

Van:
Verzonden:
Aan:
Onderwerp:
Bijlagen:

a.)



Hierbij de excel met alle cijfers.

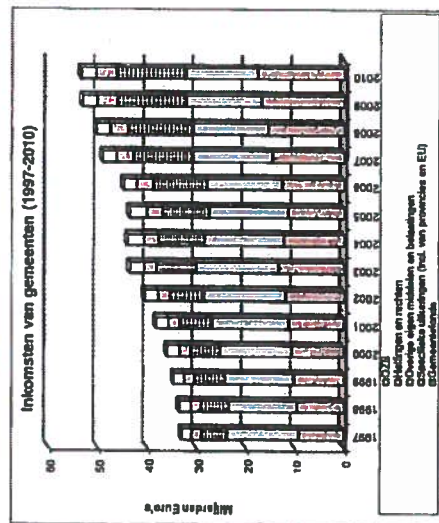
Alleen naar Blad 4 kijken svp. De rest is een beetje rommel, waarvan ik nog moet uitzoeken wat weg kan.

gr

a.)



	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2011
Specifieke uitkeringen (incl. van provincies en EU)	14.520	13.735	13.890	14.400	15.420	16.404	16.679	15.982	15.917	15.130	16.137	15.161	14.525	
Gemeentefonds	9.240	9.715	10.410	10.800	11.446	12.083	13.450	12.478	11.650	12.833	14.777	15.617	17.808	
OZB	1.980	2.345	2.082	2.520	2.515	2.655	2.884	3.355	3.489	2.685	2.635	2.739	2.961	
Heffingen en rechten	1.980	2.010	2.082	2.160	2.212	2.352	2.550	2.973	3.134	3.260	3.440	3.603	3.967	
Overige eigen middelen en belastingen	5.260	5.895	6.248	6.120	6.704	7.079	6.067	9.376	9.488	11.059	12.155	13.320	14.255	
Specifieke uitkeringen (incl. v Gemeentefonds	14.520	13.735	13.890	14.400	15.420	16.404	16.679	15.982	15.917	15.130	16.137	15.161	14.525	
OZB	9.240	9.715	10.410	10.800	11.448	12.083	13.450	12.478	11.650	12.833	14.777	15.617	17.808	
Heffingen en Rechten	1.980	2.345	2.082	2.520	2.515	2.655	2.884	3.355	3.489	2.685	2.635	2.739	2.961	
Overige Eigen Middelen en b	5.260	5.895	6.246	6.120	6.704	7.079	6.067	9.376	9.488	11.059	12.155	13.320	14.255	
Overige belastingen	5260	5895	6248	6120	691	828	884	622	673	700	735	770	810	
Overige Eigen Middelen	0	0	0	0	6013	6251	7203	8754	8815	10959	11420	12550	13446	
SU en EU en Pro	18480	19765	20620	21600	22877	24189	26871	28183	27761	29837	33007	35279	38992	
AU	28%	29%	30%	30%	30%	30%	31%	28%	27%	28%	28%	28%		
SU	44%	41%	40%	40%	40%	40%	39%	41%	40%	39%	39%	39%		
OZB	8%	7%	6%	7%	7%	7%	7%	8%	8%	8%	8%	8%		
Heffingen	8%	6%	6%	8%	6%	6%	6%	7%	7%	7%	7%	7%		
Overige belastingen en OEM	16%	17%	18%	17%	17%	17%	17%	16%	18%	20%	20%	20%		
SU	33000	33500	34700	36000	22877	24189	26871	28183	27761	29837	33007	35279	38992	



Bron: CBS bewerking BZK

(Nieuw) Cluster	Huidige omvang (excl G4)	Gemiddelde uitgave / Gemiddeld kostenniveau (excl. G4)	Vershil	Nieuwe omvang bij efficiënt en effectief (excl. G4)
Werk en Inkomen	1.226	1.615	389	1.442
Maatschappelijke ondersteuning*	3.554	3.340	-214	3.554
Jeugdzorg*	627	589	-38	627
Educatie	2.163	1.788	-375	1.813
Ontspanning en Cultuur	2.841	3.316	476	2.841
<i>Kunst en Ontspanning</i>	1.600	1.874	274	
<i>Groen</i>	1.240	1.442	202	
<i>Oudheid (musea)</i>	0	0	0	
Ruimtelijke ordening, Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	3.403	3.612	209	3.403
<i>VHROSV</i>	735	916	180	
<i>Fysiek Milieu</i>	505	447	-58	
<i>Wegen en Water</i>	2.163	2.249	87	
Openbare Orde en Veiligheid	1.024	1.211	187	1.024
Bestuur en algemene ondersteuning	1.831	2.033	202	1.831
<i>Bevolkingszaken</i>	216	288	72	
<i>Bestuursorganen</i>	533	562	29	
<i>Algemene Ondersteuning</i>	952	952	0	
<i>Oudheid</i>	130	231	101	
Riolering en Reiniging	-360	-173	187	-360
<i>Riolering</i>	-101	-43	58	
<i>Reiniging</i>	-260	-130	130	
OZB	-2.019	-2.567	-548	-2.019
OEM	-634	-1.327	-692	-634
Vast bedrag				
Totaal	13.655	13.438	-216	13.521
Nog te verdelen				134

Algemene Uitkering G4 2010 in mln. euro (incl. DU's en incl. OEM)	Amsterdam				Rotterdam				Den Haag				Totaal	
	Utrecht	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Totaal	Totaal
Werk en inkomen	38.800	158.700	145.600	87.400	430.500	107.500	372.600	299.500	223.900	1.003.500	223.900	1.003.500	1.003.500	1.003.500
Maatschappelijke Zorg	66.600	192.200	188.900	124.600	552.300	38.200	99.000	79.500	60.000	276.700	60.000	276.700	276.700	276.700
Educatie	24.800	38.800	50.700	41.900	184.300	7.800	38.800	27.200	22.900	96.700	22.900	96.700	96.700	96.700
Kunst en Ontspanning	35.300	135.800	94.100	76.600	341.800	27.300	73.300	58.500	39.300	198.400	39.300	198.400	198.400	198.400
Groen	43.300	166.300	98.900	81.000	389.500	31.700	103.500	80.800	59.500	275.500	59.500	275.500	275.500	275.500
VHROSV	5.200	14.300	11.300	9.700	40.500	5.500	2.000	6.100	5.400	19.000	5.400	19.000	19.000	19.000
Fysiek Milieu	74.900	297.000	170.100	127.700	669.700	-1.800	7.900	-1.400	-2.500	2.200	-2.500	2.200	2.200	2.200
Wegen en Water	-5.400	-14.400	-11.000	-9.100	-39.900	-51.100	-147.500	-91.100	-74.900	-364.600	-74.900	-364.600	-364.600	-364.600
Openbare Orde en Veilig	69.700	293.200	170.000	126.000	658.900	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bevolkingszaken	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bestuursorganen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Algemene Ondersteuning	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Riolering	-1.800	7.900	-1.400	-2.500	2.200	-5.400	-14.400	-11.000	-9.100	-39.900	-9.100	-39.900	-39.900	-39.900
Reiniging	-51.100	-147.500	-91.100	-74.900	-364.600	69.700	293.200	170.000	126.000	658.900	126.000	658.900	658.900	658.900
OZB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vast bedrag	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	518.298.402	1.859.595.132	1.357.702.455	999.331.040	4.734.900	518.298.402	1.859.595.132	1.357.702.455	999.331.040	4.734.900	1.357.702.455	999.331.040	4.734.900	4.734.900

Uitkeringfactor	Utrecht	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag
1,547	45.076.050	189.526.326	109.904.057	81.446.882
Werk en inkomen	38.773.326	158.745.900	145.560.208	87.380.597
Maatschappelijke	107.480.842	372.615.147	299.479.186	223.930.176
Educatie	66.629.141	192.165.948	168.887.581	124.601.731
Kunst en Ortspaer	38.168.652	99.022.164	79.480.197	59.989.134
Groen	24.780.265	66.891.989	50.672.272	41.881.845
Oudheid	7.782.733	38.761.780	27.154.450	22.909.200
VHROSV	35.255.383	135.836.581	94.098.342	76.630.720
Fysiek Milieu	27.323.691	73.317.821	58.510.504	39.269.751
Wegen en Water	43.315.313	166.288.896	98.889.959	80.989.640
Openbare Orde e	31.690.285	103.480.590	80.811.617	59.513.026
Bevolkingszaken	5.151.465	14.314.456	11.334.787	9.668.951
Bestuursorganen	5.544.550	1.969.631	6.147.008	5.401.678
Algemene Onder	74.918.153	297.047.903	170.106.599	127.686.361
Riolering	-1.759.751	7.921.578	-1.356.811	-2.539.882
Reiniging	-5.364.112	-14.448.213	-10.950.889	-9.050.338
OZB	-51.124.183	-147.534.254	-91.144.131	-74.929.875
Vast bedrag	69.732.649	293.197.226	170.021.576	125.998.327
Totaal	518.298.402	1.859.595.132	1.357.702.455	999.331.040

Van: [redacted]
Verzonden: dinsdag 8 november 2011 17:03
Aan: [redacted]

CC: [redacted]
Onderwerp: een aantal stukken m.b.t. OOG
Bijlagen: FW: nota over brief verdeelsystematiek gemeentefinanciën n.a.v. het overleg d.d. 24 oktober; Annotatie Pans-Buitendijk verdeling gemeentefinanciën.doc; Annotatie fondsbeheerdersoverleg 9 november 2011 van 16.45-17.30 uur over brief gemeentefinanciën.doc

Hallo collega's,

Bijgevoegd een aantal stukken (deels overlappend) die vandaag de "wijde wereld" zijn ingestuurd:
- gezamenlijke annotatie VNG-BZK voor het overleg van morgen tussen Pans en Buitendijk
- annotatie overleg Donner-Weekers van morgen
- nota n.a.v. dg'en-overleg d.d. 24 oktober

De terugkerende thema's zijn:

- timing: waarom nu, waarom niet na de decentralisatie en moeilijke tijden? Ons advies naar Donner: eindbesluit in [redacted]
- autonomie en sturing: RFV en VNG zijn van oordeel dat er sprake is van teveel sturing. Tegelijkertijd geven RFV en VNG aan dat zij de mondelinge toelichting (van Donner, Weekers en ondergetekende) over autonomie wel acceptabel vinden, maar die woorden niet terugzien in de brief. De brief ga ik dus nog maar eens herlezen/herschrijven.

De RFV is voornemens om de 14e met een persbericht het advies openbaar te maken. Van de VNG weten we het nog niet. Beiden stellen de 10e het advies vast.

Met groet,

[redacted]
ministerie van BZK

[redacted]
afdeling Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen

[redacted]
@minbzk.nl

Gezamenlijke annotatie t.b.v. overleg VNG – BZK – Verdeling gemeentefinanciën

Bespreekpunten

Tijdens de bestuurdersblijeenkomsten zijn de volgende punten over de brief verdeelsystematiek gemeentefinanciën met nadruk naar voren gekomen:

- 1) de timing
- 2) de principes autonomie en effectiviteit/efficiency

Het doel is om tijdens het overleg van gedachten te wisselen over de voorgaande punten en eventuele andere essentiële punten uit het advies van de VNG, zoals die 10 november met het bestuur van de VNG worden besproken.

Standpunt BZK

Timing

Waarom nu? Wat is het probleem?

Sinds 1997 is het huidige systeem voor de gemeentefinanciën praktisch. Het is nu voor het eerst tijd voor groot onderhoud. Een van de redenen hiervoor is dat er de afgelopen jaren scheefheden in de verdeling zijn gegroeid. De doelstelling van de fondsbeheerders is om de verdeling van het fonds zo vorm te geven dat typen van gemeenten in een gelijke startpositie worden gebracht. De geconstateerde scheefheden betekenen dat er op dit moment gemeenten zijn die uit het gemeentefonds een te lage algemene uitkering ontvangen en andere gemeenten een te hoge algemene uitkering. Uitstellen van het nemen van een besluit over de verdeelsystematiek en herverdeling van de middelen zal aldus niet leiden tot herstel, maar eerder tot verslechtering van de situatie. Zeker voor gemeenten die nu een te lage algemene uitkering ontvangen.

Daar komt bij dat gemeenten op dit moment staan voor grote decentralisatieopgaven en een tijd van krapte. Daar hoort een goede financiële basis – de uitkering uit het gemeentefonds – bij. In aanvulling op de geconstateerde scheefheid vormen ook de decentralisaties Begeleiding en de uitvoeringslasten van de Wet werken naar vermogen een directe aanleiding om de verdeling per 2013 te herzien. De herziening van het gemeentefonds moet het mogelijk maken deze decentralisaties adequaat op te nemen in het gemeentefonds.

Wat zijn de signalen uit de bestuurdersblijeenkomsten? Hoe ziet BZK deze signalen?

Vanuit de bestuurdersblijeenkomsten en diverse media-uitingen komt het signaal dat de herverdeling moet worden uitgesteld. Enerzijds vanuit het beeld dat de herverdeeleeffecten nog onbekend zijn en nadelen in een tijd van ombuigingen zwaar wegen. Anderzijds vanuit het beeld dat het rijk meer gaat sturen en daarmee minder autonomie voor gemeenten. Op dit laatste punt wordt onder "inhoud" ingegaan. Ten aanzien van het eerste punt "de herverdeeleeffecten" het volgende. Als BZK zien we de onzekerheid voor gemeenten en dat het moeilijk is om ja te zeggen tegen een systeem, terwijl je het effect voor je gemeente niet weet. Om de herverdeeleeffecten te kunnen berekenen, heb je echter een keuze qua systeem nodig. De komende maanden wordt het systeem toegepast om de verdeling van de clusters te kunnen berekenen. In maart zijn de berekeningen gereed en aldus de herverdeeleeffecten bekend. Het effect per gemeente zal met het nieuwe systeem kleiner zijn dan bij het huidige systeem. Het principe van effectiviteit en efficiency leidt namelijk eerder tot handhaving van het ijkpunt dan het volgen van de werkelijke uitgaven, zoals het geval is bij het huidige systeem. Bovendien zou het huidige systeem leiden tot een grote aanslag op de eigen inkomsten van ca. 1,5 mld (de hogere uitgaven). De herverdeeleeffecten kunnen in april 2012 interbestuurlijk worden besproken. Dit zal leiden tot een eindweging over hoe om te gaan met deze effecten.

Inhoud

Autonomie en effectiviteit/efficiency

Volgens de huidige verdeelsystematiek worden alle feitelijke uitgaven gehonoreerd in het gemeentefonds incl. norminkomsten. Hierdoor zou met een veel groter deel van de gemeentelijke eigen inkomsten (OEM en OZB) rekening moeten worden gehouden, omdat de feitelijke uitgaven van gemeenten hoger zijn dan het huidige ijkpunt. Het lijkt niet voor de hand liggend dat de inkomsten zo hoog blijven.

In het nieuwe systeem wordt meer geanticipeerd op te verwachten ontwikkelingen, zoals bezuinigingen en afnemende opbrengsten grondexploitatie. De nieuwe principes versterken de autonomie van *individuele* gemeenten door niet alle gemeentelijke eigen inkomsten onder de verdeling van het gemeentefonds te brengen. In het nieuwe principe worden niet zoals in het huidige systeem alle maatschappelijke opgaven en alle uitgaven gehonoreerd, maar wordt – op het niveau van subclusters – gewogen welke opgaven en uitgaven een vraagstuk zijn voor heel Nederland en welke opgaven en uitgaven een keuze van een individuele gemeente. In het eerste

geval betekent dit dat de kosten van gemeenten voor wie de maatschappelijke opgave hoog zijn door objectieve kenmerken mede worden betaald door de andere gemeenten. In het tweede geval betalen de inwoners van één gemeente via de OZB of de overige eigen inkomsten de kosten van een opgave en betalen de andere gemeenten niet mee. Dit biedt de gemeenten meer ruimte om eigen keuzes te maken.

Wat zijn de signalen uit de bestuurdersbijeenkomsten? Hoe ziet BZK die signalen?

De bestuurders hebben het gevoel dat het rijk alleen nog middelen beschikbaar stelt voor medebewindstaken (meer sturing, minder autonomie) en uit is op een uitname uit het gemeentefonds. Ook geven bestuurders aan het nieuwe systeem nog niet te begrijpen; het is veel in een korte tijd. Ze waarderen de transparantie wel zeer. We begrijpen dat het lastig is om een systeem in zo'n korte tijd in de vingers te krijgen. Het proces van transparantie willen we ook zeker voortzetten. Zowel over de nieuwe principes als over de volgende stap de verdeling van de clusters (gewichten en maatstaven). We constateren namelijk dat de principes anders worden beleefd dan beoogd. Zo is juist, in tegenstelling tot de beleving, het bevorderen van de individuele autonomie en dus minder sturing beoogd.

Standpunt VNG

Timing

Tijdens de bestuurdersbijeenkomsten is in grote meerderheid de wens uitgesproken om de eerstkomende jaren de financiële verhouding niet te belasten met een herverdeling van het gemeentefonds. Daar zijn de volgende argumenten voor genoemd:

Gemeenten hebben forse bezuinigingsoperaties afgerond of zitten in de afrondende fase. Financiële rust is nu belangrijk. Een herijking van clusters met herverdeeleffecten tot gevolg leidt opnieuw tot intragemeentelijke discussies. De energie binnen gemeenten moet worden besteed aan het uitvoeren van de afgesproken bezuinigingen en aan een goede implementatie van de decentralisaties.

De komende decentralisaties vragen veel gemeentelijke samenwerking. Deze samenwerking moet niet worden belast met herverdeeleffecten als gevolg van de herijking.

De onderzoeksjaren geven geen goed beeld van de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven, na 2010 zijn gemeenten gaan bezuinigen.

De scheefheid in de verdeling wordt door gemeenten niet gezien als een probleem.

Door de ambtenaren is aangegeven dat de meicirculaire 2012 in ieder geval te laat is omdat de begrotingen van gemeenten voor het volgende jaar dan al grotendeels in de steigers staan.

De VNG pleit voor uitstel, geen afstel. Mede ook omdat er over de inhoud onduidelijkheid is ontstaan. Overigens kunnen wij ons wel voorstellen dat het cluster zorg wel met ingang van 2013 wordt aangepast om de decentralisatie begeleiding in een keer goed in het gemeentefonds te laten landen.

Inhoud

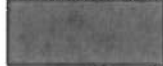
Duidelijk is dat de brief van de minister geleid heeft tot zeer afkeurende reacties bij gemeenten. De projectleider heeft op 2 november bij de VNG commissie een uitleg gegeven die geen enkel commissielid in de brief had gelezen. Blijkbaar geeft de brief aanleiding tot verschillende interpretaties en is als zodanig dan ook niet bruikbaar. Waar de gemeentelijke bestuurders behoefte aan hebben is een eenduidige uitleg hoe de beheerders gaan handelen. Principes over normering, (inter)- bestuurlijke weging, effectief en efficiënt zijn multi-interpretabel. Er moet duidelijk worden opgeschreven hoe de beheerders gaan handelen om veel van de angsten van gemeentebestuurders dat het rijk zich gaat bemoeien met de gemeentelijke keuzes en dat er ruimte komt om een greep in de kas te doen, wordt weggenomen. Zoals uitgelegd door de projectleider stellen gemeenten zich positiever op richting de voorstellen.



Aan minister BZK
Van dgBK

DG Bestuur en
Koninkrijksrelaties
Bestuur, Democratie en
Financiën

Contactpersoon



Datum
7 november 2011

Kenmerk
2011-2000503124

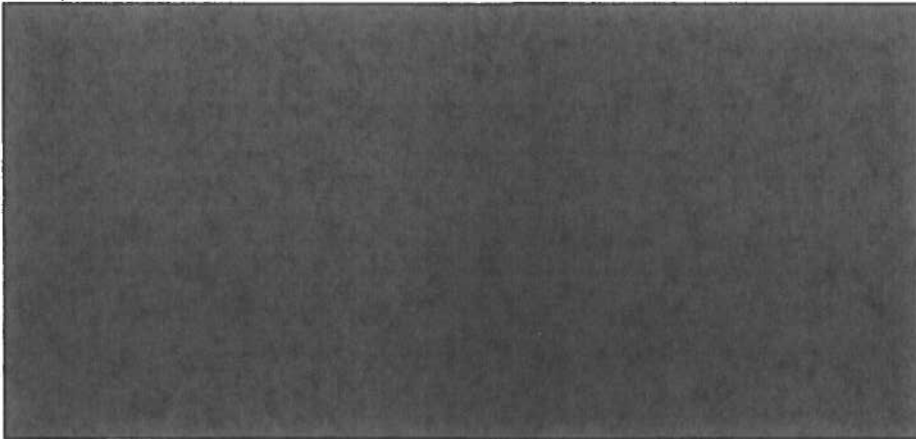
nota

Annotatie fondsbeheerdersoverleg 9 november 2011 van
16.45-17.30 uur over brief gemeentefinanciën

Aanleiding/probleemstelling

Op 9 november a.s. (16.45-17.30 uur) spreekt u met staatssecretaris Weekers van het ministerie van Financiën over de brief gemeentefinanciën die eind september ter consultatie aan de VNG, RFV en departementen is voorgelegd. De officiële adviezen van de VNG en RFV worden uiterlijk 15 november a.s. verwacht. Via het conceptadvies van de RFV en de bestuurdersbijeenkomsten en commissievergaderingen van de VNG ontstaat al een eerste beeld. Met de departementen heeft op het DG-/directeureniveau overleg plaatsgevonden. Op 16 november a.s. is er een extra ICB ter bespreking van de brief gemeentefinanciën.

Advies/actie



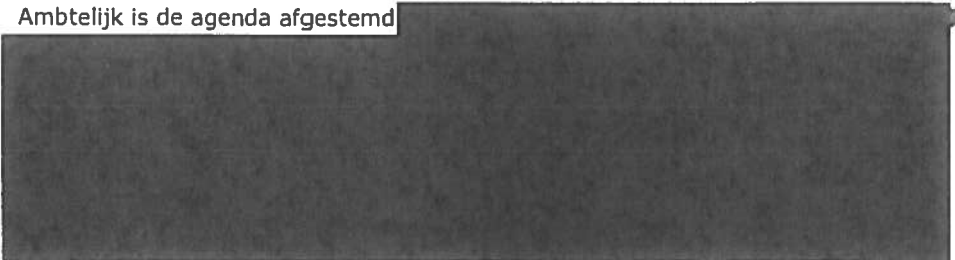
b

a)

Toelichting

Inzet medefondsbeheerder Financiën

Ambtelijk is de agenda afgestemd



b

Ad agendapunt 1) timing/proces herijking gemeentefonds

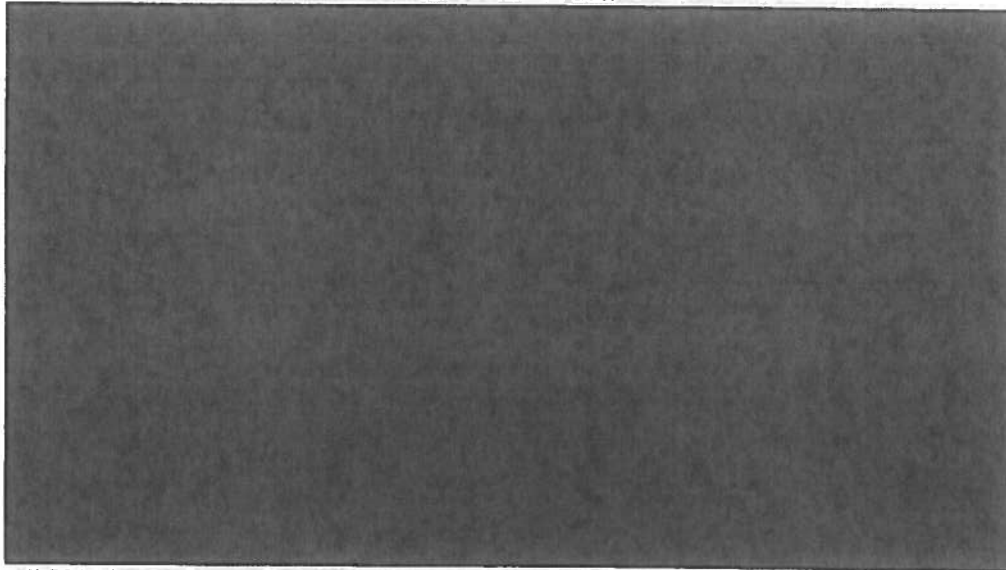
Uit de bijeenkomsten van de VNG blijkt dat de timing van de herijking - per 2013 de eerste aanpassingen - gemeentefonds als ongelukkig wordt ervaren. In het voorstel van de fondsbeheerders zijn de eerste aanpassingen voorzien voor 2013, het jaar waarin ook de twee grote decentralisaties Begeleiding en Werken naar vermogen plaatsvinden. De 100.000+-gemeenten hebben inmiddels per brief aangedrongen op uitstel. De verwachting is dat [redacted]

Datum
7 november 2011
Kenmerk
2011 2000503124

b [redacted] Anderzijds pleit de RFV in haar concept-advies juist voor het laten samenvallen van herijking en decentralisaties zodat de financiële gevolgen in één keer duidelijk zijn voor gemeenten. Alleen lijkt de RFV in de veronderstelling dat dit moment pas per 2014 is. Bovendien is de RFV tegen het voorgestelde nieuwe systeem, zoals gepresenteerd in de brief. Zie ad 2).

b Als het gaat over de timing van de herijking zijn er diverse scenario's denkbaar, zoals (1) afstel, (2) principes aanpassen, (3) oude systeem handhaven, (4) meer tijd nemen voor eindbesluit en (5) nu eindbesluit [redacted]

[redacted] Dit houdt in dat de brief in december wel aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, maar de eindbeslissing over het systeem en de fasering van de invoering van de herverdeeeffecten in april 2012 wordt genomen. Dit scenario heeft als voordelen dat:



In april 2012 kunt u bovendien op basis van de uitkomsten per type gemeente besluiten over de fasering van de invoering van de herverdeeeffecten (bijv. over het maximale herverdeeeffect per inwoner per jaar en fasering van de aanpassing van clusters).

Planning voorgestelde scenario "eindbesluit in april 2012"

Indien wordt gekozen voor het voorgestelde scenario dan ziet het verdere (besluitvormings)traject er schematisch als volgt uit:

Stap	Wanneer
Concept-advies RFV	Reeds ontvangen
Gesprek dgBK Buitendijk en dhr. Pans VNG	9 november
Commissie en Bestuur VNG	10 november

Stap	Wanneer	Datum
Officieel advies RFV met persbericht	14 november	7 november 2011
Aanbieding brief aan ICB	14 november	Kenmerk
Wetgevingsoverleg en begrotingsbehandeling	14 t/m 16 november	2011-2000503124
Officieel advies VNG	Uiterlijk 15 november	
ICB	16 november	
Bestuurlijk overleg met voorzitter VNG	17, 18 of 21 november (nog te plannen)	
Aanbieden aan RB	21 november	
RB	29 november	
Ministerraad	2 december	
Tweede Kamer (ter informatie)	Na 2 december	
Start tweede fase onderzoek	Oktober 2011	
Afronden tweede fase	Mei 2012	

Ad agendapunt 2) inhoudelijke weging (te verwachten) adviezen VNG en RFV

Naast het aspect van timing, zal de VNG in haar advies naar verwachting ingaan op de gevolgen van de voorgestelde systeemwijziging op de gemeentelijke autonomie. Op de door de VNG belegde bestuurdersbijeenkomsten is gebleken dat gemeenten de inhoud van de brief als een inperking van de lokale autonomie ervaren. Ten onrechte, want door toepassing van het nieuwe systeem worden juist minder uitgaven en minder eigen inkomsten onder de verdeling van het gemeentefonds gebracht dan bij toepassing van het huidige verdeelsysteem. Hierdoor houden gemeenten meer inkomsten (ca 1,5 mld) over om zelf in te zetten. Bovendien verandert er niets aan de vrije besteedbaarheid van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Van de RFV is inmiddels een concept-advies ontvangen. Ook de RFV is van mening dat het door de fondsbeheerders opgestelde afwegingskader leidt tot grotere mate van rijkssturing en inperking van lokale autonomie. De raad stelt dat het ontbreekt aan een consequente doorredenering van het afwegingskader, namelijk het vergroten van het decentrale belastinggebied. De RFV is van mening dat het Rijk het gemeentefonds alleen nog als bekostigingsbron voor medebewindstaken ziet (en dus niet voor autonome taken). Verder leidt het voorstel volgens de RFV tot een vervaging van het onderscheid tussen de algemene uitkering en specifieke uitkeringen; de vrije besteedbaarheid van de algemene uitkering staat onder druk.

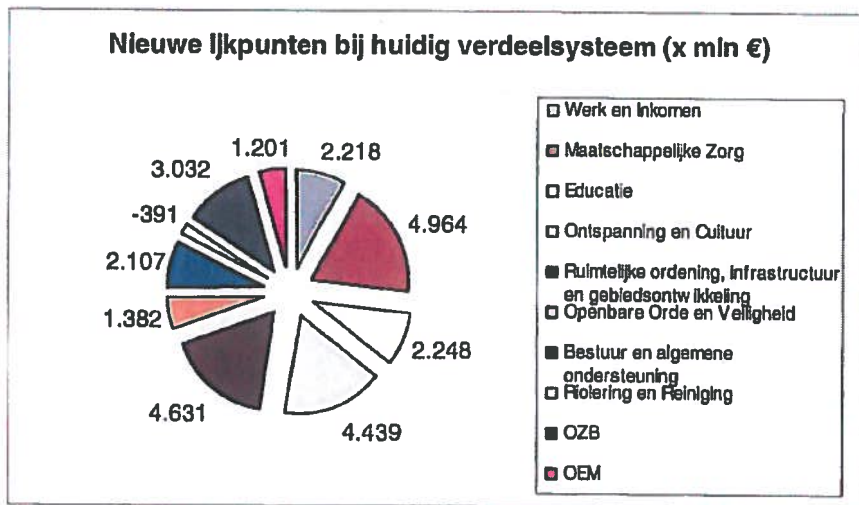
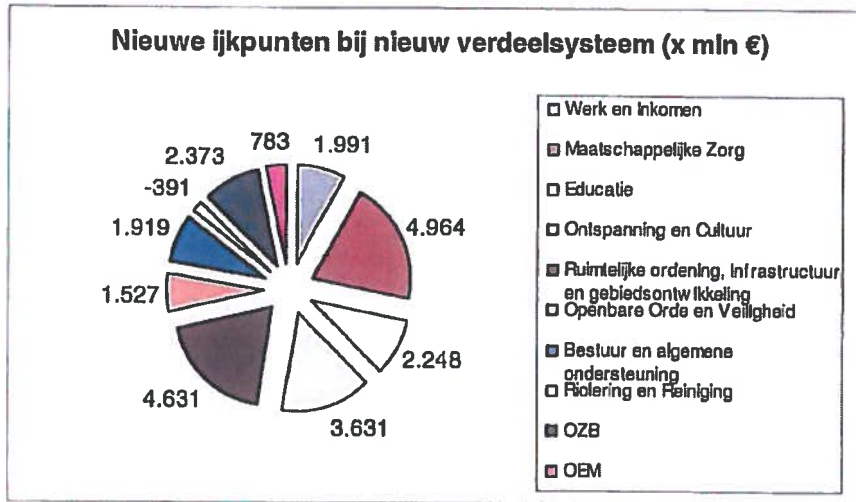
Woensdag en donderdag wordt over deze - door de fondsbeheerders onbeoogde - beleving/constatering met de Raad verder gesproken.

Kortom,

De RFV is voornemens om op 14 november met een persbericht zijn advies openbaar te maken. Naar verwachting zal de Tweede Kamer in het wetgevings- en begrotingsoverleg hierover vragen stellen. Dat is een tweede moment om Het voorstel is om nog geen persbericht uit te doen, omdat de brief pas 2 december in de ministerraad wordt besproken.

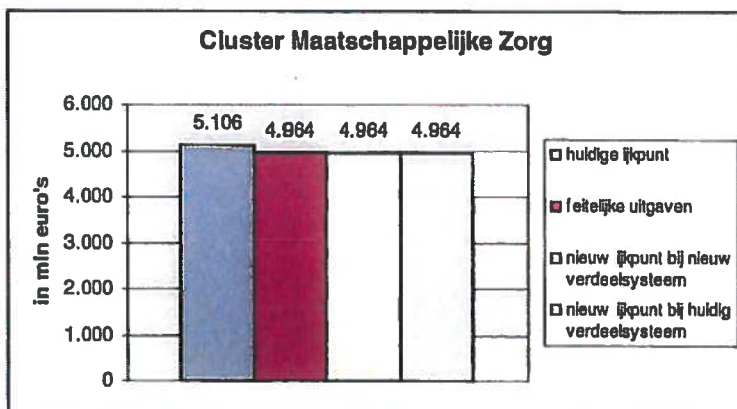
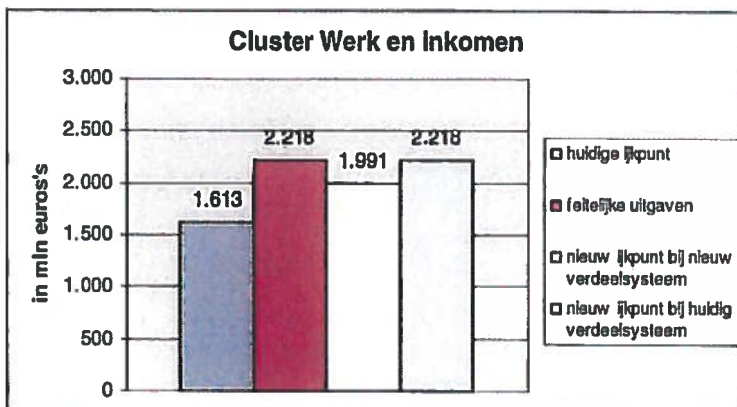
Bijlage: Grafieken ter illustratie van de effecten

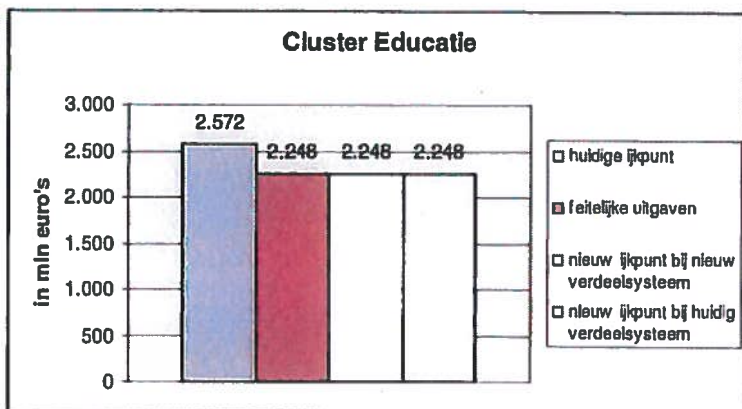
Datum
7 november 2011
Kenmerk
2011-2000503124



	Huidig ijkpunt (min. euro)	Feitelijke uitgaven (min. euro)	Nieuwe ijkpunten bij nieuw systeem	Nieuwe ijkpunten bij huidig systeem
Werk en Inkomen	1.613	2.218	** 1.991	2.218
Maatschappelijke Zorg	5.106	4.964	** 4.964	4.964
Educatie	2.572	2.248	** 2.248	2.248
Ontspanning en Cultuur	3.574	4.439	** 3.631	4.439
Ruimtelijke ordening, Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	4.134	4.642	4.631	4.631
Openbare Orde en Veiligheid	1.311	1.557	(stap 3) 1.527	1.382
Bestuur en algemene ondersteuning	1.914	2.107	1.919	2.107
Riolering en Reiniging	-391	-188	-391	-391
Vast bedrag / restant (stap 3)	666	0	(stap 3) 0	0
totaal uitgavenclusters	20.499	21.987	20.520	21.598
OZB	2.373	3.032	2.373	3.032
OEM	761	1.723	783	1.201
Totaal normInkomsten	3.134	4.755	3.156	4.233

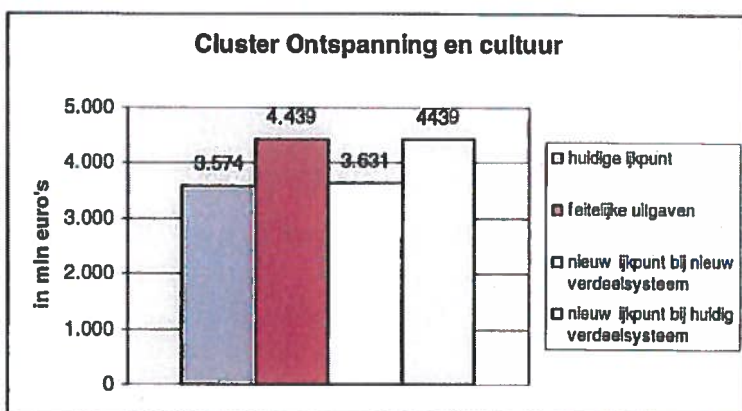
Datum
7 november 2011
Kenmerk
11-2000503124





Datum
7 november 2011

Kenmerk
2011-2000503124



Van: [redacted]
Verzonden: dinsdag 8 november 2011 16:43
Aan: [redacted]@minvrom.nl'; [redacted]@minvrom.nl'; [redacted]@minvrom.nl';
[redacted]@minvrom.nl'; [redacted]@minvrom.nl'; [redacted]@minocw.nl';
[redacted]@minocw.nl'; [redacted]@minfin.nl'; [redacted]@minvws.nl';
[redacted]@minvws.nl'; [redacted]@minvws.nl'; [redacted]@minvws.nl';
[redacted]@minszw.nl'; [redacted]@minjus.nl'; [redacted]@minfin.nl'; [redacted]@minvws.nl';
[redacted]@minvws.nl'; [redacted]@minvws.nl'; [redacted]@minszw.nl';
[redacted]@minfin.nl'; [redacted]@divosa.nl'; [redacted]@minvrom.nl';
[redacted]@minfin.nl'; [redacted]@minfin.nl'; [redacted]@minvrom.nl';
[redacted]@minvenw.nl'; [redacted]@minvenw.nl'; [redacted]@minlnv.nl';
[redacted]@minfin.nl'; [redacted]@minvws.nl';
CC: [redacted]
Onderwerp: FW: nota over brief verdeelsystematiek gemeentefinanciën n.a.v. het overleg d.d. 24 oktober
Bijlagen: nota n.a.v. dg overleg dd 24 oktober.doc

Beste mensen,

Ter informatie en natuurlijk ook de uitnodiging om bij vragen contact op te nemen met één van de drie genoemde personen (zie hieronder).

Met vriendelijke groeten,

-----Oorspronkelijk bericht-----

Van: [redacted]
Verzonden: dinsdag 8 november 2011 16:32
Aan: [redacted]@minocw.nl'; [redacted]@minocw.nl'; [redacted]@minvws.nl';
[redacted]@minszw.nl'; [redacted]@minvenw.nl'; [redacted]@minvrom.nl';
[redacted]@wwi.minbzk.nl'; [redacted]@minfin.nl'; [redacted]@minfin.nl';
CC: [redacted]
Onderwerp: nota over brief verdeelsystematiek gemeentefinanciën n.a.v. het overleg d.d. 24 oktober

Beste dames en heren,

Conform afspraak in het overleg d.d. 24 oktober over de brief verdeelsystematiek gemeentefinanciën ontvangt u hierbij een nadere toelichting op drie aspecten; timing, principes en relatie cijfers-conclusie-principe per cluster. Indien deze nota vragen oproept, zijn wij gaarne bereid om de vragen te beantwoorden. U kunt contact opnemen met ondergetekende of [redacted] (zie cc en [redacted]). Daarbij teken ik alvast aan, dat wij morgen een directiedag hebben en niet tot moeilijk bereikbaar zijn.

Het verdere proces is als volgt. Op 16 november is van 11 tot 12 uur een extra ICB. Tijdens de ICB wordt de aangepaste brief incl. weging van de adviezen van VNG en RFV besproken. U ontvangt uiterlijk 15 november de aangepaste brief, maar alle inspanning is erop gericht om de 14e de brief aan u te mailen. Na de ICB wordt de brief aan de RB van 29 november (verzending 22-11) aangeboden.

Deze mail wordt tevens aan de contactpersoon namens uw departement gezonden.

Met vriendelijke groeten,

[redacted]
ministerie van BZK

[redacted]
aansluitend Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen

[redacted]
@minbzk.nl

Nota n.a.v. interdepartementaal dg'en-overleg d.d. 24 oktober

Inleiding

Tijdens het interdepartementale dg-overleg van 24 oktober is afgesproken dat een nadere toelichting volgt op:

- timing: waarom nu? welk probleem wordt opgelost?
- Principes: een korte duiding
- Per cluster: welk principe leidt tot welke conclusie? Wat is het verschil met het huidige systeem?

Hieronder zijn deze punten uitgewerkt.

Timing: waarom nu en geen uitstel?

Sinds 1997 is het huidige systeem voor de gemeentefinanciën praktijk. Het is nu voor het eerst tijd voor groot onderhoud. Een van de redenen hiervoor is dat er de afgelopen jaren scheefheden in de verdeling zijn gegroeid. De doelstelling van de fondsbeheerders is om de verdeling van het fonds zo vorm te geven dat typen van gemeenten in een gelijke startpositie worden gebracht. De geconstateerde scheefheden betekenen dat er op dit moment gemeenten zijn die uit het gemeentefonds een te lage algemene uitkering ontvangen en andere gemeenten een te hoge algemene uitkering. Uitstellen van het nemen van een besluit over de verdeelsystematiek en herverdeling van de middelen zal aldus niet leiden tot herstel, maar eerder tot verslechtering van de situatie. Zeker voor gemeenten die nu een te lage algemene uitkering ontvangen.

Daar komt bij dat gemeenten op dit moment staan voor grote decentralisatieopgaven en een tijd van krapte. Daar hoort een goede financiële basis – de uitkering uit het gemeentefonds – bij. In aanvulling op de geconstateerde scheefheid vormen ook de decentralisaties Begeleiding en de uitvoeringslasten van de Wet werken naar vermogen een directe aanleiding om de verdeling per 2013 te herzien. De herziening van het gemeentefonds moet het mogelijk maken deze decentralisaties adequaat op te nemen in het gemeentefonds.

Een gefaseerde invoering kan gewenst zijn om gemeenten, die na de herverdeling een lagere uitkering ontvangen, in staat te stellen de klap op te vangen. De gemeenten die juist profiteren van herverdeling moeten dan langer wachten, terwijl zij ook al in eerdere jaren een te lage uitkering ontvingen. De decentralisaties Begeleiding en uitvoeringslasten Werken naar vermogen moeten in ieder geval in de meicirculaire 2012. Het besluit over een fasering kan pas worden genomen na de 2^e fase van het onderzoek, omdat dan het resultaat per gemeente bekend is. Dit is in april 2012. Om het resultaat per gemeente te kunnen berekenen, is een uitspraak over de principes van de verdeelsystematiek (de brief die nu voorligt) noodzakelijk.

Principes

Per cluster zijn alle principes toegepast. Hieronder is de inhoud van de vier principes verwoord. De twee principes die niet of nauwelijks anders zijn dan in het huidige systeem – nr. 1 en nr. 3 – zijn kort geduid. De twee meer vernieuwende principes – nr. 2 en nr. 4 – zijn uitgebreider toegelicht:

1. gezonde financiële huishouding (huidig systeem: art. 2 fvw en OZB+overige eigen inkomsten als buffer):
 - a. specifieke uitkering: kostendekkend, tenzij vooraf anders afgesproken
 - b. art. 2 Fvw: financiële onderbouwing van gevolgen taken, evalueren na enkele tot max. 5 jaren (is cf. huidig systeem). “kleine” voor- en nadelen opvangen binnen GF
 - c. OZB en overige eigen inkomsten: buffer en autonome keuzes. Zo groot mogelijke ruimte voor eigen inkomsten om in te kunnen spelen op lokale situatie
2. autonomie en medebewind (huidig systeem: alle maatschappelijke opgaven en dus alle feitelijke uitgaven) uit medebewind én autonomie honoreren):

In het nieuwe principe worden niet zoals in het huidige systeem alle maatschappelijke opgaven en dus alle uitgaven gehonoreerd, maar wordt – op het niveau van subclusters – normatief gewogen welke opgaven een vraagstuk zijn voor heel Nederland en welke opgaven een keuze van een individuele gemeente. In het eerste geval betekent dit dat de kosten van gemeenten voor wie de maatschappelijke opgave hoog zijn door objectieve kenmerken mede worden betaald door de andere gemeenten. In het tweede geval betalen de inwoners van één gemeente via de OZB of de overige eigen inkomsten de kosten van een opgave en betalen de andere gemeenten niet mee. Dit biedt de gemeenten meer ruimte om eigen keuzes te maken.

De weging van dit principe heeft via de volgende twee criteria plaatsgevonden:

- a. Als er sprake is van een maatschappelijke opgave voortkomende uit medebewind (als geformuleerd in wet- en regelgeving), dan is principe 2 van toepassing en dus bekostiging via het gemeentefonds (tenzij specifieke uitkering of leges/heffingen).
- b. Als uit het onderzoek blijkt dat de gemeenten over het algemeen de autonome opgave op zich nemen, is bekostiging via het gemeentefonds van toepassing.

De hoogte van de omvang van het (deel)cluster wordt voor zowel 2a als 2b bepaald via het vierde principe.

3. gelijkwaardige startpositie per type gemeente
 - a. structuurkenmerken: onbeïnvloedbare kenmerken van een gemeente
 - b. globaliteit van het systeem: niet elke individuele kenmerk meenemen, maar alleen als het financieel veel impact heeft
4. plausibel en redelijke omvang cluster (huidig systeem: de feitelijke uitgaven honoreren) van de “gehonoreerde” maatschappelijke opgaven (zie tweede principe). De criteria waarop dit principe is gebaseerd, kunnen nog niet in zijn volle omvang worden toegepast. De onderzoeksbevindingen zijn namelijk nog niet “hard” genoeg. Alleen criterium 4a is nu ter bepaling van de omvang per cluster toegepast. De criteria 4b en 4c worden, zo is de intentie, in de toekomst toegepast. De criteria zijn:

a. Prijs-kwaliteit: de onderzoekers hebben per cluster bezien voor welke omvang per type gemeenten een acceptabel niveau van uitvoering en/of aantal en kwaliteit voorzieningen kunnen aanbieden. Hierbij gelden de eisen in wet- en regelgeving voor maatschappelijke uitgaven vanuit medebewind als norm. Voor opgaven vanuit autonomie:

- i. is het ijkpunt de norm als de feitelijke uitgaven hoger zijn, maar het voornemen van gemeenten in het algemeen is om te bezuinigen
- ii. zijn de feitelijke uitgaven de norm als deze lager zijn dan het ijkpunt
- iii. zijn de feitelijke uitgaven de norm als het voornemen van de gemeenten in het algemeen is om meer uit te geven dan het ijkpunt.

Dit is een normatieve weging.

- b. Keteneffect: de onderzoekers hebben onderzocht welke maatschappelijke opgaven een positief effect hebben op het eigen cluster, een ander cluster of andere geldstroom. Uit het onderzoek komen wel "aanwijzingen" voor keteneffecten naar voren, maar geen financieel harde aanwijzingen. Daarom wordt in de omvang van de diverse clusters met dit criterium nu geen rekening gehouden. Wel wordt in één cluster binnen het cluster het criterium toegepast door de omvang binnen een cluster anders te verdelen dan de feitelijke uitgaven nu laten zien. Dit betreft de inzet op preventieve zorg binnen het cluster maatschappelijke ondersteuning.
- c. Beleidsvrijheid: in de toekomst wordt bezien of rijksregelgeving binnen de maatschappelijke doelstelling meer ruimte kan bieden, waardoor de uitgaven van gemeenten kunnen verminderen en de omvang van het cluster lager kan..

Met de uiteindelijke toepassing van de principes komt aldus een omvang per cluster tot stand die plausibel en redelijk is. Als het totaal van de omvang van de clusters > of < is dan totaal omvang gemeentefonds incl. financiën wordt het restant gebruikt voor tijdelijk onderhoud, acute vraagstukken of naar rato van de omvang van een cluster verdeeld. Dit is stap 3 in de brief.

Per cluster

Inleiding

Deze paragraaf start met een totaaltabel, waarbij zowel het resultaat volgens het nieuwe systeem als beschreven in de brief (4^e kolom) als het huidige systeem is bepaald (5^e kolom). Deze cijfers vloeien voort uit de clustertabellen (2^e regel), die onder de totaaltabel zijn opgenomen.

In iedere clustertabel betreffen de 2e t/m 7e kolom (het bepalen van) de nieuwe omvang van het cluster. De 8^e kolom toont de omvang/het ijkpunt als het systeem niet zou wijzigen. De laatste kolom omschrijft de nieuwe elementen voor de verdeling van het cluster over de gemeenten (2^e fase onderzoek, veelal voorjaar 2012). In de 2^e regel is het totaalresultaat opgenomen (zie ook totaaltabel). In de daaropvolgende regels is die uitkomst, waar nodig, in deelconclusies toegelicht. De bedragen zijn in miljoenen euro's. De nummering van de principes is conform de vorige paragraaf, dus bijv. principe 1 is de gezonde financiële huishouding.

In de tabellen is, voor het overzicht, geen rekening gehouden met de onder/bovengrenzen; in de tabellen is via ** zichtbaar gemaakt dat er in de brief sprake is van een onder/bovengrens of nog geen nieuw ijkpunt. Voor intensieve taken van de G4 is de bovengrens gehanteerd. Grotendeels komt de dekking voor deze intensieve taken uit het vaste bedrag (666 mln.). Dit bedrag is niet opgenomen in de huidige ijkpunten, maar dus wel in de feitelijke uitgaven (3^e kolom), nieuwe ijkpunten volgens nieuwe systeem (7^e kolom) en nieuwe ijkpunt volgens huidige systeem (8^e kolom).

Totaaltabel

	Huidig ijkpunt (mln. euro)	Feitelijke uitgaven (mln. euro)	Nieuwe ijkpunten bij nieuw systeem	Nieuwe ijkpunten bij huidig systeem
Werk en Inkomen	1.613	2.218	** 1.991	2.218
Maatschappelijke Zorg	5.106	4.964	** 4.964	4.964
Educatie	2.572	2.248	** 2.248	2.248
Ontspanning en Cultuur	3.574	4.439	** 3.631	4.439
Ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling	4.134	4.642	4.631	4.631
Openbare Orde en Veiligheid	1.311	1.557	(stap 3) 1.527	1.382
Bestuur en algemene ondersteuning	1.914	2.107	1.919	2.107
Riolering en Reiniging	-391	-188	-391	-391
Vast bedrag / restant (stap 3)	666	0	(stap 3) 0	0
<i>totaal uitgavenclusters</i>	<i>20.499</i>	<i>21.987</i>	<i>20.520</i>	<i>21.598</i>
OZB	2.373	3.032	2.373	3.032
OEM	761	1.723	783	1.201
<i>Totaal norminkomsten</i>	<i>3.134</i>	<i>4.755</i>	<i>3.156</i>	<i>4.233</i>

Het restant bedrag na toepassing van de nieuwe ijkpunten bij het nieuwe systeem bedraagt € 145 miljoen. Toepassing van stap 3 leidt er toe dat deze middelen tijdelijk worden toegevoegd aan het cluster Openbare Orde en Veiligheid. De bedragen in de tabel zijn na toepassing van stap 3.

Tabel per cluster

Leeswijzer voor de tabel per cluster aan de hand van het voorbeeld subcluster overig werk en inkomen in het cluster werk en inkomen (tabel 1)

- Kolom 1: de naam van het subcluster is overig werk en inkomen binnen het cluster werk en inkomen
- Kolom 2: Het huidige ijkpunt van dit subcluster in het gemeentefonds (stand 2010) bedraagt € 1.356 miljoen
- Kolom 3: de feitelijke netto-uitgaven voor dit subcluster van alle gemeenten gezamenlijk bedragen € 1.633 miljoen
- Kolom 4: uit de onderzoeksbevindingen blijken voor het subcluster Werk en inkomen 3 oorzaken voor de verschillen tussen het ijkpunt en de feitelijke uitgaven benoemd:
 - a. tekorten bij gemeenten op de specifieke uitkering WWB
 - b. een verdeelfout binnen het gemeentefonds voor de G4
 - c. samenwerkende gemeenten zijn in het geval van weinig bijstandsontvangers efficiënter.
- Kolom 5: hier worden de principes benoemd die bij het vaststellen van het ijkpunt een rol spelen. Alleen de principes die op het specifieke onderwerp van toepassing zijn worden hier opgenomen. Indien een principe hier niet relevant is, wordt deze ook niet in tabel opgenomen.
 - a. het tekort op de WWB is in strijd met principe 1. Daarom wordt het ijkpunt niet opgehoogd voor deze oorzaak, maar dient de oplossing buiten het gemeentefonds te worden gevonden.
 - b. de verdeelfout in het gemeentefonds voor de G4 is in strijd met principe 3. Daarom dient een correctie plaats te vinden binnen het gemeentefonds. Hiervoor is het noodzakelijk het cluster op te hogen.
 - c. Samenwerken bij weinig bijstandsontvangers is efficiënter. Het is een autonome keuze om wel of niet samen te werken; principe 2. Als gevolg van het 4^e principe kan het ijkpunt lager worden vastgesteld.
- Kolom 6: geeft een toelichting op waarom welk principe van toepassing is. Zie hiervoor de voorgaande toelichting (bij kolom 5)
- Kolom 7: is de cijfermatige samenvatting van de kolommen 4 t/m 6. Met toepassing van de nieuwe principes bij de verdeling van het gemeentefonds leiden de extra uitgaven van gemeenten als gevolg van tekorten op de specifieke uitkering WWB niet tot een verhoging van het cluster. Het huidige ijkpunt € 1.356 volstaat. Wel een aanpassing voor de fout in het systeem en het plausibele en redelijk niveau bij samenwerking.
- Kolom 8: In het oude systeem zouden feitelijke uitgaven van alle gemeenten gezamenlijk worden gevolgd (€ 1.633). Er is dan geen specifieke aandacht voor de verschillende verklaringen van de verschillen tussen ijkpunt en uitgaven.
- Kolom 9: de elementen uit het onderzoek die relevant zijn voor de verdeling van het ijkpunt over de gemeenten. Deze verdeling behoort tot de tweede fase van het onderzoek.

1. cluster werk en inkomen

Cluster, subcluster	Huidig ijkpunt	Feitelijke uitgaven	Aard verschil ijkpunt - uitgaven	Welk principe hoort bij verschil ?	Toelichting op principe (waar nodig)	Gevolg van principe voor ijkpunt nieuwe systeem	Gevolgen omvang oude systeem	Conclusies verdeling tussen gemeenten
Werk en inkomen	1.613	2.218				1.991 ^{##}	2.218	
Overig werk en inkomen	1.356	1.633		1	Herintroductie macro-systeem WWB: geen tekorten meer op macroniveau	Ijkpunt handhaven (1.356)	Feitelijke uitgaven (1.633)	Niet-objectieve verdeelscheefheid specifieke uitkeringen: geen aanpassing in GF.
				3		+ 60 mln.	Geen aanpassing	Aanpassen maatstaven
				4	Samenwerken is efficiënter	-/ 10 mln.	Geen aanpassing	Aanpassen gewicht maatstaf
Minimabeleid	257	585		2 en 4		Feitelijke uitgaven	Feitelijke uitgaven (585)	

2. cluster maatschappelijke ondersteuning (MO) incl. jeugdzorg

Cluster, subcluster	Huidig ijkpunt	Feitelijke uitgaven	Aard verschil ijkpunt - uitgaven	Welk principe hoort bij verschil ?	Toelichting op principe (waar nodig)	Gevolg van principe voor ijkpunt nieuwe systeem	Gevolgen omvang oude systeem	Conclusies verdeling tussen gemeenten
MO	5.106	4.964				4.964**	4.964	Nieuw model i.v.m. Begeleiding en preventieve zorg
HbH en Wvg	2.728	2.511		2 en 4		Feitelijke uitgaven (2.511)	Feitelijke uitgaven (2.511)	
Overig MO	2.378	2.453		3		+125	0	
				4		Feitelijke uitgaven excl. intensieve taak G4 (2.453-125= 2.328)	Feitelijke uitgaven	

4

3. cluster educatie

Cluster, subcluster	Huidig ijkpunt	Feitelijke uitgaven	Aard verschil	Principe	Toelichting op principe (waar nodig)	Gevolg voor ijkpunt nieuwe systeem	Gevolgen omvang oude systeem	Conclusies verdeling tussen gemeenten
Educatie	2.572	2.248				2.248*#	2.248	
Onderwijshuisvesting	1.564	1.407		3		Feitelijke uitgaven	Feitelijke uitgaven	SO en VO ontvangen nu teveel. Kleinere gemeenten te weinig.
				4		Feitelijke uitgaven	Feitelijke uitgaven	
Overige educatie	1.008	841		2 en 4		Feitelijke uitgaven excl. intensieve taak G4 (841-71)	Feitelijke uitgaven (minus intensieve taak G4)	Geen
				3		+71	+71	Intensieve taak: maatstaven nog zoeken

b

4. Cultuur en ontspanning

Cluster, subcluster	Huidig ijkpunt	Feitelijke uitgaven	Aard verschil	Principe	Toelichting op principe (waar nodig)	Gevolg voor ijkpunt nieuwe systeem	Gevolgen omvang oude systeem	Conclusies verdeling tussen gemeenten
Cultuur en ontspanning	3.574	4.439				3.631**	4.439	
Kunst	506	995		2 en 4	Het ijkpunt is gebaseerd op de wettelijke voorschriften.	Ijkpunt handhaven	Feitelijke uitgaven	Musea toegevoegd
				3		+57	--	
Groen	1.623	1.782		2 en 4		Ijkpunt handhaven	Feitelijke uitgaven	Meer naar randstedelijk
Ontspanning	1.445	1.662		2 en 4		Ijkpunt handhaven	Feitelijke uitgaven	Meer naar grote steden

6

5. Ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling (fysiek)

Cluster, subcluster	Huidig ijkpunt	Feitelijke uitgaven	Aard verschil	Principe	Toelichting op principe (waar nodig)	Gevolg voor ijkpunt nieuwe systeem	Gevolg voor omvang oude systeem	Conclusies verdeling tussen gemeenten
Fysiek VHROSV	4.134 958	4.642 1.227		3		4.631 +35	4.631 +35	
				2 en 4	Huidig ijkpunt wordt gevolgd.	+259 (=281 mln (correctie EZ) -/- 22 mln (correctie huidig ijkpunt voor grondexpl.)	+259	Meer naar gemeenten met regionale functie
				1	Nog geen stabiel beeld	Ijkpunt vooralsnog +199	Ijkpunt vooralsnog +199	Nog onvoldoende duidelijk
Wegen en water	2.586	2.893		3				
				1	Nog geen stabiel beeld	Ijkpunt vooralsnog	Ijkpunt vooralsnog	Meer naar grotere en dichtbebouwde gemeenten. Verder nog onduidelijk
Fysiek milieu	590	523		3		+5	+5	
				4		Ijkpunt vooralsnog	Ijkpunt vooralsnog	Meer naar gemeenten met milieubelastende bedrijven

6. Openbare orde en veiligheid (OOV)

Cluster, subcluster	Huidig ijkpunt	Feitelijke uitgaven	Aard verschil	Principe	Toelichting op principe (waar nodig)	Gevolg voor ijkpunt nieuwe systeem	Gevolgen omvang oude systeem	Conclusies verdeling tussen gemeenten
OOV	1.311	1.557				Max. 1.527	1.382	
Brandweer en rampen	1.098	1.143		1	Art. 2. Nog niet stabiel. Tijdelijke verhoging (stap 3) als stap 2 ruimte biedt	Huidig ijkpunt. Toepassing stap 3 leidt tot een tijdelijke toevoeging van 145 miljoen voor totale cluster.	Ijkpunt vooralsnog	a. Meer naar gemeenten met lage bebouwingsdichtheid en laag aantal medewerkers b. Jeugdgroepen
OOOV	213	414		1	Art. 2. Nog niet stabiel	Zie Brandweer en rampen	Ijkpunt vooralsnog	
				3		+71	+71	

b.

7. Bestuur en algemene ondersteuning (AO)

Cluster, subcluster	Huidig ijkpunt	Feitelijke uitgaven	Aard verschil	Principe	Toelichting op principe (waar nodig)	Gevolg voor ijkpunt nieuwe systeem	Gevolgen omvang oude systeem	Conclusies verdeling tussen gemeenten
Bestuur en AO	1.914	2.107				1.919	2.107	Minder maatstaven
Bevolkingszaken	259	385		2 en 4	Het ijkpunt is gebaseerd op de wettelijke voorschriften.	Ijkpunt handhaven	Werkelijke uitgaven	Brede rol loketfunctie verwerken
				3		+5	Geen	
Bestuursorganen	549	616		2	Geen structurele uitgaven.	Ijkpunt handhaven	Werkelijke uitgaven	
AO	1.106	1.106		n.v.t.		Ijkpunt handhaven	Werkelijke uitgaven	

b

8. riolering en reiniging

Cluster, subcluster	Huidig ijkpunt	Feitelijke uitgaven	Aard verschil	Principe	Toelichting op principe (waar nodig)	Gevolg voor ijkpunt nieuwe systeem	Gevolgen omvang oude systeem	Conclusies verdeling tussen gemeenten
Riolering en reiniging	-/- 391	-/- 188				-/- 391	-/- 391	
Riolering	-/- 97	-/- 45		2 en 4		Geen	Geen	Meer naar gemeenten met slechte bodem
Reiniging	-/ 294	-/ 143		2		Geen	Geen	Geen

b.

9. OZB

Cluster	Huidig ijkpunt	Feitelijke inkomsten	Aard verschil - uitgaven	Welk principe hoort bij verschil ?	Toelichting op principe (waar nodig)	Gevolg van ijkpunt nieuwe systeem	Gevolgen omvang oude systeem	Conclusies verdeling tussen gemeenten
OZB	2.373	3.032		2		2.373	3.032	Geen aanpassing

b.

10. Overige eigen middelen (OEM)

Cluster	Huidig ijkpunt	Feitelijke inkomsten	Aard verschil - uitgaven	Welk principe hoort bij verschil ?	Toelichting op principe (waar nodig)	Gevolg van ijkpunt nieuwe systeem	Gevolgen omvang oude systeem	Conclusies verdeling tussen gemeenten
OEM	761	1.723		3		783 Huidig ijkpunt + 22 (saldo economisch beleid en grondexploitatie)	1.201 Totaal uitgavenclusters -/ OZB	OEM: bedrag per inwoner (i.p.v. % uitgavencluster)

b.

Van: [REDACTED]
Verzonden: vrijdag 19 augustus 2011 16:21
Aan: [REDACTED]
Bijlagen: derde uitwerking 8 aug overkoepelende notitie

Er is geen aangepast concept van de overkoepelende notitie beschikbaar. Daarom sturen we nu vast de meest recente versie naar de begeleidingscommissies (zie de bijlage).

Groet,
[REDACTED]

Onderzoek Periodiek Onderhoud Gemeentefonds

Overkoepelende notitie eerste fase

Concept Notitie

Cebeon/Regioplan, 8 augustus 2011

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Opdracht en onderzoeksveld	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Onderzoeksaspecten- en vragen	6
2.3	Twee fasen	9
2.4	Volumeaspecten in relatie tot de beoordeling van de verdeling	9
2.5	Samenhang tussen clusters: clustercombinaties en ketens	10
2.6	Decentralisatieuitkeringen	12
2.7	Relatie met andere inkomstenbronnen	13
2.8	Regeerakkoord en bestuursakkoord	14
2.9	Spelregels gemeentefonds	14
2.10	Onderzoeksjaren en dynamiek in uitgaven en inkomsten	14
2.11	G4	15
3	Uitgaven- en verschillenanalyse	16
3.1	Inleiding	16
3.2	Aandacht voor globaliteit en kostenoriëntatie	16
3.3	Stap 1: beschrijving per cluster van de taken, wettelijke achtergronden en aanpalende inkomstenstromen	18
3.4	Stap 2: samenstelling onderzoeksgemeenten en betrokkenheid gemeenten	18
3.5	Stap 3: Uitgavenanalyse: gebruik Iv3-gegevens en grootboeken; hercoderingen en achtergrondgegevens	20
3.6	Stap 4: Analyse achtergronden van verschillen tussen (ontwikkelingen) uitgavennivcaus en ijkpunt gemeentefonds voor individuele en groepen van gemeenten	24
4	Uitkomsten eerste fase	26
4.1	Inleiding	26
4.2	Volumes van lasten en inkomsten in vergelijking met de ijkpuntcores gemeentefonds	26
4.3	Bevindingen per cluster voor de oordeelsvorming over de inrichting van de tweede fase van het onderzoek	31
4.4	Clusteroverstijgende bevindingen	49
	Bijlagen	52
	Clusteronderdelen	52
	Decentralisatieuitkeringen	55
	Checklist verschillenanalyse	61
	Steekproefgemeenten	63

1 Inleiding

opdracht

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

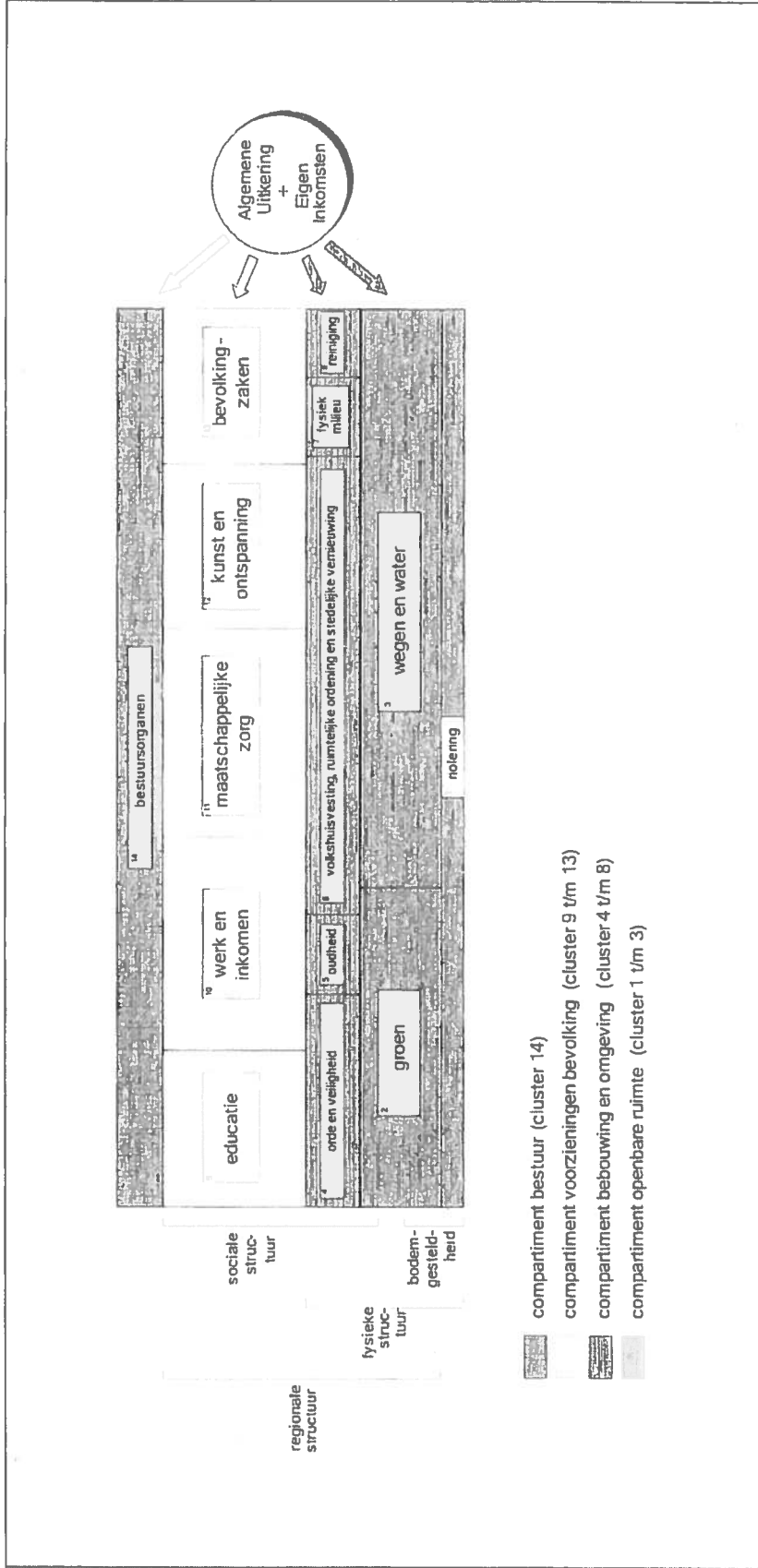
overzicht clusters gemeentefonds

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

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

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

Figuur 1. Clustering van taken in gemeentefonds



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

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

clustercombinaties

Vanuit het bereiken van een efficiënte onderzoeks aanpak, waarbinnen veel aandacht is voor kenmerken van samenhang, zijn clusters met gemeenschappelijke structuurachtergronden als combinaties in het onderzoek betrokken. De veertien clusters uit het lagenplaatje zijn voor de analyse gebundeld in de volgende clustercombinaties:

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

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

Indeling rapportage

Deze rapportage bestaat uit de volgende onderdelen:

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

2 Opdracht en onderzoeksveld

2.1 Inleiding

2.2 Onderzoeksaspecten- en vragen

2.2.1 Onderzoeksaspecten

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

verdeling

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

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

volume per cluster

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

samenhang

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

opvangcapaciteit nieuwe ontwikkelingen

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

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

2.2.2 Onderzoeksvragen

omschrijving taakgebied

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

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

in kaart brengen netto-uitgaven

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

vergelijking netto-uitgaven per cluster met ijkpuntscore gemeentefonds

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

achtergronden kostenverschillen

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

vaste bedrag G4

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

onderbouwing wenselijkheid en mogelijkheid aanpassing verdeling

- geef aan in hoeverre er aanleiding is om de verdeelsystematiek binnen het gemeentefonds aan te passen in relatie tot welke kostendrijvers;

- geef aan voor welke clusters het opstellen van financiële ijkpunten en een aanpassing van de clusterverdeel formule wenselijk en mogelijk is (in fase 2). Dit zowel vanuit een betere verdeling als het aansluiten bij een bepaalde mate van efficiency (sober en doelmatig).

toekomstbestendigheid (ook in verband met decentralisaties) en clusterindeling

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

keuzes voor de inrichting van fase 2

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

2.2.3 Aandachtspunten vanuit samenhang

Bij de uitvoering van het onderzoek naar de verschillende clusters dient er gewaarborgd te worden dat de resultaten van het onderzoek naar de verschillende clusters inpasbaar zijn in het gehele onderzoekstraject. Hierbij spelen de volgende inhoudelijke aandachtspunten een rol:

- het gelijk behandelen van de verschillende beleidsterreinen (in omvang en verdeling) en het toepassen van dezelfde methodiek: zowel ten aanzien van een eenduidige wijze van uitgavenanalyse als van het achterhalen van wel/niet relevante achtergronden van uitgavenverschillen (verschillenanalyse);
- de relatie tussen eigen inkomsten (OEM en OZB) en uitgaven. Het niveau van de eigen inkomsten van gemeenten bepaalt mede het niveau van de uitgaven. Dit kan zich over de hele linie voordoen, maar ook bij bepaalde clusters (zoals in het kader van het POR al is gebleken);
- de samenhang in bestedingen en bestedingskeuzes. Uitgaven dienen in samenhang tussen de clusters te worden beoordeeld: als per cluster zonder nadere uitgavenanalyse steeds de gemeenten met de laagste uitgaven worden gekozen, is er het gevaar van een onderschatting van de kosten voor het niveau van alle clusters tezamen (op grond van bepaalde boekingen of bepaalde keuzes door gemeenten);
- de werking van (financiële) regelingen aan de randen van clusters en subclusters (te denken valt aan specifieke uitkeringen die betrekking hebben op meerdere clusters van het gemeentefonds en clusterafbakeningsproblemen);
- de keuze van de steekproefgemeenten: relevante 'kostendrijvers' dienen voor verschillende typen gemeenten (ingedeeld naar structuurkenmerken) te worden geselecteerd (je kunt kostengegevens van gemeenten met een goede bodemgesteldheid niet of in ieder geval niet zonder meer gebruiken voor gemeenten met een slechte bodemgesteldheid);
- vanuit de beoordeling van clusteroverstijgende structuurkenmerken, zoals de financiële gevolgen van groei en krimp en kostenniveaus bij een bovengemeentelijke schaal van taakuitoefening (intergemeentelijk of in regionaal verband);
- de beoordeling van een zo goed mogelijke nadere toedeling van het vaste bedrag van de G4 over de verschillende clusters;
- de vormgeving van de (aangepaste) verdeling en de wijze van uitnemen en terugzetten in het gemeentefonds (onderdeel fase 2).

2.2.2 Onderzoeksvragen

omschrijving taakgebied

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

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

in kaart brengen netto-uitgaven

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

vergelijking netto-uitgaven per cluster met Ijkpuntscore gemeentefonds

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

achtergronden kostenverschillen

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

vaste bedrag G4

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

onderbouwing wenselijkheid en mogelijkheid aanpassing verdeling

- geef aan in hoeverre er aanleiding is om de verdeelsystematiek binnen het gemeentefonds aan te passen in relatie tot welke kostendrijvers;

2.3 Twee fasen

Het onderzoek kent een tweetal fasen.

fase 1: taak- en uitgavenanalyse en verschillenanalyse

De eerste fase van het onderzoek bestaat uit:

- een taak- en uitgavenanalyse gekoppeld aan een eerste analyse van de aard van de afwijkingen tussen de netto uitgavenpatronen en de werking van het huidige ijkpunt voor een groot aantal clusters op basis van gemeentebegrotingen en – rekeningen, jaarverslagen, iv3-gegevens en navraag bij gemeenten;
- een uitgebreide verschillenanalyse gericht op de beoordeling van de noodzaak van herijking en de aanknopingspunten daarvoor.

fase 2: herijking en onderbrengen in verdeelstelsel

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

tussenfase

Tussen fase 1 en 2 vinden informatieoverdracht, meningsvorming en beleidsvorming plaats over de inrichting van de tweede fase en de daarbij te betrekken onderdelen van het gemeentefonds, inclusief daaraan op termijn toe te voegen of uit te nemen middelen onderdelen (in verband met regeer- en bestuursakkoord; zie vervolg). Onderdeel van deze fase vormen de regiodagen met de gemeenten en de informatiebijeenkomsten met de vakdepartementen om de tussentijdse bevindingen van het onderzoek te presenteren en bevindingen te toetsen.

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

2.4 Volumeaspecten in relatie tot de beoordeling van de verdeling

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

Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

- in hoeverre wijkt het totaal van de feitelijke uitgaven van gemeenten af van het niveau van de middelen dat op dit moment over gemeenten wordt verdeeld (op welke clusters wordt meer, respectievelijk minder uitgegeven);
- wat zijn de achtergronden van deze afwijkingen: in hoeverre zijn deze toe te schrijven aan exogene dan wel endogene oorzaken. Exogene omstandigheden kunnen verschillende achtergronden hebben. Tot de

exogene achtergronden behoren veranderingen in de structuurkenmerken van gemeenten, bijvoorbeeld een slechter of sterker wordende sociale structuur of veranderingen in de regionale functies. Ook kan het gaan om de invloed van nieuwe of gewijzigde wetten, waardoor er sprake is van een (al dan niet uitgekristalliseerde) lastenontwikkeling op grond van wijzigingen in het takenpakket, het beoogde voorzieningenniveau of de organisatie daarvan. Voorbeelden zijn Wmo en de Wro: in hoeverre komen de vanuit deze wetten beoogde veranderingen (al) in gewijzigde niveaus van lasten tot uitdrukking (tijdelijk dan wel structureel)?

- welke (wijzigingen in) algemeen geaccepteerde normen zijn van invloed op de ontwikkeling van de lasten. De hardheid en relevantie van een groot deel van de door gemeenten te verrichten taken worden niet bepaald door wettelijke richtlijnen (hooguit zeer indirect) maar door algemeen geaccepteerde normen over wat gemeenten moeten doen. Voorbeelden zijn het onderhoud van de wegen en van de groenvoorzieningen. Nergens staat precies voorgeschreven wat in dit opzicht van gemeenten wordt verwacht, toch gaat het om belangrijke gemeentelijke taken, die als zodanig ook worden ervaren;
- daarbij is er niet alleen aandacht voor de situatie bij individuele clusters, maar worden clusters of clusteronderdelen ook in samenhang gezien. De aanleiding hiervoor en relevantie hiervan kan verschillend zijn. Het kan gaan om ketens van voorzieningen, waarbinnen vanuit recente of toekomstige wetgeving verschuivingen beoogd zijn, bijvoorbeeld gericht op het voorkomen van dure vormen van zorg of het aanbieden van algemene in plaats van individuele voorzieningen binnen het cluster Maatschappelijke zorg. Daarnaast kan het gaan om samenhangende voorzieningen met juist veel keuzevrijheden voor gemeenten (in paragraaf 5 gaan we hier nader op in);
- in hoeverre vormen de voor de onderzoeksperiode gevonden lasten (rekeningcijfers 2008 en 2009 en begroting 2010) een goede basis voor de toekomstige verdeling. Daarbij is van belang dat de bestedingen uit die periode aanvankelijk nog onder invloed stonden van een gunstige economische ontwikkeling. Inmiddels is de economische en financiële situatie gewijzigd. In hoeverre gaan gemeenten hun uitgavniveau aan de gewijzigde situatie aanpassen?
- bepaalde uitgaven staan onder invloed van bestaande specifieke uitkeringen of van andere middelenstromen buiten het gemeentefonds (zoals in de sfeer van Werk en Inkomen, de AWBZ, veiligheidsregio's) of van vroegere specifieke uitkeringen, nu decentralisatieuitkeringen (zoals in de sfeer van het grote stedenbeleid of voor stedelijke vernieuwing). Wat gebeurt er met uitgaven die door (groepen van) gemeenten in aanvulling op specifieke uitkeringen uit de algemene middelen worden gedekt, maar waarmee binnen de verdeling van het gemeentefonds geen rekening wordt gehouden? Wat gebeurt er met aflopende decentralisatieuitkeringen? Blijven ze op grond van de ermee verbonden taken/voorzieningen relevant om bij de verdeling van het gemeentefonds rekening mee te houden of is dit niet het geval en is het aan de gemeenten zelf om er al dan niet inhoud aan te geven (endogene taken).

2.5 Samenhang tussen clusters: clustercombinaties en ketens

clustercombinaties

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

ketens en samenhangende middelen binnen en buiten het gemeentefonds

De indeling in clustercombinaties is ingegeven door de verbeterde mogelijkheden om op het niveau van de combinaties samenhang in voorzieningen en kostendrijvers te analyseren. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar ketens van voorzieningen, waarbij uitgaven in de ene schakel effect hebben op andere schakels. Dit is

belangrijk, omdat hierdoor effecten van preventie in beeld kunnen worden gebracht, in het bijzonder in relatie tot de clustercombinaties Zorg, Werk en inkomen en Educatie.

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

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

Daarbij heeft het gemeentefonds in de ene keten een grotere rol dan in de andere. Bij de keten in het complex rond Wmo, Awbz, Wvg en jeugdzorg is er een grote rol, zeker na de beoogde decentralisaties van de begeleiding en de jeugdzorg. Bij de Suwi-keten is dit veel geringer omdat maar een klein deel van deze keten (i.c. een deel van de uitvoeringskosten) vanuit het gemeentefonds wordt bekostigd.

Deze samenhangen en ketens van voorzieningen zijn niet alleen relevant binnen clustercombinaties of binnen het kader van bekostiging vanuit het gemeentefonds. Er zijn ketens denkbaar die over de grenzen van clustercombinaties heen gaan (zoals educatie - jeugdzorg – jeugdveiligheid in de clustercombinaties Educatie, Zorg en Openbare orde en veiligheid). Daarnaast kan er sprake zijn van meer of minder sterke relaties met middelen die buiten het gemeentefonds om voor gemeenten beschikbaar komen (bijvoorbeeld de Awbz bij Zorg en specifieke uitkeringen voor het inkomens- en werkdeel van de WWB en de WSW bij het cluster Werk en Inkomen).

drie hoofdvormen

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

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

aandacht voor ketens in de eerste fase van het onderzoek

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

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

2.6 Decentralisatieuitkeringen

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

Decentralisatieuitkeringen die voorzien in structurele budgetten voor in principe alle gemeenten worden betrokken worden bij het volume van de ijkpunten, ook als ze aflopend zijn. Overige decentralisatieuitkeringen met een meer tijdelijke betekenis zijn in principe buiten het volume gehouden. Deze uitkeringen worden in het onderzoek als baten gesaldeerd met de lasten voor de functie waarop ze betrekking hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor de decentralisatieuitkering leefbaarheid en veiligheid.

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

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

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

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

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

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

2.7 Relatie met andere inkomstenbronnen

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

specifieke uitkeringen

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

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

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

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

leges en tarieven

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

OEM/OZB

In Overige eigen middelen (OEM) en via de OZB genereren gemeenten inkomsten waarmee bij de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden: met de OZB-inkomsten door middel van een inhoudingsmaatstaf¹ en met de OEM door er van uit te gaan dat een bepaald percentage van de gemeentelijke lasten (gemiddeld ongeveer 5%) uit de OEM wordt bekostigd.

Voor het onderzoek is bij OEM een onderscheid gemaakt tussen lasten en baten die direct met taakgerichte onderdelen in verbinding staan en onderdelen met meer algemene baten. De taakgerichte onderdelen zijn vervolgens in de diverse uitgavenclusters ondergebracht en geanalyseerd (bijvoorbeeld de inkomsten uit grondexploitatie in relatie tot gebiedsontwikkeling in het cluster VROHSV). Onderdelen met meer algemene baten zijn binnen het cluster OEM/OZB geanalyseerd. Bij de OEM wordt specifiek aandacht besteed aan lokale belastingen (niet-OZB) gericht op regulering (zoals de hondenbelasting), bufferfunctie (zoals een deel

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

van de toeristenbelasting) of (voornamelijk) het genereren van algemene middelen, mede om inzicht te krijgen in mogelijke overdekking (bij parkeerbelasting) of een dempend effect op de lokale lasten (bijvoorbeeld bij de toeristenbelasting).

2.8 Regeerakkoord en bestuursakkoord

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

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

2.9 Spelregels gemeentefonds

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

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

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

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

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

2.10 Onderzoeksjaren en dynamiek in uitgaven en inkomsten

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

aanpassen. Moet bij de verdeling met dit gewijzigde financieel-economische beeld rekening worden gehouden?

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

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

2.11 G4

Ten aanzien van de vier grote steden (G4) dient er in deze stap (en in de vervolgstappen) afzonderlijk aandacht te worden besteed aan extra taken, dan wel aan extra intensieve taken, gerelateerd aan de betekenis van het vaste bedrag. Door deze elementen reeds in een vroegtijdig stadium te onderkennen, kan hiermee in de verdere analyse zo goed als mogelijk rekening worden gehouden.

Aangezien het onderzoek bij de G4 nauwt ten opzichte van dat voor de overige gemeenten zijn de bevindingen voor de G4 nog niet in deze rapportage verwerkt.

3 Uitgaven- en verschillenanalyse

3.1 Inleiding

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

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

3.2 Aandacht voor globaliteit en kostenoriëntatie

In hoofdstuk 3 is gewezen op een aantal belangrijke eigenschappen van de verdeling, met name die ten aanzien van een goede kostenoriëntatie en een bepaalde globaliteit van de verdeling.

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

aandacht voor globale opbouw door beoordeling samenhang clusters

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

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

inzoomen op clusteronderdelen voor kostengeoriënteerde opbouw verdeelstelsel

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Stap 2: samenstelling onderzoeksgemeenten en betrokkenheid gemeenten

3.4.1 Samenstelling

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

Deze zijn onderverdeeld naar:

- gemeenten die behoren tot een basissteekproef;
- extra 'bijgetrokken' gemeenten voor bepaalde (onderdelen van) clusters;
- gemeenten die deelgenomen hebben aan expertmeetings;
- gemeenten die hebben deelgenomen aan de regiodagen;
- alle gemeenten: hiervan zijn de Iv3-gegevens – waar mogelijk en relevant – gebruikt, als mede algemene landelijke structuur- en prestatievariabelen. Het gebruik van deze gegevens heeft in nauw overleg met de desbetreffende gemeenten plaatsgevonden (in de vorm van terugkoppelingen, overleg, vragen naar relevante achtergrondkenmerken).

3.4.2 Basissteekproef

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

Een overzicht van de basissteekproef is opgenomen in bijlage D.

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

- relevante structuurkenmerken: hierbij moet worden gedacht aan relevante structuurkenmerken die per cluster of clustercombinatie kunnen verschillen: bij fysieke clusters gaat het meer om fysieke kenmerken (mate van stedelijkheid/bebouwingsdichtheid, oppervlakte, bodemgesteldheid e.d.) terwijl bij clusters met voorzieningen voor de bevolking met name sociale/demografische kenmerken een rol spelen (inwoners, leeftijdsopbouw bevolking, aandachts-/achterstandsgroepen e.d.). Daarnaast dient ook rekening te worden gehouden met aspecten zoals centrumfuncties, situaties van groei/krimp, meerkernigheid en schaalfactoren. Belangrijke aanknopingspunten voor de spreiding van steekproefgemeenten over de structuurkenmerken worden gevonden in de (scores op en onderdelen uit) huidige ijkpuntformules. Deze kunnen waar nodig worden aangevuld met specifieke aandachtspunten vanuit recente ontwikkelingen;
- de feitelijke netto uitgavenpatronen: betreft het gemeenten met een relatief laag, hoog respectievelijk gemiddeld feitelijk uitgavenniveau. Voor dit aspect van de steekproeftrekking is gebruik gemaakt van de bestaande IV3-gegevens;
- vanuit de specifieke positie van de vier grote steden (zowel voor wat betreft de samenstelling van het takenpakket als de betekenis van de vaste bedragen) worden deze integraal in het onderzoek betrokken.

3.4.3 Aanvulling basissteekproef

voldoende spreiding kenmerken steekproefgemeenten over alle aspecten/clusters

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

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

Omdat van één basissteekproef niet mag worden verwacht dat alle relevante aspecten voor alle (sub-)clusters in voldoende mate aanwezig zijn, is er in aanvulling hierop waar relevant gewerkt met aanvullende steekproeven per cluster. Het bijtrekken van onderzoeksgemeenten is gericht op het verkrijgen van een representatief beeld op onderdelen.

Voor het bijtrekken van deze gemeenten zijn clusterspecifieke criteria gehanteerd. Hiervoor zijn algemeen landelijke gegevens en inzichten gebruikt, zoals ten aanzien van de (mate van) aanwezigheid van bepaalde voorzieningen (bijvoorbeeld wel of geen schouwburg/theater) of ten aanzien van de geldende organisatievormen (wel/geen samenwerkingsverbanden of uitbesteden versus zelf uitvoeren van taken).

3.4.4 Expertmeetings en regiodagen

Naast contacten met meer dan 100 individuele gemeenten over de baten en lasten binnen een, verschillende of alle clusters en de achtergronden van uitgavenverschillen ten opzichte van andere gemeenten en de ijkpunt-

score van het gemeentefonds, is ook op andere wijze aan gemeenten teruggekoppeld en zijn tussentijds bevindingen besproken en getoetst.

Dit heeft plaatsgevonden tijdens zogenoemde expertmeetings en bij de regiodagen.

expertmeetings

P.M.

regiodagen

P.M.

3.4.5 Voortgangsberichten en begeleidingscommissies

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

3.5.1 Iv3-gegevens

Het CBS verzamelt begrotingsgegevens van gemeenten, onderverdeeld naar zogenoemde Iv3-functies (toelichting).

Bekend is dat gemeenten ondanks de geldende Iv3-voorschriften inkomsten en uitgaven op verschillende wijze boeken. In het bijzonder geldt dit voor de werkwijze bij nieuwe of veranderende taken (waarvoor regelmatig nieuwe begrotingsfunctie in Iv3 worden geopend), de toerekening van overhead en algemene ondersteuning (vooral als het gaat om organisatorisch en inhoudelijk samenhangende taken) en voor het gebruik van reserves/voorzieningen.

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

- lasten vaak niet per taak, regeling of kostensoort worden bijgehouden;
- (onderdelen van) taken verschillend door gemeenten kunnen worden ingevuld;
- taken vanuit verschillende inkomstenbronnen (waaronder niet direct voor de hand liggende) kunnen zijn bekostigd (zoals bijvoorbeeld structurele lasten uit de grondexploitatie betalen of andersom);
- specifieke uitkeringen, integratie- en decentralisatieuitkeringen kunnen in de praktijk door gemeenten op verschillende plaatsen worden geboekt (op hoofdfunctie 9 of bij onderdelen waar ze inhoudelijk betrekking op hebben). Vooral bij bredere uitkeringen kunnen gemeenten de middelen op verschillende clusters of clusteronderdelen inzetten;
- toevoegingen en onttrekkingen aan reserves in het algemeen niet bij de desbetreffende clusters worden geboekt, maar op functie 980;
- er sprake kan zijn van het uitbesteden van activiteiten c.q. het samenwerken met andere gemeenten, waarbij de uitvoeringskosten door derden worden gemaakt c.q. geadministreerd;
- verschillende definities van kosten c.q. 'taken/producten' worden gehanteerd;

- er mogelijk lasten aanwezig zijn die niet (direct) op de gemeentelijke begroting drukken (waaronder zogenoemde stille lasten);
- structurele niet van incidentele/tijdelijke kostencomponenten worden onderscheiden;
- de kosten van overhead en algemene ondersteuning niet eenduidig worden toegerekend;
- er sprake kan zijn van een breed samengestelde uitvoerende dienst, waarvan ook andere organisatieonderdelen dan die voor één (sub)cluster deel kunnen uitmaken (bijvoorbeeld een sector welzijn voor een combinatie van onderdelen van educatie, zorg en gezondheid, of een dienst 'handhaving' die voor verschillende terreinen werkt (reiniging, parkeren, milieu) of publiekszaken met loketten voor zowel Wmo als producten van burgerzaken);
- er verschillend gebruik kan worden gemaakt van Iv3 functies. Met name bij nieuwe functies duurt het enige jaren voordat het gebruik ervan is ingeburgerd, maar ook bij reeds langer bestaande functies zijn er op onderdelen interpretatieverschillen tussen gemeenten over welke onderdelen er op geboekt (moeten) worden. De laatste jaren was er een wisselend gebruik van de functies rond de invoering van de Wmo (o.a. 622), maar ook bij de nieuwe functie voor participatie (623) is dit te verwachten. Extra aandachtspunt hierbij is dat de samenstellende onderdelen uit meerdere clusters afkomstig zijn.

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

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

3.5.2 Opvragen gegevens op grootboekniveau, verwerking en terugkoppeling

De ervaring met de financiële administraties van gemeenten heeft geleerd dat het minder efficiënt is om bij gemeenten financiële gegevens op te vragen die aansluiten bij vooraf aangegeven (eenduidige) definities. In plaats daarvan zijn door de onderzoekers bij de gemeenten gegevens opgevraagd op gedetailleerd niveau. Naast de Iv3-codering betreft het daarbij met name gegevens op grootboek- niveau of daarvan afgeleide indelingen (met uitsplitsingen van kosten naar taken/regelingen en naar economische categorieën). Voor het beschikbaar krijgen van deze gegevens is een contactpersoon bij de desbetreffende gemeente gezocht en benaderd, in het algemeen een medewerker van de afdeling financiën of planning en control.

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

3.5.3 Ondersteunende gegevens

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

- de kenmerken van het gemeentelijke beleid op de uiteenlopende (onderdelen van) clusters;
- de opzet van de gemeentelijke administratie en organisatie;
- de aanwezigheid van bovenlokale en regionale samenwerkingsverbanden;
- de betekenis van overkoepelende organisatieonderdelen (loketfuncties; ict; p&o e.d.) voor de verschillende clusters;

- het organiseren van ketens van voorzieningen en nieuwe ontwikkelingen daarbij;
- de definitie van bepaalde kostencomponenten (waaronder afschrijvingstermijnen en rekenrente);
- relevante formatiegegevens;
- algemeen gangbare prestatiegegevens (voorzover niet landelijk algemeen beschikbaar);
- de samenstelling van de aanwezige voorzieningen en de kwaliteit ervan;
- de wijze waarop voorzieningen, kwaliteit en prestaties worden gemeten;
- meerjarenplannen voor onderhoud en vervanging;
- het beleid ten aanzien van ontwikkel- en beheersmatige taken.

3.5.4 Relevante onderzoeksjaren

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

De financiële gegevens van 2008, 2009 en 2010 staan nog sterk onder invloed van de situatie van hoogconjunctuur en een verruiming van de overheidsmiddelen. Vanaf 2010 gaan de gevolgen van de economische stagnatie en bezuinigingen op overheidsmiddelen zich manifesteren. Daarom is in het onderzoek bij een aantal clusters ook gevraagd naar door gemeenten verwachte ontwikkelingen ten aanzien van de uitgaven en beschikbare middelen in de komende jaren.

3.5.5 Illustratie betekenis hercoderingen

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

Onderstaande tabel toont per cluster, naast de gemiddelde omvang van het ijkpunt (per inwoner), dit gemiddelde gehercodeerde bedrag (per inwoner). De gehercodeerde bedragen verschillen per gemeente. Gemeenten kunnen worden ingedeeld naar de mate waarin hercodering een rol speelt. De laatste vijf kolommen van de tabel tonen een indeling van gemeenten in mate van hercodering, gemeten naar het gehercodeerde bedrag per gemeente als percentage van het ijkpunt per gemeente.

Tabel 1. Gehercodeerde bedrag in relatie tot het ijkpunt (bedrag per inwoner)

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

toelichting van de belangrijkste hercoderingen per cluster

P.M.

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

P.M.

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

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

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

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

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

3.6.2 Inzoomen op relevante achtergronden bij afwijkingen

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

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

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

Bijlage 3 bevat een checklist met meer algemene en meer clusterspecifieke aandachtspunten die bij de verschillenanalyse zijn gehanteerd.

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

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

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

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

4 Uitkomsten eerste fase

4.1 Inleiding

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

Daarbij worden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

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

4.2 Volumes van lasten en inkomsten in vergelijking met de ijkpuntcores gemeentefonds

4.2.1 Overzichtstabel

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

De volumes zijn benaderd op basis van de ophoging van de gegevens voor de onderzoeksgemeenten (exclusief G4). In eerste instantie is dit gedaan via de volumes van de ijkpuntcores van de onderzoeksgemeenten, ingedeeld in inwonergroottesklassen, in vergelijking met die van de overige gemeenten.

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

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

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

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

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

<i>cluster</i>	<i>ijkpunt totaal ex.G4 per inw</i>	<i>opgehoogde lasten niveau per inw</i>	<i>verschil per inw</i>
Bestuursorganen	37	39	2
Bevolkingszaken	15	20	5
Openbare orde en veiligheid			
<i>wv brandweer</i>	59	64	5
<i>wv overige oov</i>	12	20	7
Educatie			
<i>wv onderwijshuisvesting</i>	91	82	-8
<i>wv overige educatie</i>	59	42	-17
Kunst en Oudheid	23	43	21
Ontspanning	97	104	7
Werk en Inkomen			
<i>wv minimabeleid</i>	13	30	17
<i>wv overig werk en inkomen</i>	72	79 à 85	7 à 13
Maatschappelijke zorg			
<i>wv Wvg+Hbh</i>	163	145 à 152	-11 à -18
<i>wv overige zorg</i>	127	121 à 127	-6 à 0
Wegen en water	150	153 à 159	3 à 9
Groen	86	100	14
Riolering	-7	-3	4
Reiniging	-18	-9	9
Fysiek milieu	35	31	-4
VHROSV	51	61 à 66	10 à 15

4.2.2 Algemene bevindingen bij de tabel

geen omvangrijke scheefheid vanuit verstorende werking verdeelmodel

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

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

Ondanks deze verschillen is de conclusie dat er niet zoals begin jaren negentig sprake is van een omvangrijke scheefgroei vanuit de werking van het verdeelsysteem. Dit hangt zijn met de bevinding dat de afwijkingen:

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

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

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

wet- en regelgeving en algemeen aanvaarde normen

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

Daarnaast zien we ook bij clusters waar minder sprake is van (nieuwe) wetgeving, maar van algemeen geaccepteerd beleid bepaalde afwijkingen tussen uitgaven en ijkpuntformules (zoals bij Wegen en water, Groen, Kunst en Oudheid, Ontspanning en Minimabeleid)

betekenis schaal

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

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

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

keuzevrijheden en conjunctuur

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

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

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

maatschappelijke dynamiek

Bij bepaalde clusters is er sprake van een bepaalde maatschappelijke dynamiek, die van invloed is op kostenverschillen. Een voorbeeld is het subcluster Overige openbare orde en veiligheid waarbinnen gemeenten reageren op onveilige situaties of gebeurtenissen door de introductie van cameratoezicht en allerlei vormen van toezicht.

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

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

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

ontwikkeltaken

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

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

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

ketens

De relevantie van ketens is binnen en tussen clusters gebleken (waarbij het binnen clusters om breed samengestelde clusters moet gaan).

In het algemeen geldt dat voor de inrichting van fase 2 vooral de clusters relevant zijn waarvoor er sprake is van een bevolkingsgerichte dynamiek in combinatie met beoogde verschuivingen in het beleid. Daarbij gaat het in het bijzonder om de volgende ketens:

- algemene zorgketen: verschillende te onderscheiden aandachtsgroepen binnen maatschappelijke zorg, werk en inkomen (participatie, inkomensondersteuning) en overige openbare orde en veiligheid;

- de 'jeugd' keteneducatie: educatie, zorg, ontspanning (sport; vormingswerk); werk en inkomen, overige openbare orde en veiligheid;
- Vhrosv, zorg en overige openbare orde en veiligheid (wijkgericht werken; sociale insteek bij stedelijke vernieuwing);
- de Suwi-keten met een beperktere rol van het gemeentefonds;
- de keten van (regionale) planvorming, ontwikkeling en beheer (zie vervolg).

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

wijze van financiering

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

kwaliteit van de voorzieningen

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

4.2.3 OZB en OEM en de uitgavenclusters

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

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

Bij de OZB loopt het verschil met het huidige ijkpunt gemiddeld sterk op tussen de inwonergroottegroepen. Grotere gemeenten, c.q. gemeenten met een sterkere centrumfunctie heffen gemiddeld meer extra OZB boven het ijkpunt dan kleinere gemeenten. Daarbij kan worden geconstateerd dat dit verschil geleidelijk in de jaren tot aan 2010 is ontstaan.

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

Daarbij zien we dat grotere gemeenten in de afgelopen jaren meer dan kleinere gemeenten zijn gaan uitgaven bij het clusteronderdeel Kunst.

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

P.M.: de laatste ronde voortgangsberichten moet hier nog in worden verwerkt (inclusief het nader duiden van structurele en incidentele effecten en de samenhang tussen volume en verdeling!!!!)

4.3.1 Inleiding

objectivering als basis voor bestuurlijke oordeelsvorming

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

beoordeling volume en verdeling

De beoordeling heeft betrekking op aspecten van:

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

relatie tussen netto uitgaven en inkomsten

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

relevante uitgangspunten voor beoordeling

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

- effecten van wet- en regelgeving op uitgavenpatronen. Dit betreft veelal tamelijk 'harde' elementen die voor gemeenten weinig beïnvloedbaar zijn;
- algemeen geaccepteerde normen voor die clusters die minder onder de directe invloed van wet- en regelgeving staan (maar als belangrijke taken van gemeenten worden gezien);
- gewenste maatschappelijke ontwikkelingen/opgaven, bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in bestuurlijke afspraken of convenanten of vanuit het regeer- en bestuursakkoord (waaronder decentralisaties);
- effecten van voorgenomen bezuinigingen die nog moeten/kunnen worden gerealiseerd;

- effecten van mogelijke technische ontwikkelingen of een andere organisatie van de uitvoering van taken (bijvoorbeeld samenwerking tussen gemeenten);
- aspecten van dynamiek: tijdelijke versus structurele effecten, schommelingen in rentestanden, snelle groei of krimp e.d.;
- de relevantie van de achterliggende economische ontwikkeling (periodes van ruimere of krappere beschikbaarheid van algemene middelen);
- de globaliteit van het verdeelstelsel. Er moet voor worden gewaakt dat de verdeling onnodig gedetailleerd wordt, zeker waar het per saldo om beperkte financiële effecten voor individuele gemeenten gaat;
- de inpassing van decentralisatieuitkeringen met een relevant bevonden takenpakket;
- de relatie met middelenstromen buiten het gemeentefonds (specifieke uitkeringen, grondexploitaties, leges, Awbz e.a.);
- de gewenste samenhang tussen de clusters, waarbij de huidige en gewenste wijze van verdelen in samenhang worden beoordeeld.

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

4.3.2 Bestuursorganen

verdeling

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

volume

- De feitelijke lasten liggen ongeveer op het niveau van het ijkpunt. Waar er sprake is van lagere uitgaven-niveaus hangen deze vooral samen met incidentele factoren (aantal leden dagelijks bestuur, omvang wachtgelden).

4.3.3 Bevolkingszaken

verdeling

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

volume

- de feitelijke lasten liggen boven het niveau van het ijkpunt. Binnen de verschillende groottegroepen zijn er gemeenten met lasten op het niveau van de ijkpuntscore en waarvoor geen achterblijvend voorzieningen niveau is geconstateerd (wachtijden, openingstijden)

overig

- het hanteren van maximale legestarieven bevordert niet het hanteren van transparante kostentoe rekeningen gebaseerd op werkelijke tijdsbesteding. Veel gemeenten passen automatisch het maximum toegestane tarief toe, zonder dat de feitelijke kosten goed in beeld (hoeven te) komen.
- een heldere afbakening van de kosten wordt steeds meer bemoeilijkt door de toenemende vervlechting van kosten met bredere aspecten van dienstverlening aan het publiek: publieksbalie/service-balie, hal stadhuis, portiers, KCC, front-office-loketten voor meerdere taakgebieden. Dit is een brede maatschappelijke tendens, gericht op het leveren van geïntegreerde dienstverlening aan de burger.

4.3.4 Brandweer en rampenbestrijding

volume

De netto lasten van gemeenten aan Brandweer en Rampenbestrijding liggen in alle typen gemeenten boven het niveau van het huidige ijkpunt (ruim 5 euro per inwoner voor alle grootgroepen) met een extra verschil voor de kleinste, minst verstedelijkte gemeenten, waar er van oudsher relatief de meeste vrijwilligers waren. Het betreft hierbij een voortzetting van de trend die ook bij de laatste herijking in 2005 is waargenomen.

De lastenstijging is gekoppeld aan een verdere professionaliserings- en regionaliseringslag die een hogere kwaliteit met zich brengt. Deze kwaliteitsverhoging wordt ook met de introductie van de Wet Veiligheidsregio's nagestreefd. Mede als gevolg van het voortschrijden van de regionalisering wordt niet verwacht dat deze trend op korte termijn ten einde zal zijn.

verdeling

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

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

overig: afnemende zichtbaarheid kostenverschillen tussen typen gemeenten

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

4.3.5 Overige openbare orde en veiligheid

volume

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

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

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

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

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

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

verdeling

Het feit dat de lastenstijging zich relatief veel sterker heeft voorgedaan in grotere, meer verstedelijkte gemeenten met relatief veel aandachtsgroepen geeft aan dat er ook aandacht aan de verdeling van de middelen in het gemeentefonds is vereist. De samenloop van extra uitgaven boven het huidige ijkpunt tussen gemeenten naarmate het aandeel minderheden oploopt vertoont daarbij duidelijke parallellen met een relatieve toename in het aantal problematische jeugdgroepen en dure voorzieningen (cameratoezicht en straatcoaches).

4.3.6 Onderwijshuisvesting

volume

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

Daarvoor zijn de volgende achtergronden gevonden:

- relevantie ontwikkeling reële accres: sinds de laatste herijking in 2002 is er sprake van een relatief sterk opgelopen uitkering uit het gemeentefonds, terwijl een belangrijk deel van de lasten relatief vast ligt in

kapitaallasten uit het verleden. De reële bestedingsruimte (boven de algemene nominale ontwikkelingen) is in deze periode circa 7% à 8% toegenomen;

- een relatief ruime ingroeieregeling voor 'verborgen' kapitaallasten OHV voortgezet onderwijs
Vanwege de overgang in 1997 van de oude financieringswijze van het rijk in het voortgezet onderwijs (a fonds perdu financiering nieuwe scholen) naar de situatie van decentralisatie waarin gemeenten voor de onderwijshuisvesting verantwoordelijk zijn, zijn/worden er extra middelen aan het gemeentefonds toegevoegd. Deze regeling lijkt relatief ruim/snel extra middelen te genereren, waardoor er in 2010 meerdere tientallen miljoenen euro's teveel in de voeding van dit cluster lijken te zitten;
- de marktrente is relatief laag, waardoor gemeenten mogelijk wat lagere rentelasten kennen dan in het verleden. Overigens wordt dit effect mogelijk gemitigcerd doordat gemeenten gemiddeld met een hogere interne omslagrente (circa 4,5% in 2010) werken dan het niveau van de marktrente. Aandachtspunt is in hoeverre er wordt verwacht dat de rente op de kapitaalmarkt structureel weer gaat toenemen in de komende periode.

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

Dit blijkt zowel uit afzonderlijk een onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW waarin de feitelijke kwaliteitstoestand van schoolgebouwen in een aantal steekproefgemeenten is onderzocht², alsook uit een eigen inventarisatie in dit POR-onderzoek onder gemeenten waaruit niet blijkt dat er sprake is van achterstallig onderhoud dat een lager netto lasten niveau kan verklaren. Voorzover gemeenten aangeven dat er sprake is van achterstallig onderhoud gaat dit vooral om rationeel gedrag om tijdelijk geen onderhoud te plegen aan gebouwen die op korte termijn toch aan vervanging/renovatie toe zijn.

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

verdeling

Er zijn duidelijke aanknopingspunten dat de verdeling dient te worden heroverwogen. Vooral grotere gemeenten cq., gemeenten met voortgezet onderwijs (en speciaal onderwijs) ontvangen duidelijk meer middelen uit het gemeentefonds dan kleinere gemeenten. Deels kan dit samenhangen met de bevindingen over de ingroeieregeling voor extra middelen voor voortgezet onderwijs bij het volume.

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

² Hans Bos. Staat van onderhoud schoolgebouwen In 12 gemeenten PRC, 2011)

4.3.7 Overige educatie

volume

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

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

Voor de tweede fase verdient het aanbeveling om bij herijking van dit cluster de ketenrelatie met andere clusters van 'jeugdbeleid' te leggen.

verdeling

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

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

Bij leerlingenvervoer hebben de kleinere gemeenten met weinig of geen so/vo scholen en minder aandachtsgroepen meer middelen nodig om de leerlingen te vervoeren. Voorzover de middelen voor combinatiefuncties structureel zijn, dienen deze nog in de ijkpuntformule te worden verwerkt.

4.3.8 Groen en ontspanning

volume

Voor zowel Groen als Ontspanning is geconstateerd dat de feitelijke netto uitgaven duidelijk boven het niveau van de ijkpuntscores liggen.

Kijken we naar de onderscheiden grootteklassen dan is het beeld voor beide clusters heel verschillend. Bij Groen zijn het de kleinere gemeenten die meer uitgeven dan het ijkpunt. Bij ontspanning zijn het de grootste 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 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 zien, is dit bij de optelsom van Groen en Ontspanning veel minder het geval.

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

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

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

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

- bibliotheken: vrij stabiele uitgavenpatronen met relatief beperkte uitgavenverschillen tussen gemeenten. Wel enige uitgaventoename in de afgelopen jaren;
- 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, speelplaatsen en/of speeltuinverenigingen en mediabeleid. Daarbij geven de kleinere (niet centrum) gemeenten iets meer uit dan de grotere.

verdeling

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

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

Bij ontspanning is een aanvullende betekenis van regionale structuurkenmerken (klantenpotentiëlen) gevonden dan thans in de verdeling van het gemeentefonds is verwerkt. Dit hangt samen 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.

Wanneer Groen en Ontspanning tezamen worden bezien 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.

4.3.9 Kunst en oudheid

volume

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

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

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

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

- musea: bij gemeenten boven 50.000 inwoners is het uitgavenniveau duidelijk boven de clusteruitkering komen te liggen (daaronder relatief minder). Daarbij is er wel een relatie met historische kern, maar zijn er ook gemeenten zonder zo'n kern die aan oudheid uitgeven. De keuzemogelijkheden zijn vergelijkbaar met die bij theaters;
- monumenten: er is sprake van bestuurslasten, mede onder invloed van de overdracht van taken aan gemeenten. Daarbij gaat het om enige euro's per inwoner. Een deel van de lasten heeft betrekking op restauratie aan allerlei typen gebouwen (kerken, molens, kastelen, industriële panden). Voor zover er een relatie is met stedelijke vernieuwing is er een samenhang met het cluster vhosv, waarbinnen ook (specifieke) middelen voor dit soort uitgaven beschikbaar komen. Daarnaast zijn er ook provinciale middelen voor dit soort voorzieningen;
- archief: bij archief zien we uitgaven die voor een deel niet zozeer met oudheid, maar meer met een algemene archieftaak samenhangen, waardoor er een relatie is met het cluster Algemene Ondersteuning;
- archeologie: bij archeologie is er sprake van extra taken, maar ook van extra (specifieke) middelen. Gemeenten geven ongeveer uit wat er in de afgelopen jaren aan het gemeentefonds voor (excessieve) lasten is toegevoegd.

verdeling

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

Los daarvan zijn er geen duidelijke aanknopingspunten gevonden dat het verloop van de verdeelformule Kunst gewijzigd zou moeten worden. Wanneer het feitelijke uitgavenniveau als uitgangspunt wordt genomen dan moet de verdeling richting grotere gemeenten worden aangepast.

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

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

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

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

4.3.10 Overig Werk en inkomen

volume: toegenomen uitkeringslasten

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

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

algemene uitkering gemeentefonds onderdeel van totale keten Overig werk en inkomen

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

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

- de specifieke uitkering voor inkomen is in principe bedoeld voor uitkeringslasten. Op het moment dat gemeenten 'geld overhouden' kan dit vrij worden ingezet;
- uit de specifieke uitkering voor werk kunnen uitvoeringskosten worden betaald voor zover het gaat om 'uitbested werk'. Eigen uitvoeringskosten van gemeenten mogen niet ten laste van de specifieke uitke-

ring werk worden gebracht. Niet bestede uitgaven mogen gemeenten onder voorwaarden doorschuiven naar een volgend jaar (met ingang van 2010 mogen gemeenten 25% van de ontvangen specifieke uitkering meenemen naar het volgende jaar);

- de specifieke uitkering voor de WSW.

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

verdeling: rekening houden met niet-uitvoeringskosten?

De mate waarin gemeenten overige uitkeringslasten uit de algemene middelen bekostigen wisselt sterk: er zijn gemeenten die 50% van de ijkpuntscore voor Overig werk en inkomen aan overige (niet-uitvoeringslasten) besteden en er zijn gemeenten waar dit helemaal niet plaatsvindt (waarbij gemeenten ook kunnen overhouden aan de specifieke uitkeringen). Voor de beoordeling van een eventuele herijking van het gemeentefonds is dit een belangrijke bevinding: moet de verdeling in de komende jaren vooral afgestemd blijven op uitvoeringslasten of ook op overige lasten? Dit is zowel voor de wijze van verdelen als voor het te verdelen volume relevant;

- hogere uitvoeringslasten hebben maar hooguit in beperkte mate een relatie met het niveau van de overige lasten. Er zijn tot nu toe geen signalen gevonden dat gemeenten met hoge uitvoeringslasten en lage overige lasten een doelmatiger/actiever beleid voeren dan gemeenten met lage uitvoeringslasten en eveneens lage uitkeringslasten;
- voor een aantal gemeenten kan worden geconstateerd dat er een relatie is tussen de relatief hoge overige (niet-uitvoerings) lasten, die uit het gemeentefonds worden bekostigd en de uitwerking van de specifieke uitkering voor het inkomensdeel.

In combinatie met de in de MAU-rapporten genoemde verdeelstoornissen valt op dat de specifieke uitkering voor het inkomensdeel tot grote verschillen in uitkeringsbedragen per bijstandsontvanger (bo) tussen gemeenten leidt. Zo krijgt een (MAU)gemeente (lage uitvoeringskosten; hoge uitkeringslasten) in 2010 uit deze specifieke uitkering een budget van 13.699 euro per bijstandsontvanger, waar een andere gemeente 17.448 euro per bijstandsontvanger ontvangt. Het verschil hier tussen is bijna even groot (ongeveer 80%) als gemeenten voor uitvoeringskosten uit het gemeentefonds ontvangen. Dit onderstreept een verband tussen het niveau van de overige lasten van gemeenten en de werking van de specifieke uitkering voor het inkomensdeel.

verdeling en uitvoeringskosten

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

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

4.3.11 Minimabeleid

volume

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

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

In het huidige ijkpunt worden de kosten voor kwijtschelding niet gehonoreerd. Worden die niet meegeteld in de feitelijke lasten dan ligt het lastenniveau minder dan het dubbele hoger dan de desbetreffende ijkpuntscore van het gemeentefonds.

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

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

De volgende factoren zijn als verklaring voor lastenverschillen gevonden:

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

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

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

De volgende factoren zijn van belang voor deze lastenverschillen:

- gemeenten verschillen onderling in de gehanteerde normen voor schuldhulpverlening (100-120% van het wettelijk minimumloon);
- gemeenten verschillen in de mate waarin schuldhulpverlening wordt verleend aan niet-bijstandsonvangers;

- gemeenten verschillen in de mate waarin zij schuldhulpverlening uit het Participatiebudget financieren. Wanneer schuldhulpverlening onderdeel uitmaakt van een re-integratietraject, dan is het participatiebudget hier ook voor bedoeld;
- verschillen in actief beleid/preventie/voorlichting/budgetcursussen;
- de mate waarin wordt samengewerkt met woningcorporaties, bijvoorbeeld het al bij een beperkte huurachterstand aanbieden van hulpverlening.

Benadrukt moet worden dat in het bovenstaande alleen is gekeken naar (verschillen in de) de kosten van schuldhulpverlening en niet naar mogelijke verschillen in (maatschappelijke) baten die met verschillen in kosten kunnen samenhangen.

verdeling

Bij bijzondere bijstand en schuldhulpverlening zien we een grotere relatie met het aandeel lage inkomens binnen de bevolking dan met het aantal bijstandsontvangers. Dit spoort niet met de wijze waarop de huidige verdeling is vormgegeven (groter aandeel van bijstandsontvangers).

4.3.12 Maatschappelijke zorg

volume

op basis van Iv3-gegevens lijkt er sprake te zijn van onderbesteding voor het cluster Maatschappelijke zorg: de gemeentelijke netto lasten zijn lager dan de ijkpunten voor de bestaande clusters HbH/Wvg en Overige maatschappelijke zorg. Na hercodering van begrotingsgegevens van steekproefgemeenten ligt dit beeld genuanceerder: door hogere lasten is het verschil met de ijkpunten mogelijk beperkter. Het beeld van de netto lasten is echter nog niet voor alle gemeenten duidelijk vanuit gegevens over met name integratie- en decentralisatie-uitkeringen en wijkgericht werken. Een en ander wijst op het belang om de ontwikkeling van de gemeentelijke lasten binnen dit cluster in de komende jaren te volgen, inclusief de gevolgen van de 'kanteling' in beleid.

verdeling

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

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

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

Binnen de nieuwe clusterstructuur kan een onderdeel jeugd worden onderscheiden dat met de nieuwe taken op het gebied van met name jeugdzorg (en deels ook begeleiding) een samenhangend geheel kan (gaan) vormen.

Tegelijkertijd kan de 'kanteling' binnen de Wmo leiden tot een grotere vervlechting met de rest van het cluster Maatschappelijke zorg. Daarom zou 'jeugd' vooralsnog binnen het cluster kunnen worden gehouden. Wel lijkt het zinvol om te onderscheiden jeugdvoorzieningen als herkenbaar onderdeel (eventueel met subijckpunt) te positioneren teneinde (in de nabije toekomst) zicht te houden op de bredere jeugdketen (inclusief jeugdzorg);

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

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

4.3.13 Wegen en water

volume

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

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

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

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

verdeling

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

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

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

4.3.14 Reiniging en riolering

volume

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

verdeling

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

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

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

4.3.15 VHROSV

volume

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

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

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

- de herziene Wro, met name tot uitdrukking komend in de sanctie op het niet elke 10 jaar actualiseren van bestemmingsplannen; de gevolgen voor de uitgaven van gemeenten zijn in dit onderzoek met name voor kleinere gemeenten gebleken;
- de invoering van de Wabo en de ontwikkeling naar regionale uitvoeringsdiensten (omgevingsbeheer binnen Vhrosv en Fysiek milieu). De gevolgen voor de uitgaven van gemeenten moeten zich nog uitkristalliseren;
- de ontwikkeling van de uitgaven van gemeenten voor stedelijke vernieuwing in afstemming op de ISV-uitkering. In de onderzoeksjaren is er sprake van substantiële lasten voor stedelijke vernieuwing ten laste van de algemene middelen en in aanvulling op de ISV-uitkering. Deze uitkering vervalt na 2014;
- voor krimp gemeenten zijn eventuele gevolgen voor de lasten nog niet zichtbaar binnen de onderzochte clusters en clusteronderdelen. Wel zijn er vanaf 2010 nieuwe financiële regelingen voor krimp gemeenten: een eenmalige decentralisatie-uitkering in 2010 en een tijdelijke krimpmaatstaf in het gemeentefonds met ingang van 2011

verdeling (exclusief gebiedsontwikkeling)

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

Voor de verdeling levert dit de volgende aandachtspunten op.

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

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

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

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

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

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

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

4.3.16 Fysiek milieu

volume

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

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

verdeling

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

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

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

4.3.17 Gebiedsontwikkeling en grondexploitatie

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

De inkomsten uit grondexploitaties zijn ten opzichte van 1995 sterk toegenomen. Daarbij is er sprake van grote (incidentele) verschillen tussen individuele gemeenten en tussen de jaren, al naar gelang de aanwezig-

heid van relevante projecten. Er zijn belangrijke signalen dat inkomsten sterk onder druk staan op grond van de ontwikkeling van de economie in de afgelopen jaren.

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

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

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

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

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

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

4.3.18 Economisch beleid

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

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

4.3.19 OEM en OZB

P.M.: moet nog worden geredigeerd en worden afgestemd op andere paragrafen

De huidige gemiddelde niveaus van OZB en OEM³ sluiten niet aan bij de volumes waarop de werking van het gemeentefonds op dit moment is afgestemd.

De belangrijkste gevonden achtergronden hierbij zijn:

- zowel de netto baten bij OEMx als bij OZB liggen gemiddeld substantieel boven de huidige ijkpunten OEM en OZB;
- tussen inwonergroottegroepen varieert het gemiddelde netto batenniveau bij OEM volgens de begrotingen 2010 relatief niet erg veel en ligt het niveau ruwweg tweemaal zo hoog als de huidige ijkpuntformule OEM;
- bij de OZB loopt het verschil met het huidige ijkpunt gemiddeld sterk op tussen de inwonergroottegroepen. Grotere gemeenten, c.q. gemeenten met een sterkere centrumfunctie heffen gemiddeld veel meer extra OZB boven het ijkpunt dan kleinere gemeenten;
- uit een nadere analyse blijkt er slechts een beperkte relatie te zijn tussen de gemiddelde patronen van gemeenten die veel/weinig extra OZB heffen met het niveau van de baten uit OEM. Op hoofdlijnen zijn de verschillen in OZB niveau slechts in zeer beperkte mate te herleiden tot verschillen in het OEM niveau.
- het niveau van de baten uit OEM lijkt nog niet uitgekristalliseerd in verband met de hoge inkomsten uit de verkoop van aandelen uit nutsbedrijven. Een goed beeld hierover is nog niet te verkrijgen. In de rekeningen 2009 worden substantieel hogere inkomsten aangetroffen door de eenmalige verkoopbedragen uit nutsbedrijven. De structurele effecten hiervan op de netto baten bij OEM zijn in de begrotingen nog niet altijd uitgekristalliseerd;
- uit een verkenning rond de mogelijke structurele impact van de verkoop van aandelen uit nutsbedrijven blijkt dat er grote verschillen tussen individuele gemeenten kunnen optreden: voor bepaalde individuele gemeenten kan het structurele bedrag oplopen tot 80 à 90 euro per inwoner, terwijl gemeenten dergelijke aandelen niet bezaten of al veel eerder hadden verkocht, geen of veel geringere structurele inkomstencapaciteit op grond hiervan hebben.

Per saldo kan er worden opgemerkt dat er enerzijds wel duidelijk potentieelverschillen in structurele verdien capaciteit tussen gemeenten lijken op te treden als gevolg van de verkoop van aandelen nutsbedrijven, maar dat anderzijds de situatie wel afwijkt van die bij de provincies (in de nicuwe verdeling van het provinciefonds is een vereveningscomponent hiervoor opgenomen). De relatieve omvang van de structurele inkomsten ten opzichte van de totale uitkering uit het gemeentefonds is bij gemeenten kleiner dan bij provincies (bij gemeenten gaat het in de verkenning maximaal om percentages onder de 8% à 9% van de AU, bij sommige provincies ging het om veel hogere percentages) en is het minder eenvoudig om voor alle individuele gemeenten vanuit historisch verschillende gedragslijnen (welke nutsbedrijven tellen wel of niet mee; zijn er bepaalde extra uitgaven aan (ontwikkel-)taken mee gefinancierd; zijn de aandelen al eerder in het verleden verkocht of niet) objectief vast te stellen om welke inkomstencapaciteit het precies gaat.

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

- roerende woonruimtebelasting: deze lijkt algemeen mee te kunnen worden genomen bij een normering van de OEM, met in materiële zin een minimale betekenis;
- baatbelasting: vanuit de relatie met specifieke voorzieningen ligt het niet direct voor de hand om deze belasting als algemeen dekkingsmiddel algemeen mee te nemen in een normering van de OEM. De bete-

3. exclusief de lasten voor Economisch beleid en de balen/lasten voor grondexploitatie die afzonderlijk zijn beoordeeld

kenis hiervan is echter zeer gering vanwege de geringe omvang. Overigens wordt de reikwijdte van deze belasting ook steeds beperkter (bijvoorbeeld in verband met het vervallen van de mogelijkheid voor het toepassen bij herinrichting) en de beschikbaarheid van alternatieven;

- hondenbelasting: per saldo lijkt dit onderdeel goed te kunnen worden meegenomen als algemeen dekkingsmiddel binnen het cluster OEM;
- reclamebelasting/precariobelasting: per saldo lijken reclame- en precariobelasting mee te kunnen worden genomen bij een algemene normering van de OEM als dekkingsmiddel, maar verdient met name de hoge precarioheffing op kabels/leidingen van nutsbedrijven de aandacht (welk niveau wordt als acceptabel beschouwd om mee te worden genomen in een normering);
- forensenbelasting: per saldo kan de vraag worden gesteld of het wel voor de hand ligt om deze belasting zonder meer in de sfeer van een algemene normering van de inkomsten uit OEM onder te brengen. De inkomsten vormen een gericht instrument om extra kosten te dekken daar waar ze ook optreden. Dit is een vergelijkbare situatie als bij de toeristenbelasting.

Daarbij kan er aandacht worden gevraagd voor de samenloop van meerdere lokale belastingen in met name toeristische gemeenten met een vergelijkbare bufferfunctie. Bij een deel van de gemeenten komen zowel substantiële inkomsten uit toeristenbelasting voor als uit forensenbelasting. Ook een mogelijke relatie met extra parkeerinkomsten van bepaalde (toeristische) gemeenten kan een aandachtspunt vormen (zie cluster Wegen/Water).

4.4 Clusteroverstijgende bevindingen

P.M. : deze paragraaf wordt nog verder uitgeschreven

4.4.1 Krimp, groei en stedelijke vernieuwing

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

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

4.4.2 Regionale problematiek

Relevant bij verschillende clusters: Vhrosv, economisch beleid, OEM/grondexploitatie, wegen en water, zorg, werk en inkomen, ontspanning, OOV

4.4.3 Ontwikkeling en beheer

Relevant gevonden bij verschillende (fysieke) clusters: wegen en water, Vhrosv, grondexploitatie

4.4.4 Ketens en samenhangen

- voor betekenis: zie paragraaf 2.5
- voor algemene bevindingen: zie paragraaf 4.2.2

In deze paragraaf worden deze algemene bevindingen nader uitgeschreven voor de voor de inrichting van de tweede fase relevant bevonden ketens.

4.4.5 Clusterindeling en onderhoud lv3

oov

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

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

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

onderwijshuisvesting en overige educatie

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

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

kunst en oudheid

Vanuit de globaliteit van het stelsel en de reductie van het aantal verdeelmaatstaven valt het te overwegen om clusteronderdelen Kunst en Oudheid samen te trekken (eventueel in combinatie met onderdelen van andere clusters).

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

maatschappelijke zorg

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

gebiedsontwikkeling/herstructurering

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

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

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

Iv3/DU's

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

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

Bijlagen

Clusteronderdelen

Een overzicht van de onderscheiden clusteronderdelen wordt in onderstaande tabel gepresenteerd. De eerder toegelichte indeling in clustercombinaties (op basis van gemeenschappelijke structuurachtergronden) wordt voor de analyse van kostenbepalende achtergronden verder gedifferentieerd in een aantal subclusters en onderdelen. Hiermee wordt bereikt dat een zo helder mogelijk beeld ontstaat van oorzaken en achtergronden (kostendrijvers) en kosten.
(moet nog worden geactualiseerd)

gebiedsontwikkeling/herstructurering

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

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

Daarbij dient ook de bruikbaarheid van de bestaande indeling in lv3-functies aan de orde te komen.

lv3/DU's

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

Afgezien van dergelijke aspecten zijn vooral het gebruik van zeer algemene invalshoeken als leefbaarheid/wijkaanpak lastig herkenbaar te krijgen. Het beeld is dat het gebruik van DU's hierbij evencens complicerend werkt. Deze DU's hebben vaak een bredere betekenis en worden bovendien door gemeenten ook verschillend geboekt (ofwel als algemeen middel in hoofdfunctie 9) of ze worden (deels) doorgeboekt als dekkingsmiddel op verschillende lv3-functies.

Tabel 3. Overzicht onderscheiden onderdelen per (sub-)cluster

<i>clusters en subclusters</i>	<i>te onderscheiden onderdelen</i>
Algemene ondersteuning	bestuursapparaat bestuurlijke samenwerkingsverbanden uitvoering wet WOZ en Invordering gemeentelijke belasting overige algemene ondersteuning
Bestuursorganen	vergoedingen bestuurders/raadsleden/raadscommissies wachtgelden griffie rekenkamer
Bevolkingszaken	legesrelevante producten (incl. leges) gemeentelijke basisadministratie verkiezingen overige producten burgerzaken
Openbare orde en veiligheid	brandweer en rampenbestrijding handhaving, toezicht en preventie beleids- en planvorming integrale veiligheid HALT-bureaus veiligheidshuizen dierenbescherming opsporing en ruiming explosieven overige beschermende maatregelen
Educatie	onderwijshuisvesting (incl. gymlokalen) exploitatie en onderhoud scholen onderwijsachterstandenbeleid leerplicht en RMC leerlingenvervoer volwasseneneducatie div. gemeenschappelijke onderwijsvoorzieningen
Groen en Ontspanning	groene sportvelden en -terreinen natuurbescherming openbaar groen en openluchtrecreatie lijkbegroening begraafplaatsrechten openbaar bibliotheekwerk vormings- en ontwikkelingswerk sport, excl. groene velden overige recreatieve voorzieningen
Kunst en Oudheid	professionele kunst accommodaties overige kunst musea monumenten historische archieven overige oudheid, incl. archeologie

<i>clusters en subclusters</i>	<i>te onderscheiden onderdelen</i>
Werk en Inkomen en Minimabeleid	<ul style="list-style-type: none"> <i>uitvoeringskosten (voor Inkomensvoorziening en reïntegratie)</i> <i>WSW</i> <i>overig Werk en Inkomen (uitkeringslasten en uitbestede uitvoeringskosten voor reïntegratie)</i> <i>baten specifieke uitkeringen</i> <i>bijzondere bijstand</i> <i>schuldhulpverlening</i> <i>kwijtschelding</i>
Maatschappelijke Zorg	<ul style="list-style-type: none"> <i>Hbh</i> <i>Wvg</i> <i>Inburgering</i> <i>sociaal-cultureel werk (wijkgericht werk, jeugd- & jongerenwerk e.d.)</i> <i>bejaardenoorden/overige tehuizen</i> <i>kinderopvang</i> <i>ambulancevervoer</i> <i>verpleeg/richtingen</i> <i>openbare gezondheidszorg</i> <i>jeugdgezondheidszorg</i> <i>Centrum jeugd en gezin</i>
Wegen en water	<ul style="list-style-type: none"> <i>aanleg/onderhoud wegen, incl. civiele kunstwerken</i> <i>openbare verlichting</i> <i>straatreiniging</i> <i>gladheidbestrijding</i> <i>verkeersmaatregelen te land</i> <i>parkeren (incl. inkomsten parkeren)</i> <i>openbaar vervoer, zeehavens, luchtvaart</i> <i>binnenhavens, waterwegen, veerdiensten</i> <i>waterkering, afwatering en landaanwinning</i>
Reiniging en Riolering	<ul style="list-style-type: none"> <i>afvalverwijdering en -verwerking</i> <i>baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing</i> <i>lasten riolering en waterzuivering</i> <i>baten gecombineerde rioolheffing</i> <i>overige uitgaven/inkomsten</i>
VHROSV, Fysiek milieu, Grondexploitatie en Economisch beleid	<ul style="list-style-type: none"> <i>ruimtelijke ordening</i> <i>wonen</i> <i>gebiedsontwikkeling</i> <i>omgevingsbeheer</i> <i>milieubeleid en overige milieutaken</i> <i>actief grondbeleid</i> <i>passief grondbeleid</i> <i>economisch beleid</i>
Oem en OZB	<ul style="list-style-type: none"> <i>baten uit vermogen/beleggingen/financiering</i> <i>baten uit lokale belastingen (excl. OZB)</i> <i>OZB gebruikers</i> <i>OZB eigenaar</i>

Decentralisatieuitkeringen

vooraf

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

PM: BZK kijkt nog naar de mutaties tussen deze stand van januari 2010 en de stand aansluitend bij de septembercirculaire 2009 voor 2010.

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

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

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

BESTUURSORGANEN

Meenemen in ijkpunt:

n.v.t.

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:

n.v.t.

ALGEMENE ONDERSTEUNING

Meenemen in ijkpunt:

n.v.t.

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:

herindeling: tijdelijke vergoedingsregeling bij gemeentelijke herindeling.

BEVOLKINGSZAKEN

Meenemen in ijkpunt:

n.v.t.

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:

n.v.t.

OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID; subijkpunt brandweer en rampenbestrijding

Meenemen in ijkpunt:

n.v.t.

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:

n.v.t.

OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID; subijkpunt overige openbare orde en veiligheid

Meenemen in ijkpunt:

n.v.t.

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:

Polarisatie en radicalisering. Tijdelijke regeling. LET OP: mogelijke overloop met overige Maatschappelijke Zorg;

Aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren; wel aangemerkt als structureel door BZK, maar heeft slechts betrekking op beperkt aantal gemeenten; 50% hier tegenboeken (straatcoaches) (andere 50% bij MZoverig; gezinscoaches);

Leefbaarheid en veiligheid: wel als structureel aangemerkt door BZK, maar is nog nader uit te zoeken; vooralsnog beperkte groep gemeenten; tegenboeken 1/3 deel op veiligheid (en 2/3 deel MZoverig) overigens ook mogelijke relatie met wegen/vhro (o.a. schoonmaakdag en tegengaan fysieke verloedering);

WEGEN en WATER

Meenemen in ijkpunt:

n.v.t.

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:

Spoorse doorsnijdingen: door BZK als structureel aangemerkt, maar betreft projectgebonden budgetten voor specifieke locaties; 50% bij wegen (50% bij vhrosv);

WUW; restant van integratietraject (loopt langzaam af);

EDUCATIE; subijkpunt onderwijshuisvesting

Meenemen in ijkpunt:

n.v.t.

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:

n.v.t.

EDUCATIE; subijkpunt overige educatie

Meenemen in ijkpunt:

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

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:

Jeugd (voorheen Voortijdig schoolverlaten); wel als structureel aangemerkt door BZK, maar is nu nog ingroeiregeling, moet nog worden uitgebreid (huidige vorm niet relevant);

Pilot gemengde scholen: tijdelijke regeling;

Onderwijsachterstandenbeleid: tijdelijke regeling grote steden via DU, is inmiddels Specifieke uitkering geworden;

KUNST EN ONTSPANNING; subonderdeel KUNST

Meenemen in ijkpunt:

Brede school sport en cultuur (combinatiefuncties); voor 1/3 deel (rest bij ontspanning en overige educatie);

Cultuurparticipatie (gemeenten met meer dan 90.000 inwoners);

Beeldende kunst en vormgeving (gemeenten met meer dan 90.000 inwoners en provinciehoofdsteden);

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:

n.v.t.

KUNST EN ONTSPANNING; subonderdeel ontspanning

Meenemen in ijkpunt:

Brede school sport en cultuur (combinatiefuncties); voor 1/3 deel (rest bij kunst en overige educatie);

Bibliotheken; volgens BZK structureel; voor kleinere gemeenten (30.000 inwoners);

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:

nationaal actieplan sport en bewegen; tijdelijke regeling. Relatie met gezondheidsachterstanden;

OUDHEID

Meenemen in ijkpunt:

n.v.t.

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:

n.v.t.

GROEN

Meenemen in ijkpunt:

n.v.t.

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:

n.v.t.

WERK EN INKOMEN; subijkpunt minimabeleid

Meenemen in ijkpunt:

n.v.t.

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:

n.v.t.

WERK EN INKOMEN; subijkpunt overig werk en inkomen

Meenemen in ijkpunt:

n.v.t.

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:

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

MAATSCHAPPELIJKE ZORG; subijkpunt HbH

Meenemen in ijkpunt:

IU Wmo: onderdeel HbH, inclusief uitvoeringslasten.

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:

Wmo nadeelgemeenten: tijdelijke compensatieregeling.

MAATSCHAPPELIJKE ZORG; subijkpunt Wvg

Meenemen in ijkpunt:

onderdelen Wvg uit IU Wmo (Bbag en DWA).

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:

n.v.t.

MAATSCHAPPELIJKE ZORG; subijkpunt overige maatschappelijke zorg

Meenemen in ijkpunt:

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

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:

aanpak kindermishandeling: betreft alleen grotere gemeenten (ca. 35);
bewonersinitiatieven wijken G18 (leefbaarheid en sociale cohesie). Tijdelijke regeling;
bewonersinitiatieven wijken G31. IDEM;

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

REINIGING

Meenemen in ijkpunt:
n.v.t.

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:
n.v.t.

RIOLERING

Meenemen in ijkpunt:
verfijning Riolering: vrijwel alle gemeenten ontvangen nog bedragen voor eerder aangelegde arealen;

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:
n.v.t.

FYSIEK MILIEU

Meenemen in ijkpunt:
n.v.t.

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:
SLOK (Regeling Stimulering Lokale Klimaatinitiatieven); tijdelijke regeling;
Bodemsanering; wel als structureel aangemerkt, maar betreft specifieke (spoed-) locaties;

VHROSV

Meenemen in ijkpunt:
n.v.t.

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

OVERIGE EIGEN MIDDELEN: onderdeel grondexploitatie

Meenemen in ijkpunt:
n.v.t.

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:
n.v.t.

OVERIGE EIGEN MIDDELEN: onderdeel economische zaken

Meenemen in ijkpunt:
n.v.t.

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:
n.v.t.

OVERIGE EIGEN MIDDELEN: onderdeel overige eigen inkomsten

Meenemen in ijkpunt:
n.v.t.

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:
n.v.t.

ONROERENDE ZAAKBELASTING

Meenemen in ijkpunt:
amendement de Pater;

Tegenboeken als taakgerelateerde baten:
suppletierregeling OZB.

Checklist verschillenanalyse

hanteren checklist clusterspecifieke aandachtspunten

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

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

meer algemeen

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

financieel-technisch en organisatorisch

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

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

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

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

gebruik maken van OEM/OZB-gegevens

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

Steekproefgemeenten

P.M.