinere en dat er ook een relatie is met regionale structuurkenmerken (centrumfuncties).

Bij het opstellen van de huidige clusterformule van het gemeentefonds is met het bovenstaande geen rekening gehouden.

overige recreatie

Alle gemeenten hebben speeltuinen, speelplaatsen en/of speeltuinverenigingen en kosten voor mediabeleid. Ook zien we bij kleine gemeenten kosten voor trapveldjes. Naarmate gemeenten groter worden wordt dit uitgebreid met bijvoorbeeld de kosten voor programmaraden en andere mediazaken zoals lokale kabelkranten en met de kosten van Sint Nicolaas en Oranjecomité's..

4.4 Verschillenanalyse totaal clusters Groen en Ontspanning

In deze paragraaf worden de uitgavenpatronen aan Groen en Ontspanning voor uiteenlopende typen gemeenten tezamen vergeleken met de bijbehorende ijkpuntscores. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de Iv3-gegevens voor de optelsom van Groen en Ontspanning, omdat voor de steekproefgemeenten is gebleken dat die voor Groen en Ontspanning tezamen (niet afzonderlijk!) tamelijk betrouwbaar zijn.

In onderstaande tabel zijn de netto ijkpuntscores voor het cluster Groen en Ontspanning tezamen vergeleken met de netto lasten voor de volgende typen gemeenten: inwonergroottesgroepen, gemeenten met een verschillende centrumfunctie (op basis van regionale klantenpotentiëlen), krimpgemeenten (excl. toeristische gemeenten met krimp¹⁵).

Tabel 7. Taakgebieden Groen en Ontspanning: gemiddelde ijkpuntscore inwonergroottesgroepen (excl. G4), de gemiddelde feitelijke netto lasten Iv3-cbs (begrotingen 2010) en het verschil hier tussen (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>ijkpuntscore Groen en Ontspanning (incl. DU's)</i>	<i>feitelijke netto lasten Groen en Ontspanning</i>	<i>verschil ijkpunten Groen en Ontspanning minus feitelijke netto lasten</i>
<i>0-20.000 inwo</i>	172	190	-/- 18
<i>20.000- 50.000 inwo</i>	180	203	-/- 23
<i>50.000-100.000 inwo</i>	190	212	-/- 21
<i>>100.000 inwoners</i>	193	213	-/- 20
<i>weinig kreg/inwo</i>	173	190	-/- 17
<i>matig kreg/inwo</i>	185	208	-/- 22
<i>veel kreg/inwo</i>	194	219	-/- 25
<i>krimpgemeenten</i>	188	212	-/- 25

bevindingen naar aanleiding van bovenstaande tabel

Voor alle groepen gemeenten liggen 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 groottegroepen van gemeenten. Waar we bij Groen en Ontspanning afzonderlijk heel verschillende uitkomsten tussen de groottegroepen zagen, is dit bij de optelsom van Groen en Ontspanning veel minder het geval.

Wel zien we dat voor gemeentegroepen onderscheiden naar regionale structuur (klantenpotentiëlen) wel sprake is van afwijkende verschillen tussen feitelijke lasten en ijkpunten gemeentefonds. Deze verschillen zijn voor gemeenten met een hoge score op klantenpotentiëlen groter dan bij gemeenten met een lage score.

Bij deze verschillen moet worden bedacht dat in de ijkpuntformules bij onderdelen van Ontspanning al rekening wordt gehouden met bepaalde verschillen in regionale structuur (via de maatstaf voor klantenpotentiëlen). De in de bovenstaande tabel geconstateerde verschillen komen daar bovenop. Ze hebben te maken met kostenpatronen bij onderdelen van Ontspanning waarvoor tot op heen niet (overige sport) of in mindere mate (vormings- en ontwikkelingswerk; bibliotheken) rekening is gehouden met regionale functies.

15. Dergelijke gemeenten hebben veelal extra uitgaven op allerlei clusters ten behoeve van het toerisme, waarbij ze de extra kosten ook dekken uit aanvullende heffingen voor toeristen (toeristenbelasting, forensenbelasting). Deze heffingen krijgen specifieke aandacht in het cluster OEM.

5 Bevindingen

5.1 Volume

Vanuit het karakter van de verschillende onderdelen (relatief weinig wet- en regelgeving en een grote mate van beleidsvrijheid tussen gemeenten), de samenhangende uitgavenpatronen van Kunst en Oudheid en de samenhang tussen de voorzieningen voor Ontspanning en Groen, is voor een clustercombinatie Groen en Ontspanning besloten.

Voor zowel Groen als Ontspanning is geconstateerd dat de feitelijke netto uitgaven gemiddeld duidelijk boven het niveau van de ijkpuntscores liggen. Het verschil tussen netto uitgaven en ijkpuntformules is in de afgelopen jaren geleidelijk ontstaan.

Kijken we naar de onderscheiden grootteklassen dan is het beeld voor beide clusters verschillend. Bij Groen zijn het juist de kleinere gemeenten die gemiddeld meer uitgeven dan het ijkpunt; bij Ontspanning is dit juist het geval bij voor de grootste gemeenten en geven de kleinere (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 gemiddeld 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 heel verschillende uitkomsten tussen de groottegroepen zien, is dit bij de optelsom van Groen en Ontspanning veel minder het geval.

Wel zien we op basis van de uitgaven een aanvullende betekenis van regionale structuurkenmerken (klantenpotentiëlen) dan thans in de verdeling van het gemeentefonds is verwerkt. Dit heeft te maken met kostenpatronen 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.

Per onderdeel zijn de bevindingen ten aanzien van de achtergronden van het (gestegen) niveau van de uitgaven als volgt.

groen

- 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.

ontspanning

- bibliotheken: vrij stabiele uitgavenpatronen met relatief beperkte uitgavenverschillen tussen gemeenten. Wel enige uitgaventoename in de afgelopen jaren met een wat hoger uitgavenniveau bij centrumgemeenten;
- 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.

5.2 Verdeling

groen

Hierboven is aangegeven dat de lasten boven het niveau van het ijkpunt liggen, waarbij vooral de kleinere gemeenten meer zijn gaan uitgeven dan de ijkpuntscore binnen het gemeentefonds.

De hogere extra lasten 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.

ontspanning

Hierboven is aangegeven dat er sprake is van een hoger lastenniveau ten opzichte van het ijkpunt, waarbij gemiddeld genomen de gemeenten boven de 50.000 inwoners meer zijn gaan uitgeven. De kleinere gemeenten (tot aan 50.000 inwoners) geven gemiddeld genomen ongeveer evenveel uit dan de ijkpuntscore van het gemeentefonds.

De hogere uitgaven van vooral grotere gemeenten hangen samen met de onderdelen bibliotheken, vormings- en ontwikkelingswerk en overige sportvoorzieningen. Daarbij is een sterkere samenhang met regionale structuurvariabelen gevonden dan waarmee nu in het gemeentefonds via de maatstaf voor klantenpotentiëlen rekening wordt gehouden.

groen en ontspanning tezamen

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.