

Van: [REDACTED]
Verzonden: donderdag 15 september 2011 12:12
Aan: [REDACTED]
CC: [REDACTED] Postbus DirSecrOBD
Onderwerp: spoed: tekst voor Donner ivm MR
Bijlagen: mededeling.doc

Urgentie: Hoog

[REDACTED]
Graag je reactie.



Aan
Van

minister Donner


OBD
BFV

Contactpersoon


T


Datum
15 september 2011

nota

Aankondiging besluitvormingsproces brief verdeling
gemeentefinanciën

Lijnparaaf

Medeparaaf

Aanleiding/probleemstelling

Donderdag 15 september heeft u met Stass. Weekers afgesproken om vrijdag 16 september het besluitvormingsproces over de brief verdeling gemeentefinanciën met uw collega's te delen.

Advies/actie

b. 

Toelichting

Ambtelijke vooraankondiging

Conform uw verzoek zijn de contactpersonen bij de diverse departementen en AZ vooraf geïnformeerd over uw mededeling morgen.

Mededeling

Spreektekst:

- Het afgelopen jaar is het gemeentefonds in zijn geheel onderzocht op juistheid van de verdeling tussen de clusters en binnen een cluster.
- Uw departement is daarbij, voor zover relevant, betrokken bij dit onderzoek door deelname aan begeleidingscommissies

- de eerste fase van het onderzoek is afgerond. Dit resulteert in een andere zienswijze op de gemeentefinanciën. Eén die past bij de compacte overheid
- komende week verstuur ik de brief met de conclusies en vervolgstappen voor advies naar de VNG en RFV
- de VNG houdt een ambtelijke en bestuurlijke ronde ter voorbereiding van het advies
- ik informeer u over dit proces, omdat ik verwacht dat de media aandacht zal hebben voor de brief
- in de brief neem ik, samen met medefondsbeheerder Stass Weekers, in de conclusie per cluster een financiële onder- en bovengrens (in euro's) op.
- de uiteindelijke conclusie volgt na de weging van de adviezen en de departementale consultatie
- de brief wordt, zo is de planning, in het ambtelijk voorportaal ICB van 9 november, de raad van bestuur van 29 november en de ministerraad van 2 december geagendeerd. Daarna wordt de brief aan de Tweede Kamer aangeboden.
- u ontvangt een afschrift van de brief aan de VNG en RFV.

Datum
15 september 2011

Van: [redacted]
Verzonden: woensdag 14 september 2011 15:58
Aan: [redacted]@hetnet.nl
CC: [redacted]
Onderwerp: stukken Donner/Weekers d.d. 15-9
Bijlagen: Nota bij brief verdeling gemeentefinanciën 15-9.doc; geannoteerde agenda 14 sept 2011(1).doc; Omvang clusters(1).doc; brief gemeentefinancien dd 12 sept bewindspersonen(2).doc; overkoepelendenotitiev4_september2011.pdf

[redacted] en [redacted],

Het was een race tegen de klok, maar het is gelukt; de stukken voor het overleg over de brief verdeling GF. Ze liggen vanwege het sluiten van de tassen al bij de bewindspersonen.

FIN was zeer blij met de opbouw van de A4'tjes voor de presentatie. Inhoudelijk hebben ze aangegeven om gezien de deadline niet meer op de A4'tjes te reageren; komt morgen tijdens het gesprek. Ook geen discussie meer over de geannoteerde agenda (wellicht een klein foutje in stap 3, maar beelden zijn inhoudelijk niet anders).

Leestip: de bestanden geannoteerde agenda en omvang clusters (presentatie). De rest is achtergrondinformatie.

Een geprinte versie hebben jullie ook ontvangen.

Groeten,

[redacted]
ministerie van BZK
projectleider decentralisaties naar gemeenten
projectleider ordening en onderhoud gemeentefinanciën
afdeling Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen

[redacted]@minbzk.nl



Aan Minister Donner
Van [redacted]

OBD
BFV
Contactpersoon

T [redacted]

Datum
14 september 2011

Kenmerk
2011-2000407454

nota

Nota bij brief verdeling gemeentefinanciën 15-9

Aanleiding/probleemstelling

Het afgelopen jaar is onderzoek gedaan naar volume en verdeling van het gemeentefonds. In augustus zijn met u en staatssecretaris Weekers het voorstel met conclusies en vervolg op basis van de resultaten (concept-brief aan Tweede Kamer) van de eerste fase van het onderzoek besproken. Het resultaat daarvan is ambtelijk verkend.

Advies/actie

[redacted]

Toelichting

Ambtelijke ondersteuning

a) U wordt ambtelijk ondersteund door [redacted] en [redacted]

Opbouw dossier

In bijgevoegde documenten treft u aan de:

- geannoteerde agenda
- presentatie: resultaten en beleidsmatige weging per cluster (A4'tjes)
- concept brief over de verdeling van het gemeentefonds
- integrale concept-rapportage van de onderzoekers Cebeon-Regioplan

Het vervolg van deze notitie dient als leeswijzer bij deze vier documenten.

Geannoteerde agenda

In de agenda zijn de diverse punten toegelicht.

Resultaten per cluster, incl. beleidsmatige weging

Per cluster wordt ingegaan op de resultaten (niet G4, G4) en de beleidsmatige weging o.b.v. de visie en het afwegingskader. Belangrijke clusters zijn maatschappelijke zorg, Werk en Inkomen, OOV, VHROSV en educatie.

Concept-brief verdeling gemeentefonds

De voornaamste bespreekpunten zijn in de geannoteerde agenda toegelicht.

Integrale rapportage onderzoekers

De rapportage dient ten behoeve van het gesprek als achtergrondinformatie

Cluster Maatschappelijke Zorg (Alle bedragen in mln euro)

1. Alle gemeenten, excl. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk	Bijzonderheden
Maatschappelijke zorg	4.181	3.929	-252			3929	
Wvg + Hbh	2.350	2.141	-209	Effectiever en efficiënter	Aansluiten bij werkelijke uitgaven	2141	- Uitname budget Hbh 2011 (200 mln) vanwege pgb en doelmatigheid - Jurisprudentie Hbh
Overig MZ	1.831	1.788	-43	Effectiever en efficiënter	Aansluiten bij werkelijke uitgaven	1.788	Aflopen decentralisatie uitkeringen

2. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Intensieve taak?	Omvang intensieve taak	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk + intensief	Bijzonderheden
Maatschappelijke zorg	919	1.026	108		125			1026	
Wvg + Hbh	377	360	-17	Nee	-	Effectiever en efficiënter	Aansluiten bij netto uitgaven	360	
Overig MZ	541	666	125	Ja	125	Probleemcumulatie bij G4 (aandachtsgroepen, wijken)	Intensieve taak honoreren	666	Aflopen decentralisatie uitkeringen

3. Totaalbeeld

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Nieuw ijkpunt	w.v. intensief	Nieuw -/- oud
Maatschappelijke zorg	4181	3929		-252
	G4	1026		107
Wvg + Hbh	2350	2141		-209
	G4	360		-17
Overig MZ	1831	1788		-43
	G4	666	125	125

Cluster Werk en inkomen (Alle bedragen in mln euro)

1. Alle gemeenten, excl. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk	Bijzonderheden
Werk en Inkomen	1.226	1.615	303			1434	
Overig Werk en Inkomen	1.038	1.182	144	Tekorten specifieke uitkering	- tekort specifieke uitkering: vraagstuk voor SZW - kleine verlaging ijkpunt: samenwerking kleine gemeenten	1088	
Minimabeleid	187	346	159	Gemeentelijk minimabeleid	Honoreren, want gemeentelijk algemeen geaccepteerde uitgaven (intergemeentelijke solidariteit)	346	110%-norm

2. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Intensieve taak?	Omvang intensieve taak	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk	Bijzonderheden
Werk en Inkomen	386	606	220					457	
Overig Werk en Inkomen	313	446	134	Nee	-	- tekort specifieke uitkering - G4 ontvangen te weinig door verdeling	- Aanpassen is vraagstuk voor SZW - toevoegen aan ijkpunt	313	
Minimabeleid	73	144	69	Nee	-	Gemeentelijk minimabeleid	Honoreren, want gemeentelijk algemeen geaccepteerde uitgaven (intergemeentelijke solidariteit)	144	

3. Totaalbeeld

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Nieuw ijkpunt	w.v. intensief	Nieuw - / - oud
Werk en Inkomen	1.226	1.434		208
	386	457	0	71
Overig Werk en Inkomen	1.038	1.088		50
	313	313	0	0
Minimabeleid	187	346		159
	73	144	0	71

Cluster Openbare orde en veiligheid (Alle bedragen in mln euro)

1. Alle gemeenten, excl. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk	Bijzonderheden
Openbare Orde en Veiligheid	1024	1211	187			1024	
Brandweer / rampenbestrijding	851	923	72	- Vorming veiligheidsregio's - Beroepskrachten	Nu geen aanpassing: beeld is niet stabiel. In 2012-2013 evaluatie veiligheidsregio's door V&J.	851	
Overige OOV	173	288	115	- Overlastgevende groepen - Meer gemeentelijk toezicht	Geen aanpassing i.v.m. conclusie brandweer/rampenbestrijding	173	

2. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Intensieve taak?	Omvang intensieve taak	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk	Bijzonderheden
OOV	274	345	71		67			341	
Brandweer / rampenbestrijding	235	213	-22		0	Idem aan andere gemeenten	Idem andere gemeenten	235	
Overige OOV	39	132	93	Ja, 3 van de G4	67	- Meer preventie, toezicht en handhaving - Minder inzet van politie	Idem aan andere gemeenten Intensieve taak honoreren	106	

3. Totaalbeeld

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Nieuw ijkpunt	w.v. intensief	Nieuw - / - oud
Openbare Orde en Veiligheid	1024	1024		0
	G4	274	67	67
Brandweer / rampenbestrijding	Niet G4	851		0
	G4	235		0
Overige OOV	Niet G4	173		0
	G4	39	67	67

Cluster Ontspanning en cultuur (Alle bedragen in mln euro)

1. Alle gemeenten, excl. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk	Bijzonderheden
Ontspanning en cultuur	2841	3316	476			2841	
Groen	1240	1442	202	Gemeentelijk beleid	Geen aanpassing, geen gemeentelijk algemeen geaccepteerde uitgaven	1240	
Kunst	202	375	173	Gemeentelijk beleid	Geen aanpassing, geen gemeentelijk algemeen geaccepteerde uitgaven	202	
Ontspanning	1399	1500	101	Gemeentelijk beleid	Geen aanpassing, geen gemeentelijk algemeen geaccepteerde uitgaven	1399	

2. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Intensieve taak?	Omvang intensieve taak	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk	Bijzonderheden
Ontspanning en cultuur	604	869	265					661	
Groen	423	500	78	Nee	-	Idem	Idem	423	
Kunst en ontspanning	181	369	188	Ja	57	Bovenregionale/internationale functie	Bedragen voor intensieve taak zijn vastgelegd in convenanten	238	Dierentuinen

3. Totaalbeeld

(sub) cluster	Huidig ijkpunt		Nieuw ijkpunt	w.v. intensief	Nieuw - / - oud
	Niet G4	G4			
Ontspanning en cultuur	2841	604	2841		0
Groen	1240	611	1240	57	7
	423		423		0
Kunst	202		202		0
	181		238	57	57
Ontspanning	1399		1399		0
	G4		Via ijkpunt kunst		

Cluster Ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling (Alle bedragen in mln euro)

1. Alle gemeenten, excl. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk	Bijzonderheden
Ruimtelijke ordening etc.	3.403	3.612	209		Geen aanpassing; geen stabiel beeld en nader onderzoek gebiedsontwikkeling	3.403	
VHROSV	735	916	180	Bestemmingsplannen Grondexploitatie Economisch beleid	Nog geen stabiel beeld: bestemmingsplannen Toevoeging: economisch beleid	735	- Agenda stedelijke vernieuwing RUD's
Fysiek milieu	505	447	-58		Geen aanpassing i.v.m. v.hrosv en wegen en water	2.163	
Wegen en Water	2.163	2.249	87	Gebiedsontwikkeling	Nader onderzoek gebiedsontwikkeling	505	

2. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Intensieve taak?	Omvang intensieve taak	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk	Bijzonderheden
RO, I en GO	718	1.020	302	Ja	240			958	
VHROSV	222	313	91	Ja	36	Stedelijke vernieuwing	Intensieve taak honoreren	258	- Agenda stedelijke vernieuwing RUD's
Fysiek milieu	80	75	-5	Nee					
Wegen en water	416	632	216	Ja	199	gebiedsontwikkeling	Intensieve taak honoreren	85	

3. Totaalbeeld

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Nieuw ijkpunt	w.v. intensief	Nieuw -/ - oud
RO, I en GO	Niet G4	3.403	240	0
	G4	718		240
VHROSV	Niet G4	735	36	0
	G4	222		36
Fysiek milieu	Niet G4	505	5	0
	G4	80		5
Wegen en Water		2.163	199	0
		416		0

Cluster Educatie (Alle bedragen in mln euro)

1. Alle gemeenten, excl. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk	Bijzonderheden
Educatie	2.163	1.788	-375			1.788	
Onderwijshuisvesting	1.312	1.182	-130	verdeelmethodiek	Ijkpunt verlagen: gemeenten leveren voldoende kwaliteit (volgens wet- en regelgeving)	1.182	- - Draagvlakonderzoek Onderwijskundige kwaliteit gebouwen
Overige educatie	851	606	-245	Beleidsvrijheid	Ijkpunt verlagen: effectiever en efficiënter	606	

2. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Intensieve taak?	Omvang intensieve taak	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk	Bijzonderheden
Educatie	414	453	39		71			453	
Onderwijshuisvesting	254	222	-32	Nee	0	Idem andere gemeenten	Idem andere gemeenten	222	
Overige educatie	160	231	71	Ja	71	Bijzondere problematiek door aandachtsgroepen	Intensieve taak honoreren	231	

3. Totaalbeeld

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Nieuw ijkpunt	w.v. intensief	Nieuw -/oud
Educatie	Niet G4	2.163		
	G4	414	71	
Onderwijshuisvesting	Niet G4	1.312		
	G4	254	0	
Overige educatie	Niet G4	851		
	G4	160	71	

Cluster OEM / OZB (Alle bedragen in mln euro)

1. Alle gemeenten, excl. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk	Bijzonderheden
OEM / OZB	2.653	3.893	-1.240			-2.653	
OEM	-2.019	-2.567	-548	Gemeentelijk beleid	Geen aanpassing, want autonomie gemeenten	-2.019	OEM per inwoner
OZB	-634	-1.327	-692	Gemeentelijk beleid	Geen aanpassing, want autonomie gemeenten	-634	Rekentarief niet-woningen

2. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Intensieve taak?	Omvang intensieve taak	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk	Bijzonderheden
OEM / OZB	-492	-891	-399					-492	
OEM	-358	-464	-106	Nee		Idem overige gemeenten	Idem overige gemeenten	-358	
OZB	-134	-427	-293	Nee		Idem overige gemeenten	Idem overige gemeenten	-134	

3. Totaalbeeld

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Nieuw ijkpunt	w.v. intensief	Nieuw -/- oud
OEM / OZB	Niet G4	-2.653		0
	G4	-492		0
OEM	Niet G4	-2.019		0
	G4	-358		0
OZB	Niet G4	-634		0
	G4	-134		0

Cluster Riolering en reiniging (Alle bedragen in mln euro)

1. Alle gemeenten, excl. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk	Bijzonderheden
Riolering en reiniging	-360	-173	187			-360	
Riolering	-101	-43	58	Beleidsvrijheid	Geen aanpassing; gemeentelijke heffing mag kostendekkend	-101	Kleinere gemeenten
Reiniging	-260	-130	130	Beleidsvrijheid	Geen aanpassing; gemeentelijke heffing mag kostendekkend	-260	Grotere gemeenten

2. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Intensieve taak?	Omvang intensieve taak	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk	Bijzonderheden
Riolering en reiniging	-39	-19	19					-39	
Riolering	2	-2	-4	Nee		Idem overige gemeenten	Idem aan overige gemeenten	2	
Reiniging	-41	-17	24	Nee		Idem overige gemeenten	Idem aan overige gemeenten	-41	

3. Totaalbeeld

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Nieuw ijkpunt	w.v. intensief	Nieuw -/ - oud
Riolering en reiniging	Niet G4	-360		0
	G4	-39		0
Riolering	Niet G4	-101		0
	G4	2		0
Reiniging	Niet G4	-260		0
	G4	-41		0

Cluster Bevolkingszaken, bestuursorganen en algemene ondersteuning (Alle bedragen in mln euro)
1. Alle gemeenten, exci. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk	Bijzonderheden
BV, BO, AO	1.701	1.802	101			1.701	
Bevolkingszaken	216	288	72	Beleidsvrijheid	Geen aanpassing; effectiviteit en efficiency	216	
Bestuursorganen	533	562	29	Tijdelijke factoren: wachtgeld	Geen aanpassing; tijdelijke uitgaven	533	
Algemene ondersteuning	952	952	0		Geen aanpassing.	952	

2. G4

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Netto uitgave	Verschil	Intensieve taak?	Omvang intensieve taak	Oorzaak verschil	Beleidsmatige weging	Nieuw ijkpunt plausibel en redelijk	Bijzonderheden
BV, BO, AO	60	157	97					65	
Bevolkingszaken	41	97	56	Ja	5	Idem overige gemeenten Intensieve taak: naturalisatie en GBA	Idem overige gemeenten intensieve taak honoreren	46	Den Haag heeft bijzondere taak voor Nederlanders in het buitenland
Bestuursorganen	19	60	41	Nee		Autonomie (stadsdelen)	Niet honoreren, want autonomie en afschaffing stadsdelen	19	
Algemene ondersteuning				Nee			Idem overige gemeenten		

3. Totaalbeeld

(sub) cluster	Huidig ijkpunt	Nieuw ijkpunt	w.v. intensief	Nieuw -/ - oud
BV, BO, AO	1.701	1.701		0
Bevolkingszaken	G4	60	5	5
	Niet G4	216		0
Bestuursorganen	G4	41	5	5
	Niet G4	533	0	0
Algemene Ondersteuning	G4	19	0	0
		952	0	0

Onderzoek Periodiek Onderhoud Gemeentefonds

Overkoepelende notitie eerste fase

Concept Notitie

Cebeon/Regioplan, 5 september 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	10
2.5	Clustercombinaties, samenhangen en ketens	11
2.6	Decentralisatieuitkeringen	13
2.7	Relatie met andere inkomstenbronnen	13
2.8	Regeerakkoord en bestuursakkoord	15
2.9	Spelregels gemeentefonds	15
2.10	Onderzoeksjaren en dynamiek in uitgaven en inkomsten	15
2.11	Vier grote steden	16
3	Uitgaven- en verschillenanalyse	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Aandacht voor globaliteit en kostenoriëntatie	17
3.3	Stap 1: beschrijving per cluster van de taken, wettelijke achtergronden en aanpalende inkomstenstromen	19
3.4	Stap 2: samenstelling onderzoeksgemeenten en betrokkenheid gemeenten	19
3.5	Stap 3: Uitgavenanalyse: gebruik Iv3-gegevens en grootboeken; hercoderingen en achtergrondgegevens	21
3.6	Stap 4: Analyse achtergronden verschillen tussen (ontwikkelingen) lastenniveaus en ijkpunt gemeentefonds voor individuele en groepen van gemeenten	27
3.7	Voortgangsberichten en begeleidingscommissies onderzoek	28
4	Uitkomsten eerste fase	29
4.1	Inleiding	29
4.2	Volumes van lasten en baten in vergelijking met de ijkpuntcores gemeentefonds	29
4.3	Bevindingen per cluster voor de oordeelsvorming over de inrichting van de tweede fase van het onderzoek	34
4.4	Clusteroverstijgende bevindingen	55
	Bijlagen	59
	Clusteronderdelen	59
	Decentralisatieuitkeringen	62
	Checklist verschillenanalyse	70
	Steekproefgemeenten	72

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.

clustercombinaties

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

1. wegen en water
2. riolering en reiniging
3. ontspanning en groen
4. kunst en oudheid
5. vhsrv¹, milieu, economie en ontwikkeltaken (inclusief grondexploitatie)
6. werk en inkomen
7. educatie
8. zorg
9. openbare orde en veiligheid
10. bevolkingszaken, bestuursorganen
11. overige eigen middelen en onroerend zaakbelasting.

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

indeling rapportage

Deze rapportage bestaat uit de volgende onderdelen:

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

1. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

2 Opdracht en onderzoeksveld

2.1 Inleiding

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

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

2.2 Onderzoeksaspecten- en vragen

2.2.1 Onderzoeksaspecten

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

verdeling

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

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

volume per cluster

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

samenhang

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

opvangcapaciteit nieuwe ontwikkelingen

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

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

2.2.2 Onderzoeksvragen

Voor het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen relevant.

omschrijving taakgebied

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

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

in kaart brengen netto lasten

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

vergelijking netto lasten per cluster met ijkpuntscore gemeentefonds

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

achtergronden kostenverschillen

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

vaste bedrag G4

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

onderbouwing wenselijkheid en mogelijkheid aanpassing verdeling

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

toekomstbestendigheid (ook in verband met decentralisaties) en clusterindeling

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

keuzes voor de inrichting van fase 2

- benoem de door de opdrachtgever/begeleidingscommissie door te hakken knopen voor de inrichting van de 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 clusterafbakingsproblemen);
- de keuze van de steekproefgemeenten: relevante 'kostendrijvers' dienen voor verschillende typen gemeenten (ingedeeld naar structuurkenmerken) te worden geselecteerd (je kunt kostengegevens van

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

2.2.4 Aandachtspunten voor de beoordeling van het voorzieningenniveau

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

2.3 Twee fasen

Het onderzoek kent een tweetal fasen.

fase 1: taak- en uitgavenanalyse en verschillenanalyse

De eerste fase van het onderzoek bestaat uit:

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

fase 2: herijking en onderbrengen in verdeelstelsel

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

tussenfase

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

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

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

2.4 Volumeaspecten in relatie tot de beoordeling van de verdeling

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

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

aandachtspunten rond volumevragen per cluster

Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

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

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

2.5 Clustercombinaties, samenhangen en ketens

clustercombinaties

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat vanuit het 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 op het gebied van werk en inkomen, in het complex rond AWBZ, Wmo, Wvg, Wpg en de jeugdzorg, terreinen met een grote beleidsdynamiek en omvangrijke en complexe financieringsstromen en –relaties. Het onderzoek is gericht op het vormen van eerste beelden van de huidige situatie, met de blik vooruit naar de decentralisaties.

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

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

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

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

drie hoofdvormen

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

- de relatie tussen uitgaven voor voorzieningen en de eigen inkomsten van gemeenten, met als specifiek aandachtspunt de overgang van relatief ruime beschikbaarheid van eigen middelen naar een 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 middelenstromen vanuit de rijksoverheid, zoals de Awbz, waarbij voorzieningen die uit het gemeentefonds worden bekostigd effecten kunnen hebben op voorzieningen die geheel via andere middelenstromen worden gefinancierd.

aandacht voor ketens in de eerste fase van het onderzoek

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

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

2.6 Decentralisatieuitkeringen

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

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

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

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

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

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

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

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

2.7 Relatie met andere inkomstenbronnen

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

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

specifieke uitkeringen

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

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

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

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

leges en tarieven

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

OEM/OZB

In Overige eigen middelen (OEM) en via de OZB genereren gemeenten inkomsten waarmee bij de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden: met de OZB-inkomsten door middel van een inhoudingsmaatstaf³ en met de OEM door er van uit te gaan dat een bepaald percentage van de gemeentelijke lasten (gemiddeld ongeveer 4 à 5%) uit de OEM wordt bekostigd.

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

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

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

2.8 Regeerakkoord en bestuursakkoord

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

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

2.9 Spelregels gemeentefonds

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

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

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

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

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

2.10 Onderzoeksjaren en dynamiek in uitgaven en inkomsten

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

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

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

2.11 Vier grote steden

Ten aanzien van de vier grote steden (G4) 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 eigen vaste bedrag voor Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Door deze elementen reeds in een vroegtijdig stadium te onderkennen, kan hiermee in de verdere analyse zo goed als mogelijk rekening worden gehouden.

<<<<Aangezien het onderzoek bij de G4 nauwelijks 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 de aanpak van het onderzoek op hoofdlijnen beschreven. Daarbij worden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

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

3.2 Aandacht voor globaliteit en kostenoriëntatie

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

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

aandacht voor globale opbouw door beoordeling samenhang clusters

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

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

inzoomen op clusteronderdelen voor kostengeoriënteerde opbouw verdeelstelsel

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Stap 2: samenstelling onderzoeksgemeenten en betrokkenheid gemeenten

3.4.1 Samenstelling

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

Deze zijn onderverdeeld naar:

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

<<<<PM: G4 plus klankbordgroep>>>>

3.4.2 Steekproefgemeenten

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

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

- relevante structuurkenmerken: hierbij moet worden gedacht aan relevante structuurkenmerken die per cluster of clustercombinatie kunnen verschillen: bij fysieke clusters gaat het meer om fysieke kenmerken (mate van stedelijkheid/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.

voldoende spreiding kenmerken steekproefgemeenten over alle aspecten/clusters

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

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

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

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

3.4.3 Expertmeetings en regiodagen

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

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

Dit heeft plaatsgevonden tijdens zogenoemde expertmeetings en bij de regiodagen.

expertmeetings

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

regiodagen

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

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

3.5.1 Iv3-gegevens

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

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:

4. Iv3 staat voor 'Informatie voor derden'.

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

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

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

3.5.2 Opvragen gegevens op grootboekniveau, verwerking en terugkoppeling

De ervaring met de financiële administraties van gemeenten heeft geleerd dat het minder efficiënt is om bij gemeenten financiële gegevens op te vragen die aansluiten bij vooraf aangegeven (eenduidige) definities. In plaats daarvan zijn door de onderzoekers bij de gemeenten gegevens opgevraagd op gedetailleerd niveau. Naast de Iv3-codering betreft het daarbij met name gegevens op grootboekniveau of daarvan afgeleide indelingen (met uitsplitsingen van kosten naar taken/regelingen en naar economische categorieën) die gedetailleerdere informatie bevatten dan indelingen naar Iv3-functies.

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

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

3.5.3 Ondersteunende gegevens

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

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

3.5.4 Relevante onderzoeksjaren

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

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

3.5.5 Illustratie betekenis hercoderingen

Het netto-lastenniveau per steekproefgemeente wijkt (na hercodering) af van het netto-lastenniveau op basis van Iv3-gegevens van het CBS. Wanneer de absolute waarde van deze afwijkingen wordt opgeteld en gedeeld

door het totale aantal inwoners van de steekproefgemeenten, ontstaat het bedrag per inwoner dat gemiddeld per gemeente is gehercodeerd.

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

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

Cluster	ijkpunt totaal ex.G4 per inw	gemiddeld geher- codeerd bedrag per inw	groep 1	groep 2	groep 3	groep 4	totaal
			0-5% afwijking %	5-15% afwijking %	15-25% afwijking %	>25% 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 onderwijshuisvesting</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 minimabeleid</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%

Leesvoorbeeld: voor het cluster Bestuursorganen is de gemiddelde ijkpuntscore per inwoner 37 euro. Voor de steekproefgemeenten is er gemiddeld een bedrag van 10 euro per inwoner verschoven door hercoderingen.

Bij 13% van de gemeenten week het gehercodeerde bedrag minder dan 5% af van ten opzichte van de ijkpuntomvang; bij bijna de helft (48%) van de gemeenten week het gehercodeerde bedrag meer dan 25% af ten opzichte van de ijkpuntomvang.

toelichting van de belangrijkste hercoderingen per cluster

In algemene zin betreft het:

- substantiële bedragen voor toevoegingen en onttrekkingen aan reserves (fie 980);
- veel afwijkende boekingen van ondersteunende onderdelen/overhead (cluster algemene ondersteuning). In h et onderstaande wordt hier afzonderlijk op ingegaan;
- afwijkende boekingen /inzet DU's;
- inzet middelen participatiebudget op verschillende onderdelen.

Daarnaast zijn er voor uiteenlopende clusters voorbeelden te noemen:

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

(zoals 002 of in kostenverdeelstaten). Ook zijn er gemeenten die alle lasten van archivering (ook van het lopende archief) op functie 541 boeken;

- Maatschappelijke Zorg: lasten voor voorzieningen gehandicapten worden geboekt op functie 620 of 622, onder andere in de sfeer van uitvoeringslasten. Voor hulp bij het huishouden boeken gemeenten (onderdelen van) deze lasten op functie 620 of 652 (in plaats van 622), onder andere in de sfeer van uitvoeringslasten;
- Werk en Inkomen: toerekenen uitvoeringskosten aan de twee subclusters; toerekenen onderdelen kwijtschelding vanuit andere clusters (Reiniging en Riolering); afzonderen (uitvoerings)lasten van schuldhulpverlening van andere (uitvoerings)lasten van het cluster.
- Reiniging en Riolering: soms worden lasten of baten in de sfeer van Reiniging of Riolering deels verantwoord in de sfeer van wegen/straatreiniging (functie 210);
- VHROSV-FM: kosten voor gebiedsontwikkeling (binnen het cluster Vhrosv en in relatie tot andere clusters, waaronder met name OEM en Wegen en Water); kosten voor omgevingsbeheer van andere kosten; onderscheiden van kosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor milieu (respectievelijk bouwen en ruimtelijke ordening) van die voor andere vergunningen en toezichtsactiviteiten (met name bij gemeenten die integrale toezicht en handhaving doen: milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, APV en Drank- en Horecawet).

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

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

Een deel van de netto lasten op deze functies behoort tot het cluster algemene ondersteuning⁵, maar gemeenten boeken daarnaast ook allerlei andere inhoudelijke en administratieve lasten en baten op deze functies⁶, waarbij het tussen gemeenten om sterk uiteenlopende netto lastenniveaus kan gaan.

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

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

De werkwijze die daarbij wordt gehanteerd is dat lasten en baten voor andere clusters, die door gemeenten worden geboekt op functies die normaliter voor algemene ondersteuning worden gebruikt (zoals 002, 005, 922, 930, 940, 960 en 980)⁷, zoveel mogelijk rechtstreeks worden gehercodeerd naar het inhoudelijke cluster waarop deze wel betrekking hebben. Het betreft met name specifieke kosten, toevoegingen/onttrekkingen aan reserves en samenwerkingsverbanden die met gemeentelijke taken samenhangen. Daartoe zijn ook regelmatig aanvullende (specificerende) vragen aan steekproefgemeenten gesteld.

De bedragen die niet rechtstreeks aan inhoudelijke clusters zijn toebedeeld⁸ worden vergeleken met de ijkpuntsscore voor algemene ondersteuning. Het (positieve of negatieve) algemene verschil dat op deze wijze na de rechtstreekse hercoderingen resteert, wordt verdeeld naar rato van de ijkpuntsscores van de uitgavenclusters⁹.

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

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

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

8. Inclusief algemene reserves.

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

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

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

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

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

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

3.6.2 Inzoomen op relevante achtergronden bij afwijkingen

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

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

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

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

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

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

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

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

3.7 Voortgangsberichten en begeleidingscommissies onderzoek

Voor de verschillende clustercombinaties zijn afzonderlijke begeleidingscommissies ingesteld. Deze commissies zijn – naast vertegenwoordigers van de beheerders van het gemeentefonds (BZK en Financiën – met name samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken departementen, de VNG en de Rfv. Elk van de begeleidingscommissies heeft drie tot zes keer vergaderd over de voortgang en de tussentijdse resultaten van het onderzoek aan de hand van voortgangsberichten. Tijdens deze vergaderingen zijn alle stappen van het onderzoeksproces en de bevindingen van de eerste fase doorgesproken. Ook heeft er een schriftelijke terugkoppeling plaatsgevonden van de laatste bijgestelde versies van de voortgangsberichten na de regiodagen.

4 Uitkomsten eerste fase

4.1 Inleiding

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

Daarbij worden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

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

4.2 Volumes van lasten en baten in vergelijking met de 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 gemeentefonds¹⁰.

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).

10. Inclusief OEM-opslag.

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

cluster	ijkpunt totaal ex. G4 per inw	totale lasten niveau per inw	verschil per inw
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 lasten en de bijbehorende ijkpunten tussen de onderscheiden clusters varieert.

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

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

- samenhangen met nieuwe recente ontwikkelingen die aan het uitkristalliseren zijn (en dan zowel binnen als buiten het gemeentefonds, zoals ten aanzien van de decentralisatieuitkeringen, specifieke uitkeringen en nieuwe wettelijke regelingen, zoals de Wmo en de Wro);

- niet over de hele linie voor bepaalde typen gemeenten relevant zijn.

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

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

wet- en regelgeving en algemeen aanvaarde normen

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

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 2009) zien we de uitgaven groeien. Worden de middelen door gewijzigde economische omstandigheden krapper, 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 dit beleid anders invullen dan binnen het gemeentefonds wordt gehonoreerd. Aanzienlijke uitnames uit het gemeentefonds, gericht op de beperking van het minima- of armoedebeleid bij gemeenten, zijn niet samengegaan met lagere uitgaven door gemeenten.

Ook bij de voorgenomen bezuinigingen voor de komende jaren geven gemeenten aan dat dit beleidsveld daarbij niet vooraan staat.

maatschappelijke dynamiek

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

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

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

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

ontwikkeltaken

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

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

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

samenhangen en ketens

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

In het algemeen geldt dat voor de inrichting van fase 2 vooral de clusters relevant zijn waarvoor er vanuit een perspectief van maatschappelijke doelmatigheid sprake is van een bevolkingsgerichte dynamiek in combinatie met beoogde verschuivingen in het beleid. Belangrijke algemene bevinding is dat de gerichtheid op meer preventieve maatregelen aan het begin van een keten voordelen met zich brengt voor latere schakels in de keten die vaak duurdere maatregelen vereisen ('voorkomen is beter dan genezen').

Daarbij gaat het in het bijzonder om de volgende ketens en samenhangen:

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

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

wijze van financiering

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

kwaliteit van de voorzieningen

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

4.2.3 OZB en OEM en de uitgavenclusters

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

Tussen inwonergroottes varieert het gemiddelde netto batenniveau bij OEM¹¹ volgens de begrotingen 2010 relatief niet sterk tussen inwonergroottes 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 inwonergroottes. 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 gaat uiteraard ook gepaard met verschillen in het doen van uitgaven tussen kleinere en grotere gemeenten.

11. Exclusief economische zaken en grondexploitatie.

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

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

4.3.1 Inleiding

objectivering als basis voor bestuurlijke oordeelsvorming

De bevindingen van de eerste fase bestaan vooral uit het objectiveren van de belangrijkste ingrediënten die moeten worden meegewogen in de bestuurlijke oordeelsvorming over het 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 lasten en inkomsten

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

relevante uitgangspunten voor beoordeling

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

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

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

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

4.3.2 Bestuursorganen

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 wachtgeld).

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).

overig

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

4.3.3 Bevolkingszaken

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, aantal uitgiftelocaties, klanttevredenheid).

verdeling

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

overig

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

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 groottegroepen) met een extra verschil voor de kleinste, minst verstedelijkte gemeenten, waar er van oudsher relatief de meeste vrijwilligers waren. Het betreft hierbij een voortzetting van de trend die ook bij de laatste herijking in 2005 is waargenomen.

De lastenstijging is gekoppeld aan een verdere professionaliseringsslag die een hogere kwaliteit met zich brengt. Deze ontwikkeling is mede gebaseerd op eerder opgestelde leidraden/handreikingen en de maatschappelijke druk (mede als gevolg van een aantal rampen). De kwaliteitsverhoging wordt ook met de introductie van de Wet Veiligheidsregio's en gestimuleerde regionalisering naar Veiligheidsregio's nagestreefd.

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

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

verdeling

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

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

overig: afnemende zichtbaarheid kostenverschillen tussen typen gemeenten

De trend van een voortschrijdende regionalisering, mogelijk versterkt door het wetsvoorstel om de regionalisering van de gemeentelijke brandweerorganisaties verplicht te stellen, kan er toe leiden dat de zichtbaarheid van intergemeentelijke kostenverschillen steeds verder afneemt. De vraag hoe regio's de bijdragen aan inliggende gemeenten doorberekenen gaat dan steeds meer bepalen welke lastenverschillen er zichtbaar zijn

tussen individuele gemeenten en typen gemeenten. Wanneer de gehanteerde bijdrageregeling erg globaal is (bijvoorbeeld gelijke bijdragen per inwoner voor alle inliggende gemeenten, ongeacht hun verschillen in structuurkenmerken) en niet direct aansluit bij de werkelijke kostenverschillen tussen gemeenten, is er ook geen helder beeld van de feitelijke kostenverschillen tussen typen gemeenten meer voorhanden. Dat zal het volgen van de lastenontwikkelingen zowel door individuele gemeenten als in het kader van het POR bemoeilijken.

4.3.5 Overige openbare orde en veiligheid

volume

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

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

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

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

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

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

verdeling

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

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

zicht) uit zijn gefinancierd. Dit is ook voor de verdeling aan aandachtspunt, omdat grotere gemeenten nu nog relatief veel middelen uit aflopende DU's ontvangen.

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 is gebaseerd op een periode van 20 jaar, terwijl in de praktijk gemeenten schoolgebouwen afschrijven in 40 jaar. Dit betekent dat er in korte tijd relatief veel middelen zijn toegevoegd waarmee gemeenten de vervanging van hun oude schoolgebouwen voor voortgezet onderwijs kunnen financieren. Uitgaande van een periode van 40 jaar voor de vervanging van de bestaande voorraad van voor 1997, gaat het in 2010 om een bedrag van meerdere tientallen miljoenen euro's extra in de voeding van het gemeentefonds, waartegenover nog geen feitelijke lasten van gemeenten staan (deze komen pas in de toekomst);
- de marktrente is relatief laag, waardoor gemeenten mogelijk wat lagere rentelasten kennen dan in het verleden. Overigens wordt dit effect gemitigeerd doordat gemeenten gemiddeld met een hogere interne omslagrente (circa 4,5% in 2010) werken dan het niveau van de marktrente. Aandachtspunt is in hoeverre er wordt verwacht dat de rente op de kapitaalmarkt structureel weer gaat toenemen in de komende periode.

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

Dit blijkt zowel uit afzonderlijk een onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW waarin de feitelijke kwaliteitstoestand van schoolgebouwen in een aantal steekproefgemeenten is onderzocht¹², 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.

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

verdeling

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

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

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

Voor de tweede fase verdient het aanbeveling om bij herijking van dit cluster de ketenrelatie met andere clusters van 'jeugdbeleid' te leggen. Het vroegtijdig voorkomen van problemen bij jongeren door achterstanden in de sfeer van onderwijs te voorkomen, kan op latere leeftijd extra lasten op andere taakgebieden voorkomen (zorg/veiligheid).

verdeling

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

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

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

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

4.3.8 Groen en ontspanning

volume

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

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

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

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

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

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

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

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

- overige recreatie: vooral bestaande uit de kosten van speeltuinen en/of speeltuinverenigingen en mediabeleid. Daarbij geven de kleinere (niet centrum) gemeenten iets meer uit dan de grotere.

verdeling

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

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

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

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

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.

Het betreft clusters met relatief veel beleidsruimte voor gemeenten.

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

- kunstaccommodaties (inclusief gezelschappen). Hier worden de lasten vooral bepaald door keuzes ten aanzien van omvang en programmering van theaters. Vanaf 50.000 inwoners zit bijna geen enkele gemeente meer op het niveau van de 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 binnen de cultuurconvenanten. De bijdrage per inwoner is gemiddeld 3 euro in de G4 gemeenten en gemiddeld 4 euro in gemeenten die buiten deze

groep vallen, maar wel deelnemen aan de cultuurconvenanten. Er zijn daarbij niet G5-gemeenten die vergelijkbare bedragen aan kunst (en oudheid) uitgeven als de G5 gemeenten.

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

- musea: bij gemeenten boven 50.000 inwoners is het uitgavniveau duidelijk boven de clusteruitkering komen te liggen (daaronder relatief minder). Daarbij is er wel een relatie met historische kern, maar zijn er ook gemeenten zonder zo'n kern die aan oudheid uitgeven. De keuzemogelijkheden zijn vergelijkbaar met die bij theaters. Bij musea voor moderne kunst is er meer sprake van een relatie met Kunst dan met Oudheid;
- monumenten: er is sprake van bestuurslasten, mede onder invloed van de overdracht van taken aan gemeenten. Daarbij gaat het om enige euro's per inwoner. Een deel van de lasten heeft betrekking op restauratie aan allerlei typen gebouwen (kerken, molens, kastelen, industriële panden). Voor zover er een relatie is met stedelijke vernieuwing is er een samenhang met het cluster vhsrv, 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 uitgavniveau als uitgangspunt wordt genomen dan zou het honoreren van de grotere omvang leiden tot een herverdeling van middelen binnen het gemeentefonds richting grotere gemeenten, omdat de score van deze gemeenten op het ijkpunt relatief (per inwoner) veel hoger is dan bij kleinere gemeenten.

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

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

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

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

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

overig: onderdelen oudheid in combinatie met diverse andere clusters bezien

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

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

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

4.3.10 Overig Werk en inkomen

volume: toegenomen uitkeringslasten uit algemene middelen

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

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

algemene uitkering gemeentefonds onderdeel van totale keten Overig werk en inkomen

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

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

- de specifieke uitkering voor inkomen is in principe bedoeld voor uitkeringslasten;
- uit de specifieke uitkering voor werk kunnen uitvoeringskosten worden betaald voor zover het gaat om 'uitbesteed werk'. Eigen uitvoeringskosten van gemeenten mogen niet ten laste van de specifieke uitkering 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 gemeentefonds: 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 hiertussen is bijna even groot (ongeveer 80%) als gemeenten voor uitvoeringskosten uit het gemeentefonds ontvangen. Dit betekent dat de middelen voor de bekostiging van de uitvoeringslasten van een gemeente moet worden ingezet voor uitkeringslasten (i.c. het dekken van de uitkeringslasten die niet uit de specifieke uitkering kunnen worden gedekt). 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 schaaffecten op grond van hun kleine omvang kunnen vermijden door samenwerking blijkt uit de vergelijking van de uitvoeringskosten van gemeenten die wel en niet samenwerken.

4.3.11 Minimabeleid

volume

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

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

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

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

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

De volgende factoren zijn als verklaring voor lastenverschillen gevonden:

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

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

De volgende factoren zijn van belang voor deze lastenverschillen:

- gemeenten verschillen onderling in de gehanteerde normen voor schuldhulpverlening (100-120% van het wettelijk minimumloon);

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

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

verdeling

De lasten voor bijzondere bijstand en schuldhulpverlening zien we zowel oplopen in relatie tot het aandeel lage inkomens binnen de bevolking als met het relatieve aandeel 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 (inclusief openbare gezondheidszorg). Na hercodering van begrotingsgegevens van steekproefgemeenten ligt dit beeld genuanceerder: door hogere lasten is het verschil met de ijkpunten mogelijk beperkter. Het beeld van de netto lasten is echter nog niet voor alle gemeenten duidelijk vanuit gegevens over met name (tijdelijke) 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.

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

verdeling

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

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

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

- jeugdzorg die worden overgeheveld naar een (andere) decentralisatie-uitkering. Hoewel de verdeling van deze middelen iets later in de tijd aan de orde is, dient waar mogelijk hierop te worden geanticipeerd bij de herijking en herinrichting van het cluster Maatschappelijke zorg (inclusief begeleiding).

overig

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

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

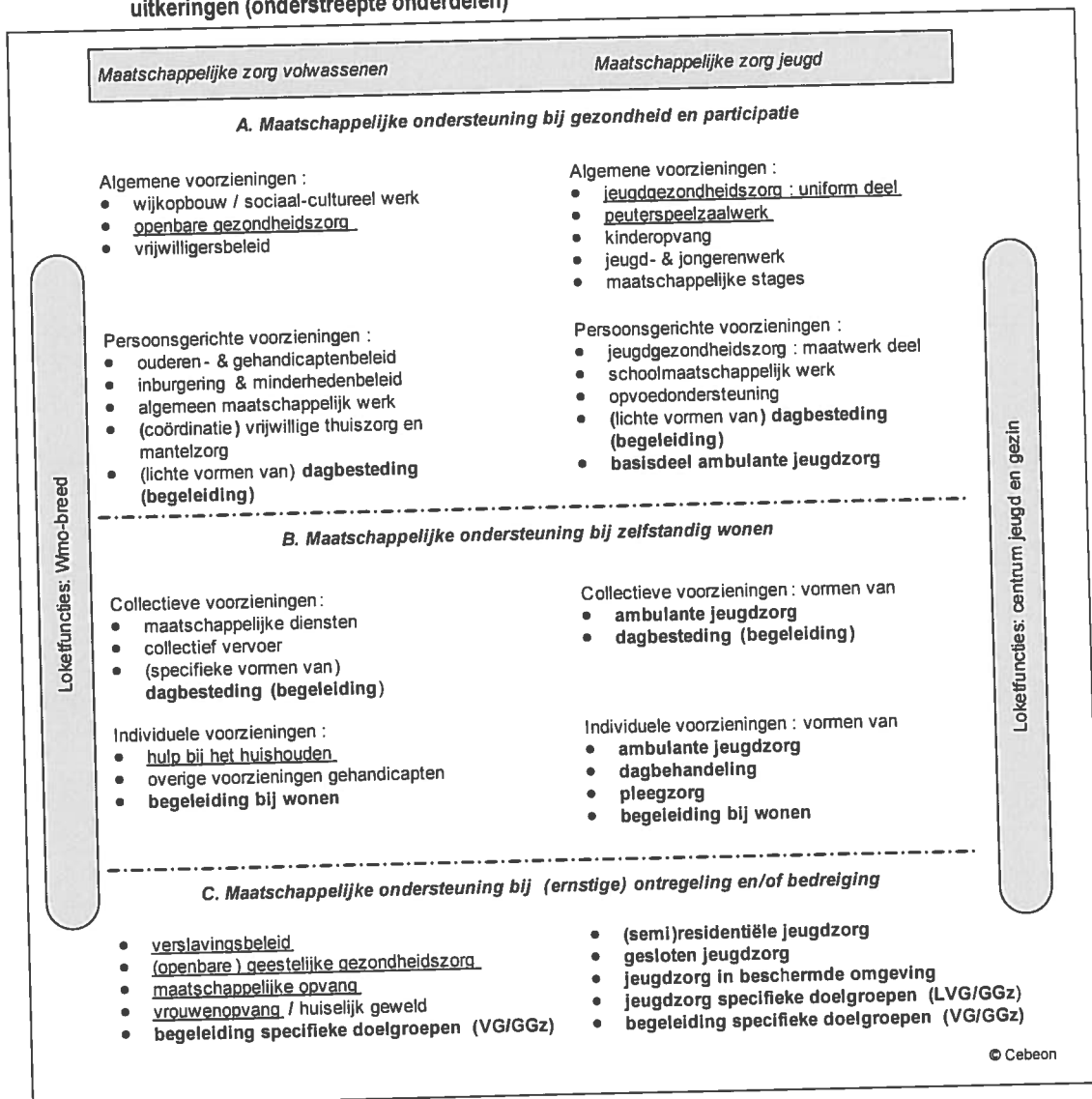
De herziene clusterindeling biedt aanknopingspunten voor het monitoren van de beoogde effecten van de ‘kanteling’ binnen het cluster Maatschappelijke zorg (verschuiving van individuele voorzieningen naar meer collectieve en preventieve inzet, waarbij gemeenten op termijn mogelijke lastenbesparingen verwachten).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

voorstel nieuwe clusterindeling

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

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

Schema Fout! Opmaakprofiel niet gedefinieerd..1. Cluster Maatschappelijke zorg na decentralisatie van begeleiding en jeugdzorg (vette onderdelen) alsmede integratie van integratie- of decentralisatie-uitkeringen (onderstreepte onderdelen)



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

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

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 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 kostendeckendheid). Aandachtspunt hierbij is dat dergelijke kostenverschillen voor het bestaande bebouwde gebied inmiddels een feit zijn. De vraag kan worden opgeworpen of een dergelijke compensatie in dezelfde mate voor nieuw te bebouwen gebieden moet gelden (gemeenten met een goede/minder slechte bodem betalen dan in feite de extra kosten voor gemeenten met een slappe bodem).

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;
- aanbevolen wordt om de ontwikkelingen in de clusters VHROSV en Wegen/Water (alsmede grondexploitatie) in samenhang verder te verdiepen rond de gemeentelijke activiteiten in het kader van gebiedsontwikkelingen (in brede zin), omdat hier sprake is van samenhangende typen uitgaven in grote projecten en complexe financieringsstromen (inclusief middelen uit grondexploitatie, (algemene) reserves/fondsen, specifieke geldstromen (BDU, ISV) en algemene middelen). Voor een nadere duiding van de onderwerpen gebiedsontwikkeling en grondexploitatie zie paragraaf 4.3.17.

verdeling (exclusief gebiedsontwikkeling)

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

Voor de verdeling levert dit de volgende aandachtspunten op.

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

digitalisering van de ruimtelijke plannen, waaronder de bestemmingsplannen. Vanaf 1 januari 2010 is de digitalisering van nieuwe ruimtelijke plannen verplicht.

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

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

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

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

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

Nadere inspectie van de uitgaven leert dat deze hogere uitgaven verband houden met de kosten voor toezicht en handhaving en niet met (hogere) kosten voor vergunningverlening (waaronder de bouwvergunning) of met lagere inkomsten uit leges. Hier is een duidelijk 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 gemiddeld minder uit dan de bijbehorende ijkpuntsscore van het gemeentefonds.

verdeling

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

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

- de spreiding van de (zwaardere) inrichtingen over gemeenten. Er is gebleken dat de (noodzakelijke) lasten tussen gemeenten variëren, naarmate ze relatief meer zwaardere inrichtingen in hun gemeentegrenzen hebben en de daarmee verbonden toezichts- en handhavingstaken. De huidige verdeelmaatstaven binnen het gemeentefonds sluiten hier niet bij aan. Probleem is dat er op dit moment geen landelijk inrichtingenbestand voor gemeenten is (voor provincies wel);
- het al dan niet onderdeel zijn van samenwerkingsverbanden (regionale milieudiensten): samenwerkende gemeenten geven vaker minder uit dan het ijkpunt; solitair opererende gemeenten geven vaker meer uit dan het ijkpunt. Een geringer schaaffect 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. 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 aanwezigheid van relevante projecten. Er zijn belangrijke signalen dat inkomsten sterk onder druk staan op grond van de ontwikkeling van de economie in de afgelopen jaren.

De uitkomsten van een grondexploitatie zijn moeilijk vooraf te voorspellen en zijn risicovol: in goede tijden kunnen opbrengsten worden 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 ten opzichte van de beschikbare (specifieke) inkomstenbronnen voor stedelijke vernieuwing, maar dat andere aanzienlijk extra lasten kennen die uit de algemene middelen worden bekostigd.

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

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

Voorts wordt stedelijke vernieuwing steeds meer ingevuld vanuit sociale overwegingen, hetgeen we terugvinden in uitgaven van gemeenten voor wijkgericht werken, wijkactieplannen, leefbaarheidsplannen, bewonersparticipatie e.d. Dit soort ontwikkelingen wordt vanuit verschillende beleids invalshoeken gestimuleerd (waaronder de Wmo; het bevorderen van wonen en zorg op maat; bevorderen veiligheid) en heeft een relatie

met verschillende clusters van het gemeentefonds. Naast VHROSV gaat het vooral om de clusters Zorg (sociale invalshoek), OOV (veiligheid) en Wegen/water/groen (openbare ruimte).

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

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

4.3.18 Economisch beleid

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

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

4.3.19 OEM en OZB

De huidige gemiddelde niveaus van OZB en OEM¹³ sluiten niet aan bij de volumes waarop de werking van het gemeentefonds op dit moment is afgestemd.

De belangrijkste gevonden achtergronden hierbij zijn:

- de netto baten bij zowel OEM als OZB liggen gemiddeld substantieel boven de huidige ijkpunten OEM en OZB;
- tussen 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;

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

- het niveau van de baten uit OEM lijkt nog niet uitgekristalliseerd in verband met de hoge inkomsten uit de verkoop van aandelen uit nutsbedrijven. Een goed beeld hierover is nog niet te verkrijgen. In de rekeningen 2009 worden substantieel hogere inkomsten aangetroffen door de eenmalige verkoopbedragen uit nutsbedrijven. De structurele effecten hiervan op de netto baten bij OEM zijn in de begrotingen nog niet altijd uitgekristalliseerd. Uit een verkenning rond de mogelijke structurele impact van de verkoop van aandelen uit nutsbedrijven blijkt dat er grote verschillen tussen individuele gemeenten kunnen optreden: voor bepaalde individuele gemeenten kan het structurele bedrag oplopen tot 80 à 90 euro per inwoner, terwijl gemeenten dergelijke aandelen niet bezaten of al veel eerder hadden verkocht, geen of veel geringere structurele inkomstencapaciteit op grond hiervan hebben.

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

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

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

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

4.4 Clusteroverstijgende bevindingen

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

4.4.1 Krimp, groei en stedelijke vernieuwing

krimp

Voor 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.

groei

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

stedelijke vernieuwing

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

4.4.2 Regionale problematiek

In verschillende clusters is de relevantie van een regionale dimensie duidelijk naar voren gekomen. Dit heeft deels te maken met de schaal waarop beleidsvragen spelen, zoals bij Economisch beleid, RO/structuurplanning, OEM/grondexploitatie en Wegen en water. Daarnaast zien we dat voorzieningen uit gemeenten in elkaars nabijheid een complementaire functie kunnen hebben, zoals de groenvoorzieningen uit kleinere (rand-) gemeenten en sportaccommodaties in grotere (centrum-)gemeenten. In weer andere gemeenten is de doelmatige organisatie van voorzieningen het leidende principe voor regionale samenwerking en afstemming, hetzij gestimuleerd door andere overheden (zoals bij brandweer en rampenbestrijding in het cluster OOV en de RMC's in het subcluster Overige educatie), hetzij door initiatieven van gemeenten (zoals bij Fysiek Milieu, Werk en inkomen of Maatschappelijke zorg).

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

4.4.3 Ontwikkeling en beheer

Ontwikkeltaken spelen vooral een rol bij de fysieke clusters Vhrosv, Wegen en water en Grondexploitatie. De ontwikkeltaken, die in de afgelopen jaren mede in het teken van sociale vraagstukken worden geplaatst, brengen hoge netto lasten met zich mee voor rekening van de algemene uitkering en in aanvulling op de ISV-

uitkering, die na 2014 vervalt. De grote financiële en inhoudelijke betekenis van de ontwikkeltaken vraagt om verder onderzoek naar hun positionering in en ten opzichte van de verschillende clusters en de samenhang met andere gemeentelijke beleidsvragen (zie ook 4.4.4 Ketens en samenhangen).

4.4.4 Ketens en samenhangen

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

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

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

De betekenis van ketens en samenhangen komt het meest uitgesproken tot uitdrukking in de context van de ontwikkelingen rond Maatschappelijke zorg, waar ze hebben geleid tot een opzet voor een nieuwe clusterindeling in relatie tot de decentralisaties van begeleiding en jeugdzorg. Ook voor werk en inkomen is de samenhang tussen (financiering van) uitvoeringslasten en uitkerings- en participatielasten zodanig dat ze op gemeentelijk niveau niet als gescheiden bronnen kunnen worden gezien. Door ze in samenhang te monitoren en te analyseren, ontstaan betere mogelijkheden voor het volgen van relevante ontwikkelingen en uiteindelijk ook voor keuzes in beleid.

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

4.4.5 Clusterindeling en onderhoud lv3

oov

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

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

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

onderwijshuisvesting en overige educatie

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

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

kunst en oudheid

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

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

maatschappelijke zorg

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

gebiedsontwikkeling/herstructurering

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

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

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

Iv3/DU's

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

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

Bijlagen

Clusteronderdelen

inleiding

Een overzicht van de onderscheiden clusteronderdelen wordt in onderstaande tabel gepresenteerd. De eerder toegelichte indeling in clustercombinaties (op basis van gemeenschappelijke structuurachtergronden) wordt voor de analyse van kostenbepalende achtergronden verder gedifferentieerd in een aantal subclusters en onderdelen¹⁴. Hiermee wordt bereikt dat een zo helder mogelijk beeld ontstaat van oorzaken en achtergronden (kostendrijvers) en kosten.

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

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

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

<i>clusters en subclusters</i>	<i>te onderscheiden onderdelen</i>
Werk en Inkomen en Minimabeleid	uitvoeringslasten overig Werk en Inkomen (uitkeringslasten en uitbestede uitvoeringskosten voor reïntegratie) WSW bijzondere bijstand categorale bijzondere bijstand schuldhulpverlening kwijtschelding overig minimabeleid
Maatschappelijke Zorg	Hbh/Wvg overige maatschappelijke zorg (incl. gezondheidszorg) voor verdere uitsplitsingen zie ook nieuwe clusterindeling
Wegen en water	aanleg/onderhoud wegen, incl. civiele kunstwerken openbare verlichting straatreiniging gladheidbestrijding verkeersmaatregelen te land parkeren (incl. inkomsten parkeren) openbaar vervoer, zeehavens, luchtvaart watergerelateerde onderdelen
Reiniging en Riolering	afvalverwijdering en -verwerking baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing lasten riolering en waterzuivering baten gecombineerde rioolheffing overige uitgaven/inkomsten
VHROSV, Fysiek milieu, Grondexploitatie en Economisch beleid	ruimtelijke ordening wonen gebiedsontwikkeling omgevingsbeheer VHROSV omgevingsbeheer Fysiek Milieu overig milieu grondexploitatie economisch beleid
Oem en OZB	baten uit vermogen/beleggingen/financiering baten uit lokale belastingen (excl. OZB) OZB

Decentralisatieuitkeringen

vooraf

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

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

In bepaalde gevallen kunnen IU's/DU's betrekking hebben op meerdere clusters. Dan is aangegeven welk deel ervan bij elk cluster wordt meegenomen¹⁵.

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

Deze lijst is zowel met de opdrachtgever als de VNG kortgesloten voor de zomer van 2011.¹⁶

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.

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

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

BEVOLKINGSZAKEN

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID; subijkpunt brandweer en rampenbestrijding

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID; subijkpunt overige openbare orde en veiligheid

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

- 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; voornamelijk beperkte groep gemeenten; tegenboeken 1/3 deel op veiligheid (en 2/3 deel MZoverig) overigens ook mogelijke relatie met wegen/vhro (o.a. schoonmaakdag en tegengaan fysieke verloedering).

WEGEN en WATER

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

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

EDUCATIE; subijpunt onderwijshuisvesting

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

EDUCATIE; subijpunt overige educatie

meenemen in ijkpunt

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

tegenboeken als taakgerelateerde baten

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

KUNST EN ONTSPANNING; subonderdeel KUNST

meenemen in ijkpunt

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

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

KUNST EN ONTSPANNING; subonderdeel ontspanning

meenemen in ijkpunt

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

tegenboeken als taakgerelateerde baten

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

OUDHEID

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

GROEN

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

WERK EN INKOMEN; subijkpunt minimabeleid

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

WERK EN INKOMEN; subijkpunt overig werk en inkomen

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

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

MAATSCHAPPELIJKE ZORG; subijkpunt HbH

meenemen in ijkpunt

- IU Wmo: onderdeel HbH, inclusief uitvoeringslasten.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

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

MAATSCHAPPELIJKE ZORG; subijkpunt Wvg

meenemen in ijkpunt

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

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

MAATSCHAPPELIJKE ZORG; subijkpunt overige maatschappelijke zorg

meenemen in ijkpunt

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

tegenboeken als taakgerelateerde baten

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

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

REINIGING

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

RIOLERING

meenemen in ijkpunt

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

tegenboeken als taakgerelateerde baten

n.v.t.

FYSIEK MILIEU

meenemen in ijkpunt

n.v.t.

tegenboeken als taakgerelateerde baten

- SLOK (Regeling Stimulering Lokale 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 vhrosv (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

- suppletiereregeling OZB.

Checklist verschillenanalyse

hanteren checklist clusterspecifieke aandachtspunten

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

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

meer algemeen

- ontwikkelingen in relevante wet- en regelgeving;
- andere relevante recente ontwikkelingen (bijv. regelgeving, kostenontwikkelingen, samenwerkingsvormen);
- relevante onderdelen van een cluster met een mogelijke 'eigen' dynamiek die niet aansluit bij die van het hele cluster;
- een algemene karakterisering van het type uitgaven (apparaatslasten, subsidies, kapitaallasten e.d.) naar de mate van 'hardheid' van de uitgaven (meer verplicht karakter) of zachtheid (veel keuzevrijheden);
- mogelijke relaties met onderdelen in andere clusters (uitwisseling/samenhang). In hoeverre hangen verschillen samen met ketens van voorzieningen, die elkaar deels kunnen compenseren (van preventie tot zorg; van uitvoeringskosten voor maatschappelijke activering tot uitkeringslasten)?
- in hoeverre gaan afwijkingen samen met verschillen in geleverde output, prestaties en kwaliteit? Wordt dit door de desbetreffende gemeenten 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 grondexploitaties 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 lv3) die tot codeerproblemen kunnen leiden;
- nadere toerekening vanuit gemeentelijke samenwerking/regionalisering/uitbesteding;
- verschillen in gehanteerde rentepercentages/afschrijvingsmethodes/termijnen.

Steekproefgemeenten

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

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

Tabel 0.1. Meewerkende steekproefgemeenten (N=123)

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

gemeente

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

gemeente

Wunseradiel

Zaanstad

Zandvoort

Zeist

Zoetermeer

Zutphen

Zwolle

Van: [redacted]
Verzonden: zondag 7 augustus 2011 15:16
Aan: [redacted]
CC: [redacted]
Onderwerp: stukken voor overleg met Donner en Weekers over Gemeentefonds
Bijlagen: brief gemeentefinancien dd 8 aug versie dgBK.doc; Nota bij brief verdeling gemeentefonds versie dgBK.docx; geannoteerde agenda versie dgBK.docx

Sent with Good (www.good.com)

-----Original Message-----

From: [redacted] [mailto:[redacted]]
Sent: Sunday, August 07, 2011 03:03 PM W. Europe Standard Time
To: [redacted]
Subject: stukken voor overleg met Donner en Weekers over Gemeentefonds

Hallo [redacted]

Zo in de laatste uren van je zomervakantie, kom ik al met werk aanzetten. Maar wel interessante materie; de verdeling van het gemeentefonds!

Aanstaande woensdag praten we met MinBZK en StsFIN over de concept-brief met conclusies en vervolg n.a.v. de 1e fase van de POR-onderzoeken. Het idee is om de twee inhoudelijke hoofdlijnen van de brief - mate van transparantie en innovatie - met de bewindspersonen te bespreken. Dit zijn de bespreekpunten die volgen na goede intensieve overleggen in een constructieve sfeer tussen FIN ([redacted] [redacted] en ook met [redacted] en BZK [redacted] [redacted] [redacted] en ook [redacted] en [redacted]). Na het gesprek van woensdag as willen we de komende weken laagambtelijk proeven wat de reacties zijn op de voorlopige conclusies. De bestuurlijke weging kunnen de minister en stass vervolgens begin september maken, waarna de brief voor officieel advies uitkan.

Het streven is om bijgevoegde stukken morgenavond in de tas van de minister te hebben, zodat hij nog een dag leestijd heeft. Dit maakt jouw reactietijd erg kort, vandaar mijn mail nu. Dit biedt je iets meer ruimte om evt. te reageren. Ook licht ik, desgewenst, morgen graag de stukken toe.

NB In je agenda hebben we dinsdag een vooroverleg.

Tot morgen,

[redacted]

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

departementen, VNG, G4 en RFV

OBD
BFV

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

[REDACTED]

[REDACTED]@minbzk.nl

Datum 5 augustus 2011

Betreft Verdeling gemeentefonds en aantal andere aspecten
gemeentefinanciën

Bijlagen

1

1. Aanleiding en doel brief

Sinds 1997 is het huidige systeem voor de gemeentefinanciën praktijk. Het is nu voor het eerst tijd voor groot onderhoud, zodat het systeem de komende ca 10 jaar zijn waarde wederom kan bewijzen. Een aantal redenen ligt ten grondslag aan de keuze voor dit groot onderhoud. Ten eerste zijn de gemeentelijke uitgaven sinds enkele jaren hoger dan het genormeerde bedrag, zijn de feitelijke inkomsten uit OZB en OEM hoger dan de norminkomsten en zijn er niet beoogde verschillen tussen gemeentegroepen. Ten tweede vergen de economische crisis in combinatie met de aanstaande bestuurlijk en financieel uitdagende decentralisaties veel van het Rijk, maar vooral van de gemeenten. Het advies van de RFV om het vaste bedrag aan de G4 op noodzaak te onderzoeken is een andere reden. Ten vierde adviseert de commissie Doctors van Leeuwen om te komen met een explicietere en constante visie op de Financiële verhoudingen en, daaruit volgend, de herijking van het (onderhoud)systeem van de gemeentefinanciën. In deze brief herijk ik het huidige verdeelsysteem voor het gemeentefonds inclusief het onderhoud en enkele andere aspecten van de gemeentefinanciën. De visie op de Financiële verhoudingen, ook voor de provincies, neem ik de komende tijd samen met de RFV ter hand. De RFV is voornemens in oktober haar visie op de Financiële verhoudingen uit te brengen.

Als systeemverantwoordelijke voor de interbestuurlijke financiële verhoudingen sta ik jaarlijks, samen met medefondsbeheerder de minister van Financiën, voor de opgave het Gemeentefonds van ca. 21 mld incl. een normbedrag van nu ca. 3 mld aan eigen gemeentelijke inkomsten adequaat te verdelen volgens een (onderhoud)systeem. Met dit geld staan de gemeenten voor complexe en essentiële maatschappelijke opgaven, die volgen uit wet- en regelgeving van het rijk en autonome keuzes van gemeenten. Het (onderhoud)systeem inclusief afwegingskader heeft vooral meerwaarde als er draagvlak en vertrouwen is. Dit geldt zeker in de huidige tijd van schaarste; waarin niet alle wensen kunnen worden vervuld en moet worden gekozen. Welke uitgaven zijn noodzakelijk voor (een aantal) gemeenten, ook ten laste van andere gemeenten? Zijn de eisen aan een maatschappelijke opgave de extra kosten ten laste van andere opgaven waard? Daarom heb ik het afwegingskader geëxpliciteerd in deze brief.

Tevens zijn de bevindingen van het onderzoek naar het uitgavenpatroon van de gemeenten, als basis voor de verdeling, in een transparant en interactief proces besproken met alle relevante partijen..

Datum
5 augustus 2011

In deze brief heb ik, na weging van de onderzoeksbevindingen en interbestuurlijke consultatie, de conclusies en vervolgstappen opgenomen. De normeringssystematiek en omvang van het gemeentefonds staat, conform interbestuurlijke afspraak, nu niet ter discussie.

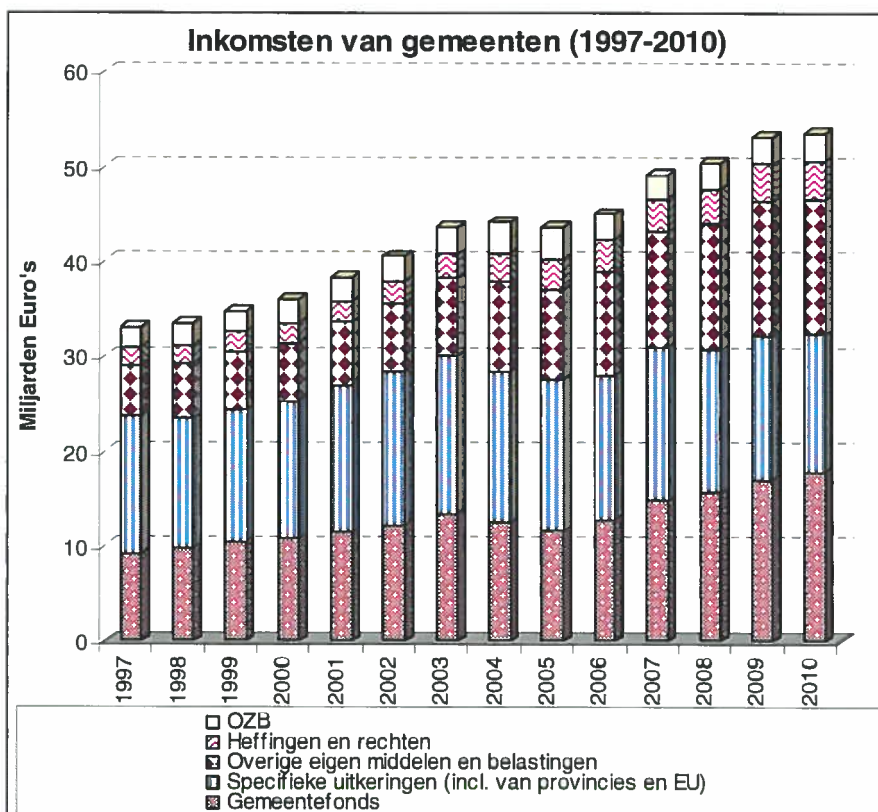
2. Leeswijzer

In deze brief is het huidige systeem voor de financiële verhouding de basis voor een adequate verdeling van het gemeentefonds. In bijlage 2 is het systeem in schematische vorm weergegeven. De verdeelsystematiek wordt beschreven in paragraaf 3. Om deze systematiek toe te passen, is een afwegingskader voor de verdeling van het gemeentefonds noodzakelijk. Dit wordt uiteengezet in paragraaf 4. Dit afwegingskader is toegepast op de resultaten van het onderzoek naar de gemeentelijke uitgaven, dat voor deze herverdelingsoperatie is uitgevoerd door de onderzoekscombinatie Cebeon-Regioplan (bijlage 1). De uitkomsten van dit onderzoek geven soms aanleiding tot nader onderzoek of tot herverdeling van een cluster. Deze conclusies staan in paragraaf 5. Uit het onderzoek van Cebeon-Regioplan zijn ook bevindingen naar voren gekomen die geen directe betrekking hebben op de verdeling van het gemeentefonds, maar wel aanleiding geven tot acties van de fondsbeheerders. Deze zijn verwoord in paragraaf 6. De adviezen van VNG en RFV op de conclusies en resultaten incl. de weging van deze reacties zijn verwoord in paragraaf 7. Tevens is in deze paragraaf het interactieve totstandkomingproces toegelicht. De brief besluit ik met een vooruitblik op de langere termijn.

3. Principes van de gemeentefinanciën

De inkomstenbronnen van gemeenten zijn globaal te onderscheiden in drie categorieën:

1. Eigen inkomsten, zijnde belastingen, heffingen en overige eigen inkomsten
2. Gemeentefonds (ca. 21 mld. incl. 3 mld. aan norminkomsten)
3. Specifieke uitkeringen en subsidies van o.a. Europa. Specifieke uitkeringen zijn bestemd voor een bepaald doel en kostendekkend, tenzij vooraf anders is bepaald.



Datum
5 augustus 2011

Bron: CBS, bewerking BZK
PM toelichting op en check cijfers

Gemeenten kunnen met het gemeentefonds en de eigen inkomsten een gezonde financiële huishouding creëren en behouden. Evenals de belastingen zijn de middelen uit het gemeentefonds (in tegenstelling tot specifieke uitkeringen) algemene middelen en daardoor vrij besteedbaar. Gemeenten hebben zo de ruimte om deze middelen efficiënt en effectief in te zetten voor het openbaar bestuur. Door de omvang van de algemene uitkering en de buffer van het belastinggebied kunnen gemeenten (tijdelijke) financiële tegenvallers voor een taak opvangen met financiële voordelen in ander jaar voor deze taak of voor andere taken. Het kan echter zo zijn dat redelijkerwijs niet kan worden verwacht, dat gemeenten de financiële effecten voor een taak vanwege de omvang zelf opvangen. Ook kan het voorkomen dat de financiële voordelen zo omvangrijk zijn dat de bestemming van deze publieke middelen door het rijk een heroverweging verdient. In deze gevallen worden de financiële gevolgen van die taak door het beleidsdepartement wederom in kaart gebracht en de bekostigingswijze bezien. De financiële effecten worden zichtbaar door de jaarlijkse onderhoudscyclus.

Gemeenten staan voor twee typen van verantwoordelijkheden; medebewind en autonomie. De eerste categorie volgt uit wet- en regelgeving. Hierbij verschilt de mate waarin gemeenten ruimte hebben om in te spelen op de lokale situatie in aantal, aard en kwaliteit van voorzieningen en de wijze van uitvoering van de taken. De andere groep van verantwoordelijkheden, de gemeentelijke initiatieven (autonomie), is gebaseerd op de waardering door de maatschappij en de interbestuurlijke weging daarvan. Deze gemeentelijke opgaven ontstaan aldus van onderop; de kracht van het lokale bestuur als bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat. Het efficiënt en effectief inzetten van de middelen vergt dat gemeenten voldoende beleidsruimte

hebben om in te kunnen spelen op de lokale situatie. Dit geldt enerzijds voor de efficiënte en effectieve uitvoering van de taken, met zoveel mogelijk ruimte om taken in samenhang (in een keten) te kunnen uitvoeren en het resultaat voor de maatschappij te optimaliseren. Tevens kunnen gemeenten het beste inschatten aan welke voorzieningen met welke kwaliteit behoefte is.

Datum
5 augustus 2011

Om te zorgen dat elke gemeente het juiste bedrag uit het gemeentefonds ontvangt, wordt voor de verdeling van het gemeentefonds aangesloten bij de kosten die gemeenten moeten maken om invulling te kunnen geven aan hun maatschappelijke opgaven en de samenhang tussen deze opgaven. Dat is het principe van kostenoriëntatie. Daarbij wordt rekening gehouden met de onbeïnvloedbare structuurkenmerken van gemeenten en de mogelijkheid van gemeenten om eigen inkomsten te genereren (cf. art. 7 van de Financiële verhoudingswet (Fvw)). Hiermee hebben dezelfde typen gemeenten een gelijkwaardige startpositie om hun maatschappelijke opgaven te realiseren. Daarbij wordt een globaal verdeelstelsel gehanteerd; alleen kostenverschillen tussen gemeenten met een groot effect worden verevend. De kostenverschillen met een financieel klein effect kunnen gemeenten opvangen binnen de uitkering uit het gemeentefonds en de eigen inkomsten.

Om recht te doen aan het principe van kostenoriëntatie, wordt door de fondsbeheerders een uitspraak gedaan over de kosten die gemeenten moeten maken om aan hun maatschappelijke opgaven te voldoen. Daarvoor is inzicht noodzakelijk in de taken van gemeenten, de samenhang tussen taken en de kosten die bij deze taken horen. Voor de verdeling is het gemeentefonds opgesplitst in diverse clusters. Elk cluster heeft betrekking op een of meerdere samenhangende maatschappelijke opgaven voor gemeenten. Een cluster heeft een financiële omvang die past bij de kosten die samenhangen met die opgave(n). Vervolgens wordt voor elk cluster bekeken welke onbeïnvloedbare structuurkenmerken die kosten veroorzaken. Voorbeelden hiervan zijn het aantal inwoners of de oppervlakte van een gemeente, maar ook een regionale centrumfunctie kan voor sommige clusters een kostenverhogend structuurkenmerk zijn. Vanuit deze structuurkenmerken worden voor elk cluster maatstaven ontwikkeld, op basis waarvan het gemeentefonds verdeeld wordt over de gemeenten. Hierbij past in beginsel geen vast bedrag voor een bepaalde taak van een gemeente. Een uitzondering is een unieke taak van een of enkele gemeenten die financieel zeer omvangrijk is en van nationaal belang is.

In welke mate de kosten van maatschappelijke opgaven in de verdeling van het gemeentefonds worden gehonoreerd, is een combinatie van objectieve feiten en normatieve keuzes. Deze normatieve weging vereist een interbestuurlijk gesprek over de wenselijkheid van maatschappelijke opgaven en uitgaven. Waarschijnlijk ten overvloede, maar de besteding van de middelen uit het gemeentefonds door de gemeenten zijn en blijven vrij besteedbaar.

In het onderzoek van Cebeon-Regioplan zijn de feitelijke uitgaven en de oorzaken van verschillen tussen de uitgaven van gemeenten onderzocht. Op die manier is in beeld gebracht welke kosten horen bij maatschappelijke opgaven van gemeenten. Om te kunnen beslissen in hoeverre dit doorwerkt in de verdeling van het gemeentefonds, is een afwegingskader opgesteld. Dit wordt uiteengezet in de volgende paragraaf.

4. Afwegingskader verdeling gemeentefonds

Datum
5 augustus 2011

Essentieel is, zoals eerder aangehaald, dat gemeenten, met dezelfde maatschappelijke opgaven, een gelijke startpositie hebben. In het onderzoek verdeelmodel is een taken- en verschillenanalyse gedaan. De resultaten maken het mogelijk gemeenten te vergelijken en een normatieve weging in de kostenoriëntatie te maken. Om deze weging te maken wordt gebruikt gemaakt van een afwegingskader dat bestaat uit een aantal stappen. De eerste stap is de beoordeling of de clusterindeling en –opbouw van het gemeentefonds aansluit op de maatschappelijke opgaven. Vervolgens wordt de minimale omvang per uitgavencluster na bestuurlijke weging vastgesteld. Een omvang die past bij een effectieve en efficiënte uitvoering van dat cluster. Ook wordt de ambitie van het rijk en de gemeenten en de meerwaarde van een investering van een taak op de opgaven van andere taken gewogen. Deze tweede stap is nieuw. Voorheen was de verdeling gebaseerd op het gemiddelde uitgavenniveau. Bij een compacte, effectieve en efficiënte, overheid met een regierol voor gemeenten is een minimaal kostenniveau en het inspelen op keteneffecten meer passend. In stap 3 wordt het verschil tussen de nieuwe ijkpunten (stap 2) en de omvang van het gemeentefonds verrekend met ruimte in de inkomstenclusters. Ten vierde volgen de criteria om te bepalen of een herverdeling per cluster door verschillen tussen typen gemeenten of door individuele verschillen noodzakelijk is.

Stap 1: clusteropbouw en -indeling

Het gemeentefonds bestaat uit diverse clusters. De opbouw en verdeling van het cluster draagt bij aan het bevorderen van het behalen van de maatschappelijke opgaven. De financiële omvang van een cluster is enerzijds voldoende groot om kleine of tijdelijke verschillen in noodzakelijke uitgaven binnen het cluster op te vangen en anderzijds niet te groot, zodat omvangrijke structurele verschillen voldoende zichtbaar blijven voor interbestuurlijke weging.

Stap 2: minimale ijkpunt uitgavencluster

Per cluster is een normbedrag voor de uitgaven, het ijkpunt, bepaald. Uit het onderzoek kan volgen dat de werkelijke uitgaven hoger of lager dan of gelijk aan het huidige ijkpunt zijn. De volgende criteria zijn onderdeel van de weging van de gevolgen voor het ijkpunt. Ten eerste dient het uitgavenpatroon structureel van aard te zijn. Incidentele lagere of hogere uitgaven worden in het reguliere onderhoud nader gevolgd. Het tweede criterium is de bijstelling van de ambities van het rijk (medebewind) en gemeenten (autonomie). Ten derde is het de vraag of de uitvoering door gemeenten goedkoper kan. Ten vierde wordt bezien of het aantal of de kwaliteit van de voorzieningen lager kan. Het laatste criterium is het keteneffect; heeft de investering in de taak een positief of negatief effect op het maatschappelijk rendement van een andere taak in hetzelfde of een ander cluster of gefinancierd via andere geldstroom. Bij een negatief effect wordt bezien of deze effecten door aanpassing van wet- en regelgeving kan worden weggenomen.

Bij ieder criterium is de voorwaarde dat voldaan wordt aan de minimale eisen, die gelden voor de verantwoordelijkheden in medebewind of autonomie.

Het eerste criterium was ook voorheen van toepassing. De andere criteria zijn nieuw. Voorheen was de norm het gemiddelde kostenniveau, waardoor efficiënte en effectieve gemeenten meebetaalden aan minder efficiënte en minder effectieve gemeenten. Ook werd geen rekening gehouden met keteneffecten of ambities.

Uit het onderzoek naar het uitgavenpatroon volgen objectieve voorbeelden van efficiënt en effectief voorzieningenniveau en uitvoering. De onderzoekers hebben tevens in kaart gebracht waar positieve effecten tussen en binnen clusters aan de orde of mogelijk zijn. De onderzoeksbevindingen worden interbestuurlijk gewogen en zijn aldus niet (alleen) rekenkundig.

Datum
5 augustus 2011

Stap 3: aansluiten ijkpunten op totale omvang gemeentefonds incl. eigen inkomsten
Indien het totaal van de ijkpunten (stap 2) lager of hoger is dan de totale omvang van het gemeentefonds wordt het verschil verrekend in het landelijk rekentarief voor de OZB of het vaste normatieve percentage voor overige eigen inkomsten. De verrekening kan een verhoging of differentiatie zijn. Differentiatie in één van de rektarieven of het percentage kan noodzakelijk worden geacht als er sprake is van een te grote scheefheid in de eigen inkomsten van typen van gemeenten. De ijkpunten van de inkomstenclusters wordt alsdan verlaagd of verhoogd.

Stap 4: verdeling per cluster

Ieder cluster bestaat uit verdelingen van ijkpunten gebaseerd op structuurkenmerken, zoals aantal bijstandsonvangers en inkomensgroepen. Uit het onderzoek kan blijken dat de spreiding van de uitgaven tussen gemeentegroepen een ander patroon laat zien dan de ijkpunten veronderstellen. In het geval van een structurele scheefheid tussen typen gemeenten wordt de verdeling herzien. Daarnaast kunnen er individuele financieel omvangrijke verschillen tussen gemeenten zijn. Als deze verschillen voor een groep van gemeenten voortkomen uit onbeïnvloedbare factoren (structuurkenmerken of exogene ontwikkelingen) wordt het meegenomen in de herziening van de verdeling van het (sub)cluster. Indien uit het onderzoek volgt dat een maatstaf overbodig is voor de verdeling, wordt de verdeling van het ijkpunt herzien. De herzieningen gebeuren in de volgende fase van het onderzoek.

5. Conclusies en vervolgproces verdeling gemeentefonds

Het afgelopen jaar heb ik aldus het uitgavenpatroon van de gemeenten, als basis voor de verdeling, laten onderzoeken. Het onderzoek van ieder(e) cluster(combinatie) is begeleid door een commissie. Aan ieder commissie hebben de RFV, VNG, de fondsbeheerders en de vakdepartementen deelgenomen. In sommige gevallen namen ook andere belangenorganisaties, zoals de PO- en VO-raad, deel. Aan het einde van de onderzoeksperiode zijn, samen met VNG en de federatie voor gemeentelijke middenmanagers, tijdens regiodagen de bevindingen aan gemeenten gepresenteerd. Deze regiodagen boden alle gemeenten de mogelijkheid om te reflecteren op de bevindingen. Tot mijn tevredenheid hebben gemeenten deze kans volop gegrepen en waardevolle input over het uitgaven- en inkomstenpatroon met de fondsbeheerders gedeeld.

De uitkomsten geven soms aanleiding tot nader onderzoek of tot herverdeling van een cluster. Ook voor de onderzoeksbevindingen over deze tweede fase worden interactieve regiodagen georganiseerd en andere communicatiemiddelen, zoals nieuwsbrieven en circulaires, ingezet.

In deze paragraaf zijn de conclusies per cluster(combinatie) verwoord; startend met het overall beeld. Vervolgens wordt eerst ingegaan op de G4-gemeenten. Daarna volgen de uitgaven- en inkomstenclusters. Hierbij wordt, conform de stappen in het afwegingskader, per cluster ingegaan op de clusterindeling en maatschappelijke

opgaven, omvang incl. relatie met andere clusters en verdeling. Tenslotte zijn enkele clusteroverstijgende punten verwoord.

Datum
5 augustus 2011

5.1 Het totaal overzicht van de conclusies en het vervolgproces

TEN BEHOEVE VAN OVERLEG VAN 10-8: DE CIJFERS ZIJN VOORALSNOG INDICATIEF EN DE KETENEFFECTEN EEN VOORLOPIGE INVENTARISATIE. DE DEFINITIEVE ONDERZOEKSRESULTATEN ZIJN NOG NIET BEKEND. DAARNAAST DIENEN DE G4-CIJFERS NOG TE WORDEN VERWERKT.

Huidig cluster	Huidig ijkpunt in mln. (excl. G4)	Nieuwe cluster	Nieuwe omvang in mln.	Herverdeling?	Invoeringsjaar
Werk en Inkomen	1.230	Werk en inkomen	Xx mln (+ ca 10 tot 20 euro per inw.)	Ja	2013
Maatschappelijke Zorg	4.100	Maatschappelijke ondersteuning	Per saldo geen aanpassing	Ja	2013
		Jeugdzorg		Ja	2014
Educatie	2.230	Educatie	-/- 350 mln	Ja	2013
Kunst (onderdeel kunst sport en ontspanning)	200	Ontspanning en cultuur	Per saldo geen aanpassing.	Ja	2013
Ontspanning (onderdeel kunst sport en ontspanning)	1.400				
Groen	1.240				
VHROSV	740	Ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling	Vooralsnog niet; geen stabiel beeld.	Nog niet, nog geen structureel beeld. Nader onderzoek gebiedsontwikkeling	2015
Fysiek Milieu	500				
Wegen en Water	2.160				
Openbare Orde en Veiligheid	1.020	Openbare orde en veiligheid	Evt. na onderzoek V&J	Evt. na onderzoek V&J	2014
Bevolkingszaken	220	Bestuur en algemene ondersteuning	Minimaal; archieven oudheid	Ja, vereenvoudiging	2013
Bestuursorganen	530				
Algemene Ondersteuning	950				
Oudheid	130				
Riolering	100	Riolering en Reiniging	Blijft gelijk na samenvoeging	Ja, slechte bodem	2013
Reiniging	260				
OZB	-2.020	OZB	PM (op basis van overall beeld)	Nee	
OEM	-630	OEM	PM (op basis van overall beeld)	Ja, maatstaf inwoners	2013
Vastbedrag G4	650	Vastbedrag voor individuele G4-gemeente	PM/ Sterk gereduceerd		

Toelichting op tabel

In de eerste kolom zijn de huidige clusters opgesomd. De derde kolom laat de nieuwe indeling zien. Het aantal clusters is daarmee naar beneden bijgesteld: 11 in plaats van 18 clusters.

Datum
5 augustus 2011

In de kolom “nieuwe omvang” zijn de stappen 2 en 3 van het afwegingskader verwerkt. Na stap 2, de minimale omvang, was het verschil tussen de nieuwe totalen van de ijkpunten en de omvang van het gemeentefonds xxx mln. Dit betekende voor de OZB en OEM.*PM invullen na verkrijging van meer definitieve onderzoeksresultaten*

De kolom ‘herverdeling’ bevat de uitkomst van stap 4 van het afwegingskader. In de laatste kolom is het jaar van invoering zichtbaar gemaakt. In de meicirculaire of in uitzonderingssituatie septembercirculaire, voorafgaand aan het invoeringsjaar, worden de gevolgen bekend gemaakt aan gemeenten en departementen.

5.2 Vaste bedrag G4

In het gemeentefonds krijgen de G4 – de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht - ieder een (verschillend) vast bedrag. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft geconstateerd dat de onderbouwing van die vaste bedragen door de tijd is achterhaald en vraagt zich af of de bijzondere omstandigheden de vaste bedragen in hun huidige omvang rechtvaardigen (“Naar een transparante financiële verhouding tussen het Rijk en de vier grote steden; Rfv, december 2009). Uit het onderzoek volgt dat het merendeel van de uitgaven mee kunnen ademen in de uitgavenclusters. Binnen deze clusters zal via de verdeling recht worden gedaan aan de kenmerken en bijbehorende kosten van de G4 en andere (stedelijke) gemeenten. Er resteert een vaste component voor unieke taken van ca. *PM (eind augustus eerste beeld bekend)*. In het vervolg van deze brief worden de clusters en kenmerken, die in het bijzonder aandacht vragen, en de vaste component, waar relevant, benoemd. *De resultaten komen in de 2^e helft van augustus beschikbaar.*

5.3 Cluster Werk en inkomen

Cluster

In het gemeentefonds is rekening gehouden met de uitvoeringslasten van minimabeleid en (gedeeltelijk van) de specifieke uitkeringen Wet werk en bijstand en Participatiebudget. Tevens behoren de programma-uitgaven van minimabeleid tot het cluster Werk en inkomen. De clusterindeling past bij de maatschappelijke opgaven en wordt daarom niet gewijzigd.

Omvang

Het ijkpunt van het cluster Werk en inkomen wordt met € xx mln verhoogd. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten hogere uitgaven hebben door tekorten op specifieke uitkeringen en hogere uitgaven aan minimabeleid. De minister van SZW is voornemens om de systematiek voor het vaststellen van het macrobudget voor inkomensvoorzieningen met ingang van 2012 aan te passen. Hiermee nemen de tekorten op specifieke uitkeringen voor gemeenten naar verwachting grotendeels af. In de omvang wordt alleen rekening gehouden met de onderzoeksomvang van de tekorten op de WSW. In de komende jaren wordt in het reguliere onderhoud van het gemeentefonds de omvang van de tekorten door het resterende risico per specifieke uitkering van het ministerie van SZW gevolgd. Samenwerking blijkt voor gemeenten met weinig inwoners en relatief weinig bijstandsonvangers kostenbesparend te zijn.

Het betreft een kleine groep van gemeenten met slechts een geringe omvang. Andere efficiency voorbeelden zijn niet geïdentificeerd. Het ijkpunt voor uitvoeringskosten verandert niet.

Datum
5 augustus 2011

Op het terrein van minimabeleid is veel beleidsruimte, zodat het voor gemeenten mogelijk is om dit te versoberen in voorzieningenniveau. De afgelopen jaren waren er diverse uitnamen uit het gemeentefonds en loopt in 2011 de specifieke uitkering schuldhelpverlening van 110 mln. af. Uit het onderzoek blijkt echter dat gemeenten de ingezette rijkslijn niet volgen en niet snel bezuinigen op minimabeleid, omdat het een positief keteneffect heeft op het verminderen van preventieve zorg (cluster maatschappelijke ondersteuning) en OOV (check). Het ijkpunt voor minimabeleid volgt, alles wegende, de werkelijke uitgaven volgens de onderzoeksresultaten (ca. 29 euro per inwoner, het oude ijkpunt kwam uit op 13 euro per inwoner).

Verdeling

De verdeling van het cluster wordt aangepast in verband met de grootstedelijke gemeenten, het klantenbestand (een wisselend bestand is aanmerkelijk duurder) en samenwerking door gemeenten met weinig bijstandsontvangers.

Er zijn ook grote verschillen tussen individuele gemeenten. Deze worden vooral veroorzaakt door de verdeelsystematiek van de specifieke uitkering. Als gevolg van de Wet Werken naar Vermogen wordt deze verdeelsystematiek onderzocht door SZW. De herziene systematiek moet per 2014 ingaan. De onderzoekers zien mogelijkheden om de scheefheid tussen gemeenten te verminderen door een aantal structuurkenmerken (meer) mee te wegen in de verdeling van de specifieke uitkering. SZW weegt deze onderzoeksbevindingen mee in haar onderzoek.

Voorlopig beeld G4

De G4 geven meer uit dan het ijkpunt en andere gemeenten. Voor de G4 hangt dit samen met de uitkeringslasten, niet met de uitvoeringslasten. *PM gevolgen.*

5.4 Maatschappelijke zorg

Cluster

Tot het cluster Maatschappelijke Zorg (4,1 miljard) behoren de gemeentelijke verantwoordelijkheden van de wet maatschappelijke ondersteuning, wet voorzieningen gehandicapten en jeugdgezondheidszorg. Het bevorderen van meer participatie en zelfredzaamheid van burgers door preventieve zorg zijn belangrijke pijlers van deze wetten. Met de decentralisaties van Begeleiding en Jeugdzorg wordt de effectieve en efficiënte inbedding van deze pijlers door gemeenten bekrachtigd en gestimuleerd.

Er komen vanwege het benodigde inzicht in de maatschappelijke opgaven en de financiële omvang twee clusters; maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. De opbouw van de clusters wordt ingericht naar genoemde inzet op preventieve zorg.

Omvang

Het huidige ijkpunt wordt niet (?) bijgesteld. Er is na weging sprake van een gelijk bedrag aan uitgaven verhogende als verlagende ontwikkelingen. De werkelijke uitgaven van gemeenten geven ruimte voor een daling van het ijkpunt van 410 mln. Per 2011 is al voorzien in een uitname voor hulp bij huishouden van 200 mln (150 mln voor lagere uitgaven persoonsgebonden budget en 50 mln. doelmatigheidskorting). De

uitgaven zullen in de komende jaren structureel hoger worden door de gevolgen van de jurisprudentie, waardoor eerder de dure persoonlijke voorzieningen moet worden verstrekt, het afschaffen van de functie alphahulpen en de hogere inkooptarieven van vooral goedkopere voorzieningen. De onderzoekers zien anderzijds ruimte voor een meer doelmatige inzet van de middelen door minder voorzieningen, bijv. striktere indicatiestelling, en efficiëntere uitvoering door samenwerking. De bestuurlijke inschatting is dat de doelmatige inzet tot minder financieel effect leidt dan de ontwikkelingen die de uitgaven verhogend.

Uit het onderzoek blijkt dat de inzet op preventieve zorg na enige jaren een positief effect heeft op uitgaven aan intensieve zorg en diverse clusters, zoals werk en inkomen, VHROSV, OOV en educatie en op externe kaders, zoals de Awbz. Best practices investeren ca. xx in de preventieve zorg. In de omvang worden middelen toegevoegd voor het mogelijk maken van een structurele investering in preventieve zorg.

De precieze verdeling van de omvang over de nieuwe clusters Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugdzorg wordt in de vervolgfase bepaald.

Verdeling

In de verdeling van de middelen wordt rekening gehouden met de verdergaande verschuiving van uitgaven voor intensieve zorg naar uitgaven voor preventie. De verdeelmodellen voor de decentralisatie Begeleiding en Jeugdzorg worden onderdeel van de meicirculaire van 2012 resp. 2013. De structurele decentralisatie uitkeringen worden in het ijkpunt meegenomen, zodat er een integraal beeld ontstaat over de financiën van maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg.

De nieuwe indeling van het cluster en de decentralisaties vergen het intensiever volgen van de ontwikkeling in de uitgaven. In de jaarlijkse rapportage over de gemeentefinanciën (zie paragraaf 6.f) wordt het een afzonderlijke paragraaf.

Voorlopig beeld G4

De uitgaven voor maatschappelijke zorg liggen in de G4 ruim hoger dan in andere steden (tot meer dan 100 euro per inwoner). Deze uitgaven hangen samen met extra intensieve taken (bijv. combinatie aandachtsgroepen in achterstandswijken) bij verschillende beleidsonderdelen (maatschappelijke opvang, verslaafdenzorg). *PM gevolgen*

5.5 Educatie

Cluster

Onderwijshuisvesting, leerlingenvervoer, volwasseneneducatie, schoolzwemmen, onderwijsachterstandenbeleid, schoolbegeleiding, leerplicht/RMC en de gemeentelijke afdeling onderwijs behoren tot de uitgaven in dit cluster. De clusterindeling vergt geen aanpassing.

Omvang

Het ijkpunt wordt verlaagd met 350 mln, waarvan 150 mln. voor onderwijshuisvesting en 200 mln. voor overige educatie. Deze verlaging is mogelijk, omdat de onderzoeksresultaten laten zien dat het onderhoud van de onderwijshuisvesting van voldoende kwaliteit is en de gemeenten gebruik maken van de beleidsruimte om minder activiteiten als schoolzwemmen en schoolbegeleiding aan te bieden. Ook

werken gemeenten meer samen. Er zijn geen aanwijzingen dat meer efficiëntie of effectiviteit mogelijk is. *Keteneffect: PM*

Datum
5 augustus 2011

Herverdeling

De verdeling van het cluster educatie wordt per 2013 aangepast. De feitelijke netto-uitgaven van vooral gemeenten met voortgezet en speciaal onderwijs zijn veel lager dan het ijkpunt. Bij kleinere gemeenten is dit verschil veel kleiner. De ingroeiregeling voor vervanging van schoolgebouwen voor voortgezet onderwijs verloopt sneller dan de daadwerkelijke vervanging, waardoor gemeenten pas later deze uitgaven hebben. De omvang van de ingroeiregeling neemt in totaal niet af, maar wordt over een langere periode uitgekeerd. Dit wordt meegenomen in de herverdeling.

Er is in de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor (gemeente)grensoverschrijdende leerlingen. Het beeld is dat deze situatie zich te weinig voor doet om een nieuwe maatsstaf te introduceren. Ik beschouw het als verantwoordelijkheid van de gemeenten om daarover desgewenst onderling afspraken te maken.

Voorlopig beeld G4

Voor onderwijshuisvesting zitten de G4, net als andere stedelijke gemeenten, onder het ijkpunt, maar bij de andere onderdelen van dit cluster zitten de G4 er ruim boven, waarvan één van de G4 boven het ijkpunt. *PM gevolgen*

5.6 Kunst, groen en ontspanning

Cluster

Kunst, groen en ontspanning worden vanaf 2013 samengevoegd in één cluster, omdat de maatschappelijke opgave voor gemeenten is om te voorzien in cultuur en ontspanning. Zo heeft het onderdeel kunst betrekking op de professionele kunst, accommodaties, en overige kunst (tentoonstellingen, cursussen). Voor groen hebben de opgaven betrekking op sportvelden, parken, overig groen/openluchtrecreatie en lijkbezorging. Bibliotheken, vorming- en ontwikkelingswerk, sport en overige recreatie vormen de onderdelen binnen het onderdeel ontspanning.

Omvang

Het ijkpunt wordt met xx verlaagd/blijf gelijk. Er waren de laatste jaren geen verplichte beleidsintensiveringen. Gemeenten hebben de afgelopen jaren gebruik gemaakt van de beleidsruimte. Een tegengestelde beweging hebben gemeenten ingezet; grotendeels zijn het op korte termijn beïnvloedbare uitgaven. Een kanttekening is dat vaste kosten van accommodaties pas na vervanging kan worden verlaagd. Uit het onderzoek volgt dat voor een aantal gemeenten ruimte is om minder uit te geven aan groenonderhoud (daling van 20eu per inwoner dalen voor groenonderhoud). Aan het genormeerde bedrag voor kunst wordt het thema musea toegevoegd (ca. xxx mln, voorheen onderdeel van oudheid). De onderzoekers zien geen grote keteneffecten.

Verdeling

Als groen en ontspanning in samenhang worden gezien, toont de verdeling per gemeentegroep geen scheefheid. Per subcluster is er echter sprake van scheefheid. Bij de herijking wordt meer rekening gehouden met de structuurkenmerken van de gemeenten die uitdrukken dat de gemeenten aan de rand van de stad kunnen inspelen op de behoeften aan recreatieve voorzieningen, van ook stedelingen, in de groene openbare ruimte, zoals sportvelden en parken, terwijl de inwoners van de

randstedelijke gemeenten in grootstedelijke gemeenten gebruik maken van ontspanningsvoorzieningen, zoals sportaccommodaties. De verdeling wordt tevens aangepast door de toevoeging van het normbedrag voor musea.

Datum
5 augustus 2011

Voorlopig beeld G4:

Groen, kunst en ontspanning in lijn met bovenstaande; groen lagere uitgaven (3 uit 4), kunst en ontspanning hogere uitgaven. De uitgaven voor kunst zijn echter tot wel 100 euro hoger dan bij andere gemeenten. De G4 hebben voor deze beleidsonderdelen een bovenregionale of internationale functie. Drie van de G4 hebben relatief lage lasten voor oudheid/musea. *PM gevolgen*

5.7 VHROSV, gebiedsontwikkeling, wegen en water en fysiek milieu

Cluster

De maatschappelijke opgaven voor deze clusters hebben betrekking op zaken als bestemmingsplannen, woningexploitatie, stedelijke vernieuwing, krimp, groei locaties, omgevingsbeheer (vergunningen), luchtkwaliteit, ongediertebestrijding, onderhoud van wegen en water. Het zijn samenhangende opgaven in het fysieke domein van gemeenten. De diverse clusters worden daarom samengevoegd tot één cluster, genaamd ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

Omvang

Het ijkpunt wordt vooralsnog niet aangepast. De effecten van een aantal beleidsontwikkelingen is nog onvoldoende duidelijk of stabiel. Per 2015 wordt het ijkpunt herzien. Het normbedrag voor fysiek milieu kan ik dan verlagen met 70 mln. door de ontwikkeling van omgevingsbeheer (PM effect rud's). De verplichte herziening van de bestemmingsplannen per 10 jaar en verplichte digitalisering laten een incidentele stijging van uitgaven zien, maar anderzijds de samenvoeging van bestemmingsplannen de kosten verlagen. De structurele component van deze beleidsintensivering is nog niet duidelijk. Een andere onzekere component is de toereikendheid van de eigen inkomsten uit grondexploitatie voor gebiedsontwikkeling. De grondexploitatie heeft de afgelopen periode een positieve trend laten zien, maar de verwachting is een fikse daling. Via het regulier onderhoudsysteem worden de niet-stabiele factoren gevolgd.

Uit het onderzoek volgt dat investeringen in stedelijke vernieuwing een positief effect heeft op de sociale structuur, het levendig en veilig houden van gemeenten. In het gemeentefonds wordt via de algemene uitkering rekening gehouden met ca 20% van de benodigde uitgaven voor stedelijke vernieuwing. De andere 80% is onderdeel van de specifieke uitkering (vanaf 2011 decentralisatie uitkering). Deze uitkering wordt per 2015 beëindigd. In het bestuursakkoord is de afspraak gemaakt dat IPO, VNG en rijk een agenda stedelijke vernieuwing maken. Van deze agenda zal ik de financiële gevolgen in kaart brengen, met aandacht voor het positieve keteneffect.

Het onderdeel monumenten, nu onderdeel van cluster Oudheid, wordt meegenomen in het nieuwe cluster ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

Verdeling

Niet iedere gemeente heeft gezien de structuurkenmerken dezelfde mogelijkheden (nodig) om gebied te ontwikkelen. Een vraag is of de juiste gemeenten voldoende middelen hebben om gebieden te herstructureren, voor zover voortvloeiend uit provinciaal of rijksbeleid. Hierover vindt in 2012/2013 nader onderzoek plaats naar

gebiedsontwikkeling. De provincies worden ook bij dit onderzoek betrokken vanwege hun regierol op het ruimtelijk-economische domein

Datum
5 augustus 2011

De verdeling van het brede cluster ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling vertoont structurele scheefheden op sommige onderdelen. Grotere, dichtbebouwde gemeenten geven bijvoorbeeld duidelijk meer uit dan het ijkpunt voor wegen en water veronderstelt, en kleinere, dun bebouwde gemeenten minder dan het ijkpunt. De regionale functie van gemeenten wordt in het vervolg, vanwege de toenemende economische rol van (groot)stedelijke gemeenten, meer meegewogen. Verder blijkt het aantal bedrijven en inrichtingen in een gemeente die het milieu belasten een kostenopdrijvend effect te hebben. De verdeling wordt gelijktijdig, maar uiterlijk 2015, met de uitkomsten van het onderzoek naar gebiedsontwikkeling en Agenda stedelijke vernieuwing uitgevoerd.

De problematiek van zeer slechte bodem speelt in meer clusters. Daarom zie ik in paragraaf 5.13 de conclusies van het effect in zijn geheel.

Voorlopig beeld G4

Voor wegen en water liggen de uitgaven van de G4 boven de andere gemeenten en het ijkpunt. VHROSV nog niet duidelijk. Voor fysiek milieu zijn de uitgaven van de G4 vergelijkbaar met de andere gemeenten: drie in de buurt van het ijkpunt, één er duidelijk onder. *PM gevolgen*

5.8 Openbare orde en veiligheid

Cluster

Tot het cluster behoren de verantwoordelijkheden op het gebied van brandweer en veiligheid. De afgelopen jaren waren er diverse beleidsintensiveringen, zoals de professionalisering van de brandweer, de veiligheidsregio's en de aandacht voor veiligheid. De clusterindeling wordt niet gewijzigd.

Omvang

De uitgaven zijn hoger dan het ijkpunt. Niettemin wordt vooralsnog de omvang niet gewijzigd, omdat het beeld niet stabiel is. Verwacht wordt dat de lastenstijging door de verdere vorming van de veiligheidsregio's, met bijbehorende kwaliteitsverbeteringen, blijft stijgen. Ook is de omslag van vrijwilligers naar beroepskrachten en meer ondersteunend personeel nog niet afgerond. Daarnaast stijgen de uitgaven door de zorg om overlastgevende groepen. Als gevolg van de bezuiniging van het rijk op politie geven gemeenten meer geld uit aan gemeentelijk toezicht. Deze trend wordt de komende jaren gevolgd via het regulier onderhoudsysteem.

De minister van Veiligheid en Justitie evalueert in 2012 de veiligheidsregio's, en zal daarbij ook aandacht hebben voor de financieringsstructuur. Tevens wordt daarbij door deze minister de vraag beantwoord of de inschatting van de financiële gevolgen (art. 2 Fvw) van de veiligheidsregio's bij de start en de mutatie in 2008 voldoende was.

Verdeling

Gemeenten met een lager inwonersaantal en gemeenten met lage bebouwingsdichtheid wijken relatief meer af van het ijkpunt voor brandweer dan andere gemeenten. Ten slotte zie ik dat overlastgevende jeugdgroepen zorgen voor scheefheid tussen gemeenten. De komende jaren wordt in het reguliere onderhoud van de verdeling van het gemeentefonds gevolgd of deze trend zich voortzet.

Datum
5 augustus 2011

Het inzicht in de kosten van de veiligheidsregio's per gemeente is voor een adequate verdeling van het gemeentefonds te beperkt, omdat regio's vaak een bijdrage per inwoner vragen en geen rekening houden met de andere structuurkenmerken van gemeenten. Hierdoor kan het zijn dat gemeenten meer of minder betalen voor de diensten van een regio dan in hun algemene uitkering, op basis van kostenoriëntatie, rekening wordt gehouden. Het onderhoudsysteem wordt hierop aangepast, zodat het benodigde inzicht ontstaat. Na de evaluatie van de veiligheidsregio's worden de gevolgen voor het ijkpunt en de verdeling bepaald (meicirculaire 2014). Ook de relatie met de BDUR wordt hierin meegenomen.

Voorlopig beeld G4

De G4 hebben in vergelijking met andere steden iets lagere uitgaven voor brandweer, maar bij de rest van het cluster zitten de uitgavenniveaus er duidelijk boven bij drie van de G4. Dit hangt samen met extra uitgaven aan preventie, toezicht en handhaving. *PM gevolgen*

5.9 Bevolkingszaken, bestuursorganen, oudheid en algemene ondersteuning

Cluster

De maatschappelijke opgaven voor bestuursorganen, bevolkingszaken, oudheid en algemene ondersteuning hebben betrekking op de bestuursrol en algemene bedrijfsvoeringrol van gemeenten. Hiertoe behoort de één-loketfunctie, het onderhouden van archieven en de (salaris)vergoedingen voor griffie, rekenkamer, wethouders en archieven. De samenhang tussen deze opgaven heeft mij doen besluiten om deze cluster (onderdelen) op te laten gaan in één cluster; bestuur en algemene ondersteuning.

Omvang

De omvang van het ijkpunt is toereikend. De onderzoekers constateren dat een aantal gemeenten de dienstverlening met voldoende kwaliteit efficiënter kan uitvoeren.

Verdeling

Er zijn geen aanwijzingen dat de verdeling voor de clusteronderdelen scheef is. Gezien de samenhang tussen de onderdelen zal in de vervolgfase gekeken worden of met minder maatstaven kan worden volstaan en hoe de verdeling van de functie van het gemeentelijke loket beter kan worden meegenomen. Het loket levert namelijk meer en meer (geïntegreerde) diensten aan de burger.

Voorlopig beeld G4

De G4 wijken voor bestuursorganen niet af van andere stedelijke gemeenten. Slechts de gemeenten met deelgemeenten/stadsdelen hebben hogere uitgaven. Bevolkingszaken laat een wisselend beeld zien. Eén G4-gemeente zit op het ijkpunt de rest erboven. Bij Den Haag is er een relatie tussen de kosten en haar speciale taak voor Nederlanders in het buitenland. *PM gevolgen*

5.10 Riolering en reiniging

Cluster

Als riolering en reiniging in samenhang worden gezien is de omvang van de uitgaven per gemeentegroep in lijn met het genormeerde bedrag. Om die reden en door dezelfde financieringsstructuur (lokale heffingen) worden de twee clusters samengevoegd.

Omvang

De omvang van de clusters wordt niet aangepast. De afgelopen jaren zijn de eisen aan het rioleringsstelsel en de afvalscheiding verscherpt. Daarnaast is de BTW-vergoeding uit het gemeentefonds gehaald en overgeheveld naar het BTW compensatiefonds. Gemeenten kunnen de BTW, maar ook andere uitgaven voor deze clusters, doorberekenen aan de gebruikers via de lokale heffingen, maar doen dat niet altijd in dezelfde mate. Wel hebben gemeenten beleid ingezet om de uitgaven meer dan voorheen via de heffingen door te belasten aan de gebruikers en niet te dekken uit algemene middelen.

Verdeling

De verdeling wordt niet aangepast. De problematiek van zeer slechte bodem speelt in meer clusters. Daarom zie ik in paragraaf 5.13 de conclusies van het effect in zijn geheel.

Voorlopig beeld G4

De G4 schommelen rond de uitkomst van de onderzochte stedelijke gemeenten. *PM gevolgen*

5.11 OZB

Cluster

Het cluster onroerende zaakbelasting (OZB) bevat de onroerende zaakbelasting voor eigenaren van woningen en niet-woningen en gebruikers van niet-woningen. De indeling van het cluster wijzigt niet.

Omvang

Voor alle groepen gemeenten liggen de feitelijke netto baten aan OZB boven het niveau van de ijkpuntscore. *PM Omvang alleen aanpassen als nieuwe ijkpunten > omvang GF.*

Verdeling

Het verschil in OZB-opbrengsten neemt substantieel toe met de inwonergrootteklassen. De onderzoekers zien geen aanwijzingen dat de oorzaak voortkomt uit scheefheid in clusters of verkeerde verevening van inkomstencapaciteit. Daarom wordt de verdeling niet aangepast.

Voorlopig beeld G4

De G4 laat een wisselend beeld zien; twee vertonen juist lagere opbrengsten en twee lopen in lijn met de andere grote gemeenten. *PM gevolgen*

5.12 Overige eigen middelen

Cluster

Het cluster overige eigen middelen (OEM) bevat inkomsten op het gebied van deelnemingen in (nuts)bedrijven, interest op uitstaande leningen, baat-, forensen-,

honden-, reclame- en precariobelasting. Dit zijn de middelen die niet direct gerelateerd zijn aan de uitgavenclusters, zoals bijv. wel de grondexploitatie.

Datum
5 augustus 2011

Omvang

Voor gemeenten in alle inwonergroottesklassen zijn de feitelijke netto baten aan OEM circa twee keer zo hoog als het niveau van het ijkpunt. PM: wel/niet aanpassen na analyse ijkpunten uitgavenclusters t.o.v. omvang GF.

Verdeling

Gezien het beeld dat de OEM niet varieert tussen inwonergroottesklassen verdeel ik het OEM-percentage per 2013 op basis van de maatstaf aantal inwoners.

Evenals bij het provinciefonds is onderzocht in welke mate gemeenten voordeel hebben van inkomsten uit deelnemingen in (nuts)bedrijven. De onderzoekers constateren dat deze inkomsten op individueel gemeenteniveau substantieel kunnen zijn (maximaal € 83 per inwoner), maar als aandeel in de totale gemeentelijke inkomsten gering zijn. Verder zijn de inkomsten in totaal en per gemeente veel lager dan bij provincies. Daarom zie ik geen aanleiding om het ijkpunt voor OEM anders te verdelen.

Voorlopig beeld G4

PM gevolgen

5.13 Clusteroverstijgende aspecten

Toeristische gemeenten

Een aantal gemeenten profiteert van de toeristische aantrekkelijkheid van de eigen gemeente door inkomsten te genereren uit parkeer-, toeristen- en forensenbelasting die hoger zijn dan het beoogde doel, namelijk de extra uitgaven door intensiever gebruik van voorzieningen (bijv. fietspaden) of aanvullende voorzieningen (bijv. zwembad). Het effect voor deze en andere gemeenten is klein en vergt daarom geen vereffening. Bovendien zijn niet-inwoners van die gemeenten vrij in de keuze om deze gemeenten te bezoeken.

Krimp

Per 2011 is een tijdelijke krimpmaatstaf in het gemeentefonds geïntroduceerd. In aanmerking komen de gemeenten waarvan het inwonertal in het uitkeringsjaar meer dan 1% lager ligt dan het inwonertal zeven jaar eerder én die gelegen zijn in de provincie Groningen, Zeeland of Limburg. Aan het eind van de looptijd van de tijdelijke maatstaf, in 2015, moet een duidelijk beeld zijn ontstaan van de financiële gevolgen van bevolkingsdaling voor gemeenten. De onderzoekers zien voornamelijk geen opvallende financiële gevolgen voor krimp gemeenten. Enige uitzondering zijn toeristische krimp gemeenten. Deze gemeenten hebben opvallend veel hoge eigen inkomsten. De komende jaren ontstaat onder meer uit vrijwillige krimp paragrafen in de begroting en jaarrekening een aanvullend beeld. Dit is onderdeel van het onderhoudsysteem (zie 6.f).

Zeer slechte bodem

Gemeenten met een slechte bodemgesteldheid (slappe bodem) worden hiervoor in het gemeentefonds in de clusters Wegen en Water en Riolering gecompenseerd. De keuze om al dan niet (op slappe bodem) te bouwen valt dan binnen de beleidsvrijheid van gemeenten. PM onderbouwing. In het vervolg wordt in het gemeentefonds alleen nog

rekening gehouden met kosten door slechte bodem voor zover het gerealiseerde bebouwd oppervlak per 2015 is. De verdeling wordt aldus alleen nog aangepast voor zover nodig voor de huidige bouw. Dit betekent ook dat voor het cluster Riolering in de verdeling meer rekening wordt gehouden met de slechte bodem voor de huidige riolering. Voor wegen en water laat het onderzoek geen noodzaak van aanpassing zien.

Datum
5 augustus 2011

6. Algemene bevindingen, conclusies en vervolgproces systeem gemeentefinanciën

Naast of voortkomende uit de specifieke clusterbevindingen constateren de onderzoekers in bijgevoegde integrale rapportage een aantal algemene bevindingen. Daarnaast zien de fondsbeheerders enkele punten die nader conclusies en evt. vervolgstappen vergen.

6.1. Evaluatie taakmutaties

Conform artikel 2 van de Financiële verhoudingswet (Fvw) wordt indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot wijziging in de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor provincies of gemeenten zijn. De inzet van het rijk blijft om te komen tot zo goed mogelijke onderbouwingen van de financiële gevolgen. In een enkel geval zal niettemin blijken dat de onderbouwing niet eenvoudig is, omdat het nieuw beleid is van departementen waarvan de effecten niet vooraf helder zijn of nieuwe taken zijn voor gemeenten waarvan de uitgaven nog niet te objectiveren zijn. Via het reguliere onderhoudsysteem (zie 6.f) van de gemeentefinanciën wordt inzichtelijk of de inschattingen plausibel waren. Indien er meerjarig sprake is van financieel omvangrijke afwijkingen van het ingeschatte bedrag ten tijde van de taakmutatie worden de financiële gevolgen door het betreffende beleidsdepartement, in samenspraak met de fondsbeheerders, opnieuw in kaart gebracht en de bekostigingswijze bezien. In de rapportages over het onderhoud van de gemeentefinanciën zal ik hier expliciet aandacht aan schenken.

6.2. Decentralisatie-uitkeringen

Voor zover voor beleid geen termijn kan worden verbonden aan de integratie in de algemene uitkering is de decentralisatie-uitkering (art. 13 Fvw) de aangewezen financieringsvorm in het gemeentefonds. De decentralisatie-uitkering is een algemeen middel. Regelmatig wordt intensief met de gemeenten gecommuniceerd over de beoogde doelen, waardoor gemeenten het gevoel hebben de middelen verplicht aan deze doelen te besteden. Mijn collega's en ik zullen in de communicatie over een decentralisatie-uitkering explicieter verwoorden welke beleidsruimte gemeenten hebben en benadrukken dat de decentralisatie-uitkering een algemeen middel is. Uit het onderzoek blijkt verder dat sommige decentralisatie-uitkeringen (bij nader inzien) een structureel (financieel) effect hebben op het takenpakket van de gemeenten, maar is de financiering door het vakdepartement echter tijdelijk van aard. De beleidsminister dient in een dergelijk situatie in de toekomst cf. art. 2 Fvw de financiële gevolgen te herzien of opnieuw te bezien.

6.3. Financiering samenwerking

In de praktijk is zichtbaar dat gemeenten steeds meer samenwerken en op diverse terreinen. Voor een aantal maatschappelijke opgaven inclusief enkele decentralisaties wordt dit door de zware inhoudelijke (keten)opgave ook door het rijk gevraagd. De

samenwerking gebeurt tussen diverse partijen. Het zijn meestal gemeenten onderling of met provincies, maar ook publiek-private samenwerking. De onderzoeksbevindingen laten zien dat samenwerking, zeker door gemeenten met een lager aantal inwoners, efficiënt is. Wel geven, vooral de kleinere, gemeenten aan dat zij weinig zicht krijgen op de redelijkheid van de gevraagde bijdragen, in relatie tot de kosten. Geen inzage in de kosten van de samenwerkingsverbanden belemmert ook de mogelijkheden van de fondsbeheerders om de middelen adequaat te verdelen. In de vorige paragraaf kwam dit naar voren bij de veiligheidsregio's (het cluster OOV). Vanwege dit ongewenste effect zal ik via het reguliere onderhoudsysteem van het gemeentefonds de gemeenten vragen om jaarlijks inzichtelijk te maken welke uitgaven de relevante regio's of andere samenwerkingsverbanden per gemeente hebben. Ik verwacht dat hiermee gemeenten ook de juiste informatie hebben om zelf het gesprek met de regio's aan te gaan over de financieringsstructuur. Deze maatregel maakt onderdeel van het herzien van het onderhoudsysteem (zie paragraaf 6.6).

Datum
5 augustus 2011

6.4. Relatie met andere ketenpartners

In het afwegingskader en in de conclusies van paragraaf 5 duidde ik de meerwaarde van de ketenbenadering door gemeenten. Een keten bestaat naast de diverse bestuurslagen en samenwerkingsverbanden uit meer partners. Te denken valt aan de zorgverzekeraars en werkgevers in relatie tot de decentralisatie Begeleiding resp. Werken naar vermogen. Het stroomlijnen van relaties tussen ketenpartners vraagt om aandacht, zodat positieve effecten worden gerealiseerd en perverse prikkels worden voorkomen. De oplossing vraagt per keten maatwerk, maar veelal volstaat in eerste instantie het inzichtelijk maken van effecten tussen partners via informatie. Waar nodig, zal ik hierin via het informatiesysteem (zie 6.6) voorzien.

6.5. Leges

Gemeenten blijken, om welke reden dan ook, nog steeds niet in alle gevallen te komen tot een voldoende transparante kostenberekening die als basis voor de bepaling van leges moet dienen. Wettelijk mogen de leges maximaal 100% kostendekkend zijn. Daar waar door de rijksoverheid maximum bedragen worden voorgeschreven voor de te hanteren leges, kiezen veel gemeenten zonder verdere kostenonderbouwing voor het hanteren van die maxima. Eventuele extra uitgaven worden door gemeenten vanuit andere algemene middelen gedekt. Ook de recente meer principieel juridische discussie over de legitimiteit van het vragen van leges voor verplichte documenten raakt hieraan regelmatig ook de kosten voor algemene baliefuncties. De rol van de balie is de afgelopen tijd breder en algemener geworden, waardoor toerekening naar legesproducten onvoldoende meerwaarde heeft, ook voor gemeenten. De legitimiteit en effectiviteit van de bekostiging door leges zal daarom worden bezien. Ik zal daarbij onderzoeken of leges kunnen worden vervangen door een ander financieringsinstrument. De mogelijkheden worden in de tweede helft van 2012 onderzocht.

6.6. Onderhoudsysteem gemeentefinanciën

In de diverse conclusies per cluster (bijv. Maatschappelijke zorg en OOV), clusteroverstijgende bevindingen (bijv. Krimp) en algemene beleidslijnen (bijv. krimp, taakmutaties, financiering samenwerkingsverbanden en ketenpartners) komen benodigde aanpassingen van het systeem van onderhoud van de gemeentefinanciën naar voren. Bovendien is in een tijd van bezuinigen en een toenemende omvang van het gemeentefonds voor complexe maatschappelijke opgaven het volgen van de omvang en verdeling per cluster essentieel voor draagvlak bij gemeenten, de

stelselverantwoordelijkheid van beleidsdepartementen en de onderhoudsverantwoordelijkheid van de fondsbeheerders. Dit vraagt om navenant meer aandacht voor de kwaliteit van de gegevens en de rapportages, zodat alle partijen inzicht hebben in de omvang en verdeling van de gemeentefinanciën. Dit inzicht wordt tot nu toe jaarlijks via diverse rapportages, zoals het periodiek onderhoudsrapport, financieel overzicht gemeenten, onderhoudsrapport specifieke uitkeringen, en “Maten voor gemeenten” gegeven. Ik verwacht in de toekomst een aantal rapporten te kunnen integreren tot het Rapport inzicht in gemeentefinanciën. In dit rapport wil ik explicieter dan in de huidige rapportages ingaan op de beleidsmatige en bestuurlijke weging. In de komende tijd wordt samen met relevante partijen, zoals gemeenten, RFV, VNG en departementen, het onderhoudsysteem geactualiseerd. Om te komen tot de juiste informatie met zo min mogelijke lasten maken deze partijen gebruik van de eind april vastgestelde spelregels voor interbestuurlijke informatie (kamerstuk 29362, nr. 193). Vanaf 2013 wil ik het nieuwe onderhoudsysteem gefaseerd invoeren.

Datum
5 augustus 2011

7. Advies RFV en VNG en reactie fondsbeheerders

Advies RFV

PM eind september

Advies VNG

PM eind september

Reactie fondsbeheerders

PM begin oktober

Ten slotte

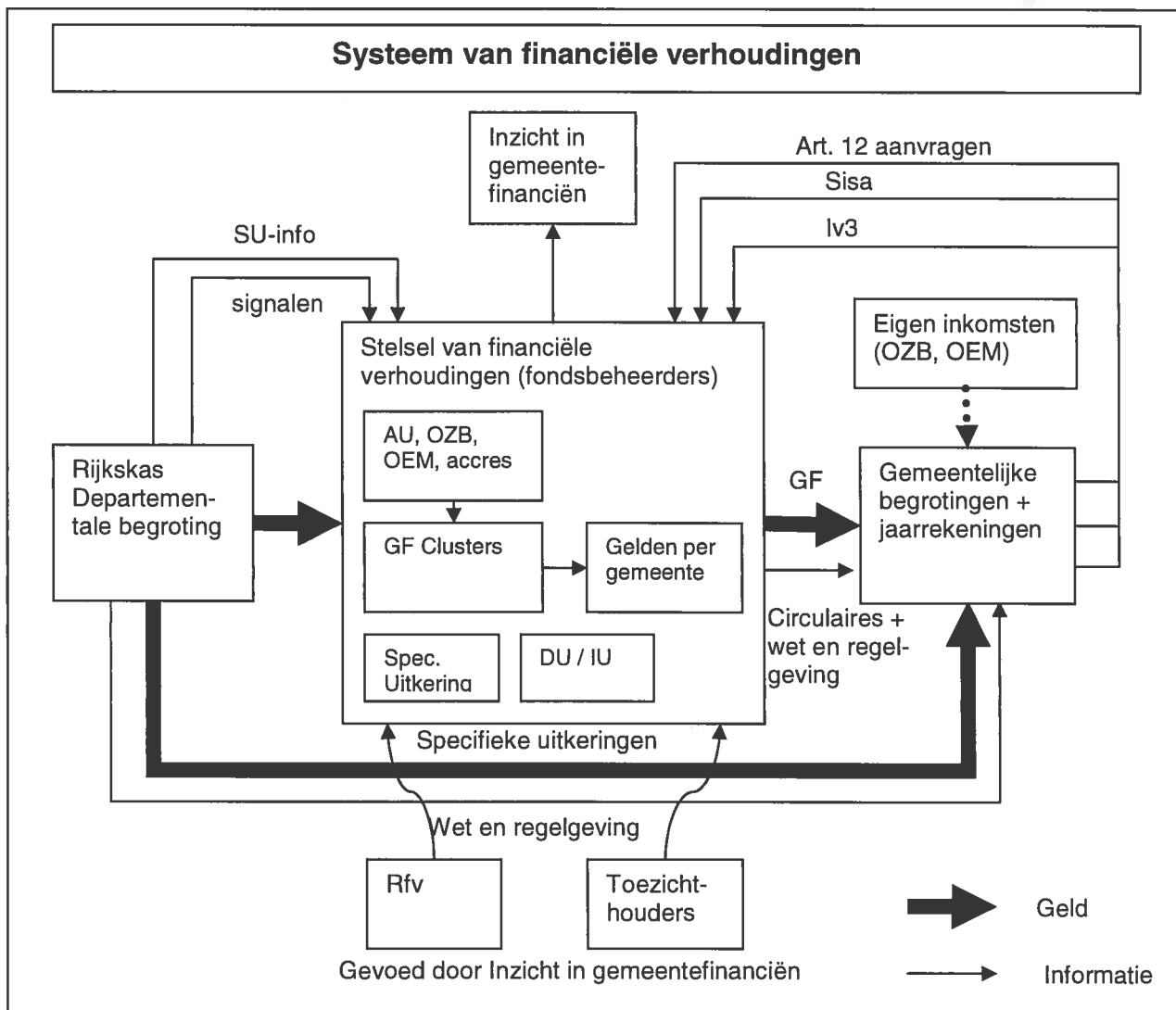
De gemeenten staan gezamenlijk voor een grote uitdaging om in een tijd van laagconjunctuur complexe en precaire doelen te realiseren. Dit is alleen haalbaar als de gemeenten de rust en ruimte krijgen om beleid en uitvoering te innoveren en internaliseren. Tegelijkertijd moet het rijk, vanuit de stelselverantwoordelijkheid, de voortgang kunnen volgen, maar zonder direct in te grijpen. Daarom zal ik met zekere distantie de mate waarin gemeenten hun verantwoordelijkheden met de beschikbare middelen in het gemeentefonds kunnen waarmaken, volgen en interbestuurlijk bespreken. Ik zal u hierover vanaf 2013 jaarlijks schriftelijk informeren.

Mede namens de staatssecretaris van Financiën,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Mr. J.P.H. Donner

Bijlage 2 Systeem van financiële verhoudingen

Datum
5 augustus 2011





Aan
Van

Minister Donner

en

OBD
BFV

Contactpersoon

T

Datum
27 juli 2011

nota

Bespreeknotitie bij brief herverdeling gemeentefonds

Bijlagen
2

Aanleiding/probleemstelling

Het afgelopen jaar is onderzoek gedaan naar volume en verdeling van het gemeentefonds. In april bent u geïnformeerd over de opzet van en eerste beelden uit dit onderzoek. Er ligt nu aan u voor het voorstel met conclusies en vervolg op basis van de resultaten (concept-brief aan Tweede Kamer) van de eerste fase van het onderzoek.

Advies/actie

Toelichting

Ambtelijke ondersteuning

a.) U wordt ambtelijk ondersteund door [redacted] (plv. dOBD), [redacted] (projectleider) en [redacted] (integraal financieel specialist).

Opbouw dossier

In bijgevoede documenten treft u aan de:

- geannoteerde agenda
- concept brief over de verdeling van het gemeentefonds
- integrale concept-rapportage van de onderzoekers Cebeon-Regioplan

Het vervolg van deze notitie dient als leeswijzer bij deze drie documenten, waarbij in het bijzonder aandacht voor de discussiepunten tussen de twee fondsbeheerders.

Geannoteerde agenda

Ambtelijk heeft de medefondsbeheerder, in tegenstelling tot uw ambtenaren, de voorkeur voor een brief over alleen de verdeling van het gemeentefonds en een impliciet afwegingskader, in de verwachting dat met weinig discussie de brief kan worden vastgesteld. Beide punten zijn echter als niet cruciaal benoemd.

Het zwaartepunt ligt bij de medefondsbeheerder op het innovatieve karakter van het afwegingskader. Het kader kan als te sturend worden ervaren en onnodig discussie met de andere departementen met VNG/gemeenten uitlokken. In onze

ogen is iedere wijze van verdeling van het gemeentefonds sturend; immers het bepaalt de hoogte van de uitkering per gemeente. In onze visie hoort de verdeling dezelfde typen van gemeenten een gelijke startpositie te geven voor de maatschappelijke opgaven waarvoor zij staan. Het afwegingskader, zoals verwoord in de brief, maakt dit mogelijk. Natuurlijk blijft de besteding van de verdeling van de middelen door gemeenten vrij.

Datum
27 juli 2011

Concept-brief verdeling gemeentefonds

De voornaamste bespreekpunten zijn in de geannoteerde agenda toegelicht. In de volgende alinea is een specifiek BZK-punt benoemd. De concept-brief kunt u daarmee als achtergrondinformatie beschouwen.

In de brief wordt aandacht gevraagd voor de gevolgen van het vervallen van het investeringsbudget stedelijke vernieuwing per 2015. De verwachting is dat deze taak een structureel karakter met bijbehorende kosten heeft. In de brief wordt voorgesteld om cf. art. 2 FVW de financiële gevolgen via de agenda stedelijke vernieuwing door het vakdepartement, zijnde BZK, in kaart te laten brengen incl. de wijze van bekostiging.

Integrale rapportage onderzoekers

De rapportage dient ten behoeve van het gesprek als achtergrondinformatie.

Het betreft een concept-versie van de eindrapportage. Deze rapportage wordt deze maand - ten behoeve van het creëren van draagvlak - voor reactie aan de leden van de diverse begeleidingscommissies voorgelegd.

GEANNOTEEERDE AGENDA

0. Inleiding

Het gemeentefonds (inclusief norm voor eigen inkomsten) is één macrobudget voor diverse en omvangrijke maatschappelijke opgaven. Dit budget wordt (door gemeenten én departementen) zeker in een tijd van schaarste al snel als onvoldoende ervaren. Een verdeling over de diverse opgaven en vervolgens gemeenten vergt transparante en interbestuurlijk gewogen keuzes om als eerlijk te worden beschouwd. In bijgevoegde brief zijn keuzes geëxpliciteerd en toegepast op het huidige gemeentefonds.

Een aantal elementen uit de brief willen we graag nader met u bespreken. In het vervolg van deze nota zijn deze elementen kort toegelicht.

1. Besluitvormingsproces

Bespreekpunt

In deze paragraaf is het besluitvormingsproces toegelicht. Er zijn geen nieuwe stappen voorzien ten opzichte van het vorige gesprek. Het voorstel is om aan het einde van het overleg van 10 augustus te bezien of een vervolgoverleg over deze brief gewenst is of dat volstaan kan worden met schriftelijk voorleggen van de volgende versie.

Toelichting

Cursief zijn de overleggen of handelingen waarbij u een leidende rol heeft, aangegeven.

Activiteit	Planning
Laag ambtelijke afstemming met departementen, VNG en RFV van onderzoeksrapportages en eerste proeve van waardering voor de concept-brief (in de vorm van een nota).	Augustus
Afronding onderzoek G4	Augustus
<i>Ter overweging: extra bewindspersonenoverleg fondsbeheerders over de eindversie van de concept-brief</i>	<i>Begin september</i>
<i>Voor advies/reactie verzenden van de concept-brief door MinBZK naar RFV, VNG en departementen</i>	<i>1^e week september</i>
Diverse overleggen door (plv.) dOBD en dgBK met departementen, VNG en RFV	September tot begin oktober
Ontvangst advies van VNG en RFV	September
<i>Wellicht bestuurlijk overleg G4</i>	<i>1^e helft oktober</i>
<i>Bestuurlijk overleg Fondsbeheerders – VNG</i>	<i>1^e helft oktober</i>
ICB	19-10
RB	8-11
MR	11-11
Brief naar Tweede Kamer	15-11
Tweede fase: herijking gemeentefonds: 1 ^e tranche	Meicirculaire 2012

Ad Tweede fase

In de tweede fase – periode rond de jaarwisseling - vindt de herijking van een aantal benoemde clusters plaats en komen de gevolgen per gemeente beschikbaar. In het voorjaar van 2012 wordt met u gesproken over de resultaten en gevolgen van de eerste herverdeling (zie tabel § 5 in de brief) en van enkele andere onderzoeken (zie § 6 van de brief). Na bekendmaking in de meicirculaire worden de herijkingen vertaald in een algemene maatregel van bestuur. De brief vergt geen aanpassing van wet- en regelgeving.

2. Reikwijdte van de brief

Bespreekpunt

In aanvulling op de verdeling van het gemeentefonds is in de brief aandacht voor de bredere context, zijnde de visie op en aspecten van de gemeentefinanciën. Dit volgt uit het advies van de commissie Doctors van Leeuwen aan de RFV om de visie over en het normenkader van de gemeentefinanciën te expliciteren en herijken. U kunt ervoor kiezen de brief te beperken tot de verdeling van het gemeentefonds. De inschatting is echter dat de bredere context vooral

behulpzaam is bij het meenemen van de buitenwereld in de gemaakte keuzes. Bovendien is het een kans om de visie en het normenkader te actualiseren. Ook zal de buitenwereld de bredere blik verwachten.

Toelichting

Op pagina 1 van de brief is toegelicht dat de RFV in oktober haar visie en normenkader naar buiten zal brengen. Onze planning en een brief met een bredere context en geactualiseerd normenkader past hier goed bij. De bredere context is vooral verwoord in paragraaf 3 van de brief en de consequenties voor de toekomst in paragraaf 6. Het normenkader is in paragraaf 4 als afwegingskader beschreven. De consequenties van de toepassing van het kader zijn in paragraaf 5 zichtbaar. In het vervolg van de annotatie vragen we uw aandacht voor de transparantie en innoverende karakter van het afwegingskader en enkele consequenties van dit nieuwe kader.

3. Transparantie: een expliciet afwegingskader

Bespreekpunt

In het vorige gesprek (in april) heeft u aangegeven de inzet op meer draagvlak en transparantie, zoals gemaakt tijdens de start van het onderzoek, voort te willen zetten. De afgelopen maanden is dit gebeurd via gesprekken in begeleidingscommissies, gemeentelijke regiodagen (700 deelnemers) en interdepartementale dagen. De aanwezigen spraken hun waardering uit voor deze aanpak. In bijgevoegde brief blijkt de transparantie vooral uit het – voor het eerst - expliciteren van het normenkader (paragraaf 4) en het interactief actualiseren van het onderhoudsysteem (paragraaf 6). Aan u de vraag of u deze stap ook deelt.

Toelichting

Het gemeentefonds groeit door de decentralisaties Jeugd en Begeleiding in financiële omvang. Tegelijkertijd staan we voor een tijd van bezuinigingen. De vraag van toereikendheid van de omvang van de clusters van het gemeentefonds en de verdeling over gemeenten in relatie tot hun maatschappelijke opgaven zal vaker opkomen. Zeker ook gezien de ingewikkelde maatschappelijke opgaven waar gemeenten voor staan. Meer draagvlak voor het systeem van de gemeentefinanciën maakt de fondsbeheerders minder kwetsbaar; de buitenwereld kan meedenken over de voorstellen van de fondsbeheerders. Er zijn voldoende (ook tegengestelde) belangen om daarop in te kunnen spelen als fondsbeheerders. De vraag over toereikendheid zal niet alleen nu, maar ook de komende jaren blijven spelen. Daarom wordt ook voor het onderhoudsysteem voorgesteld om te kiezen voor transparantie, waaronder meer aandacht voor de beleidsmatige en bestuurlijke gevolgen.

4. Innovatie: vernieuwend afwegingskader (§3 en 4 van de brief)

Beslispunt

Het gehanteerde afwegingskader van het gemeentefonds bestaat uit een aantal geëxpliciteerde criteria en enkele noviteiten. De belangrijkste noviteit is de keuze om in de verdeling meer rekening te houden met het bevorderen en mogelijk maken van een doelmatig en doeltreffend gemeentelijk bestuur. In de huidige systematiek wordt ook rekening gehouden met de opgaven waar gemeenten voor staan, maar ligt het accent op het volgen van de – gemiddelde - uitgaven van gemeenten. Met dit herijkte systeem verschuift het accent naar de maatschappelijke opgaven tegen de laagste prijs. Uw gedachten bij dit voorstel vernemen we graag 10 augustus.

Toelichting

Bij de start van het onderzoek is, zoals in april ook toegelicht, gekozen om in het onderzoek voor het eerst te onderzoeken of een sober en doelmatig kostenniveau mogelijk is. Ook was nieuw de vraag om keteneffecten te onderzoeken. Aanleiding voor het opnemen van het volumeoordeel en keteneffecten zijn het heroverwegingsrapport Openbaar bestuur, de tijd van financiële krapte, de (inmiddels uitgekomen) verwachting dat de uitgaven hoger zijn dan omvang van het gemeentefonds (incl. norminkomsten OZB en overige eigen middelen) en de regierol van gemeenten (het stroomlijnen van ketens). Uit het onderzoek blijkt dat er best practices zijn; uitvoering van taken tegen lage kosten met voldoende kwaliteit. Bijv. de kwaliteit van het onderhoud van groen in de openbare ruimte (40 tot 80 euro per inwoner) en samenwerking. Deze voorbeelden zijn niet, tegen acceptabele onderzoekskosten, rekenkundig te maken voor het totale gemeentefonds. Bovendien is een bestuurlijke weging meer passend bij de inzet om in de verdeling aan te sluiten bij de maatschappelijke opgaven van gemeenten. Daarom wordt in het nieuwe afwegingskader uitgegaan van een bestuurlijk gewogen "minimaal" kostenniveau. Ook zijn er voorbeelden waarbij investeren in de ene taak een positief effect heeft of kan hebben op een andere taak (keten). Bijv. de preventie in zorg vermindert de zware jeugdzorg. In het kader wordt ervoor gekozen om deze keteneffecten te stimuleren in de verdeling van het gemeentefonds.

Buiten kijf staat dat de gemeenten de keuze in de verdeling niet in hun bestedingen hoeven te volgen. Immers het is en blijft vrij besteedbaar geld. Indien gemeenten meer middelen willen besteden aan een voorziening of de uitvoering dan vinden zij de dekking te vinden in de algemene middelen (met name OZB of OEM).

De gemeenten en RFV zullen gezien het draagvlakproces niet overdonderd zijn door het afwegingskader, maar zullen zeker moeten wennen. Het gevoelen zal zijn dat het kader sturender is. Het blijft echter zo dat gemeenten evenveel bestedingsvrijheid behouden. We spelen zo juist nog meer in op de opgaven waar gemeenten voor staan.

OVERIGE ONDERWERPEN

5. G4 (§1 en 5 van de brief)

Beslispunt

Conform het advies van de RFV is onderzocht of het vaste bedrag van de G4 (ca. € 650 mln.) nog nodig is en of op een andere, meer transparante en objectieve wijze rekening kan worden gehouden met de bijzondere kosten van de G4. Dit onderzoek wordt deze maand afgerond. Het voorlopige beeld is dat het vaste bedrag grotendeels kan vervallen en worden verdeeld over alle clusters. De G4 worden hiermee "gewone" gemeenten. De G4 lijken aan te sturen op een vertraging, in afwachting van uw besluitvorming en een gesprek daarover met u. De vraag is op welk moment u met de G4 in gesprek wilt; nu of in oktober.

Toelichting

Inzet van het onderzoek is aldus om het vaste bedrag van de G4 (650 mln.) zoveel als mogelijk te verdelen over de clusters. De middelen worden vervolgens via de maatstaven en gewichten verdeeld over de gemeenten. Hierbij wordt evenals voor andere gemeenten, waar relevant, rekening gehouden met specifieke structuurkenmerken. Na de volgende fase (vanaf 2012) is duidelijk hoeveel de G4 krijgen uit elk van de clusters. Slechts in een enkel beargumenteerd geval kan één of enkele van de G4-gemeenten een vast bedrag voor een taak krijgen.

6. Overige elementen

Gevolgen voor iedere belanghebbende

Bespreekpunt

In lijn met het afwegingskader vergt het voorstel voor de verdeling als slotstuk een interbestuurlijk gesprek. Het is te verwachten dat niet ieder departement of belangenorganisatie achter het voorstel voor de verdeling zal staan. Het voorstel is om in de komende weken laag ambtelijk de reacties van de diverse partijen nader te verkennen. Begin september wordt u alsdan geïnformeerd over de uitkomsten van deze verkenning.

Toelichting

Het beeld over de gevolgen per belanghebbende (zie paragraaf 5 in de brief) kan nog wijzigen, maar het voorlopige beeld maakt waarschijnlijk in ieder geval (niet limitatief) de volgende reacties los. Zo zal de PO- en VO-raad voorstander zijn van de vergroting van het cluster educatie, omdat zij de kwaliteit van de binnenkant van de gebouwen wil agenderen. Deze taak wordt echter niet via het gemeentefonds bekostigd. Verder zal uw collega van Veiligheid en Justitie de hogere uitgaven voor openbare orde en veiligheid niet uit eigen begroting, maar uit het gemeentefonds willen dekken. De stijging van de uitgaven is echter zo hoog dat redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat gemeenten deze via de algemene uitkering, OZB of overige eigen middelen dekt. De conclusie over de specifieke uitkeringen van SZW (cluster werk en inkomen) lijkt op instemming van uw collega van het ministerie van SZW en van de VNG te rekenen. De stijging van het normbedrag voor minimabeleid past echter minder in het beleid van SZW. Het niet meewegen van de inkomsten uit nutsbedrijven zal tot vraagtekens bij de Tweede Kamer en de provincies leiden.

Leges (p. 18 van de brief)

Voorgesteld wordt om t.a.v. de leges een nader onderzoek in te stellen naar een passend financieel instrument. U kunt in overweging nemen dit onderzoek breder te trekken en ook andere eigenmiddelen (precariobelasting, toeristenbelasting, parkeerbelasting, etc.) te heroverwegen.

Van: [REDACTED]
Verzonden: dinsdag 29 maart 2011 17:36
Aan: [REDACTED]
CC: [REDACTED]
Onderwerp: Systematiek GF en eerste bevindingen nader onderzoek POR
Bijlagen: Systematiek GF en eerste bevindingen nader onderzoek POR.doc

[REDACTED]

a) Ter bespreking morgenmiddag met [REDACTED] over de nadere POR-onderzoeken. Bijgevoegd de outline (iets meer dan dat) van de nota die we ter voorbereiding van het gesprek met Donners en Weekers op 11 april de lijn in willen doen. Dit concept is ook naar Financën gestuurd. Als het goed is kunnen we morgenmiddag hun reactie ook meenemen.

[REDACTED]



Minister Donner en staatssecretaris Weekers

OBD
BFV

Contactpersoon

T

22 maart 2011

Kenmerk
2011-2000099105

notitie

Systematiek GF en eerste bevindingen nader onderzoek
POR

Afschrift aan

Inleiding

In opdracht van de beide fondsbeheerders wordt in het kader van het regulier periodiek onderhoud van het gemeentefonds een breed opgezet onderzoek uitgevoerd naar de verdeling van het gehele gemeentefonds (GF). Niet eerder is een onderzoek naar de verdeling van het GF in deze breedte uitgevoerd. Nieuw is ook dat nu expliciet bezien wordt of uitgaven gerelateerd kunnen worden aan het daarmee gerealiseerde voorzieningenniveau. Zo kan mogelijk een expliciet oordeel over de kosten, verbonden aan een sobere en doelmatige uitvoering gegeven worden.

Het onderzoek is begin zomer 2010 Europees aanbesteed en in het najaar 2010 aan de onderzoekscombinatie Cebeon/Regioplan gegund.

De onderzoekers leveren op dit moment de eerste bevindingen op. Deze fase van het onderzoek zal eind mei worden afgesloten. Op grond van de definitieve bevindingen zullen de fondsbeheerders in de zomer moeten besluiten voor welke delen van het gemeentefonds een herijking zal worden uitgevoerd, omdat de verdeling als te scheef wordt bevonden. Die volgende fase van het onderzoek zal dan tot een meer of minder ingrijpende herverdeling van het GF leiden. Deze zal vervolgens met een overgangstraject, in samenhang met andere wijzigingen (als gevolg van taakmutaties) worden geïmplementeerd. Afhankelijk van de duur van die tweede fase kan de eerste wijziging op zijn vroegst per 1 januari 2013 ingaan. Deze nota gaat eerst in op de achterliggende systematiek van het gemeentefonds en licht dan de nu voorziene bestuurlijke vragen toe.

Systematiek gemeentefonds

De verdeling van het GF wordt sinds 1997 gebaseerd op zogenaamde ijkpunten, die zijn opgesteld volgens de verschillenanalyse, een speciaal voor de verdeling van GF (en PF) ontwikkelde onderzoeks- en onderhoudsmethode.

Al eerder (in de wet van 1960 en in de wet van 1984) is getracht een verdeling te maken die rekening hield met de verschillen in kostenstructuren tussen gemeenten. Deze aanzetten bleken na verloop van tijd niet adequaat. De gebruikte

onderzoeksmethode bleek niet alleen geen duurzame verdeling op te leveren, maar ook onvoldoende mogelijkheid om na te gaan waar en in welke mate de verdeling scheef was, dat wil zeggen onvoldoende aansluiting had op de gemeentelijke kostenstructuur. In opdracht van de RGF is door de onderzoekscombinatie Cebeon/VB-accountants in het kader van de herziening van de FVW in 1997 een speciale onderzoeksmethode ontwikkeld, die zowel een duurzame verdeling als een basis voor een onderhoudsmethodiek heeft opgeleverd. Deze methode wordt sindsdien bij het onderhoud toegepast en is in de Europese aanbesteding ook voorgeschreven.

22 maart 2011

Kenmerk
2011-2000099105

De ijkpunten zijn opgesteld voor onderscheiden beleidsterreinen (clusters), die samen alle beleidsterreinen waarop gemeenten actief zijn beslaan. Ze zijn afgeleid van de feitelijke uitgaven van alle gemeenten en hebben zo dus betrekking op zowel de verantwoordelijkheden/taken in medebewind als op de verantwoordelijkheden die gemeenten in autonomie op zich nemen. De onderzoeksmethode maakt het mogelijk zowel de verschillen in uitgaven tussen gemeenten, die het gevolg zijn van eigen beleidskeuzes van individuele gemeenten te onderscheiden, maar ook om de exogene kostenfactoren te benoemen, zodat een bestuurlijke keuze mogelijk is om deze al dan niet voor 100% te compenseren in de verdeling (dat wil dus zeggen dat gemeenten als het ware in onderlinge solidariteit aan deze verschillen in kosten structuur bijdragen: de gemeenten met een goede bodem "betalen" als het ware mee aan de uitgaven van de gemeenten met slechte bodem)¹.

Deze intergemeentelijke solidariteit die zo door de verdeelsystematiek gerealiseerd wordt verondersteld uiteraard draagvlak bij gemeenten. Het is dan ook van belang dat (aanpassing van) de verdeling goed onderbouwd wordt. De plausibiliteit van de verdeling berust op de inhoudelijke argumentatie, afgeleid van keuzes die gemeenten (en hun partners) in de beleidsketen maken².

Een uitgaven-ijkpunt is dus een normatieve uitspraak die aangeeft welke exogene kostenfactoren een rol spelen. Elke factor draagt bij aan de kosten met een bepaald gewicht, zodat het ijkpunt als geheel aangeeft wat de kosten van een bepaald voorzieningsniveau in een beleidsterrein zijn³. Deels bepaald door wet- en regelgeving in medebewind, deels als uitkomst van keuzes in autonomie door een of meer typen gemeenten gemaakt.

Deze ijkpunten bepalen zo het relatieve volume van het cluster in het totale gemeentefonds. Zoals bekend is dat totale volume bepaald door de ontwikkeling van de gecorrigeerde rijksuitgaven (de trap-op-trap-af-methode). In de afgelopen jaren zijn bij elke herijking van een cluster de gewichten in een ijkpunt zo bepaald dat ze sommeerden tot het feitelijk totaal aan uitgaven van alle gemeenten in dat cluster. Ook op deze wijze werden de autonome beleidskeuzes van gemeenten in de verdeling gerespecteerd, zij het dat ze verdeling zelf niet beïnvloeden. Omdat het gemeentefonds kleiner is dan het totaal aan uitgaven van gemeenten wordt in de uitgaven meer verdeeld dan het gemeentefonds ruimte biedt. Het verschil wordt opgevangen door de inkomsten-ijkpunten. Er zijn er nu twee: het

¹ De herverdeling, die in 1997 werd gerealiseerd werd dan ook wel samengevat in het motto : "van rijk naar arm, van goedkoop naar duur". Eerdere herverdelingen werden gezien als van klein naar groot, deze herverdeling was eerder die van rand naar stad.

² De onderzoeksmethode argumenteert dus niet met statistische grootheden als R-kwadraat en Students-t-toets. De verdeling berust immers op bestuurlijke keuzes, niet op econometrische-modeluitkomsten.

³ Zo is het ijkpunt voor het clusters bestuursorganen opgebouwd uit aantal inwoners, woonruimten en een vast bedrag. Dat is begrijpelijk, want dit cluster betreft hoofdzakelijk de uitgaven aan salaris B&W en de vergoeding voor raadsleden. De bedragen die daarmee gemoeid zijn in wet- en regelgeving vastgelegd en hangen inderdaad af van het aantal inwoners.

ijkpunt OZB, dat de verschillen in onroerende zaak-belastingcapaciteit honoreert en een (impliciet) ijkpunt dat de overige inkomsten toerekent (OEM). Dat laatste ijkpunt houdt geen rekening met verschillen in feitelijke of potentiële overige inkomstencapaciteit tussen gemeenten, maar is vorm gegeven door een voor elke gemeente gelijk aftrekpercentage (circa 5%) van de uitgaven-ijkpunten. Dat betekent dus dat een gemeente met hoge kostenfactoren (slechte bodem, slechte sociale structuur, centrumfunctie) wordt verondersteld meer overige eigen inkomsten (uit bijvoorbeeld vermogen of grondbedrijf) te kunnen halen dan een gemeente met lage kosten.

22 maart 2011

Kenmerk
2011-2000099105

Of de verdeling van het gemeentefonds nog aansluit bij feitelijke uitgaven en inkomsten van gemeenten wordt jaarlijks op hoofdlijnen onderzocht. Dit gebeurt in het periodiek onderhoudsrapport van het gemeentefonds (POR), die jaarlijks als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds verschijnt.

De verdeling ligt vast in een AMvB en ministeriele regelingen, binnen het kader van de FvW. Juridisch gezien is een aanpassing dan ook eenvoudig. Bestuurlijk gezien is een toereikend draagvlak van groot belang. Met de Tweede Kamer is dan ook afgesproken bij totstandkoming van de wet dat zij actief en tijdig geïnformeerd wordt over de genoemde beslissingen en dat de gewijzigde AMvB wordt "voorgehangen".

Samenvattend:

De verdeling van het gemeentefonds is gebaseerd op een aantal expliciete normatieve uitspraken van de fondsbeheerders over de kosten, die gemeenten worden verondersteld te maken bij de uitoefening van hun taken/verantwoordelijkheden in medebewind en de verantwoordelijkheden in autonomie opgenomen. Ook over de inkomsten(capaciteit) van gemeenten worden in de verdeling normatieve uitspraken gedaan. In het regulier onderhoud worden deze normatieve uitspraken op hun houdbaarheid getoetst en zo nodig in een bestuurlijk traject herzien.

Regulier onderhoud: periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds (POR)

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

← Met opmaak: Standaard

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

Uitgangspunt bij het verdeelstelsel is dat gelijkwaardige gemeenten een gelijk voorzieningenniveau voor hun burgers kunnen realiseren. Daarom wordt binnen het verdeelstelsel zowel rekening gehouden met kostenverschillen door sociale en fysieke structuur en centrumfunctie, als met ongelijke mogelijkheden eigen

inkomsten te genereren. Dat laatste gebeurt door verevening van een deel van de capaciteit van de OZB.

22 maart 2011

Kenmerk
2011-2000099105

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

In het POR staat de volgende vraag centraal:

Is het verdeelstelsel van het gemeentefonds nog in voldoende mate in overeenstemming met de ontwikkeling van de kostenstructuur van de gemeenten?
Om deze vraag te beantwoorden is een scan ontwikkeld, waarbij de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geconfronteerd met de gegevens zoals die uit de gemeentelijke begrotingen naar voren komen.

Er worden drie fasen van onderhoud onderscheiden: signalering, onderzoek en aanpassing.

«Signalering» betekent dat het onderwerp door de fondsbeheerders wordt gevolgd met het oog op de vraag of nader onderzoek nodig is (het jaarlijkse POR); «Onderzoek» betekent dat er nader onderzoek naar dit onderwerp plaatsvindt (het huidige onderzoek) en «Aanpassing» houdt in dat daadwerkelijke aanpassingen in de financiële verhouding aan de orde zijn (de tweede fase van het huidige onderzoek).

~~de feitelijke uitgaven en inkomsten van alle gemeenten vergeleken met deze ijkpunten. Als de afwijking groot is voor alle gemeenten, dan wel voor bepaalde groepen van gemeenten wordt, na een daartoe strekkend besluit van de fondsbeheerders nader onderzocht of deze afwijking indiceert dat het ijkpunt aanpassing behoeft.~~ Als er tot aanpassing wordt besloten door de fondsbeheerders besloten wordt vind er een herijking van dat cluster plaats. Dat leidt dan tot een andere verdeling en een ander volume van dat cluster⁴. Afhankelijk van de ingrijpendheid van zo'n herverdeling kan door de fondsbeheerders tot een invoeringstraject worden besloten.

De scan in het POR

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

In de scan van het POR zijn er twee standaardmanieren om verschillen tussen veronderstelde en feitelijke uitgaven en inkomsten op het spoor te komen. Ten eerste een toets op het verschil tussen ijkpunt en feitelijke omvang voor alle gemeenten die onderwerp van de scan zijn. Ten tweede een toets op het verschil tussen ijkpunt en feitelijke omvang tussen groepen van gemeenten, bijvoorbeeld kleine versus grote. Als deze toetsen zicht geven op verschillen die a) relatief groot zijn, b) bestendig zijn en c) vermoedelijk samenhangen met structurele, voor gemeenten weinig beïnvloedbare kenmerken of met wettelijke voorschriften, dan kan dat aanleiding zijn voor nader onderzoek

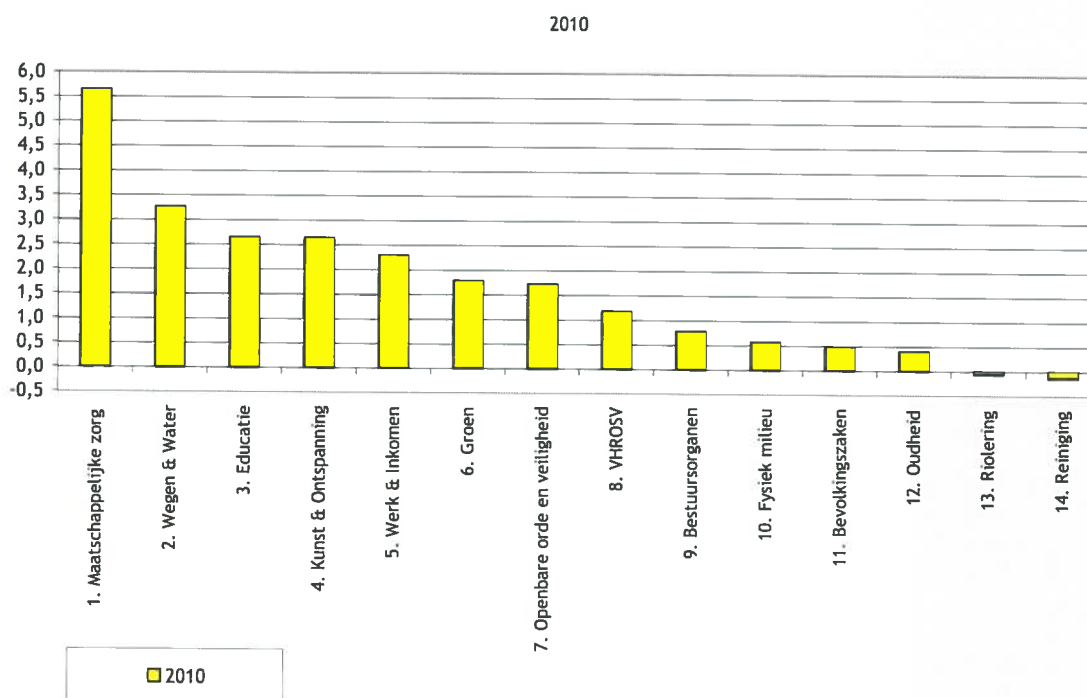
⁴ En uiteraard ook tot een ander volume van de andere clusters, want de omvang van het GF staat bij zo'n herijking niet ter discussie.

In het verdeelstelsel staan de netto-uitgaven centraal. Onderstaande tabel laat zien welke clusters er in het gemeentefonds zitten en wat de netto-uitgaven per cluster bedragen op basis van de gemeentelijke begrotingen 2010.

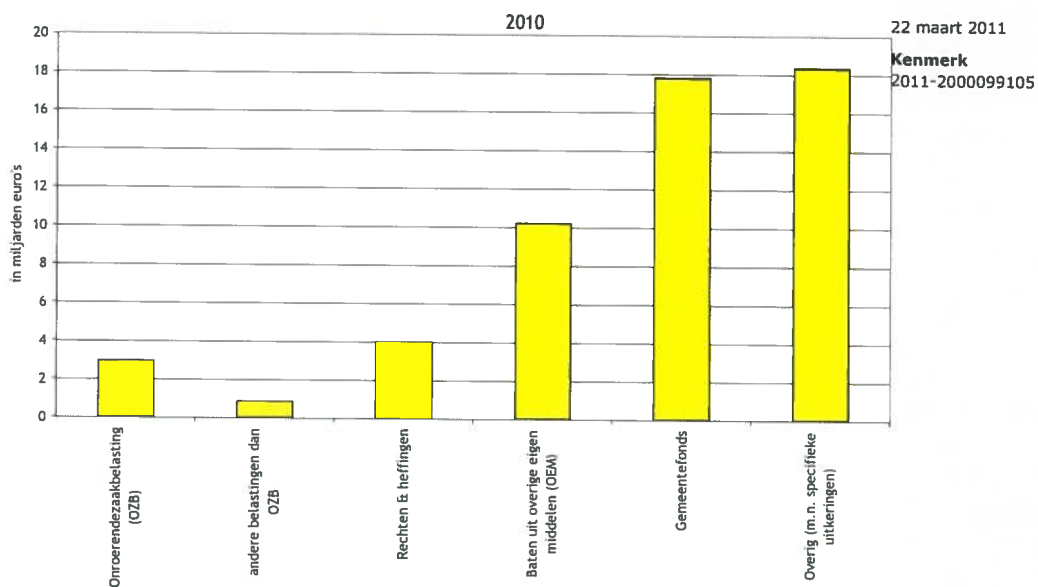
22 maart 2011

Kenmerk
2011-2000099105

Netto uitgaven per cluster, begroting 2010 (miljarden euro's, alle gemeenten)



Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gemeentelijke inkomstenbronnen verdeeld naar 6 categorieën.



De algemene middelen van gemeenten bestaan uit de belastingen (m.n. OZB), Overige eigen middelen (OEM) en het gemeentefonds. Deze inkomstenbronnen vormen de dekking van de netto-uitgaven van gemeenten.

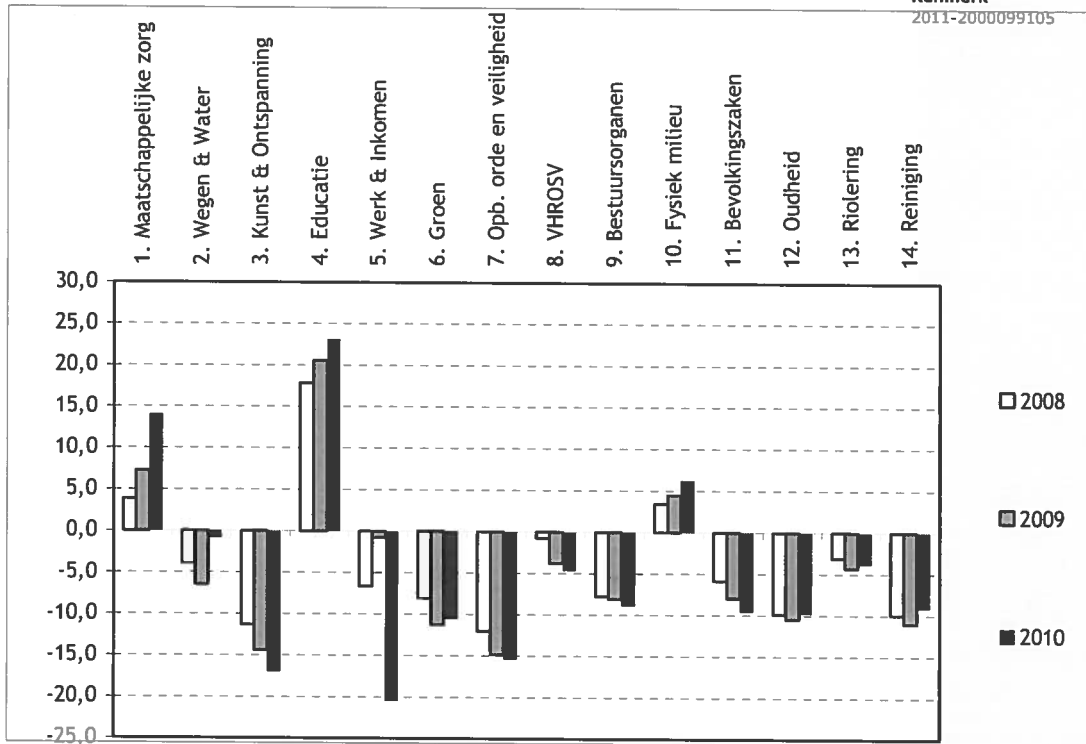
De confrontatie van de feitelijke uitgaven van gemeenten met de in de verdeling veronderstelde uitgaven (iijkpunten) laat in het POR 2011 het volgende beeld zien.

Figuur 3.5. IJkpunten minus feitelijke uitgaven per cluster in 2008 tot en met 2010 (euro's per inwoner, 378 gemeenten)

22 maart 2011

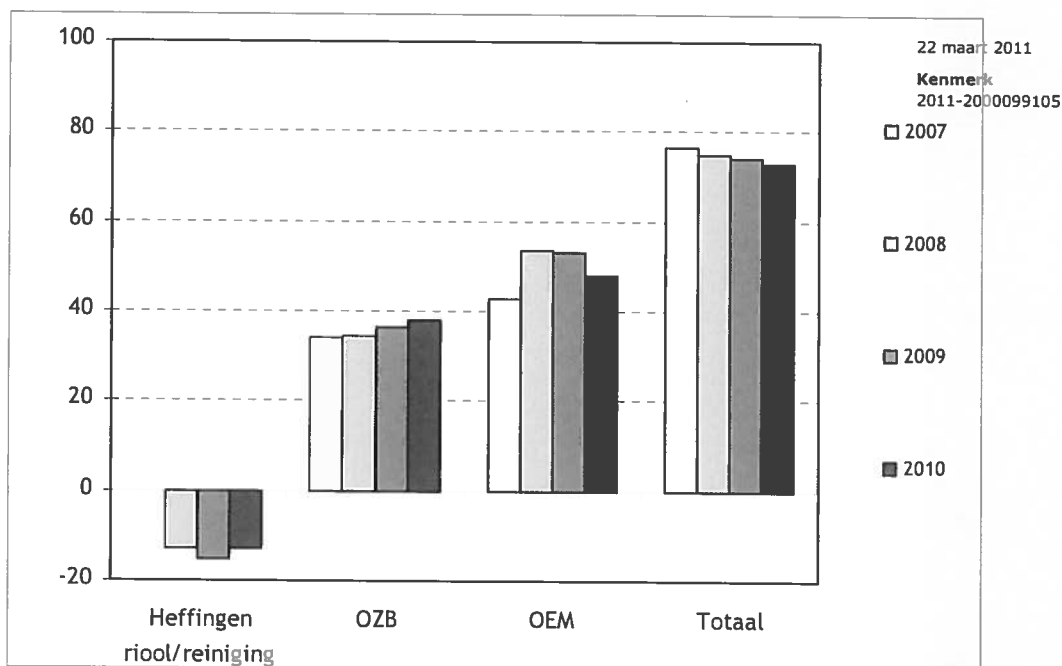
Kenmerk

2011-2000099105



De figuur laat zien op welke clusters gemeenten gezamenlijk meer uitgeven dan verondersteld (negatieve getallen) en waar gemeenten minder uitgeven dan verondersteld (positieve getallen).

Bovenstaande figuur laat ook zien dat alle gemeenten gezamenlijk meer uitgeven dan bij de verdeling van het gemeentefonds wordt verondersteld. De negatieve balkjes zijn gezamenlijk groter dan de positieve balkjes. Dit is mogelijk doordat gemeenten over meer algemene middelen beschikken dan bij de verdeling verondersteld. Onderstaande figuur laat het verschil zien tussen feitelijke inkomsten en veronderstelde inkomsten bij alle gemeenten gezamenlijk.



Naar aanleiding van bovenstaande bevindingen is in het POR 2010 nader onderzoek aangekondigd naar de clusters OEM, OZB, Educatie, Openbare orde en veiligheid, Wegen en water, Groen, Kunst en Ontspanning en Oudheid. Omdat er tussen de uitgavncluster en de inkomstencusters onderlinge samenhang is, is besloten het nader onderzoek naar deze clusters in 1 opdracht aan te besteden.

Brede heroverweging openbaar Bestuur

Naast het POR verscheen in april 2010 de Brede Heroverweging Openbaar Bestuur. Dit rapport geeft aanleiding om in de nadere onderzoeken niet alleen te kijken naar het verdeelstelsel van het gemeentefonds, maar ook naar het volume van het gemeentefonds. In de heroverweging is gebruik gemaakt van de laagste-kostenmethode, waarbij de gemeenten met de laagste uitgaven als maat zijn genomen. Gecorrigeerd voor structuurkenmerken geeft de 50% van de gemeenten met de laagste uitgaven € 1,7 miljard minder uit dan de 50% van de gemeenten met de hoogste uitgaven. Inmiddels is in het regeerakkoord afgesproken dat voor de bepaling van de omvang van het fonds de trap-op-trap-af systematiek weer wordt toegepast. In de nadere onderzoeken wordt nog steeds gekeken naar het sober en doelmatige niveau per cluster. Deze informatie kan in ieder geval gebruikt worden voor het vaststellen van het gewenste volume per cluster zonder dat de omvang van het fonds hierdoor veranderd.

Onderzoeksvragen nader onderzoek POR 2010

In de eerste onderzoeksfase, waarin wordt nagegaan in hoeverre er sprake is van scheefheid in de verdeling van het gemeentefonds, staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Wat is de reikwijdte van het taakgebied binnen het (sub)cluster? Daarbij is er onder meer aandacht voor de relevante wettelijk voorschriften, regelingen,

kostenbepalende factoren, samenhang met andere gemeentelijke taakgebieden.

22 maart 2011

- Is er bij het (sub)cluster sprake van een duidelijke afwijking tussen de feitelijke netto-uitgaven en het ijkpunt? Zo ja, wat zijn de belangrijkste oorzaken hiervan (exogeen, eigen beleid, kostenefficiency, tijdelijk/structureel)?
- Is er bij de verschillende typen van gemeenten sprake van vergelijkbare patronen of duidelijk afwijkende patronen? Zijn er structuurkenmerken die bepalend zijn voor de kosten die gemaakt worden?
- Hoeveel middelen hebben gemeenten nodig om hun taken op het gebied van het (sub)cluster sober en doelmatig uit te voeren?
- Is er samenhang tussen de uitgaven per cluster en in hoeverre worden deze kosten bepaald door het niveau van de eigen inkomsten?
- In hoeverre is er aanleiding om de verdeelsystematiek van het gemeentefonds aan te passen? Zo ja, in relatie tot welke kostenfactoren?
- Bij welke clusters is aanpassing van de clusterverdeelformule wenselijk en mogelijk (in fase 2)? Dit vanuit zowel een betere verdeling als het aansluiten bij een bepaalde mate van efficiency (sober en doelmatig).
- Is het bestaande verdeelstelsel toekomstbestendig (o.a. ten aanzien van de voorgenomen decentralisaties)?
- Wat is de relatie van de bevindingen per cluster met bevindingen bij de overige clusters?

Kenmerk
2011-2000099105

In de tweede onderzoeksfase, waarin op grond van de uitkomsten van de eerste fase de verdeling voor een of meer clusters in een bepaalde richting wordt aangepast, staan de volgende onderzoeksopdrachten en – vragen centraal:

- Vertaal de conclusies uit de eerste fase (zowel ten aanzien van clustervolume als verdeling) in financiële ijkpunten per cluster.
- Zet de financiële ijkpunten om in verdeelmaatstaven die voldoen aan de algemeen geldende spelregels voor verdeelmaatstaven binnen het gemeentefonds.
- Wat zijn de voor- en nadelen van een grover/verfijnder verdeelmodel en wat zijn de gevolgen hiervan voor de herverdeling en kostenoriëntatie binnen het gemeentefonds?
- Zijn er aanbevelingen voor de clusterindeling van het gemeentefonds?
- Haal voor de betreffende (sub)clusters de oude verdeelformule en het bijbehorende budget uit het gemeentefonds en voeg de nieuw geijkte verdeelformule en het bijbehorende budget toe.
- Wat zijn de aanbevelingen voor het overgangstraject naar het nieuwe verdeelstelsel?

Eerste bevindingen en verwachte beleidsmatige keuzes

Het onderzoek is gebaseerd op een analyse van de gemeentelijke uitgaven 2008 tot en met 2010. Bij de bevindingen wordt rekening gehouden met de opgaven uit het regeerakkoord. Zo is vanuit de vastgelegde omvang van het GF (trap-op-trap-af, specifieke taakstellingen (RUD's, Uitvoeringskosten bijstand) de vraag naar de omvang van de beleidsclusters binnen die begrenzing relevant. Welke kostenstijging wordt in de verdeling gehonoreerd, vanuit welke clusters wordt die stijging bekostigd. Daarbij spelen zowel de inkomstclusters (OZB, OEM) als de clusters met maatschappelijke gezien minder urgentie een rol. Denk bij die laatste aan Kunst en Ontspanning, Groen e.d. Clusters waar bezuinigen minder voor de hand ligt vanuit zowel wettelijke voorschriften als beleidsmatige urgentie zijn Bestuursorganen, Werk en Inkomen en Maatschappelijke Zorg/Jeugd.

Ook zullen de gevolgen van de afgesproken decentralisaties voor het GF moeten worden gerealiseerd. Daar spelen zowel volume- en verdeelvragen (uitvoeringskosten Werk en Inkomen) als vragen naar juiste prikkelwerking (verdeelsystematiek Maatschappelijke Zorg/Jeugd).

22 maart 2011

Kenmerk
2011-2000099105

Uit de bevindingen tot nu toe blijken in een aantal clusters als scheef te waarden verdelingen voor te komen. Zo speelt bij Wegen en water en bij Riolerings de problematiek van de slechte bodem nog een rol. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag of de maatvoering juist is, maar speelt ook de prikkelwerking/solidariteitsvraag een rol. De maatstaf heeft nu als effect dat de gemeenten op goede grond (over het algemeen buiten de randstad en vaak ook krimp gemeenten) steeds meer afdragen aan gemeenten die hun bebouwd grondgebied uitbreiden. Dat is zowel een mogelijk minder gewenste besteding van belastingmiddelen als een wellicht niet te verdedigen vraag om intergemeentelijke solidariteit.

Nu voor de eerste keer alle clusters gelijktijdig worden onderzocht blijken ook soms minder verwachte samenhangen. Deze kunnen aanleiding geven om met het oog op een vereenvoudiging van de verdeel- en onderhoudssystematiek tot een andere indeling van de clusters te komen. Zo blijken de uitgaven voor onderhoud groene sportvelden (cluster Groen) een iners verband te hebben met de uitgaven voor ontspanning (sportzalen) in het cluster Kunst en Ontspanning. Ook voor de clusters riolerings en reiniging is sprake van een iners verband in de geconstateerde scheefheid.

Daarnaast geeft het onderzoek naar verwachting aanleiding tot een verandering in de gegevens, die de gemeenten over hun uitgaven aan de fondsbeheerders moeten aanleveren, de zgn IV3 gegevens. Deze gegevens zijn van belang voor het onderhoud van de FV. Ze maken het mogelijk om de scheefheid van de verdeling te beoordelen, maar zullen in de toekomst ook beter benut kunnen worden voor het beoordelen van de prikkelwerking en de volumevraag. Voorbeelden zijn de clusters Maatschappelijke Zorg en Jeugd (in samenhang met bevolkingszaken vanuit de "1-loket-gedachte"), Educatie en Wegen en Water

Voorts komen in het onderzoek effecten van andere geldstromen aan bod. Zo blijken gemeenten uit de algemene middelen aan te vullen op specifieke uitkeringen van bijvoorbeeld SZW. (WSW en WWB-I). Decentralisatie- en integratieuitkeringen leiden voor sommige gemeenten juist tot verdringing van dekking uit de algemene uitkering.

In de bijlagen zijn de nu voorziene keuzes per cluster uitgewerkt.

Samenvattend:

De verwachte voorgelegde beslissingen tot aanpassing van de verdeel- en onderhoudssystematiek betreffen de volumina van een aantal clusters, de verdeling van een aantal (soms grote) clusters en de indeling van een aantal clusters, inclusief de voor het onderhoud door gemeenten aan te leveren gegevens.

Al met al is sprake van zodanige ingrepen dat van "groot onderhoud" gesproken kan worden. Het gaat om een grote operatie, die zorgvuldigheid in de besluitvorming vraagt. Er zal actief aan het verwerven van draagvlak bij zowel gemeenten als de kamers gewerkt moeten worden. Zie de volgende paragraaf over het vervolgproces.

Vervolg proces

Zoals in de vorige paragraaf is geschetst, vraagt dit onderzoek gezien de impact om het creëren van draagvlak bij gemeenten, vakdepartementen en de Tweede Kamer. Helderheid over op welke gronden keuzes worden gemaakt over de omvang en verdeling van clusters. Nadeelgemeenten en -departementen zullen fronsen, maar

kunnen de keuzes in ieder geval volgen. Ook is het creëren van draagvlak extra relevant, omdat de verwachting is dat in de komende jaren gezien alle bezuinigingen druk zal komen te staan op enerzijds het gevoel van VNG en gemeenten dat de omvang van het gemeentefonds onvoldoende is en anderzijds de departementen die de vraag zullen stellen of de gemeenten niet doelmatiger hun middelen in kunnen zetten. Hieronder is het draagvlakproces beschreven.

22 maart 2011
Kenmerk
2011-2000099105

Ambtelijk proces

Voor het onderzoek zijn tien ambtelijke begeleidingscommissies ingericht. Aan deze commissies nemen het vakdepartement, de fondsbeheerders, VNG, RFV, soms gemeenten en evt. andere belanghebbenden deel. Daarnaast bespreken de onderzoekers in expertmeetings met gemeenten de voorlopige bevindingen.

De onderzoekers hebben de eerste fase van het onderzoek naar verwachting eind mei afgerond. Over de onderzoeksresultaten en het vervolg hierop wordt u begin juni nader geïnformeerd. In juni worden tijdens regiodagen de bevindingen aan gemeenten toegelicht. De gemeenten kunnen dan aangeven of zij zich herkennen in de bevindingen en andere bepalende factoren voor hogere uitgaven zien. De regiodagen worden door BZK en FAMO (vereniging van gemeentelijke middenmanagers) georganiseerd.

Verder wordt in mei of begin juni op dg-niveau de resultaten van het onderzoek en de verwachte keuzes besproken. Ook wordt gedacht aan een gesprek tussen de dg en de directeur van VNG en een hoogambtelijk gesprek met de RFV over de voorlopige uitkomsten.

Bestuurlijk proces

De Tweede Kamer heeft eind 2010 gevraagd om een nadere toelichting op de onderzoekssystematiek. Dit verzoek lijkt deels ingegeven door onbekendheid met de onderzoeksmethode en de lobby van een aantal gemeenten. In de reactie op het verzoek heeft u toegezegd om voor de zomer de resultaten van de eerste fase van het onderzoek met de Tweede Kamer te delen. Het heeft de voorkeur om in die brief van de Tweede Kamer ook de opbrengst van de regiodagen, de gesprekken met de dg-en en VNG te verwerken. Hierdoor kan de brief niet eerder dan in augustus of september aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Het voorstel is om de kamercommissie van BZK aan te bieden om in mei of juni de onderzoeksresultaten en het vervolgproces aan de ambtelijk mondeling toe te lichten.

Ieder jaar is er in augustus of september een bestuurlijk overleg tussen VNG, IPO en de fondsbeheerders over de financiële verhoudingen (Bofv). Het voorstel is om in dit overleg de onderzoeksresultaten, keuzes en het vervolg te agenderen.

Na deze eerste fase

Voor een aantal clusters zal vervolgonderzoek nodig zijn. Soms zijn die onderzoeken technisch van aard. De verwachting is echter dat voor clusters als Kunst en ontspanning, Openbare Orde en Veiligheid, Maatschappelijke zorg/jeugd en Werk en Inkomen ter bepaling van de omvang van een cluster ook de doelmatigheid een rol zal spelen. Dit wordt een nieuwe factor in de gemeentefondssystematiek. Het betekent onder meer dat per cluster de vraag zal worden gesteld welke taken (voorzieningen) minimaal nodig zijn volgens rijk en gemeenten. Ook kunnen de fondsbeheerders ervoor kiezen om in de verdeelsystematiek te sturen op best practices, gemeenten die een efficiënte

uitvoering, bijv. via samenwerking of uitbesteding, hebben gerealiseerd .Ten slotte wordt de vraag in hoeverre het rijk ruimte laat voor autonome afwegingen.

22 maart 2011

Kenmerk
2011-2000099105

Deze onderzoeken starten in of vlak na de zomer van 2010. Het draagvlakproces verloopt als hierboven beschreven, dus onder meer via begeleidingscommissies, regiodagen en bestuurlijke overleggen.

Na afronding van alle onderzoeken komt de fase van het onderhouden van de herziene verdeling. De gedachte is om daarvoor een ambtelijke begeleidingscommissie in te richten, die ook het halfjaarlijkse bestuurlijke overleg (Bofv) voorbereidt. Deze gedachte wordt momenteel samen met VNG, IPO (ook voor het Provinciefonds geldt een onderhoudsvraag) en fondsbeheerders nader verkend en uitgewerkt. Daarbij wordt ook gedacht aan deelname door o.a. RFV en vakdepartementen.

Van: [REDACTED]
Verzonden: vrijdag 1 april 2011 13:04
Aan: [REDACTED]
CC: [REDACTED]
Onderwerp: Systematiek GF en eerste bevindingen nader onderzoek POR.doc
Bijlagen: Systematiek GF en eerste bevindingen nader onderzoek POR.doc

[REDACTED]

a) dit zou de nota voor overleg Donner-Weekers moeten zijn. We werken nog aan bijlagen, dat wordt een dik pak. M.i. is het nog de vraag of zoveel extra informatie, die voorlopig van aard is de bewindslieden helpt bij het krijgen van begrip. Er is wel hard aan gewerkt, maar dat is wellicht een te geringe motivering. We zenden dat nog na, dan kunnen jij en [REDACTED] die wegging nog maken.

De belangrijkste beslissing voor de bewindslieden is instemming met het proces. Dat voorziet in een uitgebreide ronde in het land en een "technische" briefing van de Kamer (na een beslissing van de bewindslieden op basis van afronding van de onderzoeken in deze fase). Pas daarna zouden de bewindslieden de knoop over wat in fase twee aan de orde zou moeten komen moeten doorhakken. Er zal vooraf voldoende begrip voor de in te zetten verandering moeten zijn.

Graag van jou een oordeel over de delegatie, die je mee wilt nemen en de rolverdeling. Ik zou daarbij in ieder geval [REDACTED] willen zien, zij zal in de komende weken en vervolgens in het vervolgtraject een steeds zichtbaarder rol gaan vervullen, terwijl mijn rol steeds minder zichtbaar en ook kleiner wordt, in lijn met de afspraken die wij eerder maakten. Ik kan me voorstellen dat je mij ook erbij wilt als drager van tot nog toe. Ook [REDACTED] zou denk ik verdienen om aan te schuiven, het is voor hem als "expert" goed om te horen waar de bewindslieden meer "technische" informatie verwachten.

a) Qua rolverdeling is de vraag of jij leidend in het gesprek bent of dat meer aan [REDACTED] en mij overlaat (waar het gaat om toelichten: uiteraard leidt de minister!)

a) Parallel gaat dit stuk naar [REDACTED] om afstemming met Fi te bereiken: hun eerste oordeel sloeg op lengte, die is in deze versie al zeer belangrijk gereduceerd. Minder is denk niet goed mogelijk

[REDACTED]



Minister Donner en staatssecretaris Weekers

Gewijzigde veldcode

OBD
BFV

Contactpersoon

[REDACTED]

T [REDACTED]

notitie

Systematiek GF en eerste bevindingen nader onderzoek
POR

Gewijzigde veldcode

22 maart 2011

Kenmerk
2011-2000099105

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Afschrift aan

Inleiding

In opdracht van de beide fondsbeheerders wordt in het kader van het regulier periodiek onderhoud van het gemeentefonds een breed opgezet onderzoek uitgevoerd naar de verdeling van het gehele gemeentefonds (GF). Niet eerder is een onderzoek naar de verdeling van het GF in deze breedte uitgevoerd. Nieuw is ook dat nu expliciet bezien wordt of uitgaven gerelateerd kunnen worden aan het daarmee gerealiseerde voorzieningenniveau. Zo kan mogelijk een expliciet oordeel over de kosten, verbonden aan een sobere en doelmatige uitvoering gegeven worden.

Het onderzoek is begin zomer 2010 Europees aanbesteed en in het najaar 2010 aan de onderzoekscombinatie Cebeon/Regioplan gegund.

De onderzoekers leveren op dit moment de eerste bevindingen op. Deze fase van het onderzoek zal eind mei worden afgesloten. Op grond van de definitieve bevindingen zullen de fondsbeheerders in de zomer moeten besluiten voor welke delen van het gemeentefonds een herijking zal worden uitgevoerd, omdat de verdeling als te scheef wordt bevonden. Die volgende fase van het onderzoek zal dan tot een meer of minder ingrijpende herverdeling van het GF leiden. Deze zal vervolgens met een overgangstraject, in samenhang met andere wijzigingen (als gevolg van taakmutaties) worden geïmplementeerd. Afhankelijk van de duur van die tweede fase kan de eerste wijziging op zijn vroegst per 1 januari 2013 ingaan. Deze nota gaat eerst in op de achterliggende systematiek van het gemeentefonds en licht dan de nu voorziene bestuurlijke vragen toe.

Opmerking [REDACTED]: Het lijkt me goed om beslis/bespreekpunten op te nemen. Of komt dat in een oplegnota? Voor het vervolgproces zou ik in ieder geval een besluit willen over de paragraaf over het bestuurlijk proces. En verder informeren over een volgend overleg in mei.

Systematiek gemeentefonds

De verdeling van het GF wordt sinds 1997 gebaseerd op zogenaamde ijkpunten, die zijn opgesteld volgens de verschillenanalyse, een speciaal voor de verdeling van GF (en PF) ontwikkelde onderzoeks- en onderhoudsmethode.

Al eerder (in de wet van 1960 en in de wet van 1984) is getracht een verdeling te maken die rekening hield met de verschillen in kostenstructuren tussen gemeenten. Deze aanzetten bleken na verloop van tijd niet adequaat. De gebruikte

Gewijzigde veldcode

onderzoeksmethode bleek niet alleen geen duurzame verdeling op te leveren, maar ook onvoldoende mogelijkheid om na te gaan waar en in welke mate de verdeling scheef was, dat wil zeggen onvoldoende aansluiting had op de gemeentelijke kostenstructuur. In opdracht van de RGF is door de onderzoekscombinatie Cebeon/VB-accountants in het kader van de herziening van de FVW in 1997 een speciale onderzoeksmethode ontwikkeld, die zowel een duurzame verdeling als een basis voor een onderhoudsmethodiek heeft opgeleverd. Deze methode wordt sindsdien bij het onderhoud toegepast en is in de Europese aanbesteding ook voorgeschreven.

De ijkpunten zijn opgesteld voor onderscheiden beleidsterreinen (clusters), die samen alle beleidsterreinen waarop gemeenten actief zijn beslaan. Ze zijn afgeleid van de feitelijke uitgaven van alle gemeenten en hebben zo dus betrekking op zowel de verantwoordelijkheden/taken in medebewind als op de verantwoordelijkheden die gemeenten in autonomie op zich nemen. De onderzoeksmethode maakt het mogelijk zowel de verschillen in uitgaven tussen gemeenten, die het gevolg zijn van eigen beleidskeuzes van individuele gemeenten te onderscheiden, maar ook om de exogene kostenfactoren te benoemen, zodat een bestuurlijke keuze mogelijk is om deze al dan niet voor 100% te compenseren in de verdeling (dat wil dus zeggen dat gemeenten als het ware in onderlinge solidariteit aan deze verschillen in kosten structuur bijdragen: de gemeenten met een goede bodem "betalen" als het ware mee aan de uitgaven van de gemeenten met slechte bodem)¹.

Deze intergemeentelijke solidariteit die zo door de verdeelsystematiek gerealiseerd wordt verondersteld uiteraard draagvlak bij gemeenten. Het is dan ook van belang dat (aanpassing van) de verdeling goed onderbouwd wordt. De plausibiliteit van de verdeling berust op de inhoudelijke argumentatie, afgeleid van keuzes die gemeenten (en hun partners) in de beleidsketen maken².

Een uitgaven-ijkpunt is dus een normatieve uitspraak die aangeeft welke exogene kostenfactoren een rol spelen. Elke factor draagt bij aan de kosten met een bepaald gewicht, zodat het ijkpunt als geheel aangeeft wat de kosten van een bepaald voorzieningsniveau in een beleidsterrein zijn³. Deels bepaald door wet- en regelgeving in medebewind, deels als uitkomst van keuzes in autonomie door een of meer typen gemeenten gemaakt.

Deze ijkpunten bepalen zo het relatieve volume van het cluster in het totale gemeentefonds. Zoals bekend is dat totale volume bepaald door de ontwikkeling van de gecorrigeerde rijksuitgaven (de trap-op-trap-af-methode). In de afgelopen jaren zijn bij elke herijking van een cluster de gewichten in een ijkpunt zo bepaald dat ze sommeerden tot het feitelijk totaal aan uitgaven van alle gemeenten in dat cluster. Ook op deze wijze werden de autonome beleidskeuzes van gemeenten in de verdeling gerespecteerd, zij het dat ze verdeling zelf niet beïnvloeden. Omdat het gemeentefonds kleiner is dan het totaal aan uitgaven van gemeenten wordt in de uitgaven meer verdeeld dan het gemeentefonds ruimte biedt. Het verschil wordt opgevangen door de inkomsten-ijkpunten. Er zijn er nu twee: het

¹ De herverdeling, die in 1997 werd gerealiseerd werd dan ook wel samengevat in het motto: "van rijk naar arm, van goedkoop naar duur". Eerdere herverdelingen werden gezien als van klein naar groot, deze herverdeling was eerder die van rand naar stad.

² De onderzoeksmethode argumenteert dus niet met statistische grootheden als R-kwadraat en Students-t-toets. De verdeling berust immers op bestuurlijke keuzes, niet op econometrische-modeluitkomsten.

³ Zo is het ijkpunt voor het clusters bestuursorganen opgebouwd uit aantal inwoners, woonruimten en een vast bedrag. Dat is begrijpelijk, want dit cluster betreft hoofdzakelijk de uitgaven aan salaris B&W en de vergoeding voor raadsleden. De bedragen die daarmee gemoeid zijn in wet- en regelgeving vastgelegd en hangen inderdaad af van het aantal inwoners.

Gewijzigde veldcode

ijkpunt OZB, dat de verschillen in onroerende zaak-belastingcapaciteit honoreert en een (impliciet) ijkpunt dat de overige inkomsten toerekent (OEM). Dat laatste ijkpunt houdt geen rekening met verschillen in feitelijke of potentiële overige inkomstencapaciteit tussen gemeenten, maar is vorm gegeven door een voor elke gemeente gelijk aftrekpercentage (circa 5%) van de uitgaven-ijkpunten. Dat betekent dus dat een gemeente met hoge kostenfactoren (slechte bodem, slechte sociale structuur, centrumfunctie) wordt verondersteld meer overige eigen inkomsten (uit bijvoorbeeld vermogen of grondbedrijf) te kunnen halen dan een gemeente met lage kosten.

22 maart 2011

Gewijzigde veldcode

Kenmerk
2011-2000099105

Of de verdeling van het gemeentefonds nog aansluit bij feitelijke uitgaven en inkomsten van gemeenten wordt jaarlijks op hoofdlijnen onderzocht. Dit gebeurt in het periodiek onderhoudsrapport van het gemeentefonds (POR), die jaarlijks als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds verschijnt.

De verdeling ligt vast in een AMvB en ministeriele regelingen, binnen het kader van de FVW. Juridisch gezien is een aanpassing dan ook eenvoudig. Bestuurlijk gezien is een toereikend draagvlak van groot belang. Met de Tweede Kamer is dan ook afgesproken bij totstandkoming van de wet dat zij actief en tijdig geïnformeerd wordt over de genoemde beslissingen en dat de gewijzigde AMvB wordt "voorgehangen".

Samenvattend:

De verdeling van het gemeentefonds is gebaseerd op een aantal expliciete normatieve uitspraken van de fondsbeheerders over de kosten, die gemeenten worden verondersteld te maken bij de uitoefening van hun taken/verantwoordelijkheden in medebewind en de verantwoordelijkheden in autonomie opgenomen. Ook over de inkomsten(capaciteit) van gemeenten worden in de verdeling normatieve uitspraken gedaan. In het regulier onderhoud worden deze normatieve uitspraken op hun houdbaarheid getoetst en zo nodig in een bestuurlijk traject herzien.

Regulier onderhoud: periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds (POR)

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

In het POR staat de volgende vraag centraal:

Is het verdeelstelsel van het gemeentefonds nog in voldoende mate in overeenstemming met de ontwikkeling van de kostenstructuur van de gemeenten?
Om deze vraag te beantwoorden is een scan ontwikkeld, waarbij de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geconfronteerd met de gegevens zoals die uit de gemeentelijke begrotingen naar voren komen.

Er worden drie fasen van onderhoud onderscheiden: signalering, onderzoek en aanpassing.

«Signalering» betekent dat het onderwerp door de fondsbeheerders wordt gevolgd met het oog op de vraag of nader onderzoek nodig is (het jaarlijkse POR);
«Onderzoek» betekent dat er nader onderzoek naar dit onderwerp plaatsvindt (het

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

huidige onderzoek) en «Aanpassing» houdt in dat daadwerkelijke aanpassingen in de financiële verhouding aan de orde zijn (de tweede fase van het huidige onderzoek). De fasen van het onderhoud betreffen als het ware een escalatieladder. Het zetten van een volgende stap op deze ladder is telkens een beleidsmatige afweging op basis van de bevindingen. Wanneer wordt besloten een volgende stap in het onderhoud te zetten wordt een aanpassing van het verdeelstelsel steeds waarschijnlijker. De concrete aanpassingen die tot herverdeeleffecten leiden zijn pas aan het eind van de laatste fase bekend. De fasen volgen elkaar logischerwijze op. Genomen stappen in voorgaande fasen vormen telkens de basis voor het vervolg.

22 maart 2011

Gewijzigde veldcode

Kenmerk
2011-2000099105

De scan in het POR

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

Uit de scan van het POR 2010 bleek dat op gemeenten op 11 clusters meer uitgeven dan verondersteld bij de verdeling en op 3 clusters minder. De belangrijkste afwijkingen bevonden zich in de uitgavenclusters Educatie (uitgaven ca € 300 miljoen onder het ijkpunt), Openbare orde en veiligheid, kunst en ontspanning (ca € 225 miljoen boven het ijkpunt), Groen (ca € 150 miljoen boven het ijkpunt). Ook de inkomstenclusters OEM en OZB wijken met ieder ca € 650 miljoen boven het ijkpunt belangrijk af. De hogere inkomsten uit OEM en OZB maken het mogelijk dat gemeenten op alle uitgavenclusters samen meer uitgeven dan verondersteld.

Aankondiging nader onderzoek

Naar aanleiding van bovenstaande bevindingen is in het POR 2010 nader onderzoek aangekondigd naar de clusters OEM, OZB, Educatie, Openbare orde en veiligheid, Wegen en water, Groen, Kunst en Ontspanning en Oudheid. Omdat er tussen de uitgavencluster en de inkomstenclusters onderlinge samenhang is, is besloten het nader onderzoek naar deze clusters in 1 opdracht aan te besteden.

Brede heroverweging openbaar Bestuur

Naast het POR verscheen in april 2010 de Brede Heroverweging Openbaar Bestuur. Dit rapport geeft aanleiding om in de nadere onderzoeken niet alleen te kijken naar het verdeelstelsel van het gemeentefonds, maar ook naar het volume van het gemeentefonds. In de nadere onderzoeken wordt nog steeds gekeken naar het sober en doelmatige niveau per cluster. Deze informatie kan in ieder geval gebruikt worden voor het vaststellen van het gewenste volume per cluster zonder dat de omvang van het fonds hierdoor verandert.

Onderzoeksvragen nader onderzoek POR 2010

Het onderzoek is opgedeeld in twee fasen. Na afronding van de eerste fase wordt expliciet besloten welke clusters de tweede fase van het onderzoek in gaan.

In de nu lopende eerste onderzoeksfase wordt per cluster(combinatie) onderzocht of er aanleiding is om de verdeling tussen gemeenten of de omvang van de clusters aan te passen. Hiertoe wordt eerst een uitgebreide inhoudelijke analyse van het beleidsterrein uitgevoerd. Welke beleidsmatige ontwikkelingen komen er op de gemeente af vanuit het rijk of de samenleving. Het belangrijkste voorbeeld van

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

ontwikkelingen vanuit het Rijk betreffen voorgenomen decentralisaties. De vraag of er een samenhang is tussen de gemeentelijke taakgebieden of financieringsstromen buiten het gemeentefonds om (specifieke uitkeringen) maakt onderdeel uit van de analyse. Hier komt ook de vraag aan de orde in hoeverre het uitgavenniveau op de clusters bepaald worden door het niveau van de eigen inkomsten (OEM en OZB). Er is reden voor aanpassing van de verdeling als de huidige verdeling onvoldoende rekening houdt met structuurkenmerken en of de ontwikkelingen die plaatsvinden op een beleidsterrein die van invloed zijn op de gewenste verdeling. De vraag naar het volume van de clusters brengt met zich mee dat we in dit onderzoek ook kijken naar het niveau de voorzieningen en prestaties van gemeenten.

22 maart 2011

Gewijzigde veldcode

Kenmerk
2011-2000099105

In de tweede onderzoeksfase wordt op grond van de uitkomsten van de eerste fase volume en/of verdeling voor een of meer clusters in een bepaalde richting wordt aangepast. Er worden ook aanbevelingen gedaan voor de clusterindeling van het gemeentefonds en de door gemeenten in het kader van het onderhoud jaarlijks te leveren gegevens.

Eerste bevindingen en verwachte beleidsmatige keuzes

Het onderzoek is gebaseerd op een analyse van de gemeentelijke uitgaven 2008 tot en met 2010. Bij de bevindingen wordt rekening gehouden met de opgaven uit het regeerakkoord.

Omvang

Vanuit de vastgelegde omvang van het GF (trap-op-trap-af, specifieke taakstellingen (RUD's, Uitvoeringskosten bijstand) is de vraag naar de omvang van de beleidsclusters binnen die begrenzing relevant. Welke kostenstijging wordt in de verdeling gehonoreerd, vanuit welke clusters wordt die stijging bekostigd. Clusters, waar stijging in de rede ligt zijn bijvoorbeeld Openbare Orde en veiligheid en Werk en inkomen. Clusters waarvoor honorering van kostenstijgingen of in ieder geval geen bezuinigen voor de hand liggen vanuit zowel wettelijke voorschriften als beleidsmatige urgentie zijn Bestuursorganen, Werk en Inkomen en Maatschappelijke Zorg/Jeugd. Voor het opvangen van die stijgingen spelen zowel de inkomstenclusters (OZB en OEM) als de clusters met maatschappelijk gezien minder urgentie een rol. Bij die laatste kunt u denken aan Kunst en Ontspanning, Groen e.d

Decentralisaties

Ook zullen de gevolgen van de afgesproken decentralisaties voor het GF moeten worden gerealiseerd. Daar spelen zowel volume- en verdeelvragen (uitvoeringskosten Werk en Inkomen) als vragen naar juiste prikkelwerking (verdeelsystematiek Maatschappelijke Zorg/Jeugd).

Verdelingen binnen clusters

Uit de bevindingen tot nu toe blijken in een aantal clusters als scheef te waarden verdelingen voor te komen. Zo speelt bij Wegen en water en bij Riolering de problematiek van de slechte bodem nog een rol. De maatstaf heeft nu als effect dat de gemeenten op goede grond (over het algemeen buiten de randstad en vaak ook krimpgemeenten) steeds meer afdragen aan gemeenten die hun bebouwd grondgebied uitbreiden. Dat is zowel een mogelijk minder gewenste besteding van belastingmiddelen als een wellicht niet te verdedigen vraag om intergemeentelijke solidariteit.

Relaties tussen clusters

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

22 maart 2011

Kenmerk
2011-2000099105

Nu voor de eerste keer alle clusters gelijktijdig worden onderzocht blijken ook soms minder verwachte samenhangen. Deze kunnen aanleiding geven om met het oog op een vereenvoudiging van de verdeel- en onderhoudssystematiek tot een andere indeling van de clusters te komen. Zo blijken de uitgaven voor onderhoud groene sportvelden (cluster Groen) een invers verband te hebben met de uitgaven voor ontspanning (sportzalen) in het cluster Kunst en Ontspanning. Ook voor de clusters riolering en reiniging is sprake van een invers verband in de geconstateerde scheefheid.

Relaties met andere geldstromen

Voorts komen in het onderzoek effecten van andere geldstromen aan bod. Zo blijken gemeenten uit de algemene middelen aan te vullen op specifieke uitkeringen van bijvoorbeeld SZW (WSW en WWB-I). Decentralisatie- en integratieuitkeringen lijken voor sommige gemeenten soms te leiden tot een dubbele vergoeding juist tot verdringing van dekking uit de algemene uitkering (bijv. Maatschappelijke zorg).

Informatie voor het onderhoud

Daarnaast geeft het onderzoek naar verwachting aanleiding tot een verandering in de gegevens, die de gemeenten over hun uitgaven aan de fondsbeheerders moeten aanleveren, de zgn IV3 gegevens. Deze gegevens zijn van belang voor het onderhoud van de FV. Ze maken het mogelijk om de scheefheid van de verdeling te beoordelen, maar zullen in de toekomst ook beter benut kunnen worden voor het beoordelen van de prikkelwerking en de volumevraag. Voorbeelden zijn de clusters Maatschappelijke Zorg en Jeugd (in samenhang met bevolkingszaken vanuit de "1-loket-gedachte"), Educatie en Wegen en Water.

Samenvattend:

De verwachte voorgelegde beslissingen tot aanpassing van de verdeel- en onderhoudssystematiek betreffen de volumina van een aantal clusters, de verdeling van een aantal (soms grote) clusters en de indeling van een aantal clusters, inclusief de voor het onderhoud door gemeenten aan te leveren gegevens. Al met al is sprake van zodanige ingrepen dat van "groot onderhoud" gesproken kan worden. Het gaat om een grote operatie, die zorgvuldigheid in de besluitvorming vraagt. Er zal actief aan het verwerven van draagvlak bij zowel gemeenten als de kamers gewerkt moeten worden. Zie de volgende paragraaf over het vervolgproces.

In de bijlage treft u per cluster een beeld van de eerste bevindingen die kunnen leiden tot bestuurlijke keuzes.

Vervolg proces

Zoals in de vorige paragraaf is geschetst, vraagt dit onderzoek gezien de impact om het creëren van draagvlak bij (o.a.) gemeenten, VNG, vakdepartementen, RFV en de Tweede Kamer. Helderheid over op welke gronden keuzes worden gemaakt over de omvang en verdeling van clusters. Nadeelgemeenten en -departementen zullen fronsen, maar kunnen de keuzes in ieder geval volgen. Ook is het creëren van draagvlak extra relevant, omdat de verwachting is dat in de komende jaren gezien alle bezuinigingen druk zal komen te staan op enerzijds het gevoel van VNG en gemeenten dat de omvang van het gemeentefonds onvoldoende is en anderzijds de departementen die de vraag zullen stellen of de gemeenten niet doelmatiger hun middelen in kunnen zetten. Hieronder is het draagvlakproces beschreven.

Ambtelijk proces

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

22 maart 2012
Kenmerk
2011-2000099105

Voor het onderzoek zijn tien ambtelijke begeleidingscommissies ingericht. Aan deze commissies nemen het vakdepartement, de fondsbeheerders, VNG, RFV, soms gemeenten en evt. andere belanghebbenden deel. Daarnaast bespreken de onderzoekers in expertmeetings met gemeenten, en separaat met departementen, de voorlopige bevindingen.

De onderzoekers hebben de eerste fase van het onderzoek naar verwachting eind mei afgerond. Over de onderzoeksresultaten en het vervolg hierop wordt u begin juni nader geïnformeerd. In juni worden tijdens regiodagen de bevindingen aan gemeenten toegelicht. De gemeenten kunnen dan onder meer aangeven of zij zich herkennen in de bevindingen en andere bepalende factoren voor verschillen tussen gemeenten zien. De regiodagen worden door BZK en FAMO (vereniging van gemeentelijke middenmanagers) georganiseerd.

Verder wordt in mei of begin juni op dg-niveau de resultaten van het onderzoek en de verwachte keuzes besproken. Ook wordt gedacht aan een gesprek tussen de dg en de directeur van VNG en een hoogambtelijk gesprek met de RFV over de voorlopige uitkomsten.

Bestuurlijk proces

De Tweede Kamer heeft eind 2010 gevraagd om een nadere toelichting op de onderzoekssystematiek. Dit verzoek lijkt deels ingegeven door onbekendheid met de onderzoeksmethode en de lobby van een aantal gemeenten. In de reactie op het verzoek heeft u toegezegd om voor de zomer de resultaten van de eerste fase van het onderzoek met de Tweede Kamer te delen. Het heeft de voorkeur om in die brief van de Tweede Kamer ook de opbrengst van de regiodagen, de gesprekken met de dg-en, RFV en VNG mee te nemen. Hierdoor kan de brief niet eerder dan in augustus of september aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Het voorstel is om de kamercommissie van BZK aan te bieden om eind mei of in juni de onderzoeksresultaten en het vervolgproces ambtelijk mondeling toe te lichten.

Ieder jaar is er in augustus of september een bestuurlijk overleg tussen VNG, IPO en de fondsbeheerders over de financiële verhoudingen (Bofv). Het voorstel is om in dit overleg de onderzoeksresultaten, keuzes en het vervolg te agenderen.

Voordat voorgaande bestuurlijke stappen worden gezet, wordt u in mei nader geïnformeerd over de onderzoeksresultaten en de te verwachten bestuurlijke keuzes. Ook het draagvlakproces zal dan nader ingevuld zijn.

Na deze eerste fase

Voor een aantal clusters zal vervolgonderzoek nodig zijn. Soms zijn die onderzoeken technisch van aard. De verwachting is echter dat voor clusters als Openbare Orde en Veiligheid, Maatschappelijke zorg/jeugd, Weg en Water en Werk en Inkomen ter bepaling van de omvang van een cluster ook de doelmatigheid een rol zal spelen. Dit wordt een nieuwe factor in de gemeentefondssystematiek. Het betekent onder meer dat per cluster de vraag zal worden gesteld welke taken (voorzieningen) minimaal nodig zijn volgens rijk en gemeenten. Ook kunnen de fondsbeheerders ervoor kiezen om in de verdeelsystematiek te sturen op best practices, gemeenten die een efficiënte uitvoering, bijv. via samenwerking of uitbesteding, hebben gerealiseerd. Ten slotte wordt de vraag in hoeverre het rijk ruimte laat voor autonome afwegingen.

Gewijzigde veldcode

Deze onderzoeken starten in of vlak na de zomer van 2010. Het draagvlakproces verloopt als hierboven beschreven, dus onder meer via begeleidingscommissies, regiodagen en bestuurlijke overleggen.

Na afronding van alle onderzoeken volgt het structureel onderhouden van de herziene verdeling. De gedachte is om daarvoor een ambtelijke begeleidingscommissie in te richten, die ook het halfjaarlijkse bestuurlijke overleg (Bofv) voorbereidt. Deze gedachte wordt momenteel samen met VNG, IPO (ook voor het Provinciefonds geldt een onderhoudsvraag) en fondsbeheerders nader verkend en uitgewerkt. Daarbij wordt ook gedacht aan deelname door o.a. RFV en vakdepartementen.

Gewijzigde veldcode

22 maart 2011
Gewijzigde veldcode

Kenmerk
2011-2000099105

Gewijzigde veldcode

Bijlagen

Belangrijkste bevindingen en type beleidsmatige keuzes per clusters

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

22 maart 2011

Kenmerk
2011-2000099105

Gewijzigde veldcode

Pagina 9 van 19

Gewijzigde veldcode

Cluster Maatschappelijke zorg

Gewijzigde veldcode

22 maart 2011

Kenmerk
2011-2000099105

Inleiding

Het cluster maatschappelijke zorg is in omvang het grootste gemeentefondscluster. De totale omvang volgens de ijkpunten bedraagt in 2010 € 4,1 miljard euro⁴. Het cluster is opgebouwd uit drie subclusters: Wet Voorzieningen gehandicapten (WVG), Hulp bij Huishouden (HbH) en Overige Maatschappelijke Zorg (MZ). Voor het cluster Maatschappelijke zorg is een fors aantal integratie/decentralisatie-uitkeringen relevant, waarvan de integratie-uitkering Hulp bij Huishouden de belangrijkste is. Bij de Eerste Kamer ligt momenteel het initiatiefvoorstel Kant-Leijten om van de Wmo een specifieke uitkering te maken. Indien dit voorstel wordt aangenomen, wordt het beeld van dit cluster sterk beïnvloed.

Bestuursakkoord

De decentralisaties van begeleiding en jeugdzorg worden onderdeel van GF: Begeleiding voor nieuwe gevallen valt vanaf 2013 onder de gemeenten, voor 2014 is overgang van ook bestaande gevallen naar gemeenten voorzien. Totaal bedrag is ca 3 mld. 5% decentralisatiekorting. Bekostiging is voorzien via een decentralisatie-uitkering. Deze decentralisatie wordt in de tweede fase toegevoegd aan het POR-onderzoek, zodat voor meicirculaire 2012 het verdeelmodel klaar is. De decentralisatie van Jeugdzorg verloopt gefaseerd; 2014 t/m 2016. Waarschijnlijk wordt het een decentralisatie uitkering jeugdzorg. Totaal bedrag is ca 2,7 mld. incl. besparingseffect van 300 miljoen netto vanaf 2017. Het verdeelmodel voor GF moet in meicirculaire 2013 gereed zijn. Hiermee wordt, indien mogelijk, rekening gehouden in (de planning van) de tweede fase POR-onderzoek. Gezien de omvang van het cluster, de volgtijdelijkheid van de decentralisatie en de maatschappelijke opgave wordt waarschijnlijk gekozen voor een apart cluster voor jeugd(zorg).

Omvang uitgaven cluster

Uit het voorlopige onderzoek blijkt dat de netto uitgaven van gemeenten lager zijn dan het ijkpunt. Gemeenten hebben iets hogere uitgaven op de HbH dan het ijkpunt. Dit wijkt af van de volumebeelden zoals die voor voorgaande jaren uit de adviezen van de onafhankelijke derde, het SCP, naar voren kwamen. De gemeenten hebben fors lagere uitgaven op WvG (ca 0,3 mld). Bij het subcluster overige maatschappelijke is het, rekening houdend met de integratie en decentralisatie-uitkeringen, een lagere uitgave t.o.v. het ijkpunt van ca 0,1 mld.

De huidige clusterindeling wordt, zo is het beeld, vervangen door doelgroepen; algemene bevolking, aandachtsgroepen, mensen met beperkingen en kwetsbare groepen (multiproblematiek). Door deze indeling wordt aangesloten op de Wmo filosofie: inzet vroeg in de keten (preventie) en de omschakeling van individuele naar collectieve voorzieningen. Gestimuleerd wordt op deze manier dat gemeenten zich meer gaan richten op preventie, wat een doelmatige inzet van middelen bevordert. Tevens maakt de nieuwe indeling het voor het rijk en de gemeenten mogelijk om te bezien of de omvang en verdeling van het cluster blijft aansluiten bij de gemeentelijke praktijk. Zeker ook voor de decentralisatie begeleiding.

Verdeling over gemeenten

Er is voor de verdeling van de middelen over de clusters gekeken of de groeperingen naar inwoneraantal, leeftijd inwoners, medicijngebruik en

⁴ Inclusief relevante integratie- en decentralisatie uitkeringen, exclusief de G4 (deze worden wel onderzocht, maar krijgen vanwege hun bijzondere positie in het gemeentefonds specifieke aandacht)

Gewijzigde veldcode

Pagina 10 van 19

inkomen nader inzicht biedt. Het onderzoek laat voorlopig geen grote verschillen binnen de groeperingen voor de subclusters Hbh en Wvg zien. Het subcluster overige MZ laat wel grote verschillen binnen groeperingen zien. Gemeenten met weinig/minder inwoners geven meer en gemeenten met meer/veel inwoners juist minder uit dan het ijkpunt veronderstelt. Ook valt op dat gemeenten met een laag gemiddeld inkomen ruim minder uitgeven dan het ijkpunt veronderstelt.

Relatie met andere clusters

Het cluster maatschappelijke zorg heeft diverse raakvlakken met andere clusters. Vooral met de clusters openbare orde en veiligheid, volkshuisvesting, werk en inkomen, burgerzaken en educatie. Raakvlakken zijn er zowel qua toerekenen van kosten aan clusters als meer toekomst gerichte keuzes omtrent bijvoorbeeld wijkgericht werken, risicojeugd, loketfuncties en kinderopvang.

Relatie met andere uitkeringen

In het cluster maatschappelijke zorg, gelijk aan andere clusters, verstoort het grote aantal integratie en decentralisatie uitkeringen het beeld van het cluster. Deze uitkeringen zijn vnl. verdeeld over grotere / GSB / centrumgemeenten. Deze gemeenten blijken minder uit te geven aan de algemene uitkeringen dan andere gemeenten (in relatie tot het ijkpunt). Dit kan duiden op een dubbele compensatie voor taken.

Naast de relatie met decentralisatie uitkeringen ligt er ook een sterke relatie met uitgaven binnen de AWBZ. Zo blijven mensen langer thuis wonen bij levensloopbestendig bouwen en hulp bieden in de thuissituatie, waardoor beroep op de AWBZ kleiner wordt. De baten van het gemeentelijke beleid vallen zo gedeeltelijk bij derden, zoals zorgverzekeraars en het Rijk.

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

22 maart 2011

Kenmerk
2011-2000099105

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Cluster werk en inkomen

Gewijzigde veldcode

22 maart 2011

Kenmerk
2011-2000099105

De totale omvang van het cluster Werk en Inkomen bedraagt volgens de ijkpunten €1,2 mld. (excl. G4). Het cluster Werk en Inkomen bestaat uit twee subclusters, te weten 'Minimabeleid' (ca. €200 mln.) en 'Overig Werk en Inkomen' (ruim €1 mld.). Onder minimabeleid valt onder andere bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en kwijtschelding. De belangrijkste uitgaven die onder het cluster Overig Werk en Inkomen vallen zijn de uitvoeringskosten (WWB, Participatiebudget en Bijzondere Bijstand) en tekorten exploitatie WSW. De uitkerings- en re-integratielasten WWB (incl. IOAW etc.), Participatiebudget en WSW vallen niet onder het cluster. Dit zijn specifieke uitkeringen.

Invloed van het Bestuursakkoord

Naar verwachting wordt 1 januari 2013 de Wet Werken naar Vermogen (WWNV) ingevoerd. De Wajong wordt beperkt tot alleen volledig en duurzaam arbeidsongeschikten en de WSW is alleen nog toegankelijk voor personen met de indicatie 'beschut werken'. Er komt één ontschot budget voor re-integratie van WWB-ers en personen met arbeidsvermogen uit de WSW en Wajong. De uitvoering van deze ontschotte regeling komt bij gemeenten te liggen. Dit betekent dat de doelgroep van gemeenten wordt verbreed met Wajongers. Bovendien wordt er gekort op het re-integratiebudget. Met het totaal aan maatregelen rond werken naar vermogen wordt structureel ruim €1,8 mld. (netto) bespaard.

Deze kabinetsplannen zijn van invloed op het cluster werk en inkomen. Ten eerste zal de samenstelling van de uitvoeringskosten veranderen (re-integratie van een bredere doelgroep dan alleen WWB-ers). Bovendien kan de korting op het re-integratiebudget leiden tot een grotere druk op het budget (incl. de uitvoeringskosten), zie onder kopje 'relaties met specifieke uitkeringen'. Verder is het denkbaar dat de tekorten op exploitatie WSW toenemen.

Er start waarschijnlijk in 2011 een werkgroep voor werken naar vermogen die de huidige verdeling en financieringsvorm onderzoekt met 2014 als invoeringsdatum voor het nieuwe model en eventueel opname in Gemeentefonds (GF).

Omvang

Landelijk is er voor 2010 sprake van een verschil tussen de totale netto-uitgaven voor het gehele cluster Werk en Inkomen (subcluster Overig WI en subcluster Minimabeleid) en de ijkpuntscore van circa 200 miljoen euro (hogere uitgaven). In eerste instantie leek dit vooral te zitten in het subcluster Minimabeleid, maar de verwachtingen zijn dat na hercodering (huidige actie) ook bij het cluster Overig werk en inkomen de werkelijke uitgaven hoger zijn dan de ijkpuntcores. Dit lijkt te komen doordat tekorten op WWB ten lasten van de uitvoeringskosten worden geboekt. Zie hiervoor het kopje 'relaties met specifieke uitkeringen'. Ook de werkelijke uitgaven voor kwijtschelding liggen duidelijk hoger dan het ijkpunt.

Verdeling over gemeenten

Binnen het subcluster Overig Werk en Inkomen zijn grote verschillen in de uitgaven tussen gemeenten. Dit kan verschillende oorzaken hebben, zoals verschillen in structuurkenmerken, schaafeffecten, verschillen in beleidsinzet of in samenstelling van het cliëntenbestand. Voorlopig is het beeld dat gemeenten met meer dan 50.000 inwoners ruim 10% afwijken van het ijkpunt (lagere uitgaven), voor de andere gemeenten geldt geen grote afwijking. Kijkend vanuit aantal bijstandsontvangers, blijkt dat gemeenten met veel bijstandsontvangers zeer sterk afwijken van het ijkpunt (lagere uitgaven). Voorgaande beelden zijn voorlopig,

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

gezien de verwachte effecten van hercoderingen. De verschillen in structuurkenmerken en samenstelling van het cliëntenbestand worden naar verwachting door de WWNV belangrijker gezien de uitbreiding van de doelgroepen (andere verdeling over het land, ander soort cliënt).

22 maart 2011
Gewijzigde veldcode

Kenmerk
2011-2000099105

Binnen het cluster Minimabeleid is het beeld dat de uitgaven 100 tot ruim 150% hoger zijn dan het ijkpunt, zowel vanuit aantal inwoners als hoogte inkomens. Voor het onderdeel Bijzondere Bijstand geldt dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen gemeenten (binnen een zelfde grootteklasse of inkomensgroep) als het gaat om de netto uitgaven per inwoner. Ook binnen het onderdeel kwijtschelding zijn waarschijnlijk grote verschillen te zien tussen gemeenten: Gemeenten die veel belastingen kwijtschelden (bijv. door afbakening doelgroep) wijken meer af (hoger uitgaven) van het ijkpunt dan andere gemeenten.

Relaties binnen of tussen clusters

Binnen het cluster Werk en Inkomen is een duidelijke relatie te zien tussen de subclusters, bijvoorbeeld tussen bijstand enerzijds en schuldhulpverlening, bijzondere bijstand of kwijtschelding anderzijds. Werkloosheid kan bijvoorbeeld een van de oorzaken zijn van bredere (financiële) problemen, waardoor bijvoorbeeld schuldhulpverlening wordt ingezet. Ook kan bijvoorbeeld rijksbeleid, zoals een korting op uitkeringen, leiden tot hogere uitgaven aan schuldhulpverlening.

Ook bestaat er een relatie tussen Werk en Inkomen (inclusief de specifieke uitkeringen) en het gehele sociale domein, met name Jeugd en Educatie. Zo leiden preventieve maatregelen in de jeugdzorg en passende educatie tot minder uitgaven aan re-integratietrajecten of uitkeringen in een later stadium.

Relaties met specifieke uitkeringen

Zoals eerder verwoord kunnen de hoge uitgaven op het subcluster Overig Werk en Inkomen worden veroorzaakt doordat gemeenten hun tekorten op de WWB boeken op de uitvoeringskosten. Op zich hoort een specifieke uitkering kostendekkend te zijn, maar bij de WWB geldt een gedeeltelijke risicodragendheid voor de gemeenten. De WWB heeft daarmee de kenmerken van het Gemeentefonds.

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

22 maart 2011

Kenmerk
2011-2000099105

Clusters VHROSV en Fysiek milieu

Algemeen

Op basis van een aantal beleidsontwikkelingen is geconcludeerd dat bij de uitgavenanalyse de huidige clusterstructuur naar verwachting geen goed beeld schetst en bij de inventarisatie in het kader van het onderzoek wordt uitgegaan van de volgende indeling:

Binnen het cluster VHROSV:

- ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen, ruimtelijke registratie, overige ruimtelijke taken);
- wonen (woningexploitatie, ambulante woonvormen, doorstroombestemming, overige woontaken);
- gebiedsontwikkeling (stads- en dorpsvernieuwing, herstructurering, inbreiding en uitbreiding, transitie bestaande wijken);
- omgevingsbeheer (vergunningverlening, toezicht en handhaving zoals opgenomen in de Wabo).

Binnen het cluster Fysiek milieu:

- omgevingsbeheer (vergunningverlening, toezicht en handhaving zoals opgenomen in de Wabo);
- overige milieutaken, te weten:
 - bodem, luchtkwaliteit, geluidhinder, duurzaamheid en energie, ongediertebestrijding;
- overige waaronder beleid (Milieubeleidsplan), milieu-effectrapportages (mer), gemeentelijk interne milieuzorg, e.d.

Invloed van Regeerakkoord en eerdere Kabinetsbeslissingen

- Stopzetten Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en Besluit Locatiegebonden subsidie (BLS) m.i.v. 2014 en 2015;
- Taakstelling van € 100 mln. bij opzetten regionale omgevingsdiensten;
- Taakstelling van € 50 mln. op Infracfonds bij vereenvoudiging omgevingsrecht
- Schrappen op bijdrage Afvalfonds van € 115 mln. met mogelijke effecten op gemeenten

Omvang clusters

Uit de voorlopige bevindingen -op basis van nog niet volledige respons en analyse - van het onderzoeksbureau, blijkt voor het cluster VHROSV:

- voor alle gemeenten tezamen (excl. G4) ligt het niveau van de feitelijke netto-uitgaven per inwoner hoger dan de gemiddelde ijkpuntscore per inwoner. In absolute termen liggen de feitelijke uitgaven ongeveer 100 miljoen euro boven het niveau van de ijkpuntscore van ongeveer 700 miljoen;
- De uitgaven rond RO de laatste jaren zijn gestegen, vooral 2009, waarbij wordt onderzocht of er een causaal verband is met de invoering van de nieuwe wet RO;
- De uitgaven rond omgevingsbeheer (vergunningverlening, toezicht, handhaving) de laatste jaren licht stijgen, waarbij onderzocht wordt of en hoe dit samenhangt met invoering van de Wabo;

Voor het cluster Fysiek Milieu zijn -op basis van nog niet volledige respons en analyse -de voorlopige bevindingen:

- er landelijk (excl. G4) voor 2010 sprake is van een verschil tussen de totale netto-uitgaven voor het gehele cluster Fysiek milieu en de ijkpuntscore van circa 80 miljoen euro oftewel 6 euro per inwoner (waarbij de feitelijke netto uitgaven lager zijn dan de ijkpunten waarmee rekening wordt gehouden bij de

Gewijzigde veldcode

Pagina 14 van 19

verdeling). Dit lijkt zich in gelijke voor te doen bij alle verschillende gemeentegrootte.

Verdeling over gemeenten

- het verschil met de ijkpuntverdeling in het fonds lijkt het grootst te zijn voor de kleinere gemeenten;
- het verschil tussen feitelijke uitgaven en ijkpuntscore gemiddeld genomen groter is naarmate gemeenten dunner bevolkt zijn, meer kernen hebben, relatief weinig lage inkomens en minderheden hebben, veel jongeren en ouderen hebben en krimpgemeenten zijn. Over het algemeen hebben kleinere gemeenten meer van dit soort kenmerken dan grotere.

Relaties met of tussen clusters

Verder onderzoek vindt nog plaats naar de relatie met de inkomsten rond grondexploitatie (cluster OEM) en naar mogelijke "best-practices" in beide clusters.

Relatie met specifieke uitkeringen of andere inkomsten/uitgaven

Het onderzoek richt zich ook op de relatie met de inkomsten rond grondexploitatie (cluster OEM)

Beleidsmatige afwegingen en verwachtingen m.b.t. tweede fase

Het valt te verwachten dat de bevindingen m.b.t. de indeling van beide clusters leiden tot aanpassing van de structuur. Daarnaast is de verwachting dat de verdeling over de verschillende groottegroepen binnen VHROSV met de verschillende kenmerken, aanpassing behoeft, al dan niet in samenhang met een volumeaanpassing.

Nader onderzoek is nog nodig naar verband tussen stijging kosten in relatie met nieuwe wet RO en invoering Wabo en de oorzaak van de geringere omvang van de feitelijke uitgaven afgezet tegen de ijkpunten in het cluster Fysiek Milieu.

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

22 maart 2011

Kenmerk

2011-2000099105

Gewijzigde veldcode

Pagina 15 van 19

Gewijzigde veldcode

Clusters Kunst en ontspanning en Oudheid

22 maart 2011
Gewijzigde veldcode

Kenmerk
2011-2000099105

Invloed van het Regeerakkoord

Bestuurlijk wordt door OCW op Kunst sterker gestuurd op de centrumfunctie (G9). Dit is een bestaande beweging. In het regeerakkoord wordt deze niet direct bevestigd, daar staat dat er in alle regio's een hoogwaardig cultureel aanbod blijft bestaan. Echter, in de uitgangspunten van het cultuurbeleid, zoals aangegeven aan de Tweede Kamer, blijkt dat dit wel degelijk een focus op kernlocaties (G9) behelst.

Omvang

De totale omvang van het ijkpunt voor kunst en ontspanning bedraagt in 2010 ruim 1,5 miljard euro (inclusief uitkeringsfactor, exclusief de G4). Deze ijkpuntscore is meer dan 300 miljoen lager dan de feitelijke netto uitgaven. Voor cluster oudheid bedraagt de totale omvang van het ijkpunt in 2010 ruim 120 miljoen euro. Ook binnen dit cluster is er sprake van overbesteding (130 miljoen euro in 2010). Dit is overigens in lijn met eerdere periodieke onderhoudsrapporten.

De uitgaven in dit cluster kennen weinig tot geen wettelijke grondslag. Belangrijk uitzoekpunt is nog of de uitgavenstijging bij gemeenten wel valt te verklaren vanuit de convenanten (het sturingsmiddel van het rijk op dit beleidsterrein) en landelijke richtlijnen.

Het betreft de cluster in het gemeentefonds met waarschijnlijk de grootste autonome ruimte. De vraag ligt voor of we de autonome keuzes van gemeenten in de verdeling gaan volgen door het ijkpunt aan te passen of niet. Er ligt hier ook een relatie met de extra OEM en OZB waarover veel gemeenten beschikken. Gaan we deze ook in de verdeling betrekken?

Verdeling over gemeenten:

Bij het cluster kunst en ontspanning als geheel neemt het verschil tussen ijkpunt en uitgave zowel in absolute als relatieve zin toe naarmate het gaat om grotere gemeenten. Ook bij een groter regionaal klantenpotentieel neemt het verschil toe. Per onderdeel is hier nog wel een verschil zichtbaar. De belangrijkste onderdelen van het cluster zijn bibliotheken, sport en kunst. Bij bibliotheken is het beeld redelijk constant. Er zijn bovendien geen grote verschillen van uitgaven per inwoner tussen de grootteklassen van gemeenten.

Bij sport is dit verschil ook klein. Echter, er is wel een groot verschil zichtbaar binnen de grootteklassen. Deze is wellicht verklaarbaar door de centrumfunctie van deze gemeenten.

Bij de uitgaven voor kunst zijn grote verschillen zichtbaar. Grote gemeenten geven over het algemeen veel meer uit per inwoner dan kleinere gemeenten én zijn de laatste jaren ook nog eens veel meer gaan uitgeven. Hier wordt ook nu al in gemeentefonds rekening meegehouden. De vraag is of de verdeling van het cluster meer moet gaan aansluiten bij het G9 beleid van OCW. Het voorzieningenniveau in deze gemeenten komt dan op een hoger niveau te liggen dan in de overige gemeenten.

Bij het cluster oudheid is het verschil tussen ijkpunten en uitgave relatief gezien groter bij kleinere gemeenten dan bij grotere gemeenten. Ditzelfde geldt voor gemeenten zonder en met historische kern. Binnen het cluster oudheid zijn de onderdelen musea, monumenten en archieven het belangrijkste.

Musea is hierbij het meest herkenbare onderdeel. De uitgaven hierbij zijn sterk wisselend, maar kennen wel een verband met het hebben van een historische kern.

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Bij monumenten is deze relatie met historische kern in mindere mate aanwezig. Bij archieven is er géén duidelijk verband zichtbaar met het hebben van een historische kern.

Gewijzigde veldcode

22 maart 2011
Kenmerk
2011-2000099105

Relaties binnen of tussen clusters

In beide clusters is er sprake van een groeiend uitgavenpatroon. Er is in die zin geen relatie zichtbaar tussen uitgaven op het ene cluster waardoor de andere daalt. Er is veel autonome ruimte en gemeenten lijken nog geen keuze te hebben gemaakt voor specifieke onderdelen. Uitgaven voor Musea liggen op het raakvlak tussen de clusters Kunst en ontspanning en Oudheid. Er ligt een relatie met het cluster groen door de groene sportvelden.

De beperkte hoeveelheid decentralisatie uitkeringen in het cluster maakt dat de invloed hiervan beperkt is. Wel valt op dat, bijvoorbeeld bij de DU Beeldende kunst en vormgeving, ook hier het beleid gericht is op de centrumfunctie van een aantal grote (90.000+) gemeenten.

Relaties met specifieke uitkeringen of andere inkomsten/uitgaven:

De zeer geringe mate van aanwezigheid van specifieke uitkeringen maakt dat er geen relatie is met de uitgaven van gemeenten.

Waar mogelijk nog wel een relatie ligt met de uitgaven van gemeenten is de bezuinigingen op cultuur van Rijkszijde. Deze zouden mogelijk als gevolg kunnen hebben dat gemeenten meer middelen in moeten gaan zetten.

Bevindingen

De belangrijkste (voorlopige) bevindingen zijn als volgt;

- Overbesteding bij beide clusters
- Grote verschillen én sterke stijging uitgaven bij onderdeel Kunst
- Historische kernen is indicator van ijkpunt voor cluster Oudheid, maar ook zonder aanwezigheid worden uitgaven gedaan binnen dit cluster.
- Centrumfunctie van gemeenten is terug te zien in uitgaven. Hoe sterker de centrumfunctie hoe groter het verschil tussen uitgaven en ijkpunten bij kunst en ontspanning. Ook bij oudheid scheefheid. Grotere gemeenten hebben een grotere afwijking t.o.v. ijkpunt.
- Topsport uitgaven worden niet teruggevonden in het onderzoek

De uitgaven in dit cluster kennen weinig tot geen wettelijke grondslag. Belangrijk uitzoekpunt is nog of de uitgavenstijging bij gemeenten wel valt te verklaren vanuit de convenanten (het sturingsmiddel van het rijk op dit beleidsterrein) en landelijke richtlijnen.

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Openbare orde en veiligheid

22 maart 2011

Gewijzigde veldcode

Kenmerk
2011-2000099105

Het cluster openbare orde en veiligheid bestaat uit twee subclusters:

- het subcluster brandweer en rampenbestrijding;
- het subcluster overige openbare orde en veiligheid.

De totale omvang van de beschikbare middelen volgens de ijkpunten van dit cluster bedraagt in 2010 in totaal ruim 1 miljard euro (exclusief G4).

Beide subclusters kennen een hoger uitgavniveau dan de ijkpunten. In totaal liggen de werkelijke uitgaven in het cluster 210 miljoen euro hoger dan de ijkpunten.

Subcluster Brandweer en rampenbestrijding

Het ijkpunt van dit subcluster bedraagt circa 840 miljoen euro. In totaal liggen de uitgaven op 930 miljoen euro.

Dit is 90 miljoen euro hoger dan het ijkpunt, dat is ruim 10%. De kostendrijvers in dit subcluster zijn:

- de stijging van het aantal beroepskrachten ten opzichte van vrijwillige brandweerlieden;
- de stijging van het aantal fte in de ondersteuning.

Het huidige ijkpunt is in 2005 voor het laatst aangepast. Ook toen was er sprake van netto uitgaven die hoger lagen dan het ijkpunt. De doelstelling van de aanpassing was om dit weer met elkaar in overeenstemming te brengen.

Geconcludeerd kan worden dat de stijging van de netto uitgaven zich desondanks heeft voortgezet. De bovengenoemde personele kostendrijvers hangen waarschijnlijk deels samen met de verdergaande versterking van de brandweer en rampenbestrijding.

Een hoofdpoging voor vervolgonderzoek is of ligt rondom de beheersbaarheid of het beheersbaar maken van de kostenontwikkeling binnen het cluster brandweer en rampenbestrijding. Deze hoofdpoging valt uiteen in een aantal deelvragen. Hebben de toegenomen uitgaven ook daadwerkelijk geleid tot een hogere kwaliteit? Is er een eindperspectief te schetsen op welk niveau de uitgaven zich zullen stabiliseren? Welke sturingsinstrumenten staan er ter beschikking staan om deze ontwikkeling te sturen? Zijn er groepen gemeenten waarbij deze kostenontwikkeling meer significant is dan bij andere? Vervolg vragen die daarbij aan de orde zijn is of deze ontwikkeling in kwaliteit gedreven wordt door eisen (regionalisering, kwaliteitseisen) vanuit het rijk of dat het eigen keuzes van gemeenten zijn en welke keuzes het rijk wil honoreren.

Er is een wetsvoorstel in procedure die regionalisering van de brandweer verplicht stelt. De verplichte regionalisering zou er toe kunnen leiden dat de zichtbaarheid van intergemeentelijke kostenverschillen verder afneemt. Dit past niet bij de normering- en onderhoudssystematiek van het gemeentefonds, die gebaseerd is op de reële kosten bij gemeenten (kostenoriëntatie).

De financiering van de brandweertaak en de rampenbestrijding van de veiligheidsregio's verloopt voor ongeveer 90% via het gemeentefonds. De overige 10% komt voort uit een specifieke uitkering direct naar de regio's, de BDUR. Deze hybride financiering wordt breed gezien als problematisch, mede omdat niet is afgebakend welke kosten uit de BDUR en welke kosten uit het Gf gefinancierd worden.

Subcluster Overige openbare orde en veiligheid

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Het taakgebied Overige openbare orde en veiligheid bevat onder andere uitgaven voor handhaving, toezicht, preventie (stads- en dorpswachten, criminaliteitspreventie, cameratoezicht, APV-handhaving), Veiligheidshuizen, Haltbureaus, beleids- en planvorming integrale veiligheid en een aantal overige beschermende maatregelen zoals dierenwelzijn en reddingswezen.

22 maart 2011

Gewijzigde veldcode

Kenmerk
2011-2000099105

Het ijkpunt van dit subcluster bedraagt circa 170 miljoen euro. In totaal liggen de uitgaven binnen dit cluster op 290 miljoen euro. Enige voorzichtigheid bij de voorlopige resultaten is op zijn plaats omdat juist bij dit subcluster de afbakening met aanpalende clusters (maatschappelijke zorg, reiniging/wegen) van invloed is op het eindbeeld. Er zijn signalen uit het verdere verloop van het onderzoek dat de totale uitgaven toch dicht bij het ijkpunt liggen dan in het laatste voortgangsrapport is aangegeven.

De verhoogde uitgavenniveaus gelden voor alle groepen gemeenten. Echter er zijn wel verschillen tussen gemeenten in de mate van verhoging. Als gemeenten worden gegroepeerd naar inwonertal valt met name de gemeenten in de grootteklasse 50.000-100.000 inwoners op. Deze groep zit omgerekend naar uitgaven per inwoner 15 euro boven het ijkpunt. De andere grootteklassen zitten gemiddeld iets meer dan 6 euro boven het ijkpunt. Als gemeenten worden gegroepeerd naar mate van bebouwing valt op dat dit een goede indicator is. Naarmate de bebouwing dichter wordt, zitten gemeenten verder boven het ijkpunt. Dun bebouwde gemeenten zitten 4 euro per inwoner boven het ijkpunt, matig dicht bebouwde gemeenten 9 euro per inwoner en dicht bebouwde gemeenten 11 euro per inwoner.

Vanaf 1 januari 2012 vervallen de middelen Leefbaarheid en Veiligheid ('Van Monfransgelden'). De inschatting is dat 32 miljoen euro van deze middelen wordt ingezet voor structurele taken binnen het cluster overige openbare orde en veiligheid. Dit leidt er waarschijnlijk toe dat voor de groep gemeenten vanaf 100.000 inwoners het verschil tussen ijkpunt en werkelijke uitgaven groter is.

Er wordt nader onderzocht of de gemiddelde uitgavenstijging ook noodzakelijk is: met andere woorden of bepaalde gemeenten wellicht een 'slimmere' aanpak kiezen dan andere. Een vervolgvraag die ook hier aan de orde is, is in welke mate de hogere uitgaven worden gehonoreerd.

Gewijzigde veldcode

Van: [redacted]@minienm.nl
Verzonden: vrijdag 16 september 2011 15:23
Aan: [redacted]
Onderwerp: Tabellen
Bijlagen: IJkpunten_en_Uitgaven (versie_16-09).xls; Totaal excl G4.docx; Totaal G4.docx; Totaal incl G4.docx

Beste Allemaal,

In de bijlage vinden jullie:

- De excel, met alle getallen up-to-date. Ik heb alle kolomen die er even niet toe doen verborgen. Om de het bestand weer enigszins overzichtelijke te maken.
- 3 word bestanden met de tabellen voor totaal, en voor G4 (inclusief intensiveringen) en excl. G4.

Het is verre weg het gemakkelijkste om wanneer je in het vervolg tabellen wilt maken voor in word, kolomen/rijen die je niet nodig hebt in excel te verbergen en dan wat je wel nodig hebt te copy-pasten vanuit excel naar word. Getallen overschrijven vanuit een excel file naar een word tabel (zoals we deden), kost veel tijd en gaat fout.

We komen zo uit op 17,3 mld. Als de totale (tegengeboekte) DU's een kleine miljard zijn (wat ze zijn), klopt het volgens mij dus als een bus.

We hebben nog precies 500 mln. te verdelen. Mooi getal.

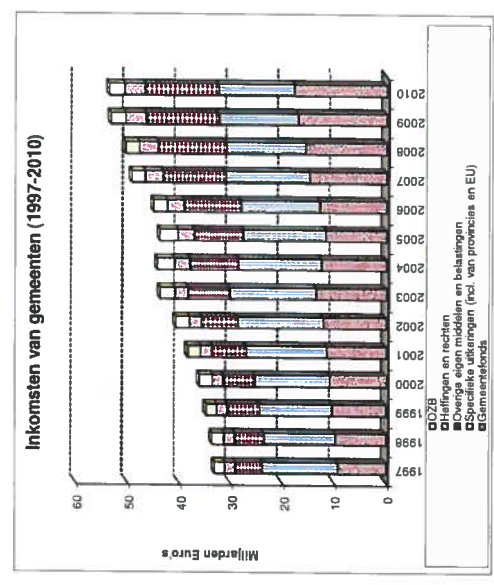
Met Vriendelijke Groet,

[redacted]
UCOS - DG Milieu - Ministerie I&M
tel: [redacted] mobiel: [redacted]
nieuw mailadres: [redacted]@minienm.nl

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Specifieke uitkeringen (incl. van provincies en EU)	14.520	13.735	13.880	14.400	15.420	16.404	16.679	15.982	15.917	15.130	16.137	15.161	15.269	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	17.012	17.809	
OZB	1.980	2.345	2.082	2.520	2.515	2.655	2.884	3.356	3.489	2.685	2.635	2.739	2.868	2.961	
Heffingen en rechten	1.980	2.010	2.082	2.160	2.212	2.352	2.500	2.973	3.134	3.260	3.440	3.603	3.904	3.967	
Overige eigen middelen en belastingen	5.280	5.695	6.246	6.120	6.704	7.079	8.087	9.376	9.488	11.059	12.155	13.320	14.112	14.255	
Specifieke uitkeringen (incl. v Gemeentefonds	14.520	13.735	13.880	14.400	15.420	16.404	16.679	15.982	15.917	15.130	16.137	15.161	15.269	14.525	
OZB	9.240	9.715	10.410	10.800	11.446	12.083	13.450	12.478	11.650	12.833	14.777	15.617	17.012	17.809	
Heffingen en Rechten	1.980	2.345	2.082	2.520	2.515	2.655	2.884	3.356	3.489	2.685	2.635	2.739	2.868	2.961	
Overige Eigen Middelen en t	5.280	5.695	6.246	6.120	6.704	7.079	8.087	9.376	9.488	11.059	12.155	13.320	14.112	14.255	
Overige belastingen	5280	5695	6246	6120	691	828	884	622	673	700	735	770	803	810	
Overige Eigen Middelen	0	0	0	0	6013	6251	7203	8754	8615	10359	11420	12550	13309	13445	
SU en EU en Pro	18480	19765	20820	21600	15420	16404	16673	15982	15917	15524	14147	13798	14934	15188	
AU	28%	29%	30%	30%	30%	30%	31%	28%	27%	28%	28%	28%	28%	28%	
SU	44%	41%	40%	40%	40%	40%	39%	41%	40%	39%	39%	39%	39%	39%	
OZB	6%	7%	6%	7%	7%	7%	7%	8%	8%	6%	6%	6%	6%	6%	
Heffingen	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	
Overige belastingen en OEM	16%	17%	18%	17%	17%	17%	17%	16%	18%	20%	20%	20%	20%	20%	
SU	33000	33500	34700	36000	22877	24169	26971	28183	27761	29837	16137	15161	15269	14525	13382



Bron: CBS bewerking BZK

Cluster	Totaal Incl. G4			Exclusief G4			G4		
	Huidig ijkpunt (min. euro)	Nieuw ijkpunt bij plausibel en redelijk (min. euro)	Aanpassing bij plausibel en redelijk	Huidig ijkpunt (min. euro)	Nieuw ijkpunt bij plausibel en redelijk (min. euro)	Aanpassing (min. euro)	Huidig ijkpunt (min. euro)	Intensieve taak (min. euro)	Nieuw ijkpunt bij plausibel en redelijk (min. euro)
Werk en inkomen	1.612	1.881	269	1.226	1.434	209	386	0	446
Overig Werk en Inkomen	1.351	1.401	50	1.038	1.088	50	313	0	313
Mirrabesied	263	480	217	187	346	159	75	0	134
Maatschappelijke ondersteuning (85% MZ)	4.335	4.212	-123	3.554	3.340	-214	781	0	872
Jeugdzorg (15 % MZ)	765	743	-22	627	589	-38	138	0	154
Maatschappelijke Zorg	5.100	4.955	-145	4.181	3.929	-252	919	0	1.026
Wvg + Hvb	2.728	2.501	-228	2.350	2.141	-209	377	0	360
Overige zorg	2.372	2.454	82	1.831	1.788	-43	541	125	666
Educatie	2.577	2.241	-336	2.163	1.788	-375	414	71	453
Onderwijsbuisvesting	1.567	1.404	-162	1.312	1.182	-130	254	0	222
Overige educatie	1.010	836	-174	851	606	-245	160	71	231
Ontspanning en Cultuur	3.574	3.631	57	2.970	2.970	0	604	57	661
Kunst (onderdeel kunst sport en ontspanning)	513	570	57	332	332	0	181	57	238
Ontspanning (onderdeel kunst sport en ontspanning)	1.399	1.399	0	1.399	1.399	0	0	0	0
Groen	1.663	1.663	0	1.240	1.240	0	423	0	423
Ruimteijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling	4.121	4.361	240	3.403	3.403	0	718	240	958
Oudheid (musea)	957	934	-24	735	735	0	222	36	258
Fysiek Milieu	584	589	5	505	505	0	80	5	85
Wegen en Water	2.579	2.778	199	2.163	2.163	0	416	199	615
Openbare Orde en Veiligheid	1.298	1.364	67	1.024	1.024	0	274	67	341
Brandweer en Rampenbestrijding	1.086	1.086	0	851	851	0	235	0	235
OOOV	212	279	67	173	173	0	39	67	106
Bestuur en algemene ondersteuning	1.910	1.915	5	1.701	1.701	0	208	5	213
Bevolkingszaken	257	262	5	216	216	0	41	5	46
Bestuursorganen	553	553	0	533	533	0	19	0	19
Algemene Ondersteuning	1.100	1.100	0	952	952	0	148	0	148
Oudheid	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Riolering en Reiniging	-399	-399	0	-360	-360	0	-39	0	-39
Riolering	-99	-99	0	-101	-101	0	2	0	2
Reiniging	-301	-301	0	-260	-260	0	-41	0	-41
OZB	-2.377	-2.377	0	-2.019	-2.019	0	-358	0	-358
OEM	-768	-768	0	-634	-634	0	-134	0	-134
Vast bedrag	657	0	-657	7	7	0	650	0	650
Totaal uitgaveclusters	19.791	19.948	157	16.308	15.889	-419	3.484	440	4.059
Totaal inkomstclusters	-3.145	-3.145	0	-2.653	-2.653	0	-492	0	-492
Totaal	17.304	16.804	-500	13.662	13.236	-419	3.642	440	3.568
Nog te verdelen		500							

Inwoner aantal G4 (in mln.)
Inwoners (excl. G4)

2.156140
14,418849

Inkomsten grond exploitatie

290,0623075

3.

Cluster		Exclusief G4		
Cluster	(sub) cluster	Huidig ijkpunt (mln. euro)	Nieuw ijkpunt bij plausibel en redelijk (mln. euro)	Aanpassing (mln. euro)
Werk en Inkomen		1.226	1434	209
	<i>Overig Werk en Inkomen</i>	1.038	1.088	50
	<i>Minimabeleid</i>	187	346	159
Maatschappelijke ondersteuning (85% MZ)		3.554	3.340	-214
Jeugdzorg (15 % MZ)		627	589	-38
<i>Maatschappelijke Zorg</i>		4.181	3.929	-252
	<i>Wvg + Hbh</i>	2.350	2.141	-209
	<i>Overige zorg</i>	1.831	1.788	-43
Educatie		2.163	1.788	-375
	<i>Onderwijshuisvesting</i>	1.312	1.182	-130
	<i>Overige educatie</i>	851	606	-245
Ontspanning en Cultuur		2.970	2.970	0
<i>Kunst (onderdeel kunst sport en ontspanning)</i>		332	332	0
<i>Ontspanning (onderdeel kunst sport en ontspanning)</i>		1.399	1.399	0
<i>Groen</i>		1.240	1.240	0
<i>Oudheid (musea)</i>		PM	PM	PM
Ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling		3.403	3.403	0
<i>VHROSV</i>		735	735	0
<i>Fysiek Milieu</i>		505	505	0
<i>Wegen en Water</i>		2.163	2.163	0
Openbare Orde en Veiligheid		1.024	1.024	0
	<i>Brandweer en Rampenbestrijding</i>	851	851	0
	<i>OOOV</i>	173	173	0
Bestuur en algemene ondersteuning		1.701	1.701	0
<i>Bevolkingszaken</i>		216	216	0
<i>Bestuursorganen</i>		533	533	0
<i>Algemene Ondersteuning</i>		952	952	0
<i>Oudheid</i>		0	0	0
Riolering en Reiniging		-360	-360	0
<i>Riolering</i>		-101	-101	0
<i>Reiniging</i>		-260	-260	0
OZB		-2.019	-2.019	0
OEM		-634	-634	0
Vast bedrag		7		
Totaal uitgaveclusters		16.308	15.889	-419
Totaal inkomstenclusters		-2.653	-2.653	0
Totaal		13.662	13.236	-419

3.

Cluster		G4		
Cluster	(sub) cluster	Huidig ijkpunt (mln. euro)	Intensieve taak (mln. euro)	Nieuw ijkpunt bij plausibel en redelijk (mln. euro)
Werk en Inkomen		386	0	446
	<i>Overig Werk en Inkomen</i>	313	0	313
	<i>Minimabeleid</i>	75	0	134
Maatschappelijke ondersteuning (85% MZ)		781	0	872
Jeugdzorg (15 % MZ)		138		154
<i>Maatschappelijke Zorg</i>		919		1.026
	<i>Wvg + Hbh</i>	377	0	360
	<i>Overige zorg</i>	541	125	666
Educatie		414	71	453
	<i>Onderwijshuisvesting</i>	254	0	222
	<i>Overige educatie</i>	160	71	231
Ontspanning en Cultuur		604	57	661
<i>Kunst (onderdeel kunst sport en ontspanning)</i>		181	57	238
<i>Ontspanning (onderdeel kunst sport en ontspanning)</i>		0	0	0
<i>Groen</i>		423	0	423
<i>Oudheid (musea)</i>		PM	PM	PM
Ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling		718	240	958
<i>VHROSV</i>		222	36	258
<i>Fysiek Milieu</i>		80	5	85
<i>Wegen en Water</i>		416	199	615
Openbare Orde en Veiligheid		274	67	341
	<i>Brandweer en Rampenbestrijding</i>	235	0	235
	<i>OOOV</i>	39	67	106
Bestuur en algemene ondersteuning		208	5	213
<i>Bevolkingszaken</i>		41	5	46
<i>Bestuursorganen</i>		19	0	19
<i>Algemene Ondersteuning</i>		148	0	148
<i>Oudheid</i>		0	0	0
Riolering en Reiniging		-39		-39
<i>Riolering</i>		2	0	2
<i>Reiniging</i>		-41	0	-41
OZB		-358		-358
OEM		-134		-134
Vast bedrag		650		0
Totaal uitgaveclusters		3.484	440	4.059
Totaal inkomstenclusters		-492	0	-492
Totaal		3.642	440	3.568

3.

Cluster		Totaal incl. G4		
Cluster	(sub) cluster	Huidig ijkpunt (mln. euro)	Nieuw ijkpunt bij plausibel en redelijk (mln. euro)	Aanpassing bij plausibel en redelijk
Werk en Inkomen		1.612	1.881	269
	<i>Overig Werk en Inkomen</i>	1.351	1.401	50
	<i>Minimabeleid</i>	263	480	217
Maatschappelijke ondersteuning (85% MZ)		4.335	4.212	-123
Jeugdzorg (15 % MZ)		765	743	-22
<i>Maatschappelijke Zorg</i>		5.100	4.955	-145
	<i>Wvg + Hbh</i>	2.728	2.501	-226
	<i>Overige zorg</i>	2.372	2.454	82
Educatie		2.577	2.241	-336
	<i>Onderwijshuisvesting</i>	1.567	1.404	-162
	<i>Overige educatie</i>	1.010	836	-174
Ontspanning en Cultuur		3.574	3.631	57
<i>Kunst (onderdeel kunst sport en ontspanning)</i>		513	570	57
<i>Ontspanning (onderdeel kunst sport en ontspanning)</i>		1.399	1.399	0
<i>Groen</i>		1.663	1.663	0
<i>Oudheid (musea)</i>		PM	PM	PM
Ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling		4.121	4.361	240
<i>VHROSV</i>		957	934	-24
<i>Fysiek Milieu</i>		584	589	5
<i>Wegen en Water</i>		2.579	2.778	199
Openbare Orde en Veiligheid		1.298	1.364	67
	<i>Brandweer en Rampenbestrijding</i>	1.086	1.086	0
	<i>OOOV</i>	212	279	67
Bestuur en algemene ondersteuning		1.910	1.915	5
<i>Bevolkingszaken</i>		257	262	5
<i>Bestuursorganen</i>		553	553	0
<i>Algemene Ondersteuning</i>		1.100	1.100	0
<i>Oudheid</i>		0	0	0
Riolering en Reiniging		-399	-399	0
<i>Riolering</i>		-99	-99	0
<i>Reiniging</i>		-301	-301	0
OZB		-2.377	-2.377	0
OEM		-768	-768	0
Vast bedrag		657	0	-657
Totaal uitgaveclusters		19.791	19.948	157
Totaal inkomstenclusters		-3.145	-3.145	0
Totaal		17.304	16.804	-500
Nog te verdelen			500	

Van: [REDACTED]
Verzonden: donderdag 24 november 2011 10:43
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: technische briefing
Bijlagen: Paraaf van Min.BZK.pdf

1. Sg W-270511

2. Min. BZK



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

20b2g
26/5

Aan
Van

Minister ~~Donner~~

DGBK/Openbaar Bestuur
en Democratie
Bestuurlijke en Financiële
Verhoudingen

Contactpersoon

T

nota

Technische Briefing VC BZK over gemeentefonds

Datum

20 mei 2011

Kenmerk

2011-2000207526

Aanleiding/probleemstelling

Op 11 april heeft u met staatssecretaris Weekers overleg gevoerd over de stand van zaken m.b.t. het onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. In dit overleg heeft u de mogelijke thema's van politieke besluitvorming verkend, en gesproken over het ambtelijke en bestuurlijke proces waarlangs het onderzoek loopt. Ook is afgesproken de vaste kamercommissie BZK voor het zomerreces een ambtelijke mondelinge toelichting op de onderzoeksresultaten en het vervolgproces aan te bieden.

Advies/actie

b.

Opmerking: GN 26/5

Toelichting

Bij brief van 15 februari (zie ook laatste alinea van de betreffende bijgevoegde brief) heeft u aangegeven voor de zomer de Kamer per brief te informeren over de resultaten van de eerste fase van het onderzoek naar omvang en verdeling van de clusters van het gemeentefonds.

Zoals op 11 april met u verkend, is de eerste fase nog niet voldoende gevorderd om de brief al te versturen. Vandaar dat een ambtelijke mondelinge toelichting wordt aangeboden.

De technische briefing draagt bij aan het creëren van draagvlak voor het onderzoek. In breder verband gebeurt dit door onder meer deelname van belanghebbenden aan de begeleidingscommissies, overleggen op dg-niveau over de uitdaging en de uitkomsten, het periodiek houden van regiodagen over de bevindingen en het stelsel.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**DGBK/Openbaar Bestuur
en Democratie**
Bestuurlijke en Financiële
Verhoudingen

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rjksverheld.nl

Contactpersoon

T. [redacted]
[redacted]@minbzk.nl

Kenmerk
2011-2000202823

Datum 26 mei 2011
Betreft Stand van zaken POR onderzoeken gemeentefonds

In mijn brief van 15 februari (kenmerk 2011-2000032338) heb ik aangegeven u voor de zomer per brief te informeren over de resultaten van de eerste fase van het onderzoek naar omvang en verdeling van de clusters van het gemeentefonds.

De eerste fase van het onderzoek nadert zijn afronding: de onderzoekers leggen momenteel de laatste hand aan het feitenonderzoek, waarna deze worden voorgelegd aan de belanghebbenden zoals de VNG, RFV, gemeenten en departementen. Hiertoe worden in juni gemeentelijke regiodagen georganiseerd, om te verifiëren of gemeenten de feiten herkennen en het gesprek aan te gaan over de bevindingen.

De brief met de resultaten van de eerste fase kan ik u derhalve niet voor het zomerreces doen toekomen. Indachtig mijn toezegging bied ik u de mogelijkheid van een technische briefing aan. In deze briefing krijgt u een ambtelijke mondelinge toelichting op de bevindingen uit het onderzoek en de mogelijke vervolgvragen en keuzes. Deze briefing zou voor het zomerreces kunnen plaatsvinden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



J.P.H. Donner

Van: [redacted]
Verzonden: vrijdag 5 augustus 2011 15:22
Aan: [redacted]
CC: [redacted]
Onderwerp: ter info
Bijlagen: agendavoorstel OOO 5 augustus; verkenning rektarief OZB

In het OOO hebben we afgesproken om géén advies namens de beg.cies bij te voegen. We redden het niet in de tijd. Cebeon zorgt dat in de conclusies van hun voortgangsberichten onze adviespunten staan (behalve besluit over vervolgonderzoek).

[redacted]

Van: [REDACTED]
Verzonden: vrijdag 23 september 2011 16:59
Aan: [REDACTED]
CC: [REDACTED]
Onderwerp: terugkoppeling MR verdeelonderzoek GF

Allen,

Zojuist kreeg ik een telefoontje van [REDACTED]. De brieven kunnen nog niet uit. Er moet komende week in samenwerking met VWS en OCW eerst nog aan de teksten worden gewerkt. [REDACTED] is op de hoogte wat precies gewijzigd moet worden. [REDACTED] zal bij hem informeren. De minster gaat de aanbiedingsbrieven helaas dus nog niet tekenen.

groet, [REDACTED]