

Insnoeren en uitbuiken

aanzetten tot herijking
van de FVW'84

eindrapport

*Cebeon, 9 september 1992
met medewerking van VB-Accountants voor het onderdeel Uitgavenanalyse*

© 1992 Centrum Beleidsadviserend Onderzoek, CEBEON BV, Amsterdam.

Gebruik van de inhoud van deze publikatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Gehele of gedeeltelijke herdruk is mogelijk na verkregen schriftelijke machtiging van Cebeon BV,
Amsterdam.



Voorwoord

In de naar verwachting eindeloze zoektocht naar de juiste verdeling van middelen tussen gemeenten constateert de Sekretaris van de Raad voor de Gemeentefinanciën "(...) dat gemeenten, hoewel zij gelijk zijn toch in zeer uiteenlopende situaties verkeren. De moeilijkheid is te bepalen of, en zo ja in welke mate, deze verschillen leiden tot een ongelijkwaardige voorzieningscapaciteit en hoe deze ongelijkwaardigheid door middel van een verdeling van middelen over de gemeenten kan worden geëgaliseerd. (...)"¹

In dit rapport laten we zien dat waar de ene gemeente de buikriem moet aanhalen of moet 'insnoeren' om in ieder geval de noodzakelijke verplichtingen na te kunnen komen, de andere gemeente met zijn uitgavenpatroon kan 'uitbuiken'. Hoe verleidelijk ook, dat mag niet tot een al te gemakkelijke interpretatie leiden in termen van 'te weinig' of 'teveel'. Normatieve uitspraken worden immers maar al te gemakkelijk verbonden aan absolute niveaus van uitgaven, terwijl wij als onderzoekers slechts de vinger hebben willen leggen op een bepaalde ongelijkwaardigheid tussen gemeenten in de relatieve verhouding tussen de beschikbaar gestelde stroom aan middelen. Of de één meer moet krijgen om op het niveau van de ander te komen of juist minder moet krijgen om op hetzelfde lage niveau terecht te komen, of dat men elkaar moet compenseren om op een ander tussenliggend niveau uit te komen, is een kwestie waarbij het oordeel van onderzoekers plaats moet maken voor bestuurlijke wijsheid.

De konstatering van ongelijkwaardigheden in het bestaande stelsel voor de financiële verhouding tussen 'Rijk-Gemeenten' vergt dus altijd aanvullende bestuurlijke oordelen. Pas daarna zijn eventueel stappen te zetten, die kunnen leiden tot herziening. In dat licht wekt het geen verwondering dat de pretenties in het vervolg niet verder gaan dan die van verkennende analyse; de resultaten in de vorm van konklusies en aanbevelingen zijn hoogstens evenzovele argumenten of aandachtspunten voor degenen, die tot een min of meer fundamentele herziening van het stelsel zouden willen overgaan.

De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de analyse en rapportage ligt geheel bij Cebeon. Wel is er in verschillende fasen van het onderzoek met een groot aantal betrokkenen intensief samengewerkt.

In de eerste plaats geldt dat voor de 57 gemeenten, die de basisinformatie hebben geleverd voor het onderzoek. Zij bleken steeds op korte termijn bereid en in staat om moeilijke vragen te beantwoorden, als de betrokken onderzoekers in de problemen kwamen met het op één noemer brengen van de gegevens. Zonder dit deugdelijke fundament zouden de konklusies op drijfzand zijn gebouwd.

In de tweede plaats gaat de dank uit naar VB-Accountants, die het onderdeel Uitgavenanalyse grotendeels voor hun rekening hebben genomen. Zij hebben daarmee de bouwstenen geleverd voor deze rapportage. Zonder de juiste bepaling van de grondslagen van de gemeentelijke rekeningen- en begrotingencijfers en de zorgvuldige codering daarvan zouden wij geen enkele konklusie hebben kunnen trekken. Bovendien is de inbreng van de zijde van VB ook in de fase van verschillenanalyse en rapportage van groot belang gebleken voor het uiteindelijke produkt.

Dat laatste, maar dan voor het hele onderzoeksproces, geldt ook voor de begeleiding namens de zijde van de opdrachtgever, de medewerkers van het sekretariaat van de Raad voor de Gemeentefinanciën. Dank gaat vooral uit naar het vertrouwen om in zee te gaan met een vooralsnog op deze schaal onbekende en onbeproefde benadering.

Centrum Beleidsadviserend Onderzoek b.v., Cebeon.

1) Drs. W.M.C. van Zaalén, Op zoek naar de juiste verdeling; een eindeloze weg te gaan. In: Het zakgeld van de gemeenten- 60 jaar Gemeentefonds, 1989.

Inhoudsopgave

Voorwoord

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding voor evaluatie	7
1.2	Randvoorwaarden bij operationalisering	9
1.3	De onderzoeksopdracht	10
1.4	Opzet onderzoek	11
2	Introductie onderzoeksmethodiek	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Kenmerken verschillenanalyse	15
2.3	Plaats verschillenanalyse binnen totale aanpak herziening FVW'84	18
2.4	De klustering van gemeentelijke activiteiten	20
2.5	De selectie van de onderzoeksgemeenten	22
2.6	De uitgavenanalyse	24
3	Verscheidenanalyse klusters	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Gebruikte gegevens en basisnotities	29
3.3	Gemiddelde aandelen klusters in totaal netto-uitgaven	30
3.4	Relatieve uitgavenverschillen tussen gemeenten	34
3.5	De kleinste en grootste gemeenten uit de steekproef	39
3.6	Dynamiek	40
3.7	Inkomsten en wettelijke regelingen	41
3.8	Aanknopingspunten voor verbrede analyses naar de invloed van structuurkenmerken	45
4	Kompartiment voorzieningen bevolking	47
4.1	Inleiding	47
4.2	Bijstandsverlening	49
4.3	Welzijn: relatie met sociale en regionale structuur	53
4.4	Invloed sociale structuur	55
4.5	Kunst en Oudheidkunde	58
4.6	De invloed van regionale structuur	60
4.7	Effecten van kumulatie en compensatie	62
5	Kompartiment riolering en openbare ruimte	69
5.1	Inleiding	69
5.2	Riolering	70
5.3	Wegen	71
5.4	Water	75
5.5	Groen	78

6	Kompartiment bebouwing en omgeving	79
6.1	Inleiding	79
6.2	Fysiek milieu en reiniging	79
6.3	Overige onderdelen kompartiment	80
7	Belangrijkste uitkomsten en aanbevelingen	85
7.1	Inleiding	85
7.2	Uitkomsten	87
7.3	Aanbevelingen	92
7.4	Verantwoording onderzoeksmethode	97

Bijlagen

A	Aandeel verdeelmaatstaven FVW'84	101
B	Overzicht inhoud klusters	103
C	De selectie van de onderzoeksgemeenten	107
D	Vragen aan gemeenten	111
E	Kluster Welzijn	121
E.1	Kodeerschema	121
E.2	Checklist	128
F	Kluster bestuursondersteuning	135
F.1	Vooraf	135
F.2	Kodeerschema	135
F.3	Achtergrondgegevens/verdeelschema	137
G	Verschillenanalyse per cluster	141

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor evaluatie

Hoewel het algemene uitkeringsstelsel van het Gemeentefonds nog niet zo lang geleden — bij de invoering van de Financiële Verhoudingswet 1984 — is gewijzigd en het invoeringstrajekt nog niet geheel is afgerond, is er de afgelopen jaren sprake van een toenemende stroom van pleidooien om het stelsel opnieuw te herzien. Deze pleidooien komen uit verschillende hoeken. Zo zijn er de gemeenten, individueel, als groep of via de Raad voor de Gemeentefinanciën. Van de kant van onderzoekers is een aanpassing bepleit en nog niet zo lang geleden is door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken in het kader van het schetsen van de financiële perspectieven voor de gemeenten voor 1993 gewezen op het voornemen om een interim-maatregel te nemen voor centrumgemeenten. Daarbij is ingegaan op de wenselijkheid van structurele oplossingen voor herverdeling van het Gemeentefonds.

De argumenten voor herziening, of in elk geval het onderzoeken van de noodzaak ervan, zijn te rangschikken naar een tweetal groepen. De eerste groep heeft betrekking op de werking van het verdeelstelsel in aansluiting op structuurverschillen, veranderingen daarin en daarmee samenhangende kostenverschillen tussen gemeenten. De tweede groep bestaat uit kanttekeningen bij het reaktievermogen van het huidige verdeelstelsel op maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen met grote financiële consequenties.

1.1.1 Aanleiding 1: structuurverschillen

In de recente pleidooien voor herziening van het uitkeringsstelsel wordt gewezen op de grote differentiatie van structuurkenmerken die er onder gemeenten van eenzelfde omvang kan bestaan en op de verschillen in financiële behoeften die daarmee kunnen samenhangen. In het algemeen wordt in dit verband een drietal structuurkenmerken onderscheiden:

- in de eerste plaats is er de *sociale structuur* van gemeenten: de bevolkingssamenstelling (naar inkomensverdeling, aantal uitkeringsgerechtigden, etniciteit, leeftijd, huishoudenssamenstelling) van gemeenten kan sterk verschillen. Dit kan leiden tot uiteenlopende uitgaven tussen gemeenten voor met name bijstandsverlening en welzijnsvoorzieningen.
- in de tweede plaats kunnen gemeenten verschillen op basis van kenmerken van de *fysieke structuur* en de uitgaven die daarmee samenhangen. Deze kenmerken kunnen betrekking hebben op de bodemgesteldheid en kenmerken van bebouwing (omvang en bebouwingsdichtheid van de bebouwde kom, omvang en aard van het niet bebouwde gedeelte). De fysieke structuur heeft gevolgen voor noodzakelijke uitgaven in de sfeer van riolen, wegen, watergebonden voorzieningen en openbaar groen. De uitgaven variëren in het algemeen met de omvang en samenstelling van het desbetreffende areaal en met de intensiteit van het gebruik (door eigen inwoners en mensen van buiten de gemeente).
- het derde onderscheiden structuurkenmerk hangt samen met de invloed van de *regionale structuur* op gemeentelijke uitgaven. Gemeenten leveren vaak voorzieningen met een groter bereik dan de eigen gemeentegrens. Deze regio-functies kunnen verschillende achtergronden hebben. Ten eerste kan deze functie te maken hebben met de ligging van gemeenten in regionaal of zelfs nationaal verband. Door deze ligging kan er tussen gemeenten een functionele verdeling zijn ontstaan, waarbij gemeenten van elkaars voorzieningen gebruik kunnen maken. Meestal wordt in dit geval gewezen op extra

voorzieningen in de centrumgemeente van de regio (bijvoorbeeld een théâtre, scholen of gespecialiseerde voorzieningen in de zorgsfeer), omliggende gemeenten kunnen echter ook bepaalde voorzieningen leveren voor inwoners van de centrumgemeente (bijvoorbeeld parken, bossen, sport- en recreatieve voorzieningen). Regio-functies onderscheiden we expliciet van voorzieningen en uitgaven die samenhangen met de sociale structuur van een gemeente zelf².

Het beroep op of de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen kan ook samenhangen met of worden vergroot door de aanwezigheid van historische bebouwing (monumenten, musea) en de aantrekkelijkheid van gemeenten voor toeristen.

Het huidige algemene uitkeringsstelsel op basis van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (verder te noemen FVW'84) wordt gedomineerd door de verdeelmaatstaf 'schijvenstelsel woonruimten'. Daarnaast zijn er de overige centrale verdeelmaatstaven (zoals de 'gemiddelde hoogte van de bebouwing', de 'oppervlakte van de bebouwing in de bebouwde kom', 'het vaste bedrag', en de 'oppervlakte land en water') en de verfijningen (sociale structuur, bodemgesteldheid, historische kernen, groeigemeenten, rioleringen, monumenten e.a.). In bijlage A wordt een overzicht gegeven van het relatieve belang van de algemene verdeelmaatstaven in 1990 en na afloop van de invoering van de FVW'84 in 1993.

De maatstaf 'schijvenstelsel woonruimten' die voor het grootste deel de algemene uitkering uit het Gemeentefonds bepaalt, gaat uit van de veronderstelling dat de financiële behoeften van gemeenten meer dan proportioneel (en trapsgewijs) toenemen naarmate gemeenten groter zijn. Uit eerder verricht onderzoek blijkt dit inderdaad voor veel gemeenten het geval te zijn. Grotere gemeenten hebben *in het algemeen* meer taken dan kleinere, en de intensiteit in de uitvoering van de taken is er vaak groter. Het is echter de vraag of deze proportionele toename van de financiële behoeften voor *alle* gemeenten geldt en — belangrijker nog — *in dezelfde mate*.

Wanneer er op basis van structuurkenmerken verschillen in financiële behoeften tussen gemeenten van gelijke omvang zijn, is het vervolgens de vraag of deze door de overige centrale verdeelmaatstaven en verfijningen worden gecompenseerd. Deze compensatie moet op twee manieren werken:

- tussen gemeenten van eenzelfde omvang (in dezelfde woonruimte schijf) moeten ze corrigeren voor verschillen in financiële behoeften;
- tussen gemeenten van een verschillende omvang (in verschillende woonruimteschijven) moeten ze corrigeren voor structuurkenmerken in samenspel met de verschillende schijfbedragen voor de onderscheiden grootteklassen van gemeenten.

1.1.2 Aanleiding 2: reaktievermogen bestaande stelsel

De tweede groep van argumenten voor herziening van het bestaande algemene uitkeringsstelsel heeft betrekking op de mogelijkheid om te reageren op maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen met grote financiële consequenties. We kunnen hierbij wijzen op de volgende ontwikkelingen:

- maatschappelijke veranderingen kunnen leiden tot structuurveranderingen (demografische kenmerken, ruimtelijke structuur) tussen en binnen gemeenten en leiden tot gewijzigde financiële behoeften. Het feit dat vrij kort na de invoering van de FVW'84 toch al weer aan herijking wordt gedacht, is mede het gevolg van een sterke maatschappelijke dynamiek. Sedert het onderzoek naar de onderbouwing van de FVW'84 zijn er grote veranderingen opgetreden in de sociaal-ekonomische positie (werkloosheid, beroep op uitkeringen) en huishoudensamenstelling (vergrijzing, eenoudergezinnen) van

2) Vaak worden de uitgaven in verband met regionale en sociale structuur samengetrokken onder de naam centrumfuncties.

inwoners van gemeenten en in de ruimtelijk bestuurlijke structuur (VINEX, agglomeratievorming, gemeentelijke herindeling).

- de toevoeging van financiële middelen aan het Gemeentefonds in verband met de overdracht van extra taken. We kunnen hierbij bijvoorbeeld wijzen op de gevolgen van de in uitvoering zijnde decentralisatie-impuls en plannen om het Fonds Sociale Vernieuwing aan het algemene uitkeringsstelsel toe te voegen.

1.2 Randvoorwaarden bij operationalisering

Tegenover de wenselijkheid van onderzoek naar de noodzaak en de wijze van herziening zoals dat vanuit verschillende (invals)hoeken is benadrukt, staan beperkingen of randvoorwaarden waarmee bij de operationalisering van het onderzoek rekening moet worden gehouden.

De beperkingen hebben enerzijds te maken met het karakter van een algemeen verdeelstelsel en de daarmee verband houdende autonomie van gemeenten, anderzijds met de aard en kwaliteit van de gegevens, waarop de herijking wordt gebaseerd.

1.2.1 Autonomie van gemeenten

Een belangrijk streven voor het bestaande algemene uitkeringsstelsel dat zorg draagt voor de verdeling van algemene financiële middelen over de gemeenten, ligt besloten in het zogenoemde derde aspiratieniveau voor de financiële verhouding rijk — gemeenten. Vanuit het bereiken van een gelijkwaardig voorzieningenniveau voor heterogene gemeenten wordt gestreefd naar een volledige egalisatie van de plaatselijke kollektieve-voorzieningscapaciteit, met inachtneming van 'spill-overs'.³

Dit algemene aspiratieniveau moet onder andere worden gerealiseerd door middel van een aantal — algemeen gehanteerde — spelregels voor algemene verdeelmaatstaven:

- de maatstaven moeten een redelijk globaal verband leggen met de feitelijk gebleken behoeften van gemeenten aan algemene middelen en de ontwikkeling van die behoeften in de tijd;
- de verdeelmaatstaven mogen geen doelgebonden karakter hebben (dit herinnert immers aan een beperking van de bestedingsvrijheid van middelen, die voorkomt bij doel- of specifieke uitkeringen);
- de verdeelmaatstaven mogen niet al te conjunkturgevoelig zijn of een neerwaartse flexibiliteit kennen;
- de verdeelmaatstaven mogen niet op korte termijn door een beslissing van de betrokken overheidslichamen beïnvloedbaar zijn.⁴

Bovengenoemde spelregels kunnen echter niet onafhankelijk van elkaar in een te ontwerpen of te herijken algemeen uitkeringsstelsel worden verwerkt. Integendeel, veelal staan ze in een gespannen verhouding tot elkaar, waarvoor bij het ontwerpen of herijken een oplossing moet worden gezocht:

- enerzijds moet het algemeen uitkeringsstelsel aansluiten bij behoeften van gemeenten, anderzijds mag dit niet leiden tot een stelsel met een sterk doelgebonden karakter;

3) Dr. C. Goedhart, Hoofdlijnen der leer der openbare financiën, 1975, par. 6.5 en dr. J.W. van der Dussen, Financiële verhoudingen: grondslagen en motieven. Uit: Het zakgeld van de gemeenten, Ministerie van Binnenlandse zaken, 1989.

4) Andere spelregels zijn: de verdeelmaatstaven moeten op objectieve wijze en in goed meetbare termen kunnen worden uitgedrukt; de centrale verdeelmaatstaven moeten in principe algemeen voorkomen en in alle gemeenten ook op eenzelfde tijdstip kunnen worden waargenomen.

- enerzijds moet het algemeen uitkeringsstelsel aansluiten bij verschillen in behoeften van gemeenten (van verschillende omvang en structuur) en leiden tot een volledige egalisatie van plaatselijke kollektieve voorzieningscapaciteit, anderzijds mag dit niet leiden tot een gedetailleerd stelsel;
- enerzijds moet het stelsel aansluiten bij de ontwikkeling van behoeften van gemeenten, anderzijds mogen de verdeelmaatstaven niet te conjunkturgevoelig of op korte termijn beïnvloedbaar zijn door beslissingen van één van de betrokken overheidslichamen.

1.2.2 Kwaliteit beschikbare gegevens

Bij het evaluatieonderzoek zullen bestaande uitgavenpatronen van gemeenten moeten worden geëvalueerd. Achter dergelijke gemeentelijke uitgavenpatronen gaat een aantal kenmerken schuil, waarmee bij de analyse rekening moet worden gehouden:

- er is een verband tussen gemeentelijke uitgaven en de omvang van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds met de daarbij gehanteerde verdeelmaatstaven. Enerzijds zullen gemeenten zich bij de bepaling van de omvang en richting van hun bestedingen voor een belangrijk deel laten leiden door de omvang en samenstelling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Anderzijds hebben de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering, de indicatoren voor de financiële behoeften van gemeenten, een (in het verleden door regressievergelijking) bepaald statistisch verband met de werkelijke uitgaven van gemeenten. Omdat het in het verleden niet mogelijk bleek om de 'werkelijke' behoeften van gemeenten te meten zijn bestaande gemeentelijke uitgaven in de vorm van rekeningcijfers als basis genomen. Voor dit zogenoemde 'kip-ei'-probleem zal binnen het onderzoek een oplossing moeten worden gezocht,⁵ waarbij centraal staat in hoeverre gemeente bepaalde uitgaven moeten maken en in hoeverre ze dit kunnen.
- achter bestaande uitgavenpatronen van gemeenten in de vorm van gepresenteerde begrotings- en rekeningengegevens gaan grote boekingsverschillen schuil. De gemeentelijke uitgavenpatronen moeten dus eerst vergelijkbaar worden gemaakt.

1.3 De onderzoeksoopdracht

voorgeschiedenis

De Raad voor de Gemeentefinanciën (RGF) is sedert 1990 werkzaam aan de evaluatie van de Financiële Verhoudingswet 1984 (FVW'84) en streeft ernaar om de in de loop van 1993 een advies aan de Regering uit te brengen aangaande aanpassingen van de verdeling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

In 1991 heeft Cebeon in opdracht van de Raad gewerkt aan een methode voor het herijken van het Gemeentefonds, waarbij het eerder genoemde 'kip-ei'-probleem wordt omzeild en het onderzoek bovendien niet verzandt in een gigantische normeringsproblematiek.

In dat kader is door Cebeon de 'verschillenanalyse' uitgewerkt en is een schets gegeven van de route die voor een totale evaluatie van het algemene uitkeringsstelsel moet worden doorlopen⁶.

5) Dit zogenaamde 'kip-ei' probleem bij de benadering van de behoeften van gemeenten via de feitelijke uitgaven wordt behandeld in W.M.C. van Zaalén, Op zoek naar de juiste verdeling; een eindeloze weg te gaan. In: Het zakgeld van de gemeenten — 60 jaar Gemeentefonds.

6) Dit heeft geleid tot de volgende publicaties: 'Haalbaarheid ijkpunten ten behoeve van aanpassing FVW'84' (juli 1991) en 'Uitwerking verschillenanalyse ten behoeve van herijking FVW'84, de case sociale structuur' (december 1991).

doel onderhavig onderzoek

Begin 1992 heeft de RGF aan Cebeon verzocht een offerte uit te brengen voor een onderzoek met als belangrijkste vraag of de werking van de algemene uitkering van het Gemeentefonds aansluit bij relatieve uitgavenverschillen tussen gemeenten die worden veroorzaakt door exogene, door gemeenten niet beïnvloedbare, factoren. Bij dit laatste gaat het vooral om de invloed van kenmerken van sociale, fysieke en regionale structuur en om de uitwerking van wettelijke voorschriften. Het onderzoek moest leiden tot de volgende producten:

- aanbevelingen ten aanzien van de wenselijkheid en mogelijkheid van financiële herijking van gemeentelijke uitgavenniveaus voor klusters van activiteiten.⁷
De noodzaak van herijking hangt samen met een bevestigend oordeel over het exogene karakter van bepaalde structuurkenmerken voor gemeentelijke uitgavenniveaus.
- het beschrijven van de noodzaak, richting en mogelijkheid van aanpassing van het bestaande algemene uitkeringsstelsel binnen de Financiële Verhoudingswet 1984, aansluitend bij de relevant bevonden structuurkenmerken en bijbehorende indicatoren in relatie tot de werking van het huidige stelsel.

Verdeelvraagstuk

Een belangrijke randvoorwaarde voor het onderzoek is dat het moet plaatsvinden bij 'gegeven middelen'. Het onderzoek ontleedt een verdeelvraagstuk. Het gaat er niet om vast te stellen of alle gemeenten samen voor bepaalde taken of taakvelden wel genoeg financiële middelen hebben, maar of de hoeveelheid beschikbaar geld rechtvaardig verdeeld blijkt te zijn.

Samenwerking

Voor de uitvoering van het onderzoek is Cebeon voor het onderdeel 'uitgavenanalyse' een samenwerkingsverband aangegaan met VB Accountants. Daarnaast heeft het sekretariaat van de Raad voor de Gemeentefinanciën op onderdelen van het onderzoek ondersteunende activiteiten verricht.

1.4 Opzet onderzoek

Vooropgesteld moet worden dat dit onderzoek betrekking heeft op een eerste deel van het totale traject van de herijking van de FVW'84.

In hoofdstuk 2 wordt beschreven wat de verschillenanalyse is en welk onderdeel deze analyse van dat totale traject uitmaakt. In dat hoofdstuk worden ook de onderzoeksactiviteiten beschreven die aan de verschillenanalyse voorafgaan: het samenvoegen van gemeentelijke activiteiten tot zo breed mogelijk samengestelde taakgebieden, klusters genaamd, en de uitgavenanalyse om tussen gemeenten vergelijkbaar financieel basismateriaal beschikbaar te krijgen.

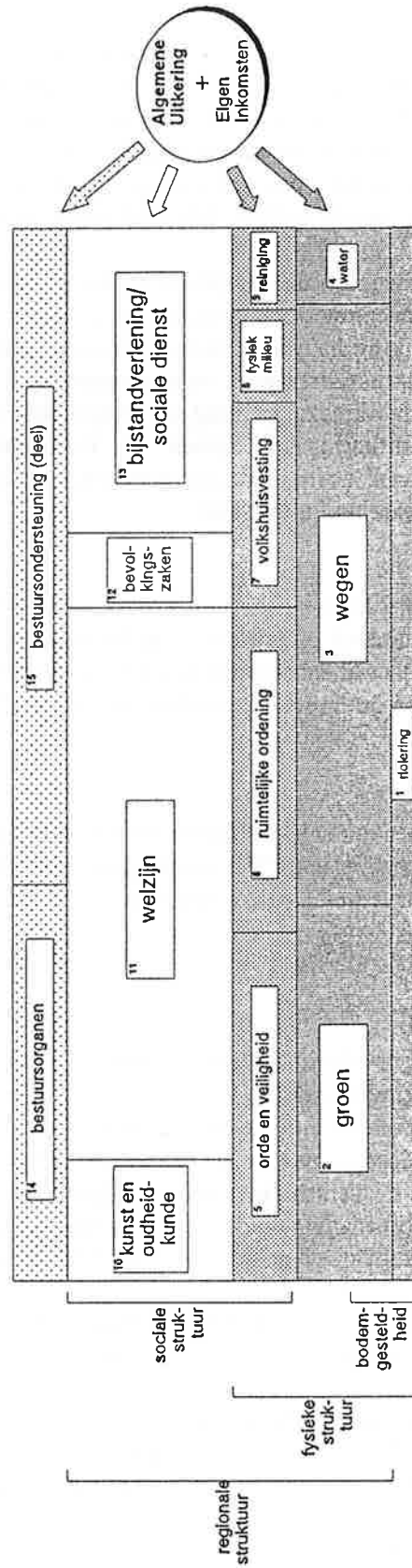
Uiteindelijk heeft dit geleid tot voor analysedoeleinden geschikt basismateriaal voor 57 gemeenten, onderverdeeld in verschillende groottegroepen.

Het verkregen basismateriaal dat is geordend in 15 klusters is vervolgens onderworpen aan de verschillenanalyse. Daarbij hebben eerste analyses per kluster plaatsgevonden en vervolgens zijn de samenhangen in breder verband bestudeerd. De werkzaamheden zijn het beste te beschrijven tegen de achtergrond van schema 1.1, waarin de 15 klusters zijn ondergebracht in een viertal brede 'kompartimenten' en afgezet tegen de structuurkenmerken die centraal staan in de analyses.

7) Op basis van in een volgende fase te konstrueren financiële ijkpunten voor (typen van) gemeenten.

Schema 1.1 Klustering van gemeentelijke taken

Klustering van gemeentelijke taken



- compartiment bestuur (kluster 14 en 15)
- compartiment voorzieningen bevolking (kluster 10 t/m 13)
- compartiment bebouwing en omgeving (kluster 5 t/m 9)
- compartiment openbare ruimtes (kluster 1 t/m 4)

bron: Cebeon B.V.

De klusters en kompartimenten zijn 'van de grond af' opgebouwd: van onder naar boven staan ze globaal in verband met kenmerken van bodemgesteldheid, fysieke structuur en sociale structuur. De invloed van regionale structuur strekt zich — in meer of mindere mate — over alle kompartimenten uit.

De uitkomsten van de verschillenanalyse per cluster worden gerapporteerd in hoofdstuk 3. Per cluster worden relatieve uitgavenverschillen tussen gemeenten gegeven, de eerste aanknopingspunten voor achtergronden bij de gevonden verschillen en de relatie met de algemene middelen van gemeenten.

De onderscheiden 15 klusters zijn alle weer ondergebracht in nog breder samengestelde kompartimenten:

- het kompartiment 'riolering en openbare ruimte' met de klusters riolering, groen, wegen en water.
- het kompartiment 'bebouwing en omgeving' met de klusters orde en veiligheid, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, fysiek milieu en reiniging
- het kompartiment 'voorzieningen bevolking' met de klusters kunst en oudheidkunde, welzijn, bevolkingszaken en bijstandsverlening
- en het kompartiment 'bestuur' met de klusters bestuursorganen en bestuursondersteuning.

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt de invloed van structuurkenmerken op relatieve uitgavenverschillen tussen gemeenten in breder verband bestudeerd en wel voor de kompartimenten 'voorzieningen bevolking' (hoofdstuk 4), 'riolering en openbare ruimte' (hoofdstuk 5) en 'bebouwing en omgeving' (hoofdstuk 6). In deze hoofdstukken wordt ook verslag gedaan van de werking van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds voor gevonden uitgavenverschillen, in samenhang met relevante eigen inkomsten van gemeenten.

Deze rapportage sluit in hoofdstuk 7 af met een overzicht van de belangrijkste konklusies van het onderzoek en aanbevelingen voor de herziening van het algemeen uitkeringsstelsel.

2 Introductie onderzoeksmethodiek

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk over de onderzoeksmethodiek geven we een beschrijving van de toegepaste analyses.

In paragraaf 2.2 worden de belangrijkste kenmerken van de toegepaste verschillenanalyse uiteengezet. De plaats van de verschillenanalyse in een totaalaanpak voor de herijking van het algemene uitkeringsstelsel van het Gemeentefonds wordt in paragraaf 2.3 toegelicht.

Vervolgens worden de onderzoeksactiviteiten beschreven die aan de verschillenanalyse voorafgaan:

- het samenvoegen van gemeentelijke activiteiten tot zo breed mogelijk samengestelde taakgebieden, klusters genaamd (paragraaf 2.4);
- de selectie van de steekproefgemeenten (paragraaf 2.5);
- de uitgavenanalyse om tussen gemeenten vergelijkbaar financieel basismateriaal beschikbaar te krijgen (paragraaf 2.6).

2.2 Kenmerken verschillenanalyse

De verschillenanalyse is ontworpen als antwoord op de in hoofdstuk 1 genoemde randvoorwaarden waarmee bij het onderzoek rekening moet worden gehouden:

- het intact laten van de autonomie van gemeenten en een daarop afgestemd algemeen uitkeringsstelsel;
- het omzeilen van de 'kip-ei'-problematiek zonder te verzanden in al te gedetailleerde normeringen.
- het baseren van de analyses op vergelijkbaar cijfermateriaal.

Via het beschrijven van de eigenschappen van de gevolgde onderzoeksmethodiek beschrijven we hoe aan deze randvoorwaarden is tegemoet gekomen.

'inzoomen op grootste verschillen'

De verschillenanalyse wordt gebruikt als een inductieve methode om op het spoor te komen van factoren die van invloed zijn op een uiteenlopend uitgavenniveau van gemeenten op onderdelen van het beleid.

Essentieel is het 'inzoomen' op de meest extreme verschillen⁸ op deelterreinen bij vergelijkbare aandelen in de algemene uitkering van het Gemeentefonds of onderdelen daarvan (in dit geval vooral de schijf woonruimten). De verschillenanalyse concentreert de aandacht dus niet op de grootste-gemene-delerverklaring van het uitgavenpatroon volgens de empirisch normatieve aanpak, maar richt zich juist op de belangrijkste verschillen. Uitgangspunt hierbij is dat het algemene uitkeringsstelsel niet moet aansluiten bij de uitgavenbehoeften van 'gemiddelde' gemeenten maar juist afgestemd moet zijn op alle gemeenten; ook gemeenten met structuurkenmerken die van het gemiddelde patroon afwijken moeten goed door het stelsel worden 'bediend'.

8) Daartoe worden in eerste instantie de uiterste scores genomen. Is er sprake van één unieke uitspringende score of liggen aan de uiterste scores geen structurele oorzaken ten grondslag, dan worden ook één of meer van de daaropvolgende uiterste scores geanalyseerd.

Hiermee onderscheidt de verschillenanalyse zich van andere ‘empirisch normatieve’ methoden waarbij in het kader van toegepaste statistisch-ekonometrische bewerkingen extreme uitgavenscores van gemeenten juist worden weggefilterd.

opsporen van niet-beïnvloedbare factoren: structuurkenmerken & wettelijke voorschriften
Met behulp van de verschillenanalyse wordt gezocht naar oorzaken achter uiteenlopende uitgavenniveaus tussen gemeenten. De uitgavenverschillen moeten in bepaalde mate worden veroorzaakt door te objectiveren invloeden, die verband houden met voor de betrokken besturen exogene omstandigheden (*structuurkenmerken*), resulterend in bijbehorende verschillen in uitgaven voor een voorziening van vergelijkbare kwaliteit of in een onontkoombaar ander niveau of kwaliteit van voorzieningen.

Onder de niet-beïnvloedbare factoren rangschikken we naast structuurkenmerken (sociale, fysieke en regionale structuur) ook de gevolgen van *wettelijke voorschriften* en de niet door gemeenten beïnvloedbare organisatiekenmerken, vooral samenhangend met de omvang of schaal waarop voorzieningen moeten worden geleverd.

De effecten van dergelijke niet-beïnvloedbare factoren dienen zoveel mogelijk te worden gehonoreerd. Dit is niet het geval voor uitgavenverschillen door eigen keuzen van gemeenten.

Onder de wel door gemeenten beïnvloedbare factoren rangschikken we: eigen preferenties van gemeenten en wel-beïnvloedbare organisatiekenmerken (niveau van efficiency).

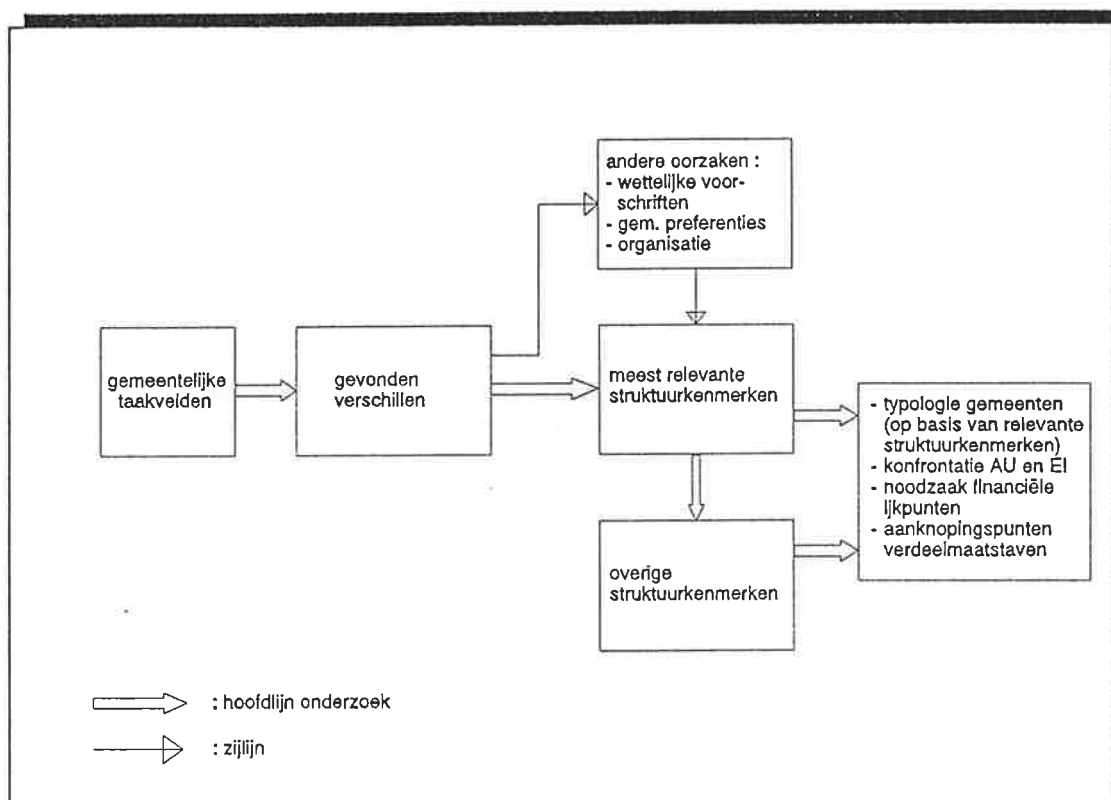
Waar een sterke relatie tussen uitgavenniveaus en structuurkenmerken van gemeenten is gevonden, wordt vervolgens nagegaan of en in hoeverre de centrale verdeelmaatstaven en verfijningen van het huidige verdeelstelsel op dit moment al tegemoet komen aan de gevonden relatie. Naarmate de afwijking groter is levert dit sterkere aanwijzingen op voor de noodzaak en de richting van een aanpassing van het stelsel.

Resumerend leidt de verschillenanalyse tot de volgende produkten:

- een typologie van gemeenten op basis van relevante structuurkenmerken;
- een confrontatie met de ‘Algemene Uitkering’ en ‘Eigen Inkomsten’ van gemeenten om te beoordelen of de gevonden structuurkenmerken daar voldoende in tot uitdrukking komen;
- een beschrijving van de noodzaak van financiële ijkpunten voor die onderdelen waar herijking gewenst lijkt;
- aanknopingspunten voor nieuwe verdeelmaatstaven of wijzigingen in de bestaande (gewichten, definitie).

In schema 2.1 geven we een overzicht van het zoekproces.

Schema 2.1 Overzicht onderzoeksproces



selektieve inzet onderzoekskapaciteit

Door de strategische selectie van het 'inzoomen' op de grootste relatieve verschillen concentreert de verschillenanalyse zich op een beperkt aantal taakgebieden, waarvoor — niet in het algemene uitkeringsstelsel verdisconteerde — uitgavenverschillen tussen gemeenten als voldoende objectief en als exogeen voor de betrokken besturen naar voren komen. Dit is een belangrijk voordeel ten opzichte van een expliciet normatieve aanpak, die in de meeste gevallen door een alles (of zeer veel) omvattende analyse wordt gekenmerkt.

Bij de verschillenanalyse en het daarop aansluitend ontwikkelen van financiële ijkpunten wordt de normativiteitskwestie niet — zoals bij de methode van 'empirische normativiteit' — omzeild, maar komt deze alleen aan de orde in een beperkt aantal, methodologisch duidelijk omschreven gevallen. Omdat de aanpak niet van gedetailleerd naar globaal, maar juist andersom plaatsvindt onder het motto 'dat de noodzaak tot dieper graven moet zijn aangetoond' en omdat kostenniveaus van gemeenten uitsluitend in relatieve zin worden gekorrigeerd, verkleint de verschillenanalyse een aantal gevaren van expliciete normativiteit. Deze gevaren zijn: problemen bij het bepalen van gewenste niveaus van taakuitoefening, het gevaar van opdrijving van het uitgavenniveau en een sterke bestedingsdwang door het karakter van een doeluitkering.

aanknopingspunten voor verdeling

Zoals aangegeven tracht de verschillenanalyse verschillen in het kostenniveau als gevolg van voor gemeenten externe factoren op het spoor te komen. Deze externe factoren kunnen samenhangen met structuurkenmerken van gemeenten en met regelgeving van het Rijk. De verschillenanalyse richt zich 'bij gegeven middelen' op het vraagstuk van de relatieve verdeling. Kenmerk van te honoreren externe factoren is dan dat dit wordt gerealiseerd

door een relatieve aanpassing van de uitgavenniveaus tussen gemeenten⁹ en niet tot de bepaling van gewijzigde uitgavenniveaus van gemeenten in absolute zin. De nieuwe verhoudingen van de relatieve uitgavenniveaus kunnen vervolgens worden vertaald in termen van een gewijzigd uitkeringsstelsel.

samenhangende beleidsvelden en geschikt financieel basismateriaal

De selectieve aandacht voor de grootste verschillen stelt hoge eisen aan de vergelijkbaarheid van gemeentelijke uitgaven. De uitgaven van gemeenten moeten op eenduidige wijze aan onderscheiden samenhangende beleidsvelden (klusters) zijn toegerekend.

Ook hiermee onderscheidt de verschillenanalyse zich van andere onderzoeksmethoden waarbij in het algemeen wordt gewerkt met ruwer materiaal voor een groter aantal gemeenten.

In de paragraaf 2.4. en 2.5 wordt aangegeven hoe het basismateriaal door middel van de klustering van taken en de uitgavenanalyse voor dit onderzoek beschikbaar is gekomen.

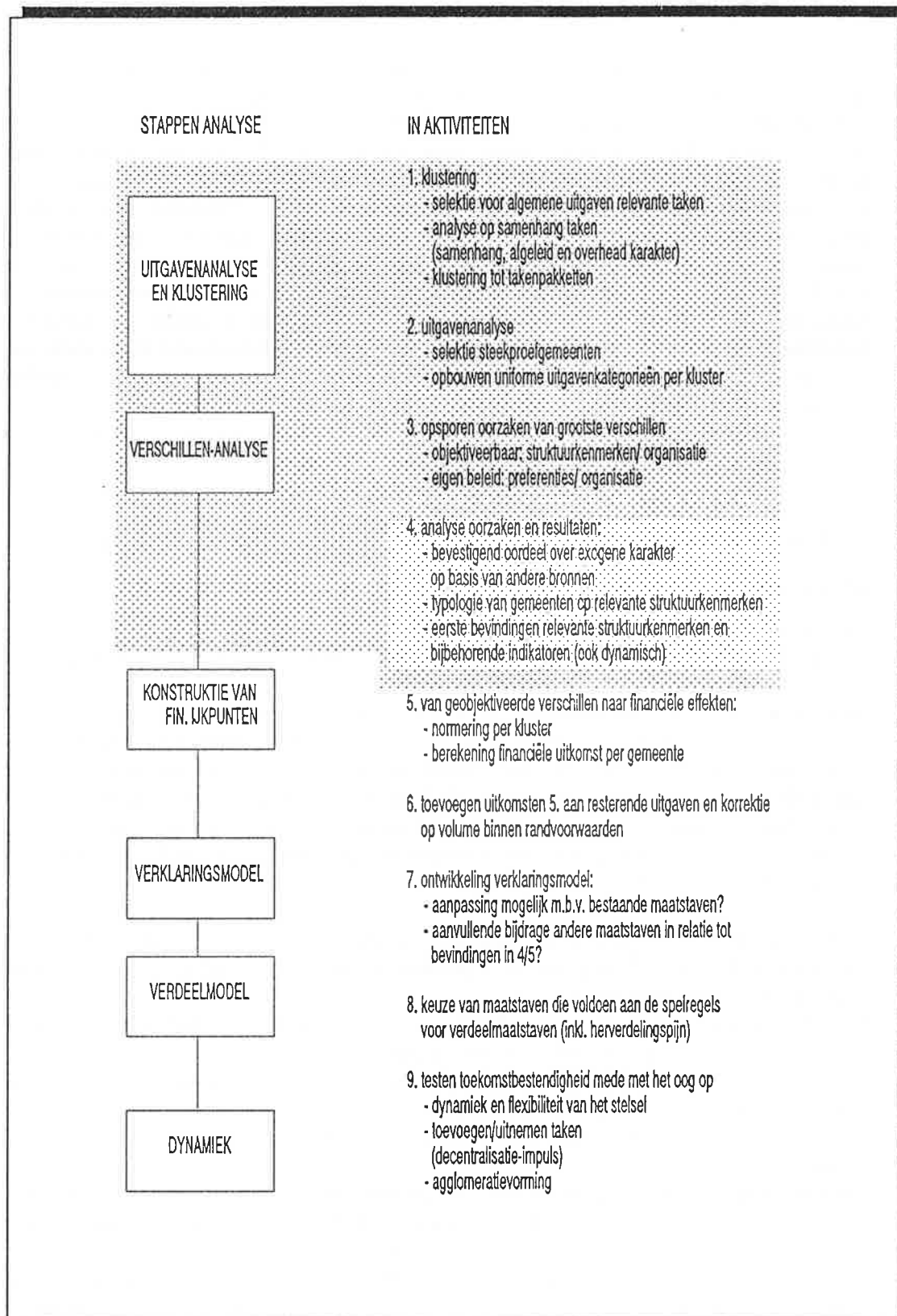
2.3 Plaats verschillenanalyse binnen totale aanpak herziening FVW'84

De verschillenanalyse en de daaraan voorafgaande hulpanalyses 'uitgavenanalyse' en 'klustering' vormen de eerste onderdelen binnen een totaalaanpak voor de herijking van het algemene uitkeringsstelsel van het Gemeentefonds. De constructie van financiële ijkpunten en verdere stappen uit de gepresenteerde totaalaanpak voor de ontwikkeling van een — op toekomstbestendigheid getest — verdeelmodel vallen buiten het onderzoekskader op dit moment.

We lichten dit toe aan de hand van schema 2.2.

9) Via de constructie van financiële ijkpunten, zie figuur 2.1.

Schema 2.2 Analyseschema en stappenplan totaalaanpak herijking FVW'84



Uit schema 2.2 valt af te leiden dat de verschillenanalyse wordt voorafgegaan door een fase bestaande uit de klustering van gemeentelijke taken tot zo breed mogelijke homogene

pakketten en uit een analyse naar de uitgaven van gemeenten. Deze stappen worden in de volgende paragrafen beschreven.

Uit schema 2.2 blijkt ook, dat het verklaringsmodel en het verdelingsmodel zijn gebaseerd op de uitkomsten van de verschillenanalyse en de daarvan afgeleide constructie van financiële ijkpunten (waarvan de constructie zelf geen onderdeel uitmaakt van dit onderzoek).

Na het oordeel dat men in bepaalde mate rekening wil houden met kostenverhogende factoren of noodzakelijke verschillen in de kwantiteit/kwaliteit van voorzieningen, en men deze verschillen als beleidsonafhankelijk beschouwt, is er aanleiding om bijbehorende financiële ijkpunten te ontwikkelen. De term financiële ijkpunten wijst op geobjectiverde indicaties voor het uitgavenniveau van met elkaar samenhangende taken. Waar nodig zullen ook de gevolgen van regelgeving van het Rijk in de vorm van wettelijke voorschriften of financiële randvoorwaarden, bestaande praktijkuitgangspunten op grond van technische of bedrijfseconomische normering of 'oordelen van experts' (bijvoorbeeld in de vorm van bestaande of te ontwikkelen kengetallen) worden betrokken bij een adequate vertaling in kosten.

Voor onderdelen waarvoor er geen aanleiding is om met financiële ijkpunten te werken vormen in principe de feitelijke uitgaven de basis voor het vervolgtraject.

2.4 De klustering van gemeentelijke activiteiten

2.4.1 Algemene overwegingen

Om een aantal — in de volgende paragraaf te noemen — redenen richt de verschillenanalyse zich op zo breed mogelijk samengestelde, samenhangende taakgebieden, klusters genaamd.

Niet de afzonderlijke taken binnen een cluster, maar de uitgavenpatronen op het niveau van de onderscheiden klusters vormen dus het centrale onderzoeksobject. Anders gezegd: alleen het totale uitgavenniveau per cluster is in eerste instantie van belang en niet de verschillen in uitgavenpatronen binnen de cluster. Pas wanneer op cluster-niveau tussen gemeenten van gelijke omvang grote verschillen in de uitgaven worden gevonden, kunnen bij het zoeken van voor gemeenten onbeïnvloedbare factoren onderdelen (taken) van de cluster afzonderlijk worden geanalyseerd.

Het algemene uitgangspunt is enerzijds dat de klusters zo groot mogelijk moeten zijn in termen van het (netto)beslag op de algemene middelen, anderzijds dat zij een bepaalde samenhang moeten vertonen.

Hoe breder de samenstelling van de klusters, des te kleiner is het aantal klusters. Dit beperkt niet alleen de omvang van het onderzoek, maar is ook van belang omdat een uiterst gedetailleerd onderzoek om principiële redenen niet wenselijk is. Te gedetailleerde klusters leiden bij herijking tot normering van uitgaven op te gedetailleerde wijze. Afgezien van de hoeveelheid werk kan dit de bestedingsvrijheid van de algemene uitkering ernstig aantasten.

Omwille van de samenhang is het evenmin gewenst om al te brede klusters te vormen. Bij te breed samengestelde klusters gaan achterliggende structuurkenmerken elkaar kompense- ren en wordt de invloed op uitgavenniveaus van gemeenten vertroebeld. Dat neemt niet weg dat een samenhangende cluster een zeer heterogene lading kan dekken. Soms wordt de samenhang van een cluster vooral door één wet of regeling bepaald (cluster bijstand), soms door de sterke uitwisselbaarheid van de onderdelen, ook al zijn deze onderdelen zelf heel verschillend (cluster welzijn). Dit laatste heeft het grote voordeel dat preferentieverschillen van gemeenten voor onderdelen niet onnodig het zicht op invloeden van achterliggende structuurkenmerken verstoren.

2.4.2 Gehanteerde selectiekriteria

In het onderstaande worden de criteria behandeld op grond waarvan de klusters feitelijk zijn gevormd.

dominante structuurkenmerken

Het onderzoek is in belangrijke mate gericht op de vraag of de bestaande verdeling voldoende recht doet aan verschillen in kostenstructuren tussen de gemeenten ten gevolge van verschillen in de fysieke en de sociale structuur. Een overweging om bepaalde activiteiten in één cluster onder te brengen, is daarom de vermoedelijke dominantie van een bepaald type structuurkenmerk bij de verklaring van de uitgaven in een cluster. Zo lijkt het niet verstandig om de uitgaven voor wegen en dergelijke samen met de uitgaven voor bijstandsverlening in één cluster te stoppen.

Het hanteren van regionale structuur als overheersend selectiekriterium ligt wat meer gekompliceerd omdat dit structuurkenmerk zich veelal alleen als bijkomend structuurkenmerk in gemeentelijke uitgavenpatronen manifesteert.

De uitgaven voor kunst en oudheidskunde lijken echter zo evident met dit structuurkenmerk samen te hangen dat dit een overweging is geweest ze in een afzonderlijke cluster onder te brengen.

inhoudelijke samenhang en uitwisselbaarheid

Hier is de overweging dat bepaalde beleidsdoelen via verschillende activiteiten kunnen worden nagestreefd, met name in de sfeer van het welzijnsbeleid kunnen gemeenten zich via uiteenlopende voorzieningen op aandachtsgroepen richten. Zo kan het welzijnsbeleid tot uiting komen in een heel scala van voorzieningen, die soms door een bepaalde aandachtsgroep en soms door verschillende aandachtsgroepen worden gebruikt. In de praktijk blijken gemeenten verschillende accenten te leggen. De onderlinge uitwisselbaarheid van voorzieningen en preferenties van gemeenten leiden tot een uiteenlopende samenstelling van het pakket. Voor onze analyse willen we juist de structuurkenmerken achter dit totale pakket opsporen en niet de preferenties voor onderdelen.

hoofd- en nevenactiviteiten

Deze overweging heeft veelal betrekking op areaalgebonden uitgaven. De aanleg en het onderhoud van wegen kan men als een hoofdactiviteit zien, die gepaard gaat met nevenactiviteiten als de plaatsing van verkeerslichtinstallaties. Gezien de nauwe samenhang tussen hoofd- en nevenactiviteit ligt het voor de hand om ze met elkaar in een cluster onder te brengen. Dergelijke samenhangen lopen ook vaak via organisatorische verbanden. Een goed voorbeeld hiervan is het onderhoud aan parken en groene sportvelden dat veelal door dezelfde gemeentelijke dienst wordt uitgevoerd.

wettelijke voorschriften en relatie met specifieke uitkeringen

Hier gaat het om aanverwante overwegingen die tot klustering aanleiding geven.

Sommige activiteiten en de daaraan verbonden uitgaven zijn dermate bepaald door wettelijke voorschriften, dat dit een overweging vormt om ze in een cluster af te zonderen (bepaalde bestedingsvrijheid). Te denken valt aan de bijstandsverlening en de uitgaven aan de sociale dienst.

Andere activiteiten zijn minder gereguleerd maar kunnen desalniettemin slechts worden "begrepen" in relatie met specifieke uitkeringen. Een voorbeeld is stadsvernieuwing.

netto invloed op algemene middelen

De evaluatie van de FVW'84 richt zich primair op het Gemeentefonds en waar relevant op overige algemene middelen. Uitgaven die gedekt worden door specifieke middelen zijn daarom in beginsel niet interessant. Dit geldt voor het merendeel van de onderwijsuitgaven. Dergelijke uitgaven kunnen dan ook buiten (expliciete) beschouwing blijven. Dat gaat 'vanzelf' indien het netto-beslag op de algemene middelen werkelijk nihil is. Is het netto-beslag marginaal, dan kan men dit buiten beschouwing laten door het betreffende onderdeel op te nemen in een verwante kluster.

Het is ook mogelijk dat bepaalde activiteiten algemene middelen genereren. Te denken valt aan een nutsbedrijf. Daarbij zal dan slechts naar het netto-effekt op de beschikbaarheid van de algemene middelen van de gemeente worden gekeken.

relatie uitgaven en eigen inkomsten

In bepaalde gevallen is er wel een duidelijk verband tussen de uitgaven en inkomsten van een gemeentelijke activiteit gepaard gaande met een beslag op de algemene middelen. Voorbeelden zijn de reiniging en de riolering. In dit geval moet het beslag op de algemene middelen in samenhang met de hoogte van de eigen inkomsten worden bestudeerd. Dit is mogelijk bij een verschillenanalyse zowel op het niveau van de bruto- als de netto-uitgaven.

dynamische aspecten

Indien de verwachting is dat in de nabije toekomst ontwikkelingen optreden die een verregaande invloed hebben op bepaalde gemeentelijke activiteiten, kan dit eveneens een reden zijn om deze activiteiten in een afzonderlijke kluster onder te brengen. Gedacht kan worden aan het intensiveren van het milieubeleid (gescheiden ophalen van huishoudelijk afval), het saneren van specifieke uitkeringen (wellicht de WSW) en vergelijkbare ontwikkelingen.

De gehanteerde criteria hebben uiteindelijk tot de in schema 1.1 gepresenteerde 15 klusters geleid. In bijlage B geven we een overzicht van de samenstelling van de klusters. Als centrale ingang van de klusters per 'laag' in nog bredere kompartimenten te ordenen zijn de achterliggende structuurkenmerken gehanteerd. De beschikbare hoeveelheid algemene middelen uit de algemene uitkering en de eigen inkomsten staat daar tegenover.

2.5 De selectie van de onderzoeksgemeenten

noodzaak van selectie

Bij de keuze van de onderzoeksgemeenten is gestreefd naar zoveel mogelijk variatie bij een zo gering mogelijk aantal. De selectie dient de analyse mogelijk te maken van een grote verscheidenheid aan kostenverschillen en structurele invloeden. Derhalve is een grote variëteit van onderzoeksgemeenten noodzakelijk. Daartegenover staat dat het onderzoek intensieve bewerkingen van de begrotingen vereist. Om die reden diende het aantal onderzoeksgemeenten beperkt te blijven.

De combinatie van deze twee uitgangspunten leidt tot een keuze die een beredeneerde representatieve afspiegeling naar structurele kenmerken van de Nederlandse gemeenten oplevert.

selectiekriteria

Gegeven de aandacht in dit onderzoek voor de relatie tussen structuurkenmerken en de omvang van gemeenten vormde de indeling van gemeenten naar groottegroepen een eerste selectiekriterium. Bij de keuze van de groottegroepen is aangesloten bij de opbouw van het

schijvenstelsel. Er zijn 6 groottegroepen onderscheiden (tussen haakjes geven we het aantal gemeenten waarvan in de verschillenanalyse de financiële gegevens zijn gebruikt):

- groep I: maximaal 3000 woonruimten (6 gemeenten)
- groep II: 3000 — 10.000 woonruimten (20 gemeenten)
- groep III: 10.000 — 30.000 woonruimten (8 gemeenten)
- groep IV: 30.000 — 50.000 woonruimten (11 gemeenten)
- groep V: 50.000 — 100.000 woonruimten (8 gemeenten)
- groep VI: meer dan 100.000 woonruimten (4 gemeenten)

Bij de keuze van de gemeenten met minder dan 50.000 woonruimten is getracht het aantal versturende elementen bij het beschikbaar krijgen van vergelijkbare rekeningen- en begrotingsgegevens zoveel mogelijk te beperken. Versturende elementen zoals de betrokkenheid bij een herindeling die meer dan 10% van de bevolking betrof of een artikel-12-status zijn redenen geweest om gemeenten buiten de selectie te houden. Hiermee is getracht zoveel mogelijk gemeenten met hun structurele uitgavenpatronen en -niveaus in beeld te krijgen.

Bij de definitieve selectie is per groottegroep een differentiatie aangebracht naar sociale en fysieke structuur. Voor de sociale structuur zijn daarbij variabelen in beschouwing genomen als percentage uitkeringsgerechtigden, percentage lage inkomens, percentages jongeren en ouderen, percentage inwoners uit niet-EG-landen en percentage echtscheidingen. Voor de fysieke structuur zijn variabelen bekeken als oppervlakte land en water, bodemgesteldheid, bebouwingsdichtheid, bebouwingshoogte, percentage woningen in meerzinscomplexen en percentage woningen gebouwd voor 1945.

Tenslotte is ook naar de spreiding van gemeenten over het land gekeken.

gegevensbestand van 57 gemeenten

In bijlage C is een overzicht van de onderzoeksgemeenten opgenomen, alsmede van enige van de genoemde structuurkenmerken. Van de oorspronkelijk geselecteerde 60 gemeenten zijn er uiteindelijk 57 bij de verschillenanalyse betrokken. Drie gemeenten bleken niet in staat om tijdig bruikbare gegevens voor 1990 beschikbaar te stellen.

kleinste en grootste gemeenten

De in het bovenstaande gepresenteerde verdeling over de groottegroepen sluit globaal aan bij de verdeling van het aantal woonruimten of ook de verdeling van de algemene uitkering (zie bijlage C). Dit brengt met zich mee dat de grotere gemeenten in aantal sterk vertegenwoordigd zijn.

Vanuit de beperking van onderzoeksactiviteiten en daarmee verbonden kosten (met name wat betreft het beschikbaar krijgen van geschikt basismateriaal) is er echter voor gekozen om per groottegroep over een voldoende 'spreiding' naar structuurkenmerken te kunnen beschikken. Daarbij is ook besloten om een beperkt aantal gemeenten kleiner dan 3000 woonruimten in het onderzoek te betrekken. Voor deze groep van kleinste gemeenten is nagegaan of en in hoeverre er ten opzicht van de andere groottegroepen afwijkende scores en daarmee verband houdende structurele verklaringsgronden zijn. Daarbij is met name gelet op negatieve schaaleffekten voor kleinere gemeenten.

Ook voor de allergrootste gemeenten is er om een aantal redenen voor gekozen om ze — ondanks de verschillen die er tussen deze vier gemeenten zijn — alleen als groep in het onderzoek te betrekken en uitsluitend gemiddelde uitkomsten voor de vier gemeenten tezamen te geven. Deze gemiddelde uitkomsten zijn alleen gebruikt om indicatief het

niveau van uitgaven van de vier ten opzichte van de overige gemeenten te kunnen aangeven. Om een aantal redenen was het niet mogelijk om verschillen tussen de vier gemeenten te analyseren:

- door de omvangrijke reorganisaties binnen de grote vier (dekoncentratie, binnengemeentelijke reorganisatie) was het alleen mogelijk om globale gegevens voor één jaar te verzamelen.
- voor vergelijkingen en analyses tussen de grote vier is meer uitgesplitst en gecontroleerd cijfermateriaal nodig voor meer jaren dan binnen dit onderzoek kon worden verzameld.
- de beperkingen in onderzoekstijd en budget.

2.6 De uitgavenanalyse

2.6.1 Waarom uitgavenanalyse?

Bij het beoordelen van uitgavenverschillen per cluster tussen gemeenten moeten we kunnen beschikken over begrotings- en rekeningencijfers van gemeenten die op een vergelijkbare wijze zijn samengesteld. Dit betekent dat vergelijkbare uitgaven en inkomsten van gemeenten bij de clusters moeten worden samengebracht.

Ten behoeve van het onderzoek zijn daarom voor de 57 gemeenten de rekeningencijfers 1990 in als geheel zo goed mogelijk toegedeeld aan de onderscheiden 15 clusters en onderdelen daarvan. Daarnaast is waar mogelijk op basis van de begrotingscijfers 1992 de afwijkingen van de uitgaven en inkomsten voor dat jaar ten opzichte van 1990 bepaald en zijn de oorzaken van relatief grote verschillen nagespeurd. Daarnaast is aan gemeenten aanvullende informatie gevraagd over de omvang en samenstelling van de formatie en allerlei achtergrondgegevens (waaronder areaalgegevens)(zie bijlage D).

Om per cluster uitgaven en inkomsten tussen gemeenten te kunnen vergelijken zijn per gemeente twee typen werkzaamheden noodzakelijk geweest.

A: hercodering

De samenstelling van clusters komt inhoudelijk niet altijd overeen met de gangbare indeling van begroting/rekeningen volgens de 'Gemeentelijke Comptabiliteitsvoorschriften' in hoofdfuncties en functies. Tegenover een relatief eenvoudig cluster 'openbare orde en veiligheid' (voornamelijk brandweer) staat bijvoorbeeld een moeizame vergelijkbare toerekening van het ondersteunende bestuursapparaat.

B: opschoning

Tussen gemeenten bestaan er nogal wat interpretatieverschillen van de 'Gemeentelijke Comptabiliteitsvoorschriften', waardoor uitgaven en inkomsten van bepaalde (onderdelen van) clusters onder verschillende begrotingsvolnummers worden geboekt. Belangrijke oorzaak hierachter is een verschil in visie op de begrotingsindeling: sommige gemeenten redeneren en boeken heel sterk vanuit de eigen organisatiestructuur, andere gemeenten veel meer vanuit beleidsterreinen. Ook worden tussentijdse aanpassingen in de voorschriften niet door alle gemeenten even snel opgevolgd.

De volgende verschillen illustreren de noodzaak om een aparte onderzoeksfase in te lassen om de uitgaven vergelijkbaar te maken.

1. nummerings- en boekingsverschillen

Er bestaan aanzienlijke boekingsverschillen tussen gemeenten. Deze ontstaan enerzijds doordat gemeenten een geheel eigen begrotingsopzet hanteren, waarbij de funktienummering niet overeen komt met de comptabiliteitsvoorschriften. Anderzijds boeken de

gemeenten onderdelen op verschillende (sub)funkties. Van dit laatste zijn legio voorbeelden voorhanden.

Verklaringen voor deze verschillen kunnen onder andere worden gezocht in een verschil in visie op te voeren beleid. Zo zal de ene gemeente meer nadruk leggen op het type activiteit (bijvoorbeeld vormings- en ontwikkelingswerk) terwijl de andere gemeente de doelgroep voor wie deze activiteiten ontworpen worden (bijvoorbeeld minderheden) centraal stelt. In het ene geval worden subsidiebedragen aan vormings- en ontwikkelingswerk toegerekend, in het andere aan minderhedenwerk.

2. doorbelasten van kosten

Het in toenemende mate hanteren van concern-begrotingen leidt tot een toename van het doorbelasten van kosten. Doordat gemeenten bepaalde kosten (voor beleidsondersteuning, algemene/interne zaken, huisvesting, personeel en organisatie) in verschillende mate doorboeken laten gemeentelijke rekeningen en begrotingen zich zonder korrektie moeilijk vergelijken.

Een voorbeeld hiervan is te vinden in het al dan niet doorbelasten van de kosten voor huisvesting van de Sociale Dienst. Deze kosten kunnen zowel wel of niet naar functie 600 'algemeen beheer' zijn doorgeboekt. Ook komt het voor dat ze samen met personeelskosten naar functie 610 'bijstandsverlening' worden doorgeboekt.

Deze problemen van vergelijkbaarheid worden ook genoemd in de publikatie 'Kengetallen 1991' van de Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie. In deze publikatie wordt dat onder andere toegeschreven aan "de toenemende tendens bij gemeenten om met concern-begrotingen te werken".

3. bruto/netto: inkomsten wel of niet geboekt

Een deel van de gemeenten boekt inkomsten op bepaalde functies die de rest niet boekt. Enkele voorbeelden: inkomsten op de post bibliotheek (eigen bijdragen of inkomsten uit -oude- specifieke uitkeringen), uit sportakkommodaties of uit reserves.

Twee gemeenten boeken de reinigingsrechten onder hoofdfunctie 9, terwijl deze door de andere gemeenten onder hoofdfunctie 7 wordt geboekt.

4. verschillen in organisatie

Tussen gemeenten zijn er verschillen in organisatie te vinden. Met name de kleinere gemeenten hebben geen afdeling Sociale Dienst, maar organiseren deze taken binnen een grotere afdeling Sociale Zaken/Maatschappelijke Zorg. Ook de taak 'WSW' varieert. De ene gemeente kent er een eigen afdeling of tak van dienst voor, de andere gemeente subsidieert bijvoorbeeld stichtingen die sociale werkplaatsen exploiteren, die dan veelal geboekt worden onder 002 'bestuursapparaat'.

Ook komt het voor dat straatvegen is geboekt onder de functie Reiniging, terwijl deze uitgaven normaal gesproken onder hoofdfunctie 2 staan.

In verband met het boeken van het ondersteunend apparaat is ook het verschil tussen het hebben van een eigen (buiten-)dienst of het uitbesteden zeer relevant. Vooral bij het ophalen van huisvuil of het onderhoud van wegen komen deze verschillen voor.

Meer in het algemeen kan nog worden gewezen op het bestaan van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de gevolgen voor de indeling van rekening en begroting: zo zijn er gemeenten waarvoor in verband met een dergelijk samenwerkingsverband geen uitgaven en inkomsten voor reiniging in de rekeningen of begrotingen zijn opgenomen.

5. *gevolgen van reorganisatie*

Wanneer gemeenten in de jaren 1990-1992 ingrijpend zijn gereorganiseerd of — al dan niet in verband daarmee — hun begrotingsopzet ingrijpend hebben gewijzigd is het niet altijd mogelijk om de begrotingen of rekeningen uit verschillende jaren tot elkaar te herleiden.

6. *mate van gedetailleerdheid*

Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen gemeenten in de mate van detaillering van de begrotingsopzet. De ene gemeente boekt slechts totalen op de subfuncties, terwijl een andere gemeente elke sub-subfunctie verantwoordt in de begroting.

2.6.2 **Produkten uitgavenanalyse**

In het onderstaande geven we een opsomming van de financiële gegevens die op basis van de verschillenanalyse beschikbaar zijn gekomen.

uitgaven, inkomsten, saldi

In de uitgavenanalyse voor 57 gemeenten per kluster uitgaven, inkomsten en het saldo geregistreerd. De nadruk van de analyse lag bij de netto-uitgaven, voor sommige klusters met veel (eigen) inkomsten (riolen, reiniging) waren echter ook de bruto-uitgaven relevant. Ten behoeve van de analyse zijn binnen de klusters ook veel afzonderlijke onderdelen onderscheiden, in het geval van de kluster welzijn waren dit er zelfs 23 (zie bijlage E). Deze onderdelen konden zowel betrekking hebben op afzonderlijke activiteiten, specifieke inkomsten, personeelslasten als kapitaallasten.

dynamiek

Vanuit het bestuderen van de dynamiek in de gemeentelijke uitgaven zijn zoals aangegeven waar mogelijk financiële gegevens voor 1990 en 1992 verzameld. Bij de dynamiek gaat het zowel om de globale tendensen in de ontwikkeling in uitgaven voor alle gemeenten tezamen te bestuderen als om het onderkennen van incidentele schommelingen. Deze laatste kunnen te maken hebben met incidentele uitgaven of inkomsten van gemeenten (bijvoorbeeld onderhoudsprogramma met wisselende intensiteit, de werking van brede specifieke uitkeringen en met reserveringen. Dit laatste leidt ertoe dat in de analyse geen konklusies ten aanzien van invloeden van structuurkenmerken worden verbonden aan incidentele uitgavenniveaus in 1990.

reserveringen: algemene financiële positie

Om structurele uitgaven van incidentele te kunnen onderscheiden zijn tijdens de uitgavenanalyse ook de toevoeging en onttrekking aan reserves zoveel mogelijk afzonderlijk geadministreerd. Daarbij gaat het om een tweetal situaties: onttrekkingen en toevoegingen in verband met bepaalde specifieke activiteiten binnen een bepaald kluster en onttrekkingen en toevoegingen vanuit de algemene financiële positie van gemeenten.

In aansluiting op een overschot respectievelijk tekort op het totaal van de rekeningen 1990 zien we toevoegingen of onttrekkingen aan de algemene reserve. Per individuele gemeente kan het om aanzienlijke bedragen gaan (voor een aantal gemeenten 100 gulden per inwoner of meer). Voor zover hiervan een substantieel effect is uitgegaan op de bestedingen van een gemeente in 1990, is dit als algemeen achtergrondgegeven bij de beschouwing betrokken. In hoofdstuk 4 komen we er in een aantal gevallen op terug, in verband met mogelijke uitbuik- of verdringingseffekten bij gemeenten.

Bij een aantal gemeenten bleken reserves beschikbaar of te worden opgebouwd uit de verkoop van nutsbedrijven. Voor zover deze reserves in 1990 werden aangewend, leidde dit tot een incidenteel hoog uitgavenniveau. Deze aanwending is onder andere geconstateerd in verband met het wegwerken van oude tekorten bij Volkshuisvesting/Stadsvernieuwing.

Bij de uitgavenanalyse zijn alleen reserves bij de beschouwing betrokken met een relatie met de gewone dienst van de begroting. Daarnaast blijken er in een aantal gemeenten reserves te bestaan die geheel buiten de gemeentebegroting of -rekeningen om gaan. Deze reserves zijn ondergebracht bij bepaalde diensten of bedrijven en worden voor speciale doelen aangewend: financiering van een gemeentelijk gebouw of de vervanging van wegen.

reserveringen: relatie met klusters

Naast de bovengenoemde algemene reserves zijn in het onderzoek ook binnen klusters ontrekkingen of toevoegingen aan reserves genoteerd. Op voorhand was het uitgangspunt om reserveringen zoveel mogelijk van 'voorzieningen' te onderscheiden. Bij 'voorzieningen' gaat het om tijdelijke toevoegingen of ontrekkingen in verband met de exploitatie van bepaalde gemeentelijke activiteiten, vaak in samenhang met specifieke inkomstenstromen (een voorziening om een brandweerwagen aan te schaffen of in verband met de realisatie van een school). Om deze reden was het de bedoeling om voorzieningen wel direct aan de desbetreffende activiteit binnen de onderscheiden klusters toe te rekenen, terwijl dit voor reserveringen niet gold.

In de praktijk bleek het onderscheid tussen voorzieningen en reserveringen moeilijk te maken. Tijdens de verschillenanalyse bleek, dat een aantal reserveringen beter als voorziening te beschouwen is (dus wel onderdeel uitmakend van de reguliere exploitatie). Daarom zijn voor een aantal klusters met veel reserveringen (met name Riolen en Wegen) de uitgaven van gemeenten ook inclusief reserveringen bestudeerd. Dit leidde in het algemeen tot een wat meer vergelijkbaar uitgavenpatroon van gemeenten, maar op de bepaling van de meest extreme scores en de uiteindelijke bevindingen had deze toevoeging nauwelijks effect.

Ook de geregistreerde gegevens over reserves zijn gebruikt om te beoordelen of de uitgaven tussen gemeenten verschillen binnen een cluster op grond van rekeningen 1990 niet zijn gebaseerd op incidentele uitschieters.

belang toedeling Bestuursapparaat en Algemeen Beheer (002 en 00-funkties)

Boekingsverschillen tussen gemeenten ontstaan vooral door het al of niet sterk gebruik maken van de 'overhead'-funkties 002 en de 00-funkties binnen de onderscheiden hoofdfunkties. Er zijn gemeenten die bijna al hun 'overhead-uitgaven' direct toedelen naar de afzonderlijke inhoudelijke funkties, terwijl andere dat niet of nauwelijks doen. De boekingen van gemeenten op deze 00-funkties variëren tussen de 5% en 25% van de totale algemene uitgaven. Wordt hiervoor niet gecorrigeerd dan ontstaan grote problemen bij de analyse in verband met de vergelijkbaarheid.

Op basis van informatie van gemeenten (personeelsformatie en andere gegevens) zijn de 'overhead-uitgaven' via het onderscheiden van een viertal categorieën zoveel mogelijk aan de 15 klusters toegerekend. Deze categorieën hebben betrekking op de volgende uitgaven:

- inhoudelijk (met name ondersteunende sekretarie-afdelingen, maar ook meer uitvoerende organisatie-onderdelen, zoals bevolkingszaken en de sociale dienst)
- personeel en organisatie
- huisvestingskosten in algemene zin (algemene zaken, interne zaken, huisvestingskosten, etc.)

- overige taken (financiën, voorlichting, bestuursondersteuning, aanvullende personeelsvoorzieningen).

Het gehanteerde toedeelschema is opgenomen als bijlage F.

kwaliteit gegevens en terugkoppeling op gemeenten

Door de enorme energie die in de uitgavenanalyse en in het bijzonder de toedeling van de overhead-kosten is gestoken, is de vergelijkbaarheid van de uitgaven en inkomsten tussen gemeenten en daarmee de bruikbaarheid ervan voor de verschillenanalyse enorm verbeterd. Bovendien is tijdens de verschillenanalyse voor — op het eerste gezicht — onverklaarbare verschillen altijd de desbetreffende gemeente geraadpleegd over de achtergronden daarvan, waardoor de kwaliteit van de gegevens waarop de uitkomsten van de verschillenanalyse zijn gebaseerd nog verder is verhoogd. Het gestelde doel van de uitgavenanalyse om over geschikte gegevens voor het signaleren van relatieve uitgavenverschillen tussen gemeenten (en een daarop gebaseerde analyse van de oorzaken daar achter) te kunnen beschikken is daarmee bereikt¹⁰.

10) Voor een expliciete normering van gemeentelijke uitgavenniveaus in de vorm van financiële ijkpunten behoeven de gegevens echter aanvulling.

3 Verschillenanalyse klusters

3.1 Inleiding

algemeen

De voorafgaande werkzaamheden van klustering en uitgavenanalyse leveren een goed vertrekpunt op voor de verschillenanalyse: alle netto uitgaven van de steekproefgemeenten zijn op vergelijkbare wijze ondergebracht in 15 samenhangende klusters.

Voorafgaand aan bredere analyses in de volgende hoofdstukken waarin uitgavenpatronen van kompartimenten worden vergeleken met de werking van het algemene uitkeringsstelsel heeft er op dit basismateriaal een verschillenanalyse plaatsgevonden van elk van de klusters afzonderlijk. In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste bevindingen hiervan.

Deze eerste analyses per cluster leveren via het 'inzoomen' op de uiterste scores een belangrijke bijdrage aan het zoekproces naar effecten van voor gemeenten onbeïnvloedbare factoren op onderdelen van het totale takenpakket. Per cluster is daarbij aandacht besteed aan het onderscheiden van beïnvloedbare factoren (preferenties en inefficiency) van de effecten van structuurkenmerken en van wettelijke voorschriften. Ook zijn waar mogelijk de effecten van specifiek aan de klusters gerelateerde inkomstenstromen verkend; het betreft hier zowel eigen inkomsten (bijvoorbeeld heffingen), specifieke uitkeringen, als bepaalde onderdelen van het algemene uitkeringsstelsel (bijvoorbeeld verfijningen).

De analyses hebben steeds plaatsgevonden tegen de achtergrond van de indeling in de zes onderscheiden groottegroepen (zie hoofdstuk 2), waardoor uitkomsten binnen groottegroepen en tussen groottegroepen konden worden vergeleken.

In paragraaf 3.2 besteden we aandacht aan de gegevens die zijn gebruikt om tot basisnotities per cluster te komen. Vervolgens geven we in paragraaf 3.3 een overzicht van het gemiddelde uitgavenniveau en de aandelen van de klusters in de totale netto-uitgaven van de steekproefgemeenten per onderscheiden groottegroep. In paragraaf 3.4 zal blijken dat achter de gemiddelde patronen per groottegroep grote verschillen schuil gaan; hier wordt een overzicht gegeven van de laagste en hoogste relatieve scores voor de verschillende klusters voor de gemeenten uit de groottegroepen II t/m V (tussen de 3.000 en 100.000 woonruimten).

Afzonderlijk wordt ingegaan op de positie van de allerkleinste en allergrootste gemeenten (groepen I en VI) in paragraaf 3.5.

Na een beschrijving van de op onderdelen gevonden dynamiek (par. 3.6) en de relatie met inkomsten en wettelijke regelingen (3.7) besluiten we met een overzicht van de belangrijkste aanknopingspunten voor de verbreding van de analyses naar de kompartimenten (par. 3.8).

3.2 Gebruikte gegevens en basisnotities

Op grond van de klustering en aansluitende uitgavenanalyse waren per gemeente in het algemeen de volgende gegevens beschikbaar:

- de (gecontroleerde) netto-uitgaven op basis van rekeningen van 1990 voor gehele klusters als vertrekpunt van de analyse;
- relevante aan klusters toegerekende inkomstencategorieën, bijvoorbeeld inkomsten uit specifieke uitkeringen, of uit gemeentelijke heffingen, retributies of leges;
- algemene inkomstenstromen van gemeenten (algemene uitkering, belastingen, inkomsten uit bedrijven en andere eigen middelen);

- uitsplitsingen van klusters in relevant geachte beleidsonderdelen. Het aantal beleidsonderdelen dat bij de uitgavenanalyse is onderscheiden varieert van 3 bij de cluster Fysiek milieu tot 23 bij de cluster Welzijn. Een overzicht is opgenomen in bijlage B 'Overzicht inhoud klusters'.
- onttrekkingen of toevoegingen aan reserves;
- de begrotingscijfers voor 1992 voor een beoordeling van de ontwikkelingen van de uitgaven en inkomsten in dynamisch opzicht of van het mogelijke incidentele karakter van bepaalde uiterste waarnemingen;
- door de gemeenten aangeleverde achtergrondgegevens (vooral formatieve verdeling over klusters en areaalgegevens; maar ook vragen over gehanteerde percentages omslagrente en pensioenpremie) (zie ook bijlage D 'Vragen aan gemeenten').

Voorts is gebruik gemaakt van aanvullend materiaal. Dit bestaat uit de wettelijke regelingen en oude of bestaande specifieke uitkeringen met een bepaalde relatie tot de klusters, eerder verrichte studies naar uitgavenpatronen van gemeenten op bepaalde onderdelen (onder andere in verband met toevoegingen aan het Gemeentefonds), en statistisch cijfermateriaal, onder meer ten aanzien van aanvullende structuurvariabelen (zie ook bijlage C 'Selectie van de onderzoeksgemeenten').

basisnotities

Voor elk van de 15 klusters zijn vervolgens met behulp van het beschikbare materiaal basisnotities opgesteld waarin voor alle groottegroepen van gemeenten (I t/m VI) de relatief laagste en hoogste (netto-)uitgavenniveaus (scores) zijn bepaald en geanalyseerd.

Bij het bepalen van de uiterste scores is steeds beoordeeld of de waarneming gebaseerd is op een korrekte codering, veelal in overleg met de desbetreffende gemeente.

Bij het analyseren van mogelijke verklaringen voor de gevonden scores is gebruikt gemaakt van gegevens uit de uitgavenanalyse en van het aanvullende materiaal.

Een samenvatting van de bevindingen per cluster op basis van de geproduceerde basisnotities is opgenomen in bijlage G.

In het vervolg van deze rapportage maken we vaak gebruik van de gegevens die hierin zijn opgenomen.

3.3 Gemiddelde aandelen klusters in totaal netto-uitgaven

In deze paragraaf geven we per groottegroep van gemeenten het relatieve belang van de onderscheiden klusters, gebaseerd op de hoogte van de gemiddelde netto-uitgaven per inwoner per cluster.

Uitdrukkelijk willen we hierbij aantekenen dat de gemiddelden slechts gepresenteerd worden om voor de onderscheiden groottegroepen van gemeenten het relatieve gewicht van de onderscheiden klusters te kunnen aangeven. De gepresenteerde uitkomsten zeggen nog niets over het relatieve belang van de cluster voor afzonderlijke gemeenten. In paragraaf 3.4 zal blijken dat dit belang tussen gemeenten sterk kan variëren.

Ook mogen de gepresenteerde uitkomsten per groottegroep niet volledig representatief worden geacht voor alle gemeenten in Nederland binnen de zes grootteklassen. Zoals in hoofdstuk 2 staat beschreven is bij de selectie van de steekproefgemeenten niet gestreefd naar volledige representativiteit, maar naar het goed differentiëren op zoveel mogelijk verschillende structuurkenmerken.

inwoners of woonruimten

Om klusters en gemeenten (in relatief opzicht) globaal met elkaar te kunnen vergelijken is het nodig om de netto-uitgaven in één maateenheid uit te drukken. Twee voor de hand liggende maateenheden zijn het aantal inwoners en het aantal woonruimten van gemeenten.

De keuze om bij de presentatie van totaaloverzichten het aantal inwoners als centrale maateenheid te hanteren, betekent niet een principiële keuze boven de maatstaf woonruimten, maar heeft veel eerder met praktische redenen te maken, zoals:

- de herziening van de definitie van woonruimten de komende jaren op grond van onderzoek van het CBS;
- de vergelijking met andere bronnen.

Overigens worden in deze rapportage voor relevant geachte onderdelen ook vergelijkingen gemaakt op basis van woonruimten en andere indicatoren, zoals het aantal uitkeringsgerechtigden, oppervlakte of de omvang van arealen (wegen/groen).

Tabel 3.1 Gemiddelde netto-uitgaven 1990 per inwoner per kluster voor de 6 groottegroepen, absoluut en in percentage van de totale netto-uitgaven¹⁾

	groep I		groep II		groep III		groep IV		groep V		groep VI	
1. riolering	78	8,6%	27	3,0%	9	0,9%	14	1,2%	0	0,0%	-3	-0,1%
2. groen	86	9,5%	104	11,6%	99	9,7%	114	9,8%	90	7,2%	114	5,3%
3. wegen	148	16,3%	134	15,1%	127	12,5%	139	12,0%	154	12,3%	260	12,2%
4. water	13	1,4%	12	1,4%	11	1,0%	16	1,4%	18	1,5%	71	3,3%
5. orde en veiligheid	28	3,1%	29	3,2%	41	4,0%	60	5,2%	56	4,5%	79	3,7%
6. ruimtelijke ordening	37	4,1%	35	4,0%	36	3,5%	45	3,9%	76	6,1%	144	6,7%
7. volkshuisvesting	22	2,5%	16	1,8%	21	2,0%	33	2,8%	34	2,7%	82	3,8%
8. fystek milieu	26	2,8%	16	1,8%	17	1,7%	13	1,1%	21	1,7%	15	0,7%
9. reiniging	15	1,6%	11	1,3%	6	0,6%	10	0,9%	6	0,4%	30	1,4%
10. kunst en oudheidkunde	3	0,4%	9	1,0%	42	4,1%	43	3,7%	53	4,2%	146	6,8%
11. welzijn	224	24,8%	248	27,8%	317	31,2%	353	30,5%	385	30,9%	699	32,7%
12. bevolkingszaken	22	2,5%	18	2,1%	13	1,2%	17	1,5%	16	1,3%	29	1,3%
13. bijstand/sociale dienst	60	6,6%	111	12,4%	170	16,7%	184	15,9%	226	18,1%	358	16,7%
14. bestuursorganen	53	5,9%	38	4,2%	40	3,9%	29	2,5%	30	2,4%	26	1,2%
15. bestuursondersteuning	90	9,9%	83	9,3%	70	6,9%	88	7,6%	84	6,8%	91	4,2%
Totaal	905	100%	891	100%	1018	100%	1157	100%	1248	100%	2141	100%

1) kleine afwijkingen ten opzichte van totale netto-uitgaven in 1990 treden op door het buiten beschouwing blijven van o.a. reserveringen en uitgaven in verband met bedrijvigheid.

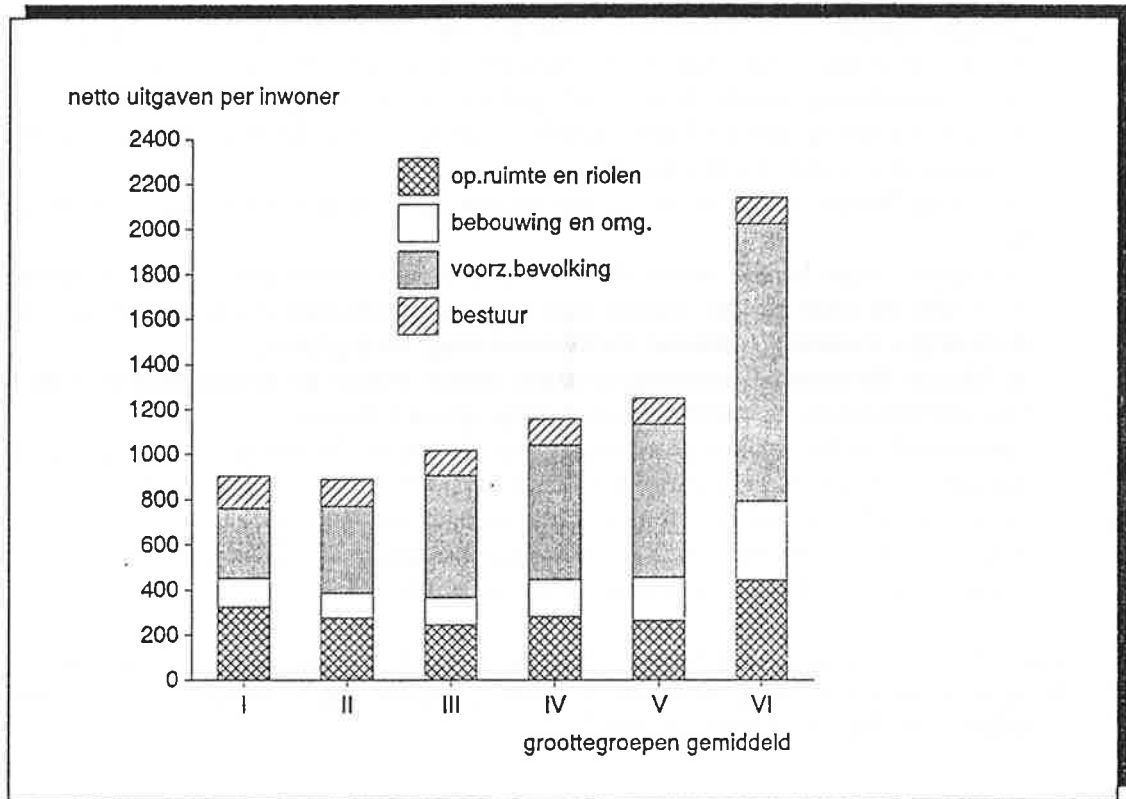
Uit tabel 3.1 valt een grote variatie af te lezen in het relatieve belang van de klusters.

Het relatieve belang van bepaalde klusters verschilt bovendien per groottegroep:

- voor alle groottegroepen neemt de kluster Welzijn de belangrijkste positie in; het gewicht varieert daarbij tussen een kwart en bijna een derde van alle netto-uitgaven;
- de tweede plaats wordt voor de groepen III tot en met VI ingenomen door de kluster Bijstandsverlening/Sociale Dienst. Dit geldt niet voor de groepen I en II. De kluster Bijstandsverlening/Sociale Dienst bereikt in groep II een derde positie en is gemiddeld genomen voor groep I onbelangrijker;
- de kluster Wegen neemt in alle grootteklassen een belangrijke (tweede of derde) positie in;
- de kluster Groen bereikt overal de vierde plaats, met uitzondering van de groepen V en VI (vijfde en zesde plaats). Binnen deze twee laatstgenoemde grootteklassen is de kluster Ruimtelijke Ordening (inklusief stadsvernieuwing) belangrijker;
- de kluster Bestuursondersteuning (restant) neemt binnen de groottegroepen I en II een belangrijker positie in dan binnen de overige groottegroepen;
- opmerkelijk is het relatief grote belang van de kluster Riolering voor de groep kleinste gemeenten. Dit is een afwijking ten opzichte van de overige groottegroepen;
- de andere klusters hebben binnen geen enkele groottegroep een aandeel van 5% of meer, met uitzondering van Orde en Veiligheid (groep IV: 5,2%); Kunst en Oudheidskunde (groep VI: 6,7%) en Bestuursorganen (groep I: 5,9%).

Een zeer globaal en samenvattend overzicht voor de in hoofdstuk 2 onderscheiden vier kompartimenten ('riolering en openbare ruimte', 'bebouwing en omgeving', 'voorzieningen bevolking' en 'bestuur') geeft schema 3.1.

Schema 3.1 Gemiddelde netto-uitgaven (1990) per inwoner per kompartiment naar groottegroep van gemeenten



In schema 3.1. zien we het absoluut (per inwoner) veel hogere uitgavniveau van de vier grootste gemeenten in groep VI. Binnen alle groepen omvat het kompartiment 'voorzieningen bevolking' het belangrijkste deel van de netto-uitgaven, gevolgd door het kompartiment 'riolering en openbare ruimte'.

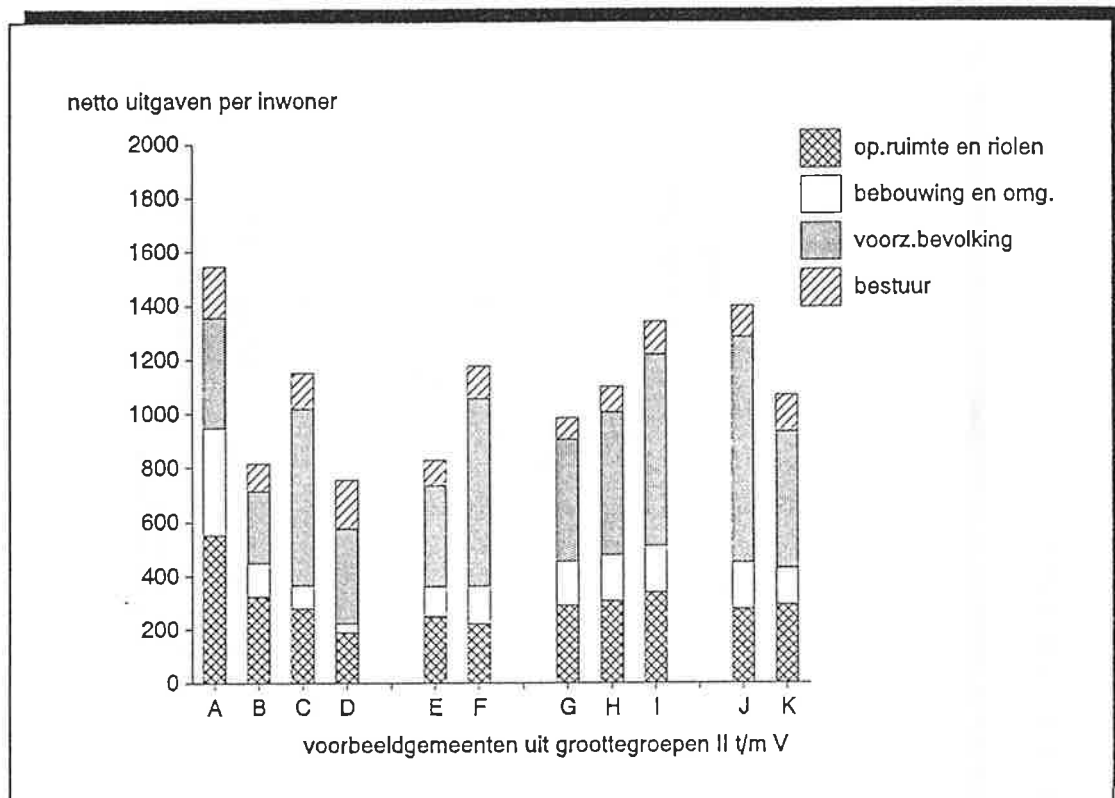
Op het eerste oog lijken de gemiddelde uitgavniveaus, vooral in het kompartiment voorzieningen bevolking 'netjes' op te lopen met de groottegroepen. In de volgende paragraaf wordt echter duidelijk dat de schijn van dit gemiddelde beeld bedriegt.

3.4 Relatieve uitgavenverschillen tussen gemeenten

In voorgaande paragraaf zijn gemiddelde uitkomsten gepresenteerd voor de zes groottegroepen van gemeenten. Daarbij is benadrukt dat deze uitkomsten niet per definitie representatief zijn voor de scores van alle gemeenten binnen de groepen. Achter gemiddelde uitkomsten kunnen verschillende (extreme) posities van gemeenten schuil gaan.

Ter illustratie van de grote verschillen die optreden tussen individuele gemeenten presenteren we eerst in schema 3.2 de opbouw van de totale uitgaven per inwoner voor een aantal individuele gemeenten uit de groottegroepen II t/m V van de steekproef.

Schema 3.2 Netto-uitgaven per inwoner naar vier kompartimenten voor individuele gemeenten uit groottegroepen II t/m V



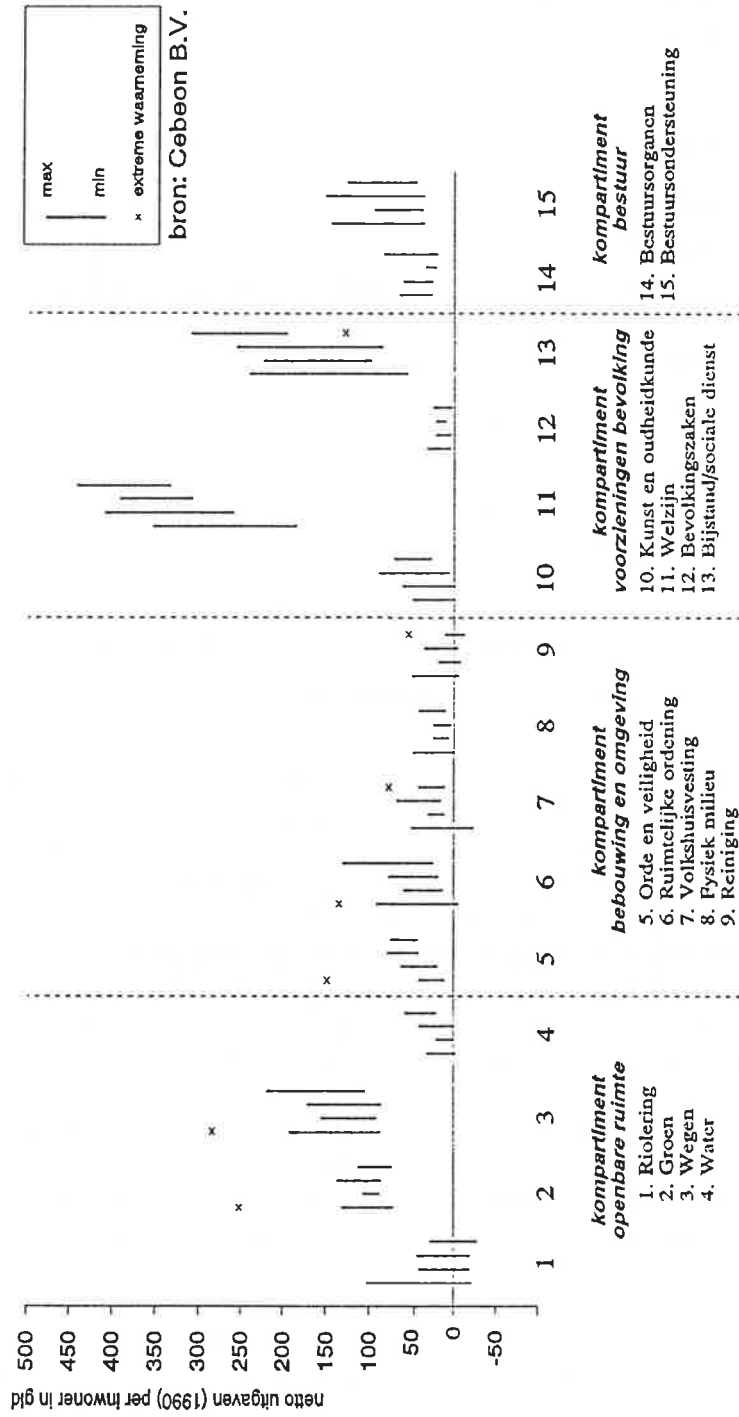
Uit schema 3.2 is af te lezen dat er duidelijk afwijkende uitgavenpatronen over de vier onderscheiden kompartimenten voorkomen, zowel tussen gemeenten binnen groottegroepen als tussen gemeenten uit verschillende groottegroepen. Er zijn in groep II (gemeenten A t/m D) en groep III (E t/m F) gemeenten die meer uitgaven per inwoner hebben dan gemeenten in groep IV (G t/m I) of groep V (J en K).

Uit het schema is ook af te leiden dat met name binnen de groepen II en III grote verschillen tussen individuele gemeenten kunnen optreden. Gemeenten A en C geven veel meer uit aan de 15 klusters dan gemeenten B en D. In alle groottegroepen valt met name de variatie bij het kompartiment 'voorzieningen bevolking' op.

Eerder is beschreven dat via de verschillenanalyse de meest extreme scores van gemeenten worden opgespoord en de achtergronden daarvan worden geanalyseerd. Daarbij worden zowel scores van gemeenten binnen eenzelfde grootteklasse als binnen verschillende grootteklassen met elkaar vergeleken. Doel van het onderzoek is immers na te gaan of de verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds — met als belangrijkste onderdeel het schijvenstelsel woonruimten — zowel tegemoet komen aan verschillen in behoefte aan algemene middelen bij gemeenten binnen eenzelfde grootteklasse (dezelfde uitkering per woonruimte), als aan die behoefte bij gemeenten binnen verschillende grootteklassen (verschillende uitkering per woonruimte).

In dit hoofdstuk zien we dat het globale beeld van de verschillen tussen individuele gemeenten uit schema 3.2 op de afzonderlijke klusters nog veel extremer kan uitpakken. Een overzicht van de relatief hoogste en laagste scores van gemeenten binnen verschillende groottegroepen voor de 15 onderscheiden klusters wordt gepresenteerd in schema 3.3.

Schema 3.3 Spreiding netto-uitgaven per kluster voor 4 groottegroepen van gemeenten (II t/m V)
 (per kluster 4 lijnen die elk een groottegroep vertegenwoordigen)



Omdat — zoals eerder is aangegeven — voor de groepen met de kleinste en grootste gemeenten (I en VI) alleen uitkomsten voor de groep als geheel worden gepresenteerd, hebben de gegevens in schema 3.3 alleen betrekking op de grootteklassen II t/m V.

In paragraaf. 3.5 zullen we afzonderlijk op de uitkomsten voor I en VI ingaan. In schema 3.3 worden voor 15 klusters telkens vier verticale lijnen gepresenteerd. De vier lijnen sluiten aan bij de grootteklassen II tot en met V. De verticale lijnen vormen steeds de verbinding tussen de laagste en hoogste relatieve scores (per inwoner) van gemeenten in eenzelfde grootteklasse. Waar een uiterste waarneming heel sterk afwijkt van de waarneming er onder wordt dit aangegeven met een kruisje en strekt de lijn zich uit tot de één na hoogste of laagste waarneming¹¹. Overigens zijn deze uiterste waarnemingen, net als alle hoogste en laagste scores wel gecontroleerd en komen ze dus in bepaalde gevallen voor. In het vervolg van deze rapportage worden in tabellen veelal ook de eerstvolgende waarden gepresenteerd. De hoogste waarneming staat dan tussen haakjes.

In het onderstaande bespreken we de belangrijkste bevindingen op basis van schema 3.3.

geen relatie met omvang

De belangrijkste konklusie van schema 3.3 is dat de hoogste scores per inwoner in de groepen met kleinere gemeenten vaak (veel) hoger liggen dan de laagste scores in de klassen met de grotere gemeenten. Er zijn dus voor veel onderdelen (klusters) kleinere gemeenten (met relatief minder inkomsten op basis van het schijfbedrag woonruimten) die per inwoner veel meer uitgeven dan grotere gemeenten (met een hoger schijfbedrag per woonruimte).

In tabel 3.2 illustreren we dit nog eens voor de drie belangrijkste klusters: Wegen, Bijstandsverlening/Sociale dienst en Welzijn.

Tabel 3.2 Uiterste en gemiddelde netto-uitgaven 1990 per steekproefgemeente; bedragen in gulden per inwoner

	Wegen			Welzijn			Bijstand/Sociale dienst		
	L	H	G	L	H	G	L	H	G
II	88	193 (284)	134	187	355	248	57	242	111
III	92	156	127	260	411	317	100	225	170
IV	86	172	139	309	393	353	86	257	184
V	105	219	154	335	443	385	130	311	226

Uit tabel 3.2. valt af te leiden dat gemeenten voor de drie onderscheiden klusters per inwoner heel verschillende bedragen uitgeven. Voor Wegen en Welzijn geven bepaalde gemeenten (zelfs afgezien van een paar zeer extreme scores) tot twee maal zoveel per inwoner uit dan andere gemeenten van een vergelijkbare omvang. Bij de kluster Bijstandsverlening/Sociale dienst geven bepaalde gemeenten per inwoner zelfs vier maal zoveel uit dan andere gemeenten binnen dezelfde grootteklasse.

11) Het criterium voor het bepalen van een extreme score is dat het absolute verschil in netto-uitgaven per inwoner minimaal f30,— moest zijn en minimaal 30% van de hoogste waarneming.

De verschillen doen zich voor ongeacht de grootteklasse waartoe gemeenten behoren. In groep II zijn er kleinere gemeenten die voor Bijstandsverlening/Sociale dienst per inwoner twee tot drie maal zoveel uitgeven dan grotere gemeenten in groep V (met een hogere uitkering per woonruimte uit het Gemeentefonds). Ook voor Wegen en Welzijn zijn er gemeenten in groep II, die per inwoner meer (tot aan twee maal zoveel) uitgeven dan grotere gemeenten in de groepen IV en V.

Deze verschillen zijn in schema 3.3 goed herkenbaar aan de lengte van de lijnen en de positie van de vier lijnen ten opzichte van elkaar.

beslag op de algemene middelen

De gevolgen van de hierboven uitgavenpatronen zijn sterker van invloed op de financiële positie van gemeenten, naarmate er per cluster meer wordt uitgegeven (de afstand van de ten opzichte van de x-as in schema 3.3) en de verschillen tussen gemeenten groter zijn (de lengte van de lijnen in schema 3.3).

Om de gevolgen van de geschetste relatieve uitgavenverschillen voor gemeenten weer te geven, presenteren we in tabel 3.3 voor de drie onderscheiden clusters het beslag dat de uiterste waarnemingen, minimaal en maximaal, leggen op de algemene uitkering van gemeenten uit het Gemeentefonds¹².

Tabel 3.3 Uiterste en gemiddelde netto-uitgaven 1990 in percentages van de AU 1990

	Wegen			Welzijn			Bijstand/Sociale dienst		
	L	H	G	L	H	G	L	H	G
II	11,1	27,7 (28,9)	18,3	25,4	45,5	33,8	6,6	28,1	15,1
III	12,3	20,1	16,2	32,8	45,5	40,4	15,8	24,8	21,6
IV	9,7	19,5	15,4	32,6	46,6	39,0	9,9	25,8	20,3
V	11,4	24,3	16,0	34,2	45,3	40,0	14,3	27,6	23,4

De eerder gevonden relatieve uitgavenverschillen tussen gemeenten leiden tot een sterk uiteenlopend beslag op de algemene uitkering.

Dit doet zich het sterkst voor bij het cluster Bijstandsverlening/Sociale dienst, waarbij het beslag op de algemene middelen uiteenloopt van 6,6% tot 28,1%. Er zijn gemeenten in groep II die meer dan een kwart van de algemene uitkering aan dit cluster besteden, tegenover een beslag van 10 à 15% bij een aantal grotere gemeenten.

Ook bij Wegen en Welzijn is het verschil in beslag op de algemene middelen groot en zien we geen eenduidig verband met de omvang van gemeenten gemeten naar het aantal inwoners (of woonruimten).

overige bevindingen

Bij een groot aantal clusters zijn de uitgavenverschillen tussen gemeenten in het algemeen minder groot dan bij de hiervoor genoemde drie. Desondanks kunnen er zich tussen gemeenten nog substantiële relatieve verschillen voordoen:

12) De uiterste waarnemingen in tabel 3.2 en 3.3 hoeven niet per definitie op dezelfde gemeenten betrekking te hebben omdat een hoogste of laagste score per inwoners niet hoeft samen te gaan met het een grootst of kleinst aandeel in de algemene uitkering. Door de werking van de verdeelmaatstaven (waaronder ook de verfijningen) variëren de inkomsten uit het Gemeentefonds van gemeenten per inwoner, ook binnen dezelfde grootteklasse. Overigens is in deze rapportage de algemene uitkering 1990 steeds inclusief de integratiegelden uit de voormalige Welzijnswet.

- voor de kleinste groep (II) van gemeenten uit schema 3.3 zien we voor een aantal klusters (Groen, Wegen, Orde en veiligheid en Ruimtelijke ordening) een aantal zeer extreme waarnemingen aan de bovenkant. Deze scores houden voornamelijk verband met de toeristische functie van gemeenten. In een later stadium van deze rapportage zullen deze scores worden geconfronteerd met de inkomsten uit toeristenbelasting.
- voor een aantal klusters (met name Riolen) zien we in schema 3.3 als laagste scores netto-inkomsten verschijnen. Dit doet zich voor als er in de desbetreffende klusters tegenover de uitgaven aanzienlijke inkomstenstromen staan, die incidenteel of structureel tot een voordelige uitkomst van het cluster leiden. Deze inkomstenstromen hebben betrekking op specifieke uitkeringen (vooral bij de klusters Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening) of op rechten (rioolrecht bij cluster 1 en reinigingsrecht bij cluster 9) en leges (bouwleges bij cluster 7).
- het rioolrecht is zeer bepalend voor de uitkomsten van cluster 1: waar per saldo netto-inkomsten zijn geregistreerd, zijn die het gevolg van inkomsten op basis van rioolrechten. Echter, ook de hoogste scores (vooral die in groep II) houden hiermee verband: een aantal gemeenten heft geen rioolrecht, maar verdiskonteert dit in een hogere onroerend goedbelasting. Waar dit het geval is, leidt dat tot relatief hoge netto-uitgaven, omdat de inkomsten op basis van de onroerend goedbelasting niet direct onderdeel uitmaken van cluster 1. Dit is reden om hiermee bij de beoordeling van de effecten op uitgavenniveaus rekening te houden.

3.5 De kleinste en grootste gemeenten uit de steekproef

Om eerder beschreven redenen worden uitkomsten van de kleinste en grootste gemeenten (de groepen I en VI) niet per gemeente afzonderlijk, maar voor de groep als geheel gepresenteerd. In deze paragraaf geven we een eerste beschrijving van de scores van deze groepen ten opzichte van de andere gemeenten.

groep I

Zoals aangegeven in tabel 3.1 ontlopen de totale netto-uitgaven per inwoner van de gemeenten in groep I en II elkaar gemiddeld genomen niet veel. In onze steekproef scoort groep I gemiddeld wat hoger dan groep II. Dit hoeft echter niet het representatieve beeld voor alle gemeenten in deze grootteklassen te zijn.

Per cluster zien we in een aantal gevallen hogere gemiddelde netto-uitgaven voor groep I en voor een aantal klusters lagere:

- groep I hoger dan groep II: Riolering, Fysiek milieu, Bestuursorganen
- groep I lager dan groep II: Welzijn, Bijstandsverlening/Sociale dienst.

Bij Wegen en Groen zijn er ook beperkte verschillen, maar voor het totaal van de oppervlakte gebonden uitgaven aan Wegen, Water en Groen komt het uitgavenniveau van beide groottegroepen gemiddeld even hoog uit.

De grootste verschillen zien we bij Riolering (hangt zoals eerder beschreven voor een deel samen met het niet heffen van rioolrechten) en Bijstandsverlening/Sociale dienst (samenhang met sociale structuur).

Een negatief schaafeffect bij de groep met de kleinste gemeenten valt vooral te bespeuren bij de relatief hoge netto-uitgaven voor bestuursorganen.

groep VI

De gemiddelde netto-uitgaven voor groep VI vertonen voor alle klusters een veel of beduidend hoger niveau dan bij de andere gemeenten, met uitzondering van de klusters Riolering, Groen, Fysiek milieu, Bevolkingszaken en Bestuursorganen.

In het volgende hoofdstuk komt nader aan de orde in hoeverre de hogere niveaus bij de grotere gemeenten samen hangen met structuurkenmerken, bijvoorbeeld de samenstelling van de bevolking (zoals het aantal uitkeringsgerechtigden), de regionale (of nationale) functies en de hoogte en dichtheid van de bebouwing.

Vooruitlopend op deze analyse kunnen we een aantal elementen noemen die er bij de grote steden uitspringen. Ten dele hangen die verklarende elementen voor het hogere uitgavniveau niet alleen samen met de structuur, maar ook met de aanwezigheid van extra taken of extra zware taken.

We laten hiervoor de verschillende klusters de revue passeren (voorlopig overzicht):

- Wegen/Water: hoge kosten in verband grote kunstwerken (bijvoorbeeld grote tunnels of bruggen) of speciale infrastructuur; daarnaast vallen hoge kosten voor straatreiniging op;
- Orde en veiligheid: de hogere kosten hebben vrijwel uitsluitend betrekking op de (beroeps-)brandweer (relatie met kongestie);
- Ruimtelijke ordening: structuurplan;
- Volkshuisvesting: woonruimteverdeling;
- Kunst en Oudheidskunde: musea en theaters, extra taak/middelen via algemene uitkering gemeentefonds op het terrein van de podiumkunsten;
- Welzijn: aantal grote welzijns- en recreatieve akkomodaties en specialistische hulp;
- Algemeen: in verband met de grote omvang van de geldstromen die deze gemeenten uit specifiek uitkeringen ontvangen een extra druk op het apparaat om deze stromen af te handelen (onderwijs, volkshuisvesting, openbaar vervoer, stadsvernieuwing, politie, bejaardenoorden, etc).

3.6 Dynamiek

Behalve dat de gegevens met betrekking tot de begrotingen 1992 zijn gebruikt om te beoordelen of er in 1990 sprake was van incidenteel hoge of lage uitgaven van individuele gemeenten op klusters, kunnen uit deze gegevens ook meer algemene tendensen worden afgeleid per kluster.

Op grond van de vergelijking van de netto-uitgaven van 1990 (rekeningen) en 1992 (begroting) kunnen de klusters worden gekarakteriseerd als 'dynamisch' of 'stabiel'.

Onder de noemer 'dynamisch' staan in schema 3.4 zowel klusters met een sterk wisselend patroon tussen gemeenten (springend), als klusters met een duidelijk stijgend uitgavniveau.

Achtereenvolgens lopen we de verschillende situaties af.

De gekonstateerde stijgende uitgavniveaus hebben een verschillende achtergrond:

- Door de verscherpte wettelijke eisen en de interpretatie die daaraan door de waterkwaliteitsbeheerders wordt gegeven, nemen de uitgaven voor het kluster riolen toe. Bij de inkomsten is zo mogelijk een nog grotere dynamiek te constateren, doordat — ondanks de gesignaleerde kostenverhogingen — gestreefd wordt naar meer kostendekkende rioolrechten;
- De dynamiek bij Wegen houdt naast de eerder genoemde wisselende onderhoudsprogramma's verband met de toevoeging van de middelen in verband met de Wet Uitkering Wegen aan het Gemeentefonds;
- Ook de uitgaven bij Reiniging staan onder invloed van verscherpte milieu-eisen (gescheiden inzamelen en hogere kosten van verwerking). Daar staat tegenover een hierop aansluitende ontwikkeling dat gemeenten streven naar een — nog meer kostendekkend — reinigingsrecht.

Schema 3.4 Klusters ingedeeld naar dynamiek

dynamisch	stabiel
riolen	water
wegen	groen
ruimtelijke ordening	openbare orde en veiligheid
volkshuisvesting	kunst- en oudheidskunde
fysiek milieu	bijstandsverlening/sociale dienst
reiniging	welzijn
	bevolkingszaken
	bestuursorganen

- Voor de klusters Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting houden de sprongen in de hoogte van de netto-uitgaven tussen de twee peiljaren vooral verband met incidentele uitgaven (bijvoorbeeld voor bodemsanering) of met incidentele uitkomsten van relatief hoge niveaus van uitgaven en inkomsten. Dit hoge niveau wordt bepaald door het grote aantal specifieke uitkeringen (voor volkshuisvesting en stadsvernieuwing) en het niet samenvallen van inkomsten en uitgaven in eenzelfde jaar.
- Bij Fysiek milieu houden sprongen in uitgaven ook verband met incidentele activiteiten in het kader van de doorwerking van het nationaal milieubeleidsplan.

overigens

Het feit dat een groot aantal klusters onder het kopje stabiel staat gerangschikt, betekent niet dat er voor bepaalde gemeenten geen ontwikkeling valt te bespeuren tussen twee jaren. De sprongen zijn echter in het algemeen minder groot of minder toe te schrijven aan een bepaalde oorzaak. Wat meer algemeen gesignaleerde ontwikkelingen met een beperkt effect op het niveau van de uitgaven zijn, bijvoorbeeld, de ontwikkeling naar een beroepsbrandweer en het opzetten van rampenplannen bij de cluster Openbare orde en veiligheid.

Voor een aantal grote(re) gemeenten kan gewezen worden op de gevolgen van ingrijpende bestuurlijke reorganisaties (waaronder de binnengemeentelijke decentralisatie). Een beoordeling van de effecten hiervan in het kader van het onderhavige onderzoek is moeilijk, doordat ten gevolge van deze reorganisaties de uitgavenanalyse slechts voor één jaar kon worden verricht.

3.7 Inkomsten en wettelijke regelingen

In het voorgaande zijn steeds de uitkomsten op het niveau van (netto-)uitgaven gepresenteerd. Hierbij is een aantal inkomstenbronnen, zoals specifieke uitkeringen en het riool- en reinigingsrecht, rechtstreeks aan de klusters toegerekend.

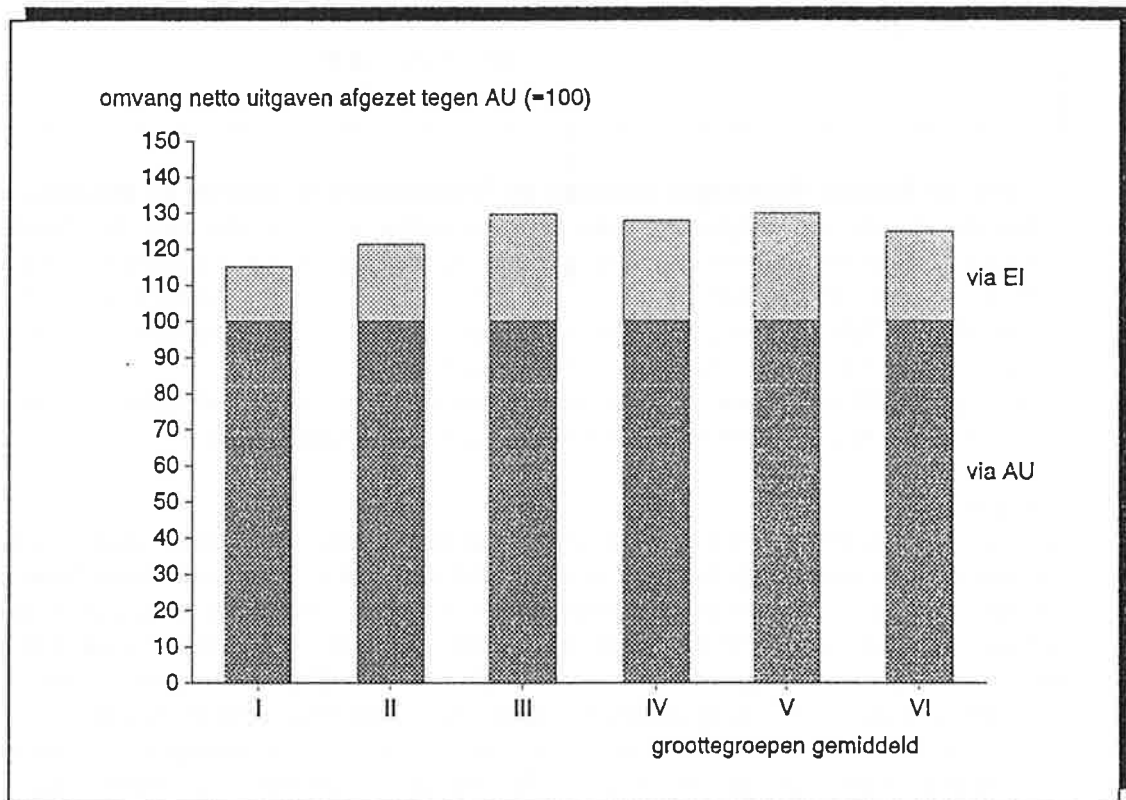
Uitgaven van gemeenten hebben echter een relatie met alle beschikbare middelen. Meer algemene inkomstenbronnen van gemeenten, met name de (onderdelen van de) algemene uitkering uit het Gemeentefonds en eigen gemeentelijke belastingen (onroerend goedbelasting en toeristenbelasting), zijn tot dusverre buiten beschouwing gebleven.

niveau eigen inkomsten

In het onderstaande schema geven we voor de zes onderscheiden groottegroepen een overzicht van het relatieve aandeel van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de eigen inkomsten van gemeenten (exclusief riool- en reinigingsrecht).

De staven geven aan welk deel de eigen inkomsten (EI)¹³ van gemeenten gemiddeld per groottegroep vormen in aanvulling op hun algemene uitkering (AU) uit het gemeentefonds. Uit deze middelen tezamen financieren ze hun totale algemene (netto-) uitgaven in de 15 onderscheiden klusters.

Schema 3.5 Gemiddeld niveau eigen inkomsten per groottegroep, afgezet tegen de gemiddelde algemene uitkering uit het Gemeentefonds 1990



In het bovenstaande schema worden de netto-uitgaven tot het niveau 100 uit de algemene uitkering uit het Gemeentefonds betaald, de rest wordt uit eigen inkomsten¹⁴ gefinancierd. We zien het aandeel van de eigen middelen enigszins variëren tussen de onderscheiden grootteklassen. Voor de groep met de kleinste gemeenten is het aandeel van de eigen inkomsten het minst belangrijk. Dit aandeel is het grootst in de groepen III tot en met V. Het aandeel van de eigen inkomsten bij de grootste gemeenten (groep VI) ten opzichte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds is iets lager dan in de groepen II t/m V. Hier moet echter bij bedacht worden dat de inkomsten uit het gemeentefonds door de aparte schijven absoluut veel hoger is (zie ook schema 3.1). In absolute termen zijn de eigen inkomsten per inwoner in de grootste steden dan ook hoger. Dit hangt ten dele samen met economische activiteiten (nutsbedrijven), maar eveneens met een hogere belastinginkomsten per inwoner.

13) Behalve de inkomsten uit eigen belastingen zoals onroerend goedbelasting en toeristenbelasting beschikken gemeenten ook over inkomsten uit bedrijvigheid (nutsbedrijven) of beleggingen. De inkomsten waarover de steekproefgemeenten per saldo uit dergelijke aanvullende bronnen kunnen beschikken zijn in het schema meegenomen. Toevoegingen en onttrekkingen aan algemene reserves blijven hier buiten beschouwing.

14) Exclusief de reeds aan klusters toegerekende inkomsten uit leges, retributies en heffingen zoals reinigings- en rioolrechten.

Er moet worden benadrukt dat het hier om gemiddelde uitkomsten voor een groep van gemeenten gaat, waarbij er tussen gemeenten verschillen kunnen optreden. Voor de ene gemeente in eenzelfde grootteklasse zal het niveau van de algemene uitkering hoger zijn dan bij een andere gemeente (bijvoorbeeld, door de werking van bepaalde verfijningen), waardoor ook het relatieve belang van de algemene uitkering groter kan zijn in het totaal van de algemene middelen. Hetzelfde geldt voor de gemeentelijke belastingen. Deze kunnen voor bepaalde gemeenten een belangrijker deel van de algemene middelen vormen dan bij andere. In het voorgaande is, bijvoorbeeld, al gewezen op de betekenis van de toeristenbelasting. Daarom wordt bij het trekken van konklusies ook de relatie met dergelijke inkomsten steeds in het oog gehouden.

relatie met klusters

Voor bepaalde onderdelen van de algemene middelen van gemeenten is het niet mogelijk op voorhand een directe relatie met klusters of kompartimenten te leggen. Dit geldt zowel voor bepaalde maatstaven binnen de algemene uitkering (het schijfbedrag woonruimten, het aantal inwoners, de gemiddelde hoogte van de bebouwing, de verfijning historische kernen), als voor de belastingen (onroerend goedbelasting, toeristenbelasting).

Voor andere onderdelen is een dergelijk verband globaal wel aan te geven en blijkt dit ook bij de verschillenanalyses. Een overzicht van dergelijke verbanden geven we in tabel 3.4. In deze tabel worden onderdelen van de algemene uitkering in verband gebracht met klusters en kompartimenten. Aanvullend presenteren we in deze tabel de eigen inkomstenstromen van gemeenten waarvoor een relatie met bepaalde klusters of kompartimenten kan worden gelegd.

In de laatste kolom geven we in tabel 3.4 wettelijke regelingen (en bijbehorende specifieke uitkeringen) waarvoor tijdens de verschillenanalyse een effect op het niveau van uitgaven van gemeenten is gebleken.

Onderaan zijn nog eens de algemene inkomsten stromen opgenomen met een zeer algemeen karakter en die op meerdere klusters of kompartimenten betrekking hebben.

Tabel 3.4 Relatie uitgavenniveau klusters en kompartimenten met onderdelen van algemene uitkering en eigen inkomsten en met wettelijke regelingen

Algemeen	Algemene Uitkering	Rechten/belastingen	Relevante wetten
<ul style="list-style-type: none"> - Riolen - Groen - Wegen - Water 	<ul style="list-style-type: none"> - Verfijningen rio- leringen - Verfijning bodem- gesteldheid - Oppervlakte land - Binnenwater - Buitenwater - Verfijning vaar- water - Verfijning histo- risch vaarwater - Oppervlakte be- bouwning 	<ul style="list-style-type: none"> - Rioolrecht 	<ul style="list-style-type: none"> - Wet Uitkering We- gen - Wet Verontreini- ging Oppervlakte- wateren - Wet Milieubeheer
<ul style="list-style-type: none"> - Orde en veilig- heid - Ruimtelijke or- dening - Volkshuisvesting - Fysiek milieu - Reiniging 	<ul style="list-style-type: none"> - Oppervlakte be- bouwning - Verfijning monu- menten - Verfijning groei- kernen 	<ul style="list-style-type: none"> - Leges bouwver- gunningen - Leges hinderwet - Afvalstoffenhef- fing - Reinigingsrecht 	<ul style="list-style-type: none"> - Politiewet - Brandweerwet 1985 - Rampenwet - Wet op de Ruimte- lijke Ordening - Woonruimtetwet (binnenkort Huis- vestingswet) - Wet op Stads- en Dorpsvernieuwing - Wet Geluidshinder - Hinderwet - Wet Chemische Af- valstoffen
<ul style="list-style-type: none"> - Kunst en Oud- heidskunde - Welzijn - Bevolkingszaken - Bijstand en So- ciale Dienst 	<ul style="list-style-type: none"> - Sociale structuur onderdeel A - Sociale structuur onderdeel B - Sociale structuur Minderheden 	<ul style="list-style-type: none"> - Leges bevol- kingszaken 	<ul style="list-style-type: none"> - Wet op de Bejaar- denoorden - Wet op het Basis- onderwijs - Wet op het Voortgezet Onder- wijs - Voormalige Wet op de Gemeentelijke Regelingen Leer- lingenvervoer - Artikel 83 van de Grondwet - Algemene Bijstand Wet - Wet op de Inko- mensvoorzieningen - Voormalige Wel- zijnswet
<ul style="list-style-type: none"> - Bestuursorganen - Bestuursonder- steuning 	<ul style="list-style-type: none"> - vast bedrag 		<ul style="list-style-type: none"> - Gemeentewet
<ul style="list-style-type: none"> - Algemener 	<ul style="list-style-type: none"> - woonruimten - inwoners - gemiddelde hoogte kom - verfijning histo- rische kernen 	<ul style="list-style-type: none"> - onroerend goed belasting - toeristenbelas- ting - beleggingen - nutsbedrijven 	

3.8 Aanknopingspunten voor verbrede analyses naar de invloed van structuurkenmerken

In het bovenstaande is een verband geconstateerd tussen bepaalde inkomstenstromen en klusters of kompartimenten. Daarnaast bleken wettelijke regelingen van invloed te kunnen zijn op het uitgavenniveau van gemeenten.

In de volgende hoofdstukken moet bij de bestudering van de invloed van structuurkenmerken op de uitgavenniveaus van gemeenten rekening worden gehouden met deze elementen.

Eenzijds kunnen gevonden niveaus van uitgaven onder invloed staan van de omvang van de omvang van de inkomstenstromen. Bij de analyse moet het effect dat op het uitgavenniveau uitgaat van een krap of ruim budget, met name vanuit de algemene uitkering, immers zoveel mogelijk worden onderscheiden van de effecten die uitgaan van structuurkenmerken op die uitgavenniveaus.

Anderzijds dient te worden nagegaan of de relatieve uitgavenverschillen tussen gemeenten ten gevolge van structuurverschillen voldoende worden gecompenseerd door onderdelen van de algemene uitkering (in aanvulling op de werking van zeer globaal werkende inkomstenbronnen, waaronder met name het schijfbedrag woonruimten).

Bij het beschrijven van de uitkomsten van de verkenningen naar de invloeden van structuurkenmerken in de volgende hoofdstukken leveren verschillenanalyses per cluster de belangrijkste bouwstenen.

Bij de analyse in breder verband staat de samenhang van de invloeden van dezelfde typen structuurkenmerken op de klusters binnen een kompartiment centraal. Daarnaast worden ook per kompartiment de compenserende effecten beoordeeld van de inkomstenstromen uit tabel 3.4 die een meer globaal verband hebben met een aantal klusters binnen het kompartiment.

Tot slot is bij de analyses ook de invloed van wettelijke regelingen van belang. Waar die sterk van invloed zijn op het netto-uitgavenniveau van gemeenten, zullen gemeenten minder mogelijkheden hebben om het niveau van uitgaven te beïnvloeden. Wanneer er binnen kompartimenten onderdelen zijn met 'harde' uitgaven in verband met wettelijke regelingen wordt met de analyse hiervan begonnen, zodat daarna met de mogelijkheid van verdringing van andere typen uitgaven rekening kan worden gehouden.

4 Kompartiment voorzieningen bevolking

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt voor het kompartiment 'voorzieningen bevolking' de invloed beschreven van structuurkenmerken op uitgaven van gemeenten. Zoals in hoofdstuk 3 is gekonkludeerd moet het effect van structuurverschillen worden beoordeeld in afstemming op de beschikbare algemene middelen van gemeenten (wat kunnen gemeenten uitgeven) en op de werking van wettelijke regelingen in aansluiting op structuurkenmerken van gemeenten (wat moeten gemeenten uitgeven).

Bij het kompartiment 'voorzieningen bevolking' concentreren we ons op de uitgavenverschillen bij clusters 'bijstandsverlening', 'welzijn' en 'kunst en oudheidkunde'. Gegeven het relatief geringe beslag van 'bevolkingszaken' op de algemene middelen en het stabiele uitgavenpatroon tussen gemeenten laten we deze cluster in dit hoofdstuk buiten beschouwing.

betekenis inkomsten en wettelijke voorschriften

De algemene middelen van gemeenten worden voornamelijk bepaald door de inkomsten op basis van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en door de gemeentelijke belastingen.

Bij de beschikbare algemene middelen moeten we een onderscheid maken tussen inkomstenonderdelen waarvoor op globale wijze een verband is te leggen met bepaalde smalle of bredere beleidsvelden (clusters en kompartimenten; zie tabel 3.4 in par. 3.7) en inkomstenonderdelen met een veel algemenere werking.

Naast deze inkomsten zijn wettelijke regelingen van invloed op uitgavenverschillen tussen gemeenten. Bepaalde wettelijke regelingen kunnen binnen bepaalde clusters of kompartimenten leiden tot harde, bijna verplichte uitgaven voor gemeenten. Naarmate uitgavenpatronen door deze voorschriften meer verplicht vastliggen is de vrijwillige uitwisselbaarheid met andere functies geringer. Zijn de verplichte uitgaven van gemeenten hierdoor — in combinatie met bepaalde structuurkenmerken — relatief hoog ten opzichte van de totale beschikbare hoeveelheid algemene middelen dan zal dit ten koste gaan van het uitgavenniveau op andere beleidsonderdelen (verdringingseffekten) of noodgedwongen leiden tot een hoog niveau van de eigen inkomsten (belastingen).

Ook kan het voorkomen dat bepaalde categorieën van gemeenten op bepaalde clusters veel kunnen uitgeven omdat het uitgavenniveau binnen andere clusters laag kan zijn (uitbuikeffekten) of omdat ze relatief veel ontvangen uit (onderdelen) van de algemene uitkering. De mogelijkheid van verdringings- en uitbuikeffekten wijst op de noodzaak uitgavenniveaus van bepaalde beleidsonderdelen (clusters) in samenhang te bestuderen (per kompartimenten of zelfs tussen kompartimenten).

relatieve belang kompartiment

De bestudering van de achtergronden van relatieve uitgavenverschillen op dit kompartiment 'voorzieningen bevolking' is om een aantal redenen van belang.

In de eerste plaats gaat het om een zeer aanzienlijk deel van de gemeentelijke algemene middelen: voor bepaalde gemeenten gaat het om meer dan 70% ten opzichte van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.¹⁵

Daarnaast spelen binnen dit kompartiment kenmerken van sociale en regionale structuur een belangrijke rol. In het Gemeentefonds zijn er op dit moment weinig verdeelmaatstaven met een herkenbare globale relatie met sociale structuur (naast de maatstaf 'inwoners' zijn er de verfijningen Sociale Structuur) en zijn compenserende invloeden van regionale structuur (met daarmee verbonden 'centrumfuncties') in het algemene uitkeringsstelsel thans zeer globaal aanwezig verondersteld via hoogte kom en olopende schijfbedragen. Tenslotte is er — zeker — voor de kluster 'bijstandsverlening' sprake van voor gemeentelijke noodzakelijke uitgaven, gegeven de wettelijke achtergrond van de bijstandsverlening.

opbouw hoofdstuk

Dit hoofdstuk gaat in op de belangrijkste oorzaken achter gekonstateerde relatieve uitgavenverschillen tussen gemeenten, behorende tot verschillende groottegroepen.

Vanuit het effect van wettelijke voorschriften op de hardheid van gemeentelijke uitgaven stellen we in par. 4.2 eerst de kluster 'bijstandsverlening' aan de orde, met als belangrijke thema's:

- de betekenis van structuurkenmerken voor relatieve uitgavenverschillen bij deze kluster
- het aandeel van uitkeringslasten en de kosten van het gemeentelijk apparaat
- de verschillen in beslag op de algemene uitkering vanuit deze kluster en de compensatie vanuit het uitkeringsonderdeel verfijning sociale structuur A.

Hierna gaan we in par. 4.3 in op de gevonden verschillen bij de kluster 'welzijn'. Vanuit de brede samenstelling van deze kluster is een onderverdeling aangebracht in uitgaven met sociale structuur als belangrijkste oorzaak achter gevonden uitgavenverschillen (het onderdeel 'zorg') en uitgaven waar de regionale structuur een belangrijke rol speelt (het onderdeel 'ontspanning').

De invloed van het kenmerk sociale structuur op gevonden uitgavenverschillen voor de kluster 'bijstandsverlening' en het onderdeel 'zorg' van de kluster 'welzijn' tezamen komt vervolgens in par. 4.4 aan bod. Daarbij wordt ook de werking van de drie verfijningsonderdelen Sociale structuur (A, B, en minderheden) betrokken.

Dan gaan we in par. 4.5 in op de oorzaken achter uitgavenverschillen binnen de kluster 'kunst en oudheidkunde'. Voor het onderdeel 'oudheidkunde' (musea e.d.) wordt een globaal verband gevonden met de historie van gemeenten in het algemeen en de verfijning historische kernen in het bijzonder.

Het onderdeel 'kunst' (theaters e.d.) wordt in par 4.6 de betekenis van de faktor regionale structuur beschreven, in samenhang met de uitgaven voor het onderdeel 'ontspanning' (sportakkommodaties, bibliotheken) van de kluster 'welzijn'.

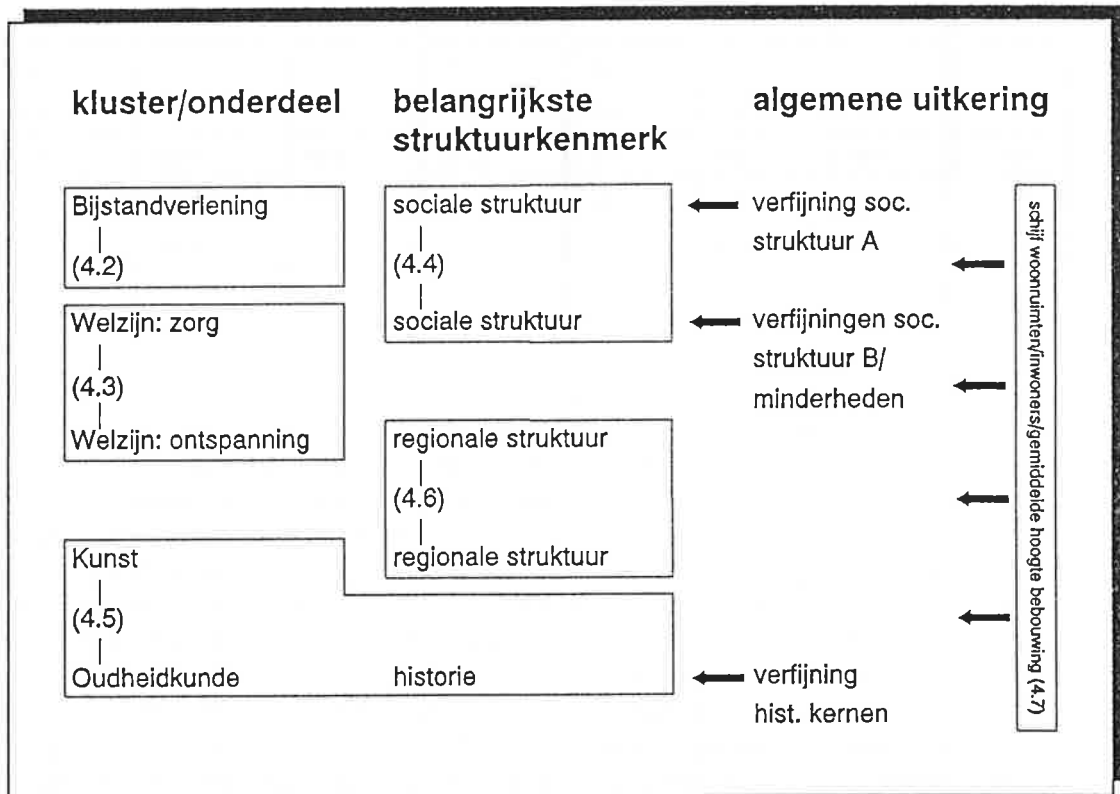
De gezamenlijke uitwerking van de structuurkenmerken sociale en regionale structuur (kumulatie) op de uitgaven van gemeenten binnen dit kompartiment vormt het onderwerp van par. 4.7. In deze paragraaf wordt aangegeven of en in welke mate de verdeelmaatstaven uit het Gemeentefonds op dit moment al met de invloed van deze structuurkenmerken rekening houden. Aangegeven wordt dat er bij gemeentelijke uitgaven op twee manieren

15) Daarnaast verschillen gemeenten voor algemene eigen inkomsten (vooral de OGB). De direkte taakgebonden inkomsten uit heffingen, leges, e.d. zijn reeds direkt in de netto-uitgaven verdiskonteerd.

een verdringing kan optreden: vanuit de (noodzakelijk) te maken kosten (wat moeten gemeenten uitgeven) en vanuit de beschikbare algemene middelen (wat kunnen gemeenten uitgeven). Aangegeven hoe deze verdringingseffekten — en de uitbuikeseffekten als hun tegenhanger — zich manifesteren, bijvoorbeeld in de hoogte van de gemeentelijke belastingen en tarieven en in het beroep op algemene reserves.

In schema 4.1 lichten we de opbouw van dit hoofdstuk nog eens toe.

Schema 4.1 Schematische opbouw hoofdstuk 4



4.2 Bijstandsverlening

4.2.1 De betekenis van sociale structuur

In par. 3.3 zijn voor de cluster 'bijstandsverlening/sociale dienst' per inwoner de uiterste scores van gemeenten gepresenteerd en de gevolgen daarvan in de vorm van een sterk uiteenlopend beslag op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Dit beslag liep uiteen van 6,6% tot 28,1%.

De hoogte van de netto-uitgaven van gemeenten voor deze cluster blijken niet samen te hangen met het aantal inwoners of de omvang van gemeenten, maar met het aantal uitkeringsgerechtigden. Dit blijkt uit tabel 4.1.

In tabel 4.1 geven we de laagste, hoogste en gemiddelde netto-uitgaven per uitkeringsgerechtigde en — ter vergelijking — ook nog eens per inwoner. Vanwege de sterke relatie

met het aantal uitkeringsgerechtigden (UG) is per grootteklasse ook de gemiddelde omvang van de groep uitkeringsgerechtigden¹⁶ ten opzichte van de bevolking weergegeven.

Tabel 4.1 Laagste (L) en hoogste (H) gemeentelijke scores en groepsgemiddelden (G) per inwoner en uitkeringsgerechtigde voor de kluster 'Bijstandsverlening' (rek. '90)

	per inwoner			Ug t.o.v.- inwoners in %	per uitkeringsgerechtigde (afrondding op 100,—)		
	L	H	G		L	H	G
I	-	-	60	1,2%	-	-	5000
II	57	242	111	2,2%	3800	7100	4900
III	100	225	170	4,2%	3000	5300	4100
IV	86	257	184	4,4%	3500	6100	4200
V	130	311	226	5,8%	3400	5000	3900
VI	-	-	358	9,4%	-	-	3800

In elk van de grootteklassen zien we in tabel 4.1 een groot verschil in de netto-uitgaven per inwoner aan 'Bijstand/Sociale Dienst'. Deze spreiding heeft alles te maken met de verschillen in sociale structuur. De verschillen in aantallen uitkeringsgerechtigden tussen gemeenten bepalen in hoofdzaak de verschillen in de uitgaven per inwoner: de gemeenten die achter de hoogste en laagste scores per inwoner zitten hebben zonder uitzondering het hoogste resp. laagste percentage uitkeringsgerechtigden binnen die groottegroep.

Gezien de grote rol van wettelijke voorschriften is dit ook logisch: gemeenten moeten in de meeste gevallen 10% van de uitkering zelf bijdragen en dienen ook de beoordeling, verstrekking en controle van de uitkeringen te verzorgen.

Het tussen de groottegroepen oplopende gemiddelde bedrag dat gemeenten per inwoner uitgeven kan dan ook volledig worden verklaard uit de sociale structuur: de uitgaven per inwoner lopen op met de toename van het aandeel uitkeringsgerechtigden tussen de groottegroepen. Kleine gemeenten geven per uitkeringsgerechtigde minstens zoveel uit dan grotere.

4.2.2 Het aandeel van de uitkeringslasten en de kosten van het gemeentelijk apparaat

In de kolommen van tabel 4.1 waarin de uitgaven per uitkeringsgerechtigde zijn uitgedrukt zien we dat de grootste gemeenten per uitkeringsgerechtigde gemiddeld minder uitgeven dan de kleinere. Met behulp van tabel 4.2 gaan we na of de oorzaak van deze daling samenhangt met de uitkeringslasten of met de apparaatskosten.

16) Het aantal uitkeringsgerechtigden over 1990 bestaat steeds uit: ABW, RWW, IOAW, IOAZ. De opgaven van de gemeenten voor ABW en RWW zijn vergeleken met gegevens van de VNG ten aanzien van de kwartaalafrekeningen over 1990.

Tabel 4.2 Laagste (L) en hoogste (H) gemeentelijke scores en groepsgemiddelden (G) per uitkeringsgerechtigde voor onderdelen van cluster Bijstandsverlening (rek. '90)

	uitkeringslasten per uitkeringsgerechtigde			apparaat per uitkeringsgerechtigde		
	L	H	G	L	H	G
I	-	-	2000	-	-	3000
II	1500	2200	1800	1800	5200	3100
III	1600	2200	1900	1500	3300	2200
IV	1800	2100	2000	1400	4200	2200
V	1700	2100	2100	1300	3000	1900
VI	-	-	2100	-	-	1700

Zowel bij de uitkeringslasten (de 10% bijdrage) als bij de apparaatskosten zien we in tabel 4.2 enige spreiding tussen de laagste en hoogste score per uitkeringsgerechtigde¹⁷.

Voor wat betreft de *hoogte van de uitkeringslasten* kunnen de verschillen samenhangen met verschillen in het type uitkering (bijvoorbeeld relatief veel of weinig IOAW/IOAZ uitkeringen). Ook zal van de huishoudenssamenstelling een uiteenlopend effect kunnen uitgaan: is de uitkering voor één persoon of voor een heel gezin. De verschillen doen zich voor in alle grootteklassen.

Voor wat betreft de *apparaatskosten* zien we in tabel 4.2. grotere verschillen binnen de groottegroepen. Een belangrijke verklaring voor de verschillen is daarbij de omvang van het cliëntenbestand: voor alle gemeenten met de hoogste kosten per uitkeringsgerechtigde geldt dat ze relatief weinig uitkeringen hoeven te verstrekken. Andersom gaan alle laagste scores altijd gepaard met een bovengemiddeld percentage uitkeringsgerechtigden.

In grote lijnen verklaart dit tevens de daling van het gemiddelde bedrag aan apparaatskosten tussen de groottegroepen, inclusief de groep met de grootste gemeenten: gemiddeld genomen wordt het cliëntenbestand binnen de onderscheiden grootteklassen steeds groter.

Oorzaken van de daling van de netto-uitgaven per cliënt kunnen gelegen zijn in de schaalvoordelen van een grotere organisatie (bijvoorbeeld in de taakverdeling, door het beter bezet zijn van loketten en door automatisering). Daarnaast kan de tijdsbesteding per cliënt verschillen: dit kan zowel het gevolg zijn van het besteden van extra 'aandacht' (kleinere diensten geven meer aandacht aan cliënten), als van de gemiddelde uitkeringsduur (bij een relatief groot aantal langdurig werklozen heeft de sociale dienst minder werk in de sfeer van in- en uitstroom).

Andere studies bevestigen de invloed van dergelijke factoren. In verschillende onderzoeken wordt gewezen op een uitwisseling tussen puur administratieve handelingen (sociale dienst

17) Voor enkele individuele uitschieters binnen de groep is er een aanvullende verklaring te geven: een sociale dienst in een groeiende gemeente die (nog) relatief duur is per cliënt (zie ook tabel I) of in een kleinere gemeente met relatief veel WSW-ers (kosten werkvoorziening zelf zitten niet in dit cluster, dus vertekenen ook niet, maar bemoeienis ermee kan toch enige extra kosten sociale dienst veroorzaken). Laagste waarneming in groep II heeft te kampen met personele onderbezetting.

als uitkerende instantie) en het bijstandsmaatschappelijk werk¹⁸. Bij een sterke toename van het aantal cliënten worden Sociale Diensten noodgedwongen in sterkere mate een uitkerende instantie en raakt het bijstandsmaatschappelijk werk meer op de achtergrond. Naast veranderingen in het voorzieningspeil wordt in onderzoek ook gewezen op organisatie-effecten, samenhangend met de omvang van het aantal cliënten: gemeenten met minder dan 20.000 inwoners hebben in het algemeen veel minder vaak een zelfstandige Sociale Dienst. De werkzaamheden vinden in het algemeen plaats binnen afdelingen Welzijn, Sociale Zaken of Maatschappelijke Zorg of in het kader van gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

4.2.3 Relatie met het uitkeringsonderdeel verfijning Sociale Structuur A en beslag op de algemene uitkering

De vraag is natuurlijk in welke mate het uitkeringsstelsel van het Gemeentefonds rekening houdt met dergelijke grote verschillen in uitgaven tussen gemeenten op een taakgebied dat zo dwingend wettelijk is voorgeschreven.

De verdeelmaatstaf uit het Gemeentefonds die het meest in aanmerking komt voor een korrigerende werking in dit verband is een onderdeel van de verfijningsregeling sociale structuur: 'de sociale structuur A'.

Om het effect van deze maatstaf te analyseren zijn in tabel 4.3 de netto uitgaven per gemeente van de kluster Bijstandsverlening/Sociale Dienst per gemeente verminderd met de inkomsten van die gemeente uit de verfijning sociale structuur A (SSA).

Tabel 4.3 Laagste (L) en hoogste (H) gemeentelijke scores en groepsgemiddelden (G) per inwoner op kluster Bijstandsverlening na aftrek van inkomsten uit de verfijning sociale structuur A (rek.'90)

	bijstandsverlening minus inkomsten SSA per inwo		
	L	H	G
I	-	-	55
II	48	187	98
III	100	190	143
IV	86	204	156
V	130	208	179
VI	-	-	267

Ten opzichte van tabel 4.1 veranderen de laagste waarnemingen in tabel 4.3 nauwelijks. Dit komt, omdat deze gemeenten als gevolg van de ingebouwde drempelwaarde¹⁹ in de verfijning niet of nauwelijks in aanmerking komen voor een uitkering op grond van de verfijning.

18) Zie onder meer: KPMG, GSD-en vergelijkenderwijs, een vergelijkend onderzoek bij 41 Gemeentelijke Sociale Diensten in gemeenten van 20.000 tot 50.000 inwoners, Utrecht, 1988. Daarnaast heeft de Technische Hogeschool van Twente verschillende onderzoeken verricht naar verschuivingen binnen werkzaamheden van de Gemeentelijke Sociale Dienst van Amsterdam ten gevolge van toenemende werkdruk.

19) het zogenaamde landelijke toetsingspercentage

De hoogste scores nemen wel iets af, maar duidelijk zichtbaar is dat slechts een beperkt deel van de uitgaven wordt gekompenseerd. Binnen elke groottegroep blijven er daarom forse verschillen bestaan tussen de laagste en hoogste netto-uitgaven per inwoner.

Omdat het zulke forse verschillen betreft, laten we zien welk beslag de uitgaven van deze cluster op de algemene uitkering van gemeenten legt, na verdiskontering van de verfijning Sociale Structuur A.

Tabel 4.4 Laagste (L), hoogste (H) en gemiddelde (G) beslag op de algemene uitkering vanuit cluster Bijstandsverlening na verdiskontering sociale structuur A¹⁾

	totaal cluster bijstandsverlening in AU na verdiskontering verfijning Sociale Structuur onderdeel A		
	L	H	G
I	-	-	7,1%
II	6,6%	23,4%	13,7%
III	15,8%	22,1%	19,0%
IV	9,9%	20,8%	17,9%
V	14,4%	22,2%	19,7%
VI	-	-	16,6%

1) Uitgaven Bijstandsverlening minus SSA ten opzichte van algemene uitkering minus SSA

Binnen elke groottegroep is duidelijk te zien dat er door gemeenten — ook nadat de korrigerende werking van de verfijning Sociale Structuur A is verdiskonteerd — een zeer uiteenlopend deel van de algemene (resterende) uitkering uit het Gemeentefonds wordt opgesoupeerd door de cluster 'Bijstandsverlening'. Dit houdt in dat er voor alle overige taken een verschillende hoeveelheid middelen beschikbaar is. Dit geeft de belangrijkste indicatie dat verschillen in sociale structuur binnen elke groottegroep niet voldoende worden gekompenseerd door het uitkeringsstelsel.

4.3 Welzijn: relatie met sociale en regionale structuur

4.3.1 Brede samenstelling

Bij de beschrijving van de samenstelling van de clusters in hoofdstuk 2 is ingegaan op de achtergronden bij de brede samenstelling van de cluster welzijn. Deze achtergronden hadden vooral betrekking op de grote mate van uitwisseling tussen allerlei voorzieningen op het vlak van de volksoontwikkeling, maatschappelijke zorg, gezondheidszorg, werkvoorziening en werkgelegenheid en sport, onder andere door het ontbreken van harde wettelijke voorschriften, zoals bij de cluster 'Bijstandsverlening/Sociale Dienst'. Het grotendeels ontbreken van wettelijke voorschriften omtrent het leveren van bepaalde voorzieningen op het niveau ervan geeft gemeenten bij uitstek de mogelijkheid om vertrekkende vanuit eenzelfde globale beleidsdoel toch verschillende voorkeuren in bestedingsrichting te ontwikkelen. De brede samenstelling heeft er toe geleid dat het beslag van de cluster 'welzijn' op de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds bij gemeenten kan oplopen tot 46%. In bijlage E is een overzicht gegeven van de (23) onderdelen van deze cluster.

4.3.2 Structuurkenmerken in relatie tot onderdelen 'zorg' en 'ontspanning'

Bij de verschillenanalyse voor de gehele cluster 'welzijn' en bepaalde onderdelen daarvan zijn aanknopingspunten gezocht voor de werking van structuurkenmerken. Daarbij is met name een invloed van een tweetal kenmerken onderkend:

- de sociale structuur van gemeenten en de aandachtsgroepen van welzijn die daarmee verband houden;
- de regionale ligging van gemeenten in relatie tot het vervullen van functies voor andere (omliggende) gemeenten of het juist profiteren van de voorzieningen van andere gemeenten.

Aansluitend bij deze structuurkenmerken is een tweetal subclusters²⁰ geformeerd:

Schema 4.2 Onderdelen cluster welzijn in relatie tot sociale en regionale structuur

<p>I: Sterke relatie met sociale structuur: het onderdeel 'zorg'</p> <ul style="list-style-type: none"> · kinderopvang en preventieve en curatieve gezondheidszorg · onderwijs en volwassenenedukatie · maatschappelijk werk en gezondheidszorg voor jongeren, ouderen, allochtonen en algemeen · jeugd- en jongerenwerk en tehuizen voor jongeren · sociaal-kultureel werk, vormings- en ontwikkelingswerk · uitkeringsgerechtigden en werkgelegenheid, minimabeleid · bejaardenoorden <p>II: Sterke relatie met regionale structuur: het onderdeel 'ontspanning'</p> <ul style="list-style-type: none"> · bibliotheken · sportakkommodaties
--

Het betreft hier een globale indeling. Op een aantal onderdelen (die soms dit stadium niet afzonderlijk beschikbaar zijn) zullen beide factoren van invloed zijn (bijvoorbeeld voor muziekscholen).

In tabel 4.5 geven we de laagste, hoogste en gemiddelde scores voor de totale cluster en de twee in schema 4.1 onderscheiden onderdelen 'zorg' en 'ontspanning'. Zoals gebruikelijk worden voor de kleinste en grootste steekproefgemeenten alleen de gemiddelde uitkomsten voor de gehele groep gepresenteerd.

20) Om een aantal redenen is een aantal onderdelen van de cluster welzijn niet aan een van de bovenstaande clusters toegeedeeld:

- bepaalde kosten van overhead die alleen aan de totale cluster en niet aan onderdelen kunnen worden toegerekend (zie hoofdstuk 2: uitgavenanalyse). Hoewel deze kosten kunnen verschillen, doet het buiten beschouwing laten hiervan geen afbreuk aan de genoemde invloeden van structuurkenmerken. In een fase waarin ijkpunten worden gemaakt, dient i.v.m. het bepalen van het 'gewicht' wel rekening met deze kosten te worden gehouden.
- de onderdelen leefbaarheid en openluchtrecreatie en overige cultuur en recreatie vanwege de samenhang met onderdelen van fysieke structuur en de toeristische functie van gemeenten
- het leerlingenvervoer in verband met de werking van de desbetreffende specifieke uitkering die onlangs aan de werking van het Gemeentefonds is toegevoegd. Uit onderzoek is naar voren gekomen dat de uitgaven van gemeenten op dit onderdeel (afgezien van eigen prioriteiten van gemeenten) een relatie kunnen vertonen met het aantal jongeren (leerlingen), de ruimtelijke structuur (rijafstand ten opzichte van scholen) en sociale structuur (draagkracht ouders in verband met eigen bijdrage). Door de werking van de bestaande verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds zijn de beschikbare middelen anders over de gemeenten verdeeld (via vast bedrag, woonruimte en oppervlakte gemeenten). Zolang de effecten van het omzetten van specifieke in algemene middelen nog niet voldoende zijn uitgekristalliseerd is het niet zinvol om konklusies te verbinden aan de gevonden uiteenlopende bestedingspatronen van gemeenten op dergelijke onderdelen.

Tabel 4.5 Laagste (L) en hoogste (H) gemeentelijke scores en groepsgemiddelden (G) voor onderdelen 'zorg' en 'ontspanning' (rek.'90)

	Totaal Welzijn exkl. welzijnswet			Zorg			Ontspanning		
	L	H	G	L	H	G	L	H	G
I	-	-	224	-	-	109	-	-	52
II	187	355	248	77	209	115	30	159	70
III	260	411	317	135	230	172	44	106	83
IV	309	393	353	165	271	214	67	106	85
V	335	443	385	199	286	240	78	114	93
VI	-	-	699	-	-	490	-	-	117

De in tabel 4.5 gekonstateerde verschillen zullen we in het onderstaande bespreken in relatie met onderdelen van andere cluster.

De invloed van de factor sociale structuur op het onderdeel 'zorg' bespreken we in par. 4.4 tezamen met de cluster 'bijstandsverlening'. De invloed van regionale structuur op het onderdeel 'ontspanning' komt in par 4.6 aan de orde, tezamen met tegelijk met relevante onderdelen van de cluster 'kunst en oudheidkunde'.

4.4 Invloed sociale structuur

4.4.1 Betekenis sociale structuur voor uitgavenverschillen

In het onderstaande gaan we in op de invloed van sociale structuur op de uitgaven van gemeenten voor bijstandsverlening en welzijn tezamen in relatie tot de algemene middelen die gemeenten ter beschikking staan.

In tabel 4.6 geven we de laagste, hoogste en gemiddelde scores voor 'bijstandsverlening' en 'zorg' afzonderlijk en voor deze twee onderdelen tezamen. In de tabel zijn de inkomsten op basis van relevante verfijningen Sociale Structuur (A, B en minderheden) verdiskonteerd.

Tabel 4.6 Laagste (L) en hoogste (H) gemeentelijke scores en groepsgemiddelden (G) per inwoner voor bijstandsverlening, zorg en het totaal hiervan (rek.'90).

	Bijstandsverlening -/- SSA			Zorg -/- SSB en SSM			Totaal -/- SSA, SSB en SSM		
	L	H	G	L	H	G	L	H	G
I	-	-	55	-	-	109	-	-	164
II	48	187	98	77	201	113	131	388	212
III	100	190	143	131	220	171	234	410	314
IV	86	204	156	162	270	213	262	440	369
V	130	208	179	193	276	237	323	451	417
VI	-	-	267	-	-	488	-	-	756

Op basis van de uitkomsten van tabel 4.6 kunnen we ten aanzien van de werking van sociale structuur het volgende konkluderen:

kumulatief effect zwakke sociale structuur

- al eerder is het effect van wettelijke verplichtingen in combinatie met sociale structuur op de sterk uiteenlopende relatieve uitgavenniveaus van gemeenten bij de kluster 'bijstandsverlening' toegelicht.
- de gemeenten die per inwoner bij de kluster 'bijstandsverlening' extreem hoog scoorden geven ook op het onderdeel 'zorg' relatief veel uit. Kennelijk leidt de zwakke sociale structuur van deze gemeenten ook op dit onderdeel tot relatief hoge uitgaven.
- bovenstaande konklusie wordt nog versterkt door de bevinding dat de hoogste uitgaven per inwoner voor de kluster 'bijstandsverlening' afzonderlijk en voor 'bijstandsverlening' en 'zorg' tezamen op dezelfde gemeenten betrekking hebben. Deze gemeenten compenseren hun hoge scores op 'bijstandsverlening' dus niet met relatief lagere uitgaven voor welzijn.
- binnen de gepresenteerde tabel 4.6 wordt ook nog eens de positie van de grootste steden duidelijk.

sterke sociale structuur

- bij het onderdeel 'zorg' vinden we ook gemeenten met relatief veel uitgaven, waarvoor een sterke sociale structuur is gekonstateerd. Voor deze gemeenten hangen de uitgaven op dit onderdeel van welzijn dus niet samen met de sociaal-ekonomisch zwakke positie van de bevolking (en daaraan verbonden 'noodzakelijke uitgaven') maar met andere oorzaken.

4.4.2 Probleemkumulatie

In het voorgaande zijn uitgavenverschillen van gemeenten vooral in verband gebracht met een zwakke sociale structuur, gedefinieerd als het aantal uitkeringsgerechtigden binnen een gemeente.

Tijdens de verkenning van de achtergronden van uitgavenverschillen is ook aandacht geschonken aan de invloed van andere aandachtsgroepen: jongeren, ouderen en allochtonen.

Bij een aantal van de gemeenten met de hoogste relatieve scores vertoont het aantal allochtonen eenzelfde patroon als het aantal uitkeringsgerechtigden. Dit versterkt de aanwijzing dat de omvang van dergelijke aandachtsgroepen het uitgavenniveau op dit

onderdeel van de kluster 'Welzijn' nog verder doet oplopen. Behalve overlap met groep uitkeringsgerechtigde zijn ook andere extra uitgaven voor deze bevolkingsgroep gevonden.

Voor jongeren en ouderen ligt het verhaal meer genuanceerd.

In eerste instantie hebben alle gemeenten te maken met algemeen landelijke veranderingen in de opbouw van de bevolking, zoals ontgroening en vergrijzing. Deze veranderingen doen zich in onderscheiden gemeenten echter niet in dezelfde mate voor, mede in relatie tot de vanuit het verleden gegroeide bevolkingsopbouw. Binnen de steekproefgemeenten is bijvoorbeeld gekonstateerd dat grotere gemeenten gemiddeld genomen andere aandelen jongeren en 65-plussers hebben dan kleinere.

Voor individuele gemeenten blijkt een relatief gering percentage jongeren ten opzichte van andere gemeenten samen te kunnen gaan met hogere netto-uitgaven per inwoner voor onderdelen van de kluster welzijn die in verband kunnen worden gebracht met jongeren (onderwijs, jeugd- en jongerenwerk).

Op het eerste gezicht wekt dit wellicht verwondering, bij nadere analyse blijken de oorzaken:

- ten dele kan een oorzaak worden gevonden bij het geografische bereik van de voorzieningen; met name in de sfeer van het voortgezet, middelbaar- en hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs;
- daarnaast kan er echter sprake zijn van een zekere 'probleemkumulatie', waardoor niet het aantal jongeren sec, maar bepaalde categorieën daarbinnen tot hogere uitgaven leiden. Dit laatste vinden we bij verschillende onderdelen van de welzijnsuitgaven terug:
 - bij het basisonderwijs waar sociaal-ekonomische positie van de ouders en etniciteit als belangrijke kostenverhogende factoren gelden, waarmee ook in bepaalde specifieke uitkeringen rekening wordt gehouden.
 - bij het jeugd- en jongerenwerk, JAC's, jeugdhulpverlening, maatschappelijke opvang/begeleiding (zwerfjongeren).
 - bij de verslavingszorg.

De exacte omvang van probleemkumulatie is niet direkt traceerbaar uit de uitgavenanalyse, maar de eerste analyses wijzen wel uit dat het aantal uitkeringsgerechtigden en allochtonen — bijvoorbeeld bij jongeren — sterk kostenverhogend werken.

4.4.3 Beslag op de algemene uitkering

In tabel 4.7 wordt aangegeven welk beslag de kluster 'Bijstandsverlening/Sociale dienst' en de subkluster I van welzijn kumulatief leggen op de algemene uitkering van een gemeente. Hierbij zijn de inkomsten op grond van de drie verfijningen voor Sociale Structuur al verdiskonteerd.

Tabel 4.7 Laagste (L), hoogste (H) en gemiddelde (G) beslag op de algemene uitkering vanuit bijstandsverlening en zorg tezamen, na verdiskontering van verfijningen Sociale Structuur. (rek.'90)

	L	H	G
I	-	-	21,0%
II	16,9%	48,4%	29,5%
III	36,6%	47,7%	41,7%
IV	36,2%	51,4%	42,4%
V	35,9%	53,2%	45,9%
VI	-	-	47,0%

1) Uitgaven klusters minus sociale structuur ten opzichte van algemene uitkering minus soc.str.

Uit tabel 4.7 valt het volgende af te leiden:

- het kumulatieve effect van de uitgaven voor 'bijstandsverlening' en 'zorg' blijkt uit het beslag op de algemene uitkering. Er zijn gemeenten die gecorrigeerd voor de werking van de verfijningen voor Sociale Structuur meer dan de helft van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds besteden aan uitgaven voor 'bijstandsverlening' en 'zorg'. Daar staat tegenover dat gemeenten met een sterke sociale structuur en veel kleiner deel hieraan (hoeven) te besteden. In aansluiting op wettelijke bepalingen gaat het hier voor het grootste deel om uitgaven met een hard karakter, waarvoor de verfijningen voor Sociale structuur onvoldoende compenseren.
- zijn de verschillen vooral extreem bij de kleinere gemeenten die soms minder dan 20% van hun algemene uitkering hier aan uitgeven en dus aanzienlijk meer aan andere beleidsterreinen kunnen besteden. Ook bij de grotere gemeenten beslaat het verschil tussen de laagste en hoogste scores meer dan 15% van de algemene uitkering.
- de verschillen vinden we in alle grootteklassen: dit wijst op het ontbreken van een directe relatie met de omvang van gemeenten, zoals die tot uitdrukking komt in het schijfbedrag woonruimten.
- sommige gemeenten met een sterk sociale structuur geven toch veel uit aan 'zorg'. Behalve de lage lasten aan bijstand ontvangen deze gemeenten door hun lage gemiddelde woningbezetting ook relatief véél uit het bedrag per woonruimte. Hier is sprake van een aanwijzing voor uitbuiken; op grond van hun structuurkenmerken hoeven ze minder uit te geven, maar omdat ze veel middelen ter beschikking hebben is dit meer.

4.5 Kunst en Oudheidkunde

4.5.1 Samenstelling kluster

Deze kluster is uit twee onderdelen opgebouwd:

- enerzijds de podiumkunsten en akkommodaties voor kunstbeoefening ('kunst'). Dit onderdeel betreft in hoofdzaak de netto-uitgaven aan professionele kunstbeoefening: schouwburgen, concertzalen, subsidies aan professionele gezelschappen e.d.²¹

21) Van de uitgaven voor multifunctionele akkommodaties zijn daarom zoveel mogelijk de relevante kosten in verband hiermee afgezonderd van onderdelen in het kluster Welzijn. Een zekere relatie met die kluster Welzijn ligt echter nog wel voor de hand: behalve via de aanwezigheid van bepaalde (multifunctionele) akkommodaties, ook via de meer amateuristische kunstbeoefening.

- anderzijds de meer historisch getinte onderdelen musea, oudheidkamers en historische archieven ('oudheidkunde').

In tabel 4.8 geven we zoals gebruikelijk de laagste, hoogste en gemiddelde uitgaven per inwoner per groottegroep. In de eerste kolommen gebeurt dit voor de totale kluster (inclusief toerekening apparaatskosten), vervolgens voor de onderdelen 'kunst' en 'oudheidkunde'.

Tabel 4.8 Laagste (L) en hoogste (H) gemeentelijke scores en groepsgemiddelden (G) per inwoner voor kluster Kunst en Oudheidkunde en de onderdelen daarvan (rek.'90)

	Totaal kluster 'kunst' en 'oudheidkunde'			'kunst'			'oudheidkunde'		
	L	H	G	L	H	G	L	H	G
I	-	-	3	-	-	0	-	-	3
II	0	50	9	0	49	4	0	15	3
III	1	62	42	0	39	24	0	38	17
IV	7	90	43	5	47	22	0	43	18
V	28	72	53	12	39	29	9	38	21
VI	-	-	146	-	-	83	-	-	57

In elk van de grootteklassen zien we in tabel 4.8 een forse spreiding van de totale netto-uitgaven per inwoner aan Kunst en Oudheidkunde.

Ook voor beide onderdelen is dit het geval: variaties van vrijwel geen uitgaven tot tweemaal het groepsgemiddelde komen vrijwel in elke groep voor.

Aansluitend bij de twee onderscheiden onderdelen spelen twee structuurkenmerken van gemeenten een belangrijke rol bij de verklaring van uitgavenverschillen: namelijk de 'historie' voor het onderdeel 'oudheidkunde' en regionale functie voor het onderdeel 'kunst'.

In het vervolg gaan we eerst in op verklaringen achter gevonden uitgavenverschillen in relatie tot de beschikbare middelen voor het onderdeel 'oudheidkunde'. Vervolgens komt in par. 4.6 het onderdeel 'kunst' aan bod in samenhang met de uitgaven van gemeenten voor 'ontspanning' als onderdeel van de kluster Welzijn.

4.5.2 Oudheidkunde: relatie met historie gemeenten

Bij de oudheidkunde is er een verband te bespeuren met de lange historie van sommige gemeenten: achter de hoogste scores (maar ook bij andere scores van enige omvang) op 'oudheidkunde' gaan in de meeste gevallen gemeenten schuil met een 'rijk' historisch verleden. Andersom is bijvoorbeeld de laagste score in tabel 4.8 voor groep IV een jonge groeigemeente.

Dat een interessante historie van gemeenten kan leiden tot relatief hoge uitgaven aan musea en dergelijke ligt voor de hand. In de meeste gevallen hebben dergelijke gemeenten ook een historische kern.

Omdat de aanwezigheid van een dergelijke kern de basis vormt voor een verfijning uit het Gemeentefonds is de relatie tussen uitgaven voor oudheidkunde en de inkomsten op basis van deze verfijning verkend.

De verfijning historische kernen heeft weliswaar een bredere werking²² dan het compenseren van uitgaven voor voorzieningen zoals musea, maar uit de verschillenanalyse blijkt toch een verband tussen de verfijning en uitgaven voor oudheidkunde. Alle gemeenten met netto hoge gemiddelde uitgaven per inwoner op oudheid ontvangen een uitkering op grond van de verfijning historische kernen.

Wel blijkt — in aansluiting op de bredere werking van deze verfijning — dat gemeenten veelal meer uit de verfijning historische kernen ontvangen dan ze uitgaven aan oudheidkunde: op het onderdeel oudheidkunde is er in elke groottegroep een aantal gemeenten die geld ‘overhouden’ voor andere taakgebieden. Vooral in groottegroep II is er een aantal gemeenten dat aanzienlijke bedragen (per inwoner) overhoudt. De inkomsten uit de verfijning compenseren voor deze gemeenten meer dan de totale cluster kunst, inclusief podiumkunsten²³.

Bij grotere steekproefgemeenten komt dit evenwel nooit voor.

4.6 De invloed van regionale structuur

4.6.1 De invloed op ontspanning en kunst

Voor ‘ontspanning’ en ‘kunst’ (onderdelen van de cluster ‘welzijn’ en ‘kunst en oudheidkunde’) is voor een aantal onderdelen een sterk verband met de regionale structuur gevonden.

Bij dit structuurkenmerk gaat het vooral om de regionale functie van gemeente die varieert in samenhang met de ligging ten opzichte van een grotere gemeente. Enerzijds zullen de mogelijkheden om van de voorzieningen (theaters, bibliotheken, sportakkommodaties) van een andere, grotere gemeenten gebruik te maken toenemen, naarmate een gemeente dichter aan een grotere gemeente grenst en de bereikbaarheid van deze grotere gemeente goed is. Anderzijds zullen gemeenten waarvoor deze voorzieningen in de directe omgeving niet beschikbaar zijn zich veelal gedwongen voelen er zelf zorg voor te dragen. Dit zal daar tot uitdrukking komen in relatief hoog uitgavenniveau voor dergelijke voorzieningen ten opzichte van andere gemeenten.

Voor het verkennen van de relatie tussen regionale structuur met bovengenoemde relatieve uitgavenverschillen tussen gemeenten is op dit moment nog niet één geschikte indicator beschikbaar. We volstaan in deze studie daarom met een omschrijving van dit structuurkenmerk: regionale structuur heeft betrekking op de afstand (bereikbaarheid) van een gemeente ten opzichte van een andere, grotere gemeente.²⁴

In tabel 4.9 geven we voor de 5 onderscheiden groottegroepen de laagste en hoogste scores voor ‘ontspanning’ en ‘kunst’ en beide tezamen.

22) In dit verband worden ook de uitgaven van gemeenten aan de fysieke structuur (oude binnensteden) genoemd.

23) Opmerkelijk is dat de grootste uitschieter zelfs zijn hele cluster wegen nog uit deze verfijning kan betalen en dat dit dezelfde gemeente is die ook op het onderdeel water al sterk profiteert van de diverse uitkeringsonderdelen/verfijningen.

24) Met name de mate waarin ze gebruik (kunnen) maken van ‘spill-overs’ van voorzieningen in de sfeer van ontspanning in grotere buurgemeenten is in dit verband van belang.

Tabel 4.9 Laagste (L) en hoogste (H) gemeentelijke scores en groepsgemiddelden (G) per inwoner voor 'ontspanning', 'kunst' en het totaal hiervan. (rek.'90)

	Ontspanning			Kunst			Totaal		
	L	H	G	L	H	G	L	H	G
I	-	-	52	-	-	0	-	-	52
II	30	159 (112)	70	0	49	4	30	160	74
III	44	106	83	0	39	24	44	145	108
IV	67	106	85	5	47	22	82	142	107
V	78	114	93	12	39	29	90	152	122
VI	-	-	117	-	-	83	-	-	200

Op basis van tabel 4.9 kan het volgende worden gekonkludeerd:

- uit de tabel blijkt dat de netto-uitgaven gemiddeld genomen per grootte-groep toenemen, maar dat achter de gemiddelden grote verschillen schuil gaan: per inwoner geven sommige gemeenten veel meer uit dan andere gemeenten binnen dezelfde of een andere groottegroep.
- bij 'ontspanning' hangen deze verschillen enerzijds samen met het hebben van grote sportakkommodaties met in vele gevallen een groter bereik dan de gemeente alleen: sporthallen, zwembaden, ijsbanen, voetbalstadions. Anderzijds gaat het om bibliotheken met eenzelfde functie (relatief grote kollektie in centrumgemeenten).²⁵ Ook bij de laagste scores blijkt regionale ligging een belangrijke rol te spelen: in gekonstateerde gevallen gaat het om gemeenten die vlak bij een grotere gemeente liggen.
- op het onderdeel kunst valt de invloed van regionale ligging nog duidelijker waar te nemen: de hoogste waarneming (49 gulden per inwoner) in groep II heeft betrekking op een relatief kleine, niet vlakbij een grote stad gelegen gemeente met een relatief grote schouwburg. Dat dit een bijzondere situatie is voor een dergelijke kleine gemeente valt af te leiden uit het lage groepsgemiddelde (4 gulden per inwoner). Ook de hoogste waarnemingen in groepen IV en V zijn gemeenten met voorzieningen met een duidelijk gemeentegrens overstijgende betekenis.

Andersom bevestigen ook nu de meeste laagste scores de invloed van de faktor ligging: het betreft steeds gemeenten vlak bij²⁶ een van de vier grote steden. Het aanbod van podiumkunsten in deze vier grote steden leidt derhalve niet alleen tot een hoog uitgaven-niveau in deze steden zelf (gemiddeld 83 per inwoner), maar kennelijk ook tot een lager niveau van uitgaven van kleinere gemeenten in de directe omgeving ervan. De randgemeenten kunnen als 'free-rider' gebruik maken van het rijke aanbod vlakbij.

Voor de beide onderdelen uit tabel 4.9 tezamen kunnen we het volgende konstateren.

- de laagste waarnemingen zijn zonder uitzondering gemeenten die direkt grenzen aan (de kom), of vlak in de buurt liggen van één (of zelfs twee) van de vier grootste steden. Een ruim aanbod van voorzieningen in een naburige, grotere, gemeente kan voor randgemeenten aanleiding zijn om zelf niet ook dergelijke voorzieningen te creëren; de eigen inwoners maken gebruik van de voorzieningen in de centrumgemeente, vooral wanneer

25) Hierbij kan bij kleinere gemeenten ook een rol spelen dat in een aantal gevallen nog voornamelijk met vrijwilligers wordt gewerkt.

26) Zeer kleine geografische afstand met goede (openbaar-) vervoerverbindingen, m.a.w. korte reistijd.

dergelijke randgemeenten in de knel zitten, bijvoorbeeld door de zwakke sociale structuur (verdringing). Voor gemeenten met minder harde uitgaven in verband met een sterke sociale structuur geldt dit minder. Deze gemeenten hebben relatief meer middelen ter beschikking zo is in het voorgaande gebleken.

- de hoogste waarnemingen zijn steeds gemeenten met een regionale verzorgingsfunctie. De hoogste scores per inwoner liggen voor alle onderscheiden grootteklassen ongeveer op hetzelfde niveau.
- de relatieve verschillen zijn bij de kleinste gemeenten duidelijk het grootst. Enerzijds kunnen kleine randgemeenten in verregaande mate profiteren van de voorzieningen in grote buurgemeenten (veel 'spill-over'; ze kunnen zich gedragen als 'free-rider'). Anderzijds bereiken kleine gemeenten met een regionale functie zonder een grote buur een vergelijkbaar uitgavenniveau per inwoner als veel grotere gemeenten met eenzelfde regionale functie. Het niveau van dergelijke kleine gemeenten kan daarbij sterk uitstijgen ten opzichte van veel grotere gemeenten die bij een nog grotere gemeente liggen.

4.6.2 Beslag op de algemene uitkering

In onderstaande tabel geven we het netto-beslag van de onderdelen kunst en ontspanning op de algemene uitkering van gemeenten.

Tabel 4.10 Laagste (L), hoogste (H) en gemiddeld (G) beslag op de algemene uitkering vanuit 'kunst' en 'ontspanning' tezamen (rek. '90)

	L	H	G
I	-	-	6,7%
II	4,1%	22,2%	10,2%
III	6,9%	18,6%	13,7%
IV	7,8%	15,6%	11,8%
V	10,0%	16,5%	12,6%
VI	-	-	11,7%

De gevolgen van bovenstaande bevindingen vinden we terug in tabel 4.10:

- het beslag op de algemene middelen loopt uiteen van ruim 4% tot 16,5%
- bij een aantal kleinere gemeenten ligt dit beslag zelfs hoger dan bij grotere. Dit is het gevolg van de lagere algemene uitkering aan kleinere gemeenten op grond van het schijvenstelsel woonruimten. Hieruit kunnen we afleiden dat een directe relatie tussen uitgaven en omvang van gemeenten ontbreekt en dat het schijfbedrag geen goede benadering is van uitgavenverschillen op dit onderdeel.

4.7 Effecten van kumulatie en compensatie

4.7.1 Uitgavenverschillen door sociale en regionale structuur

In deze paragraaf gaan we in op de gekombineerde invloed van sociale en regionale structuur op relatieve uitgavenverschillen tussen gemeenten in aansluiting op de beschikbare algemene middelen uit het Gemeentefonds.

Daartoe geven we in tabel 4.11 een overzicht van de uiterste waarnemingen in uitgaven per inwoner en beslag op de algemene middelen voor de clusters bijstandverlening, welzijn en het onderdeel kunst uit de cluster kunst en oudheidkunde tezamen.

Daarbij gaat het om het gehele kompartiment 'voorzieningen bevolking' minus de cluster Bevolkingszaken (geen grote uitgavenverschillen per inwoner tussen gemeenten) en het onderdeel oudheidkunde van gemeenten (relatie met historie van gemeenten). Bij het beslag op de algemene middelen is al rekening gehouden met de werking van de verfijningen voor Sociale Structuur.

Tabel 4.11 Laagste en hoogste gemeentelijke scores en groepsgemiddelden per inwoner en als percentage t.o.v. AU voor 'bijstandverlening', 'welzijn' en 'kunst' minus verfijning sociale structuur

	Totaal bijstandverlening, welzijn en kunst minus verfijning sociale structuur			Idem in % t.o.v. AU minus verfijning sociale structuur		
	L	H	G	L	H	G
I	-	-	279	-	-	35,8%
II	246	582	349	38,9%	72,8%	48,6%
III	370	617	484	57,6%	71,7%	64,3%
IV	423	605	530	56,1%	70,3%	60,8%
V	473	671	591	52,6%	70,9%	65,1%
VI	-	-	1048	-	-	65,2%

Op basis van tabel 4.11 kunnen we het volgende konkluderen:

- zelfs gekorrigeerd voor de verfijningen voor sociale structuur is het beslag van deze onderdelen binnen het kompartiment 'voorzieningen bevolking' op de algemene uitkering aanzienlijk: van ruim een derde tot meer dan 70% van de algemene uitkering;
- tussen gemeenten variëren de netto-uitgaven per inwoner op deze onderdelen sterk, ongeacht de grootteklasse waartoe gemeenten behoren. Wanneer we de vier grote steden buiten beschouwing laten, is er geen sprake van (sterk) oplopende hoogste scores binnen de onderscheiden grootteklassen;
- de relatieve verschillen zijn het grootst bij de kleinste gemeenten. In groep II loopt het verschil in beslag op de algemene uitkering tussen laagste en hoogste score op tot meer dan 30%. Dit betekent dat sommige gemeenten aan de andere beleidsvelden minder dan 30% van hun algemene uitkering besteden, terwijl dit in andere gemeenten soms meer dan 60% kan zijn²⁷;
- hoewel de vier grote steden per inwoner gemiddeld veel meer uitgeven dan de overige groepen ligt het relatieve beslag op de beschikbare middelen uit het Gemeentefonds niet (veel) hoger dan bij andere grootteklassen.

27) Naast de algemene uitkering beschikken gemeenten nog over eigen inkomsten (zie hoofdstuk 3).

4.7.2 Relatie met verdeelmaatstaven Gemeentefonds

Wanneer we de gevonden uitkomsten in tabel 4.11 konfronteren met de werking van een aantal verdeelmaatstaven uit het Gemeentefonds kunnen we het volgende konkluderen.

verfijningen sociale structuur

De verfijningen sociale structuur compenseren maar een zeer gering deel van de relatieve uitgavenverschillen tussen gemeenten die in verband staan met de sociale structuur van gemeenten.

schijvenstelsel (woonruimten)

Uitgavenverschillen tussen gemeenten die samenhangen met sociale en regionale structuur hangen (met uitzondering van de vier grootste gemeenten) niet of nauwelijks samen met de omvang van gemeenten, gemeten in woonruimten of inwoners: kleine gemeenten kunnen relatief veel uitgeven en grote gemeenten relatief weinig. Het schijvenstelsel van het Gemeentefonds (grotere gemeenten krijgen relatief meer dan kleinere) sluit niet goed aan bij deze gevonden (soms elkaar versterkende) effecten van sociale en regionale structuur.

woonruimten en inwoners

Op basis van het bestaande algemene uitkeringsstelsel ontvangen gemeenten hun algemene uitkering voor het grootste deel van hun uitkering op basis van het aantal woonruimten en niet op basis van het aantal inwoners. De komende jaren wordt het woonruimtegebonden karakter van de algemene uitkering verder versterkt door het overgangstrajekt tot 1993.

Bij de verschillenanalyse is voor het kompartiment 'voorzieningen bevolking' zowel geanalyseerd op uitgaven van per inwoners als op uitgaven per woonruimte. In het algemeen leiden beide benaderingen tot dezelfde konklusies ten aanzien van de werking van structuurkenmerken. Daarnaast is echter gebleken dat de keuze voor een inwoner- of woonruimtegebonden maatstaf sterk van invloed kan zijn op de beschikbare algemene middelen van gemeenten: gemeenten met een relatief lage woningbezetting ontvangen per inwoner een aanzienlijk hoger bedrag dan gemeenten met een hoge gemiddelde woningbezetting.

Bij de gemeenten met het grootste beslag op de algemene middelen zitten vaak gemeenten met een hoge gemiddelde woningbezetting (relatief grote huishoudens), die hierdoor per inwoner relatief weinig uit het Gemeentefonds ontvangen. Vooral bij de kluster Welzijn is gevonden dat uitgaven van gemeenten voor een belangrijk deel samenhangen met aandachtsgroepen binnen de bevolking, zoals jongeren (met name bepaalde aandachtsgroepen daarbinnen) en allochtonen, of het aantal inwoners in het algemeen. Door de grote nadruk op woonruimten krijgen gemeenten met veel jongeren (en een hoge gemiddelde woningbezetting) juist relatief weinig gekompenseerd voor uitgaven in dit verband.

gemiddelde hoogte bebouwing

Tijdens de verschillenanalyse is als verklaring voor gevonden uitgavenverschillen ook de relatie verkend met verschillen in de gemiddelde hoogte van de bebouwing.

In enkele gevallen ontvangen gemeenten met relatief hoge uitgaven op dit kompartiment ook een relatief hoog bedrag op grond van deze maatstaf.

Echter, in sommige gevallen werkt deze maatstaf soms geheel tegengesteld. Dit geldt met name voor een aantal randgemeenten. Door een relatief dichte bebouwingsstructuur in de agglomeratie is hun kom wel hoog, maar zij kunnen van allerlei voorzieningen meeprofiteren en hebben zelf soms ook een sterke sociale structuur. Daar is de gemiddelde hoogte

vaak hoger dan bij andere gemeenten die geen grotere gemeenten in de nabije omgeving hebben en allerlei voorzieningen voor de omliggende regio verzorgen.²⁸

verfijning historische kernen

Voor deze verfijning is een globaal verband met uitgaven voor oudheidkunde gevonden. Door de beoogde bredere werking van deze verfijning is ook de relatie met uitgavenverschillen in verband met sociale en regionale structuur gelegd. In grote lijnen geldt voor deze verfijning hetzelfde als bij de maatstaf hoogte bebouwing: soms compenseert hij voor hogere uitgaven in verband met sociale en regionale structuur, maar soms ook helemaal niet.

4.7.3 Verdringing en uitbuikeffecten

In het bovenstaande is aangegeven dat er twee omstandigheden zijn waardoor gemeenten een relatief zeer omvangrijk aandeel van hun algemene middelen aan het kompartiment 'bevolking voorzieningen' moeten uitgeven:

1. vanuit de uitgavenkant: het kumuleren van (noodzakelijke) uitgaven in verband met sociale en regionale structuur.
2. vanuit de inkomstenkant: het ontbreken van voldoende compensatie in de algemene uitkering.

Andersom zijn er gemeenten die betrekkelijk weinig aan dit kompartiment uit kunnen geven (die hoeven ze tegen de achtergrond van hun structuurkenmerken niet te doen) wanneer ze een sterke sociale structuur hebben, vlakbij een grotere stad liggen en gunstig scoren op een aantal verdeelmaatstaven (hoogte kom, schijf woonruimten)

We lichten dit in het onderstaande verder toe.

kumulatie en verdringingseffecten

Bij gemeenten is de kumulatie in de financiële problematiek het grootst wanneer:

- a. ze een zwakke sociale structuur hebben
- b. ze bovendien door hun regionale ligging voorzieningen leveren met een groter bereik dan de eigen gemeente
- c. ze ook relatief weinig uit het Gemeentefonds krijgen gekompenseerd: dit doet zich sterker voor naarmate ze:
 - een lage gemiddelde hoogte hebben
 - geen historische kern hebben
 - een hoge gemiddelde woningbezetting kennen (veel inwoners ten opzichte van het aantal woonruimten)
 - relatief klein zijn (geen profijt van het schijvenstelsel).

Doen al deze situaties zich voor dan geven ze meer dan 70% van hun algemene uitkering aan dit kompartiment uit. De kans dat deze uitgaven andere gaan verdringen is dan extra groot. In het onderzoek is een aantal mogelijke verdringingseffecten gekonstateerd:

- relatief lage uitgaven op de kompartimenten 'riolering en openbare ruimte' en/of 'bebouwing en omgeving';

28) Het sterkste voorbeeld hiervan vinden we bij de kleinere gemeenten in groep II: de gemeente die het laagste bedrag per inwoner aan Welzijn besteedt heeft een duidelijk voordeel van 'ligging' direkt bij één van de vier grote steden, maar ontvangt wel het hoogste bedrag op grond van de bebouwingdichtheid: 76 gulden per inwoner. Daarentegen heeft de gemeente met de hoogste score wel een duidelijke regionale functie; deze gemeente ontvangt 49 gulden per inwoner op grond van de gemiddelde bebouwingshoogte.

- een hoog niveau van belastingen, met name de onroerend goed belasting (maar ook in combinatie hiermee rioolrecht en reinigingsrecht);
- het aanspreken van algemene reserves;
- daarnaast kan de financiële situatie worden verlicht wanneer er sprake is van inkomsten uit nutsbedrijven of beleggingen.

kompensatie en uitbuikeffekten

Gemeenten bevinden zich in een luxe positie wat betreft de besteding van hun algemene middelen wanneer ze:

- a. ze een sterke sociale structuur hebben
- b. ze bovendien door hun regionale ligging sterk kunnen profiteren van de voorzieningen van een grotere, naburige gemeente
- c. ze ook relatief veel uit het Gemeentefonds krijgen gekompenseerd: dit doet zich voor naarmate ze:
 - een hogere gemiddelde hoogte hebben
 - een grote historische kern hebben
 - een lage gemiddelde woningbezetting kennen (weinig inwoners ten opzichte van het aantal woonruimten)
 - relatief groot zijn (profijt van het schijvenstelsel).

De gevolgen van deze situatie zijn moeilijker bij gemeenten te traceren omdat gemeenten wel over middelen beschikken om op bepaalde onderdelen relatief veel uit te geven en dat ook soms doen. We spreken dan van uitbuikeffekten: een relatief hoog uitgavenniveau zonder dat er sprake is van structuurkenmerken die hiertoe aanleiding geven.

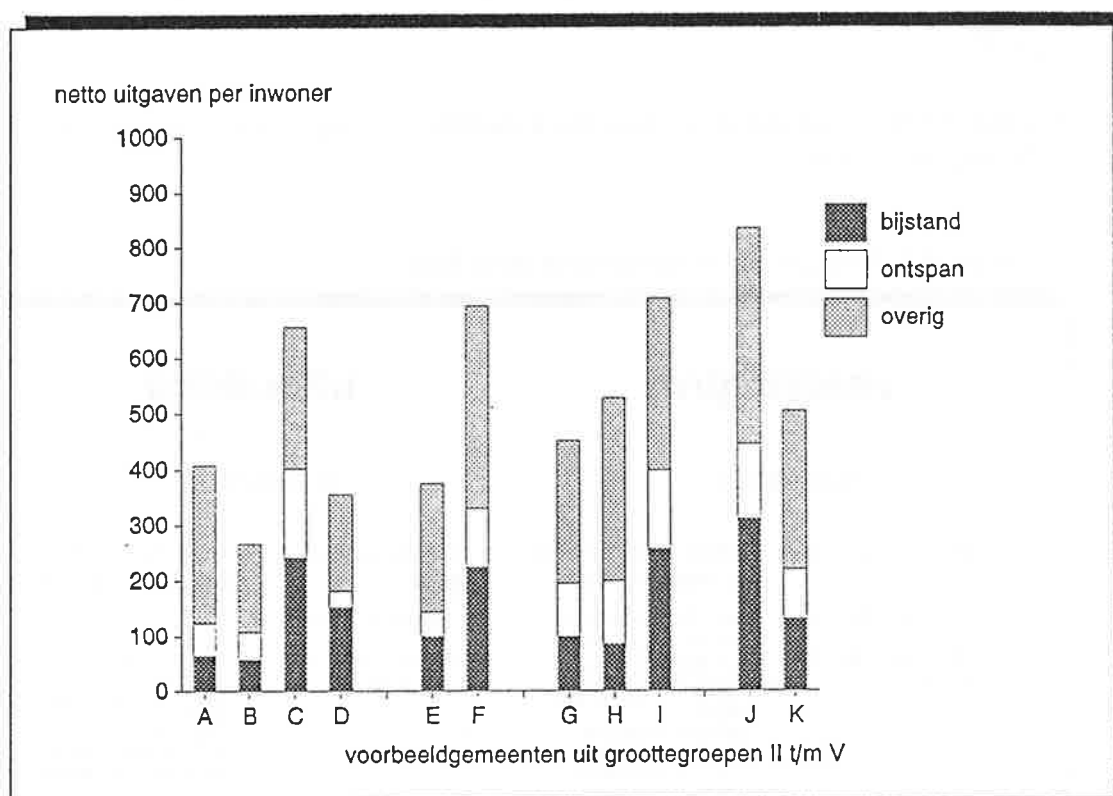
Door de aard van de uitgaven doet dit zich niet voor bij de kluster bijstandsverlening: op dit onderdeel geven deze gemeenten altijd relatief weinig uit. Uitbuikeffekten kunnen we vinden in de vorm van:

- een relatief hoog niveau van uitgaven op welzijn: zorgfuncties (voor ouderen en jongeren) en ontspanning (sporthallen, zwembaden);
- relatief hoge uitgaven voor kunst (theaters) ondanks de nabijheid van een grotere gemeente;
- veel uitgaven op onderdelen van andere kompartimenten (met name groen, zie hoofdstuk 6);
- lage niveaus van belastingen;
- toevoegingen aan de algemene reserve.

Deze effecten hoeven niet alle tegelijkertijd voor te komen. Zo zijn er gemeenten met een gunstige sociale en regionale structuur, die toch een relatief hoog (grootstedelijk) niveau van eigen inkomsten kennen. Deze gemeenten buiken daardoor extra uit op bepaalde onderdelen.

Een goede illustratie van bovenstaande effecten geeft schema 4.3.

Schema 4.3 Netto uitgaven per inwoner naar drie onderdelen binnen het compartiment voorzieningen bevolking voor individuele gemeenten uit de groottegroepen II t/m V



In schema 4.3 worden de genoemde verschillen nog eens geïllustreerd aan de hand van de scores van individuele steekproefgemeenten in de groottegroepen II (A t/m D), III (E en F), IV (G, H, I) en V (J en K).

Uit de totale hoogte van de staaf zijn de verschillen op het totale compartiment 'voorzieningen bevolking' af te lezen. Duidelijk zichtbaar is dat er in elke groottegroep gemeenten zijn te vinden die meer of minder per inwoner uitgeven dan gemeenten in andere groottegroepen.

Wanneer we naar de onderdelen binnen het compartiment kijken, zien we onderaan in beeld gebracht dat het onderdeel 'bijstand' voor forse verschillen in uitgaven per inwoner zorgt. Gemeente C, F, I of J geven bijvoorbeeld meer uit dan B, E of H.

Daar bovenop zien we in sommige gevallen de kumulatie door de uitgaven van gemeente met een sterke regionale functie van bepaalde voorzieningen in de sfeer van ontspanning. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de gemeenten C en F die zowel een zwakke sociale structuur (hoge uitgaven bijstand) hebben als een sterke regionale functie (ze zijn zelf ook de grootste gemeente in de regio).

Bij gemeente D zien we een compensatie van de relatief hoge uitgaven aan bijstand door lagere uitgaven op het onderdeel ontspanning. Dit is bij deze gemeente mogelijk omdat het een kleine randgemeente is van één van de vier grote steden.

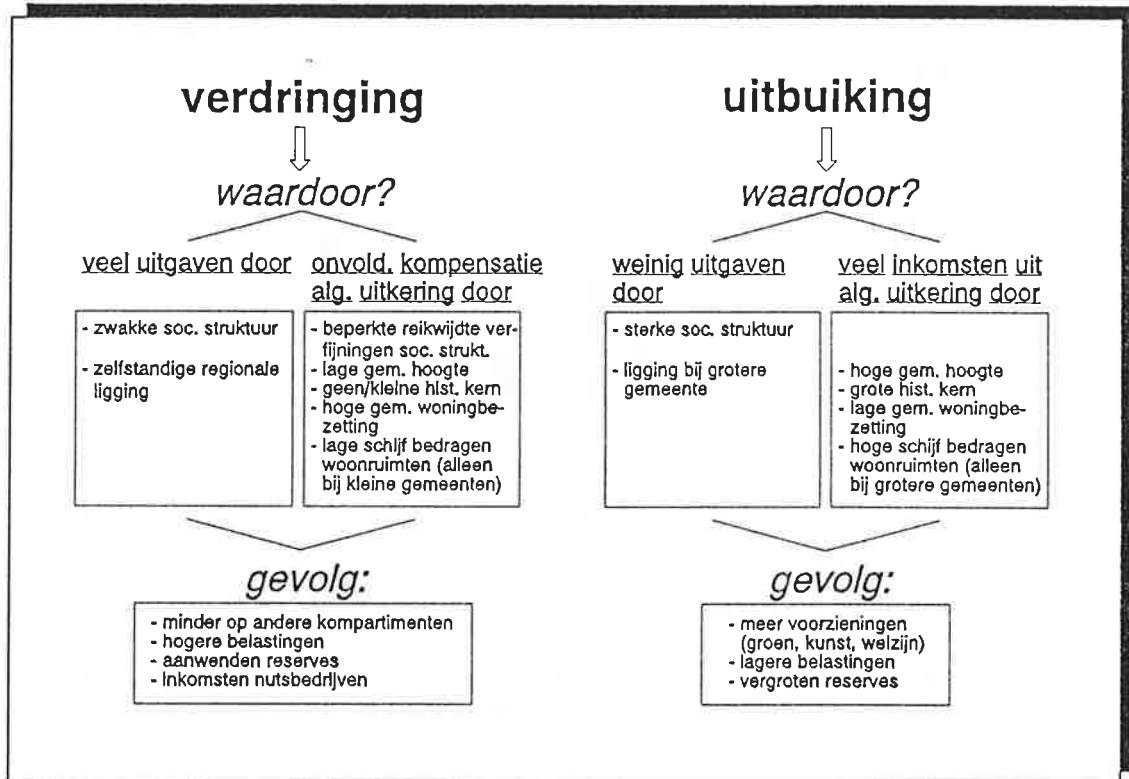
Bij gemeenten E en K, eveneens gemeenten vlakbij één van de vier grote steden, zien we een kumulatie in tegengestelde richting. Behalve een relatief sterke sociale structuur (binnen de eigen groottegroep) geven deze gemeenten ook minder uit aan ontspanning vergeleken met gemeenten van vergelijkbare omvang, respectievelijk F en J.

Gemeente H levert een voorbeeld van 'uitbuiken'. Het betreft een randgemeente, die direkt grenst aan één van de vier grote steden. Gemeente H behoeft op grond van de sterke sociale structuur weinig aan bijstand uit te geven en kan door het relatief goed scoren op

onderdelen in het Gemeentefonds²⁹ uitbuiken op andere (welzijns)voorzieningen. Deze gemeente geeft zelfs meer uit aan de overige onderdelen in dit kompartiment dan gemeente G. Deze laatste gemeente heeft een vergelijkbare sociale structuur maar is zelf de grootste gemeente in de eigen regio, en scoort relatief slecht op onderdelen uit het Gemeentefonds³⁰.

Tot slot vatten we genoemde effecten van kumulatie en compensatie nog eens samen in het onderstaande schema.

Schema 4.4 Effecten van verdringing en uitbuiking



29) Gemiddelde hoogte kom en lage gemiddelde woningbezetting.

30) Lage gemiddelde hoogte kom, hoge gemiddelde woningbezetting. Opmerkelijk is dat het uitgavniveau van gemeente G nog opwaarts is beïnvloed door het substantiële onttrekking uit de algemene reserve, terwijl gemeente H een fors positief saldo gewone dienst overhoudt.

5 Kompartiment riolering en openbare ruimte

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt voor het kompartiment 'riolering en openbare ruimte' de invloed verkend van structuurkenmerken op relatieve uitgavenverschillen tussen gemeenten. Voorzover er van structuurkenmerken een voor gemeenten exogene kostenverhogende werking uitgaat, die leidt tot relatieve uitgavenverschillen, wordt nagegaan of hiermee in het verdeelstelsel van het Gemeentefonds (voldoende) rekening wordt gehouden.

Het kompartiment 'riolering en openbare ruimte' wordt gevormd door de klusters 'riolering, wegen, water en groen'. Hoewel minder belangrijk dan het kompartiment 'voorzieningen bevolking' gaat het bij dit kompartiment toch om een substantieel onderdeel van de algemene middelen van gemeenten. Geredeneerd vanuit het netto-beslag op de algemene uitkering van gemeenten vormen de klusters 'wegen' en 'groen' de belangrijkste onderdelen.

In hoofdstuk 3 (tabel 3.4) is aangegeven dat voor dit kompartiment in het algemeen en voor bepaalde klusters in het bijzonder een verband is te leggen met algemene inkomstenstromen van gemeenten, zoals de inkomsten op basis van het rioolrecht en onderdelen van de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Gekorrigeerd voor deze inkomstenstromen zijn de uitgaven van gemeenten op de klusters 'riolering' en 'water' zeer gering.

Dit geldt op voorhand minder voor de onderdelen 'wegen' en 'groen'. Uitgaven op deze onderdelen worden niet gefinancierd uit eigen inkomsten van gemeenten en zijn alleen globaal te vergelijken met de werking van de algemene uitkering van het Gemeentefonds.

Bij de opzet van dit hoofdstuk houden we met de werking van deze inkomstenstromen rekening:

- bij de kluster 'riolering' (par. 5.2) beschrijven we de relatie tussen uitgaven van gemeenten en de inkomsten op basis van het rioolrecht en de verfiningen rioleringen.
- bij de kluster 'wegen' (par. 5.3) brengen we gevonden relatieve uitgavenverschillen tussen gemeenten in verband met de verfijning bodemgesteldheid en de centrale verdeelmaatstaven 'oppervlakte land', 'oppervlakte bebouwing binnen de bebouwde kom'³¹ en de 'gemiddelde hoogte van de bebouwing'.
- tegenover uitgaven(verschillen) voor de kluster 'water' (par. 5.4) blijken veel onderdelen van de algemene uitkering te staan: 'binnenwater', 'buitenwater', 'verfijning vaarwater' en de 'verfijning historisch vaarwater'.
- de kluster 'groen' (par. 5.5) neemt een bijzondere positie in binnen dit onderdeel. Voor deze kluster is geen globaal verband te leggen met bepaalde inkomstenstromen en de uitgaven van gemeenten blijken per inwoner veel konstanter tussen gemeenten dan bij de andere onderdelen van het kompartiment.

31) In 1990 gaat het daarbij zowel om de grondoppervlaktebebauwing als de interim-maatstaf bebouwing.

5.2 Riolering

In tabel 5.1 presenteren we de laagste en hoogste gemeentelijke scores en de groepsgemiddelden voor de uitgaven voor riolen, de inkomsten op basis van het rioolrecht, de gemeentelijke uitgaven na verrekening met de inkomsten uit rioolrecht en het saldo van de kluster nadat ook de inkomsten op grond van de verfijningen voor riolen er zijn afgetrokken.

Tabel 5.1 Laagste (L) en hoogste (H) gemeentelijke scores en groepsgemiddelden (G) per inwoner voor de kluster 'riolering' (rek.'90)

	Totale uitgaven riolering			Totale inkomsten riolering			Totale netto-uitgaven riolering			saldo kluster riolering minus verfijningen		
	L	H	G	L	H	G	L	H	G	L	H	G
I	-	-	108	-	-	-30	-	-	78	-	-	5
II	17	144	68	0	-102	-41	-21	102	27	-111	36	-7
III	12	44	36	0	-46	-27	-18	42	9	-21	20	0
IV	26	95	55	0	-68	-41	-19	44	14	-21	41	6
V	28	108	64	-30	-88	-64	-28	28	0	-29	6	-7
VI	-	-	117	-	-	-120	-	-	-3	-	-	-13

Aansluitend bij de gegevens van tabel 5.1 kunnen we het volgende konkluderen:

bruto-uitgaven en structuurkenmerken

Binnen de onderscheiden grootteklassen zien we grote verschillen in uitgaven per inwoner. De verschillen zijn het grootst bij de kleinere gemeenten van groep II. Gemiddeld genomen scoren de allerkleinste gemeenten (groep I) hoger dan de overige groottegroepen.

Hierbij moet aangetekend worden dat de uitgavniveaus een incidenteel of periodiek karakter kunnen hebben, samenhangend met de fasering van gemeentelijke onderhoudsactiviteiten, de wijze van financieren³² en (zoals later wordt toegelicht) de inkomsten op basis van de verfijningen rioleringen.

Bij de verkenning van de achtergronden zijn de volgende kostenverhogende factoren gevonden:

- de uitgaven variëren met de omvang van de bebouwde oppervlakte van gemeenten (dun bebouwde gemeenten hebben een uitgestrekt riolen stelsel en daarmee verband houdend hogere kosten per inwoner) en de dichtheid van de kom (hogere onderhoudskosten per strekkende meter riool).
- de bodemgesteldheid van gemeenten blijkt van invloed op relatieve uitgavenverschillen tussen gemeenten.
- in dynamisch opzicht leiden toenemende milieu-eisen waarschijnlijk tot hogere uitgaven-niveaus.

32) Hieronder vallen de gehanteerde afschrijvingstermijnen en het werken met reserveringen of voorzieningen voor onderhoud en vervanging van riolen. Daarnaast worden de kosten van aanleg vaak vanuit de grondexploitatie gedekt, waardoor ze niet in deze kluster, maar in de resultaten van de grondexploitatie tot uitdrukking komen.

inkomsten op basis van het rioolrecht

Voor de inkomsten op basis van het rioolrecht zien we tussen gemeenten grote verschillen. Sommige gemeenten heffen helemaal geen rioolrecht (dan is er wel een relatie met de onroerend goed-belasting), bij andere gemeenten kunnen de inkomsten uit rioolrecht oplopen tot f80,— à f100,— per inwoner. In het algemeen kennen de inkomsten geen relatie met de omvang van het net, maar worden ze bepaald door het aantal aansluitingen (panden).

uitgaven minus inkomsten rioolrecht

Uit tabel 5.1 blijkt dat de inkomsten uit het rioolrecht compensatie bieden voor een groot deel van de uitgaven. Binnen alle grootteklassen zijn er gemeenten die minder aan riolen uitgeven dan ze op basis van het rioolrecht ontvangen. Op een enkele uitschieter na bedragen de maximale scores nu minder dan f50,— per inwoner. Een uitzondering vormen de kleinste gemeenten (groep I) waarvoor het gemiddelde duidelijk hoger ligt.

Bij deze uitschieters en de gemiddeld hogere score voor de kleinste gemeenten moet er weer op worden gewezen dat een aantal van deze gemeenten geen rioolrecht heft.

uitgaven minus rioolrecht en de verfijningen rioleringen

Wanneer naast het rioolrecht ook de inkomsten op basis van de verfijningen voor rioleringen van de uitgaven worden afgetrokken wordt het bovengeschetste beeld versterkt: gemiddeld genomen compenseren het rioolrecht en de verfijningen de uitgaven binnen alle grootteklassen. Achter dit gemiddelde gaan echter grote verschillen schuil: per saldo inkomsten naast per saldo uitgaven tot maximaal f40,— per inwoner.

Voor de ontwikkeling van deze saldi in dynamisch opzicht is de aflopende werking van de verfijningen voor riolering van belang. Wanneer dit wordt geëffektueerd is het de vraag of gemeenten hun (door aanvullende milieu-eisen hogere) uitgaven blijven financieren uit — een hoger niveau van — het rioolrecht of in toenemende mate uit de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

Wanneer deze ontwikkeling zich doorzet (afnemende compensatie uit het Gemeentefonds) zullen de eigen inkomsten uit rioolrecht (evt. OGB) een steeds belangrijker deel gaan uitmaken van de beschikbare algemene middelen. Gegeven de genoemde structuurverschillen tussen gemeenten zullen de financiële konsekwenties voor inwoners uit verschillende gemeenten sterk uiteen kunnen lopen.

Het is de vraag of dit vanuit verdelingsoogmerk rechtvaardig is. De vraag dient zich daarmee aan of de hogere uitgavniveaus (met grotere verschillen tussen gemeenten) — voornamelijk — uit de eigen middelen van gemeenten dienen te worden gefinancierd of dat hiervoor vanuit de noodzaak van herverdeling in het Gemeentefonds compensaties worden ingebouwd.

5.3 **Wegen**

5.3.1 **Oorzaken uitgavenverschillen**

De cluster 'wegen' vormt het belangrijkste uitgavenonderdeel binnen het kompartiment 'riolering en openbare ruimte'. In tabel 5.2 geven we een overzicht van de laagste en hoogste gemiddelde scores per inwoner en de groepsgemiddelden voor de cluster 'wegen' als geheel en een tweetal onderdelen. Deze twee onderdelen bestaan uit de netto-uitgaven voor (vnl. het onderhoud aan) planwegen en overige wegen aan de ene kant en aan de andere kant de netto-uitgaven voor verlichting, straatreiniging, parkeerexploitatie en

verkeersmaatregelen. Zoals uit bijlage G blijkt gaat het bij parkeerpolitie per saldo veelal om inkomsten.

Tabel 5.2 Laagste (L) en hoogste (H) gemeentelijke scores en groepsgemiddelden (G) per inwoner voor de kluster 'wegen' (rek.'90)

	Totaal wegen			Overige wegen en planwegen en kluster 15			rest wegen: verlichting, verkeersmaatregelen, straatreiniging, etc.		
	L	H	G	L	H	G	L	H	G
I	-	-	148	-	-	114	-	-	33
II	88	284	134	28	202	98	22	82	36
III	92	156	127	39	116	74	34	72	53
IV	86	172	139	54	118	87	11 (31)	89	53
V	105	219	154	27 (72)	143	85	50	80	69
VI	-	-	260	-	-	-	-	-	-

In tabel 5.2. zien we met uitzondering van de vier grote steden geen sterke verschillen tussen de gemiddelde uitkomsten per grootteklasse. Dit wijst op het ontbreken van een (sterk) verband tussen de omvang van gemeenten (in inwoners of woonruimten gemeten) en niveaus van uitgaven. In het vervolg zullen we dan ook vooral vergelijkingen maken op basis van het areaal wegen binnen gemeenten.

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven hangt het hogere gemiddelde uitgavenniveau van de vier grote steden vooral samen met het uitoefenen van een aantal extra taken ten opzichte van de kleinere gemeenten. Tevens speelt reorganisatie een rol.

Evenals bij de kluster 'riolering' geldt voor de gevonden relatieve uitgavenverschillen voor 'wegen' dat ze sterk samenhangen met de fasering van gemeentelijke onderhoudsactiviteiten en de wijze van financieren (een groot deel van de uitgaven wordt gevormd door kapitaallasten).

Met deze beperkingen is bij het interpreteren van de gegevens rekening gehouden. Uit de geregistreeerde gegevens is namelijk zowel zicht op schommelingen in onderhoudsdosis (dynamiek naar '92) als op het werken met reserveringen, ook de kapitaallasten zijn geregistreeerd. De belangrijkste achtergronden bij de gekonstateerde verschillen beschrijven we hierna.

uiteenlopende kosten wegen binnen en buiten de bebouwde kom

In feite is er bij wegen in gemeenten sprake van twee netwerken: een verdichtingsnetwerk gelegen binnen de bebouwde kommen en een verbindingsnetwerk buiten de bebouwde kommen.

De aard van deze netwerken is wezenlijk verschillend: in de kommen is het netwerk dicht, de verkeersaders zijn breed, ze worden intensief (veel en zwaar) gebruikt en er zijn veel kostenverhogende zaken als kruispunten, in/uitritten. Daartegenover zijn wegen in buitengebieden smaller, het netwerk is dun, per kilometer zijn er minder aanwonenden en dus zijn er minder kruispunten en voorzieningen en het gebruik minder intensief.

Het bovenstaande geeft aan dat de kosten voor wegen binnen en buiten de kom sterk kunnen verschillen. Van de twee in par. 5.2 gepresenteerde onderdelen hebben de onderdelen verlichting, straatreiniging, parkeerexploitatie en verkeersmaatregelen voor het belangrijkste deel betrekking op voorzieningen die we vooral binnen de bebouwde kom tegen zullen komen. De kosten voor plan- en overige wegen zullen zowel met wegen binnen als buiten te maken hebben, maak ook daarvoor geldt dat de kosten per kilometer weg in de kom waarschijnlijk hoger zijn dan daarbuiten.

Om vast te stellen of wegen binnen de kom werkelijk duurder zijn dan wegen erbuiten zouden we moeten beschikken over een hierop aansluitende gescheiden registratie van netto-uitgaven van gemeenten. De gemeentelijke rekeningen bieden hiertoe helaas geen mogelijkheid.³³

Wel is een benadering van het verschil gevonden door de uitgaven van gemeenten met hoge en lage percentages wegen in de kom met elkaar te vergelijken. De uitkomsten hiervan presenteren we in tabel 5.3.³⁴

Tabel 5.3 De kosten per kilometer weg naar het percentage van de wegen dat gelegen is binnen bebouwde kommen, per grootteklasse

Klasse	Percentage wegen binnen komen, tussen () aantal gemeenten					Totaal
	<20%	20-40%	40-60%	60-80%	>80%	
I	8600 (2)	15800 (2)	33500 (1)	41300 (1)	-	20800 (6)
II	10300 (2)	14100 (5)	20700 (3)	22600 (3)	32800 (5)	22500 (20)
III	-	-	20100 (2)	26000 (4)	30700 (2)	25700 (8)
IV	-	-	27700 (1)	32700 (3)	47700 (7)	41800 (11)
V	-	-	-	43300 (4)	40800 (4)	4100 (8)
VI	-	-	-	-	80800 (3)	80800 (3)
Gem.	9400 (4)	14500 (7)	23400 (7)	32300 (15)	44800 (23)	32500 (56)

Uit tabel 5.3 valt af te leiden dat steekproefgemeenten met minder dan 20% kom-wegen per kilometer weg afgerond f10.000,— uitgeven. Gezien het feit dat dit voornamelijk buitenwegen zijn mogen we aannemen dat dit ongeveer de jaarkosten zijn van een gemiddelde kilometer buitenweg.

Bij de steekproefgemeenten met meer dan 80% kom-wegen liggen de kosten per kilometer weg tussen de f30.000,— en f40.000,—. Gezien het feit dat bijna al deze wegen kom-wegen zijn mogen we aannemen dat dit in 1990 de gemiddelde jaarkosten zijn geweest van een kom-kilometer (inclusief verkeersmaatregelen, straatreiniging, verlichting en parkeerexploitatie).

33) Ook het onderscheid in plan- en overige wegen is hiervoor geen goede benadering omdat dit niet samenvalt met het onderscheid binnen en buiten de kom.

34) Bij de in deze tabel gepresenteerde uitkomsten zijn — in verband met de afschaffing van de Wet — de inkomsten op basis van de Wet Uitkering Wegen buiten beschouwing gelaten. Voor planwegen is niet het saldo maar de uitgaven genomen.

Het bovenstaande geeft duidelijke aanwijzingen om bij de honorering van uitgavenverschillen tussen gemeenten het onderscheid binnen en buiten de kom te hanteren.

invloed van bodemgesteldheid en bebouwingsdichtheid

Gepoogd is om voor uitgavenverschillen tussen gemeenten met een vergelijkbaar percentage komwegen aanvullende verklaringen te vinden.

Ondanks een beperkt aantal waarnemingen zijn er duidelijke aanwijzingen voor de werking van een tweetal structuurkenmerken die aanvullend werken op het onderscheid in wegen binnen en buiten de bebouwde kom.

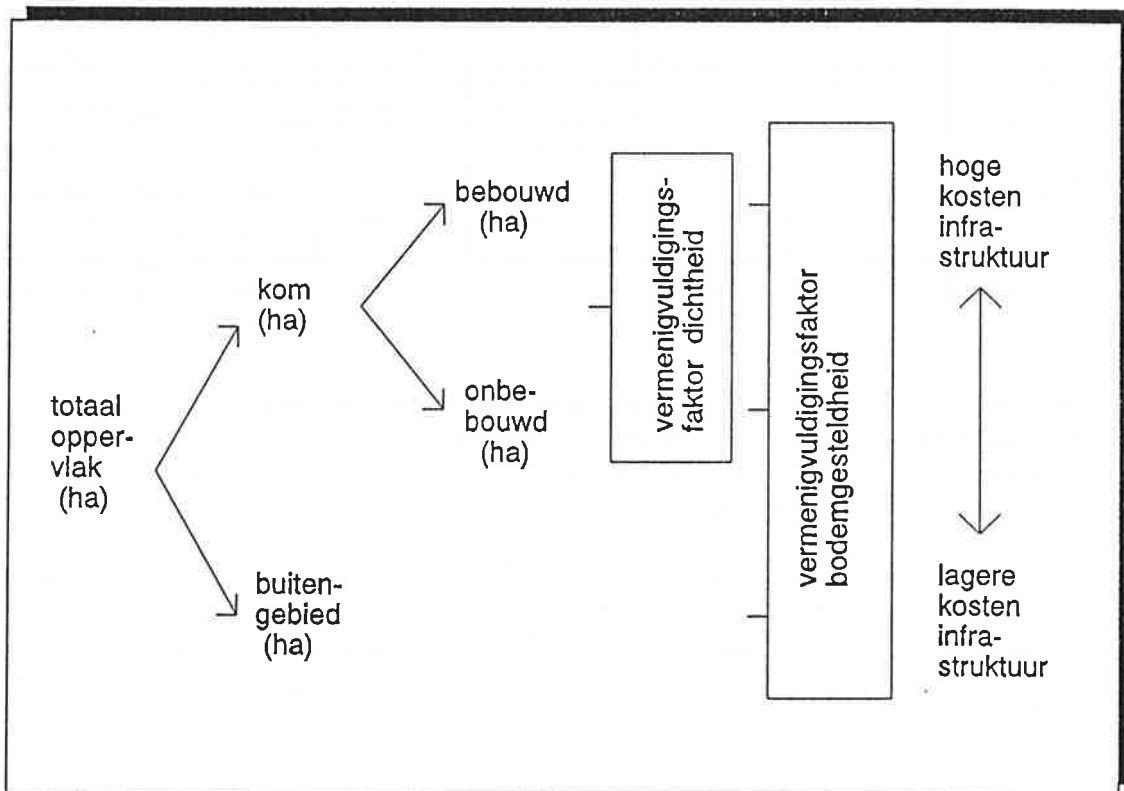
In de eerste plaats gaat het daarbij om de faktor bodemgesteldheid voor wegen binnen en buiten de bebouwde kom. Deze komt tot uitdrukking in relatief hogere (kapitaal)lasten ten gevolge van een snellere slijtage van het wegdek (en kortere afschrijvingstermijnen).

In de tweede plaats is de invloed van een hoge bebouwingsdichtheid binnen de bebouwde kom gekonstateerd: intensiever gebruik van een weg leidt tot hogere (onderhouds- en vervangings)kosten.

5.3.2 De relatie met de algemene uitkering uit het Gemeentefonds

In schema 5.1 worden de in het bovenstaande beschreven invloeden van de gevonden structuurkenmerken op relatieve uitgavenniveaus voor wegen samengevat.

schema 5.1 Structuurkenmerken uitgaven wegen



Aansluitend bij de in schema 5.1 gepresenteerde relevante structuurkenmerken en daarmee verband houdende uitgavenverschillen tussen gemeenten gaan we in het onderstaande in op de relatie met verdeelmaatstaven uit het Gemeentefonds:

- het onderscheid in areaal openbare ruimte binnen en buiten de kom is in het Gemeentefonds niet rechtstreeks verdiskonteerd. Voor de bebouwde kom is er wel een direkt aansluitende maatstaf in de vorm van de oppervlakte bebouwing (binnen de bebouwde kom). Voor het areaal buiten de bebouwde kom is geen aparte maatstaf beschikbaar. Wel is er de verdeelmaatstaf oppervlakte land, die echter ongewogen op zowel de kom als het gebied er buiten betrekking heeft.
- de maatstaf gemiddelde hoogte van de bebouwde kom uit het Gemeentefonds sluit aan bij de dichtheid van de kom. In het Gemeentefonds wordt aan deze maatstaf een bredere betekenis toegedacht dan het onderdeel wegen of openbare ruimte. Bovendien fungeert de gemiddelde hoogte in het Gemeentefonds niet als correctie op de oppervlakte bebouwde of onbebouwde openbare ruimte binnen de bebouwde kom, maar op het aantal woonruimten.
- de verfijning bodemgesteldheid maakt onderdeel uit van het Gemeentefonds en bleek ook bij de verschillenanalyse van belang als compensatie voor desbetreffende structuurverschillen tussen gemeenten.

We kunnen konstaten dat het maatstavenstelsel uit het Gemeentefonds in grote lijnen tegemoet komt aan de bij de verschillenanalyse gevormde structuurkenmerken. Dit blijkt ook wanneer we uitgaven(verschillen) tussen gemeenten compenseren voor de inkomsten op basis van de maatstaven 'oppervlakte land', 'oppervlakte bebouwing in de bebouwde kom', de 'gemiddelde hoogte van de bebouwde kom' en de 'verfijning bodemgesteldheid' (zie ook volgende paragraaf).

Bij een herziening van het maatstavenstelsel lijkt het relevant of het onderscheid 'binnen en buiten de kom' explicieter in de verdeelmaatstaven kan worden verdiskonteerd. Dit lijkt ook van belang vanuit de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van gemeenten, waarbij het onderscheid in functies/bestemmingen binnen en buiten de kom en daarmee verband houdende kosten steeds belangrijker lijkt te worden.

Vanuit de onderzoeksresultaten binnen dit kompartiment ligt het voor de hand om de werking van de hoogte van de bebouwing (of een andere dichtheidsindicator) aan de oppervlakte bebouwd/onbebouwd binnen de kom te koppelen en niet aan woonruimten zoals nu het geval is.³⁵

5.4 Water

5.4.1 Invloed structuurkenmerken en compenserende verdeelmaatstaven

De cluster water is opgebouwd uit de onderdelen 'bruggen, tunnels en viadukten', 'veerdiensten', 'vaarwegen en binnenhavens'³⁶ en 'waterkering, afwatering en landaanwinning'. In tabel 5.4 zijn de netto-uitgaven voor de totale cluster en de uitkomsten na correctie voor de inkomsten op grond van relevante uitkeringsonderdelen weergegeven.

Uit tabel 5.4 blijkt dat de gemiddelde uitgaven elkaar — met uitzondering van de vier grootste gemeenten³⁷ — niet sterk ontlopen, maar vinden we binnen alle grootteklassen relatieve uitgavenverschillen tussen gemeenten van $f0,-$ per inwoner tot maximaal $f50,-$ per inwoner.

35) In het voorgaande kompartiment is gevonden dat de gemiddelde hoogte als benadering van centrumfuncties een veel minder heldere werking heeft.

36) De uitgaven en inkomsten voor zeehavens zijn niet opgenomen.

37) In hoofdstuk 3 is beschreven dat dit voornamelijk te maken heeft met een aantal taken die we in andere gemeenten niet tegenkomen (tunnels) en het aantal (beweegbare) bruggen.

Tabel 5.4 Laagste (L) en hoogste (H) gemeentelijke scores en groepsgemiddelden (G) per inwoner voor de totale kluster water en het totaal minus verfijningen

	Totaal water			Totaal water minus verfijningen		
	L	H	G	L	H	G
I	-	-	13	-	-	-9
II	-2	50	12	-60	30	4
III	1	21	11	1	21	9
IV	1	42	16	1	31	13
V	1	38	18	1	33	16
VI	-	-	71	-	-	61

Verschillen in netto-uitgaven hangen dus niet samen met de omvang van een gemeente, maar met de aanwezigheid van water en daarmee verbonden voorzieningen. Bij de hoogste uitgavenscores gaat het vooral om een aantal gemeenten die er ook bij wegen uitsprongen met een relatief hoog uitgaven niveau: gemeenten met weinig buitengebieden en met dichte kernen, vaak van een historisch karakter.

In het Gemeentefonds zijn er twee centrale verdeelmaatstaven die een relatie hebben met het structuurkenmerk 'water' en twee verfijningen. Het betreft de maatstaven 'binnenwater' en 'buitenwater' en de verfijningen 'vaarwater' en 'historisch kernen waterwegen'. In de meeste gevallen leveren deze maatstaven belangrijke compensaties op voor de netto-uitgaven op de kluster water (zie tabel 5.4). Dit geldt vooral voor sommige kleinere gemeenten, waar met name de inkomsten op basis van maatstaven 'buitenwater' en 'historisch kernen waterwegen' groter zijn dan de uitgaven voor deze kluster (een gemeente in groep II ontvangt f60,— per inwoner meer dan ze uitgeeft). Bij grotere gemeenten is dit niet het geval en compenseren de maatstaven een beperkt deel.

Ondanks dit stelsel van 'water-gerelateerde' verdeelmaatstaven blijkt een directe relatie met uitgaven voor 'water' alleen moeilijk te leggen. Daarbij komt dat de uitgaven, net als bij wegen, veelal betrekking hebben op uitgaven binnen de kom. Tevens vormen bruggen (water) en viadukten (land) onderdeel van dezelfde vervoersinfrastructuur. Gegeven deze verbanden met de uitgaven op wegen beschrijven we in het navolgende de compenserende werking van maatstaven uit het Gemeentefonds voor uitgavenverschillen tussen gemeenten op de klusters 'water' en 'wegen' tezamen.

5.4.2 Kompenserende werking Gemeentefonds voor 'wegen en water'

In deze paragraaf beschrijven we de compenserende werking van het stelsel van maatstaven uit het Gemeentefonds met een globaal verband met de uitgaven voor wegen en water. Het gaat om de volgende verdeelmaatstaven: de verfijning bodemgesteldheid, oppervlakte land, de oppervlakte bebouwing, de gemiddelde hoogte van de bebouwing binnen de bebouwde kom, oppervlakte binnenwater, oppervlakte buitenwater, de verfijning vaarwater, de verfijning historische waterwegen.

In tabel 5.5 presenteren we het beslag van de netto-uitgaven voor 'wegen en water', op de algemene uitkering na compensatie voor bovengenoemde maatstaven (de inkomsten op

basis van deze maatstaven zijn van de uitgaven afgetrokken en vervolgens gerelateerd aan de omvang van de totale algemene uitkering³⁸.

Tabel 5.5 Netto-uitgaven wegen en water minus compenserende uitkeringsonderdelen fysieke structuur afgezet tegen totale algemene uitkering (rek.'90)

	Totaal		
	L	H	G
I	-	-	-7,0%
II	-6%	7%	-2,4%
III	-5%	4%	-1,3%
IV	-4%	0%	-1,7%
V	-3%	4%	-0,3%
VI	-	-	4,3%

Uit tabel 5.5 blijkt dat de genoemde onderdelen uit het gemeentefonds gemiddeld genomen vrij goed aansluiten op de uitgaven voor water en wegen tezamen. Eerder in dit hoofdstuk zagen we hetzelfde voor rioleringen.

In tegenstelling tot het kompartiment 'voorzieningen bevolking' wordt dus door de uitkering uit het Gemeentefonds globaal genomen compensatie geboden voor brede onderdelen uit de kluster 'riolering en openbare ruimte'. Wat hierbij opvalt is dat de werking van de genoemde maatstaven (vooral oppervlakte bebouwing en gemiddelde hoogte kom zijn belangrijke onderdelen) wel in hoge mate 'opgebruikt' is. Dat wil zeggen dat er, behalve bij de allerkleinste gemeenten gemiddeld genomen weinig tot niets overblijft voor uitgavenonderdelen van andere kompartimenten, zoals de brandweer en bepaalde centrumfuncties, waarmee bij de instelling van de FVW'84 wel een globaal verband werd verondersteld.

Uit de individuele scores van gemeenten kunnen we in aanvulling hierop nog het volgende opmerken.

In de groepen IV en V zijn de verschillen tussen de individuele gemeenten, vooral gegeven het feit dat hier alleen de netto uitgaven van twee clusters zijn opgenomen, vrij gering.

In de groepen II en III zijn deze verschillen groter. Daarbij valt een relatie op met twee van de genoemde uitkeringsonderdelen:

- enerzijds gaat het bij de kleinere gemeenten die meer dan hun uitgaven gekompenseerd krijgen veelal om gemeenten met relatief hoge inkomsten op grond van de 'watergebonden' uitkeringsonderdelen;
- anderzijds blijkt hetzelfde op te treden bij gemeenten (in alle groottegroepen) met een hoge score op het onderdeel 'gemiddelde hoogte kom'; bij het bestuderen van de uitgavenpatronen in het kompartiment 'bebouwing en omgeving' zal worden bekeken of hiertegenover ook nog extra uitgaven in verband met de dichtheid van de bebouwing staan.

Tot slot is opmerkelijk dat de score van +7% in groep II een incidentele score is³⁹. Het betreft een gemeente die afgezien van een lage gemiddelde hoogte van de kom ook het

38) opgeschoond voor enkele incidentele uitschieters: gemeenten die in 1990 wel buiten deze %'s vallen (- of +), maar waarvoor het uitgavenniveau in 1992 binnen deze marges vallen (dit hangt samen met wisselende onderhoudsdoelstellingen).

39) De eerstvolgende score is +5% voor een toeristische gemeente, daarna is de hoogste score +2%.

laagste totaalbedrag per inwoner uit het gemeentefonds ontvangt uit de steekproef. Dit laatste beïnvloedt de relatieve score enigszins.

5.5 Groen

De gemeentelijke uitgaven voor 'groen' (inclusief sportvelden) vertonen een wat ander karakter dan die voor 'wegen en water' (zie bijlage G).

Bij 'wegen en water' gaat het veelal om kapitaalintensieve infrastructuur met voorzieningen in en aan de bodem. Bij 'groen' liggen infrastructuur en middelen veel minder 'vast'. Het gaat daar voornamelijk om personeelsgebonden onderhoudskosten voor bovengrondse voorzieningen die sterk door aanzicht en aanzien worden bepaald.

In deze zin zijn de onderhoudskosten van 'groen' niet alleen minder afhankelijk van kenmerken van fysieke structuur van gemeenten, maar ook meer variabel. Dit blijkt onder andere uit de bezuinigingen bij een aantal gemeenten op dit onderdeel in de afgelopen jaren. Daarnaast hebben we kunnen vaststellen dat gemeenten die relatief weinig 'harde' uitgaven binnen het kompartiment 'bevolking voorzieningen' kennen (in het algemeen samenhangend met een sterke sociale structuur) en door een lage gemiddelde woningbezetting veel per inwoner ontvangen uit het schijfbedrag per woonruimte, per inwoner veel aan groen uitgeven (uitbuiken).

Het karakter van uitgaven voor groen blijkt ook uit de omvang van de uitgavenverschillen per inwoner tussen gemeenten. Met uitzondering van gemeenten met een sterke toeristische functie (met mogelijkheden van financiële compensatie op basis van de toeristenbelasting) en enkele uitbuikers vertonen de uitgaven per inwoner tussen en binnen groottegroepen van gemeenten (inclusief de grote vier) veel minder verschillen dan op de andere klusters binnen dit kompartiment.

De relatief konstante relatie met het aantal inwoners of woonruimten betekent overigens niet dat er geen verschillen tussen gemeenten zijn. Deze hebben echter vooral te maken met de omvang en samenstelling van het areaal groen: gemeenten met een dichtbebouwde kom en relatief weinig areaal buiten de kom hebben weinig, maar wel (per hectare) duur groen. Andere gemeenten met minder dicht bebouwde kommen en veel 'buitengebied' hebben veel groenvoorzieningen, maar van het goedkope soort. Deze compensatie leidt tot het relatief stabiele uitgavenpatroon per inwoner/woonruimte. Bij verdere verkenningen verdient het echter aanbeveling om te onderzoeken of uitgaven aan groen ook niet in oppervlaktemaatstaven kunnen worden gevangen, op een wijze die aansluit bij schema 5.1. Dit heeft in dynamische zin voordelen vanuit de aansluiting op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen van gemeenten (bijv. verdichting bebouwing).

6 Kompartiment bebouwing en omgeving

6.1 Inleiding

Het kompartiment 'bebouwing en omgeving' bestaat uit de klusters 'orde en veiligheid', 'ruimtelijke ordening', 'volkshuisvesting', 'fysiek milieu' en 'reiniging'.

Dit kompartiment is wat betreft beslag op de algemene middelen gemiddeld genomen minder belangrijk dan de kompartimenten 'bevolking en voorzieningen' en 'riolering en openbare ruimte'. Dat neemt niet weg dat er gemeenten zijn die in 1990 een zeer aanzienlijk deel van hun algemene middelen aan dit kompartiment besteedden.

Binnen het kompartiment vinden we ten dele substantiële en structurele uitgavenpatronen vooral bij het cluster 'orde en veiligheid'. Dit hangt sterk samen met het onderdeel brandweer daaruit.

Uit de vergelijking tussen rekeningencijfers 1990 en begrotingsgegevens 1992 blijkt echter ook dat een deel van de uitgaven binnen dit kompartiment een incidenteel karakter heeft.

Het incidentele karakter heeft enerzijds te maken met de afstemming van uitgaven op omvangrijke specifieke uitkeringsstromen op bepaalde onderdelen (met name in de sfeer van de volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing).

Anderzijds zijn ook de uitgavenpatronen voor de klusters 'reiniging' en 'fysiek milieu' veelal incidenteel van aard. Dit heeft aan de uitgavenkant onder meer te maken met een sterke ontwikkeling in het beleid vanuit milieu-aspekten. Deze klusters leggen gemiddeld genomen een relatief gering beslag op de algemene middelen. Dit heeft vooral te maken met belangrijke eigen inkomsten op deze onderdelen: het reinigingsrecht, de afvalstoffenheffing en leges in verband met de verstrekking van Hinderwetvergunningen.

Gegeven dit karakter van de gemeentelijke uitgaven voor 'fysiek milieu' en 'reiniging' zullen we in par. 6.2 afzonderlijk aan deze twee klusters aandacht schenken.

De andere klusters binnen het kompartiment ('orde en veiligheid', 'volkshuisvesting' en 'ruimtelijke ordening') vormen het onderwerp van par. 6.3.

6.2 Fysiek milieu en reiniging

In deze paragraaf stellen we voor de klusters 'fysiek milieu' en 'reiniging' een tweetal onderwerpen aan de orde:

- gekonstateerde uitgavenverschillen tussen gemeenten in relatie tot structuurkenmerken van gemeenten.
- de dynamiek in de uitgaven in relatie tot het niveau van de eigen inkomsten en de ontwikkeling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

uitgavenverschillen in relatie tot structuurkenmerken

Zoals eerder aangegeven worden de klusters fysiek milieu en reiniging gekenmerkt door een relatief gering beslag op de algemene middelen. Uit de bijlage G valt op te maken dat voor elk van de klusters de netto-uitgaven per inwoner maximaal f55,— bedragen en gemiddeld voor beide klusters tussen de f20 en f40 per inwoner liggen.

Achter dit in vergelijking met andere klusters relatief lage netto-uitgavenniveau gaan hogere bruto-uitgaven verscholen zitten. Daar staan echter eigen gemeentelijke inkomsten,

vooral in verband met het reinigingsrecht en de leges voor hinderwetvergunningen tegenover.

Opmerkelijk is dat grotere gemeenten per saldo gemiddeld zeker niet meer uitgeven dan kleinere. Voor een deel kan dit veroorzaakt zijn doordat bepaalde uitgavenkategorieën, bijvoorbeeld voor bodemsanering, aan andere clusters zijn toegerekend. Voor 'reiniging' geven de grote vier gemiddeld genomen wel meer uit dan de andere gemeenten.

Bij het bestuderen van (bruto-)uitgavenverschillen kan een relatie worden gevonden met de volgende structuurkenmerken:

- bebouwingsdichtheid (milieuhinderlijkheid en hogere kosten inzamelen huisvuil)
- aanwezigheid (milieuhinderlijke) industrie
- toeristische functie: hogere uitgaven voor openbare hygiëne (relatie met inkomsten uit toeristenbelasting)
- landelijke ligging: in bepaalde delen van het land kunnen gemeenten hun afval nog storten. Dichtbij storten is veel goedkoper dan ver weg verbranden.

dynamiek in relatie tot eigen inkomsten en algemene uitkering

Door de verscherpte milieu-eisen zien we bij beide clusters incidenteel of structureel toenemende uitgavenniveaus: doorwerken NMP naar het gemeentelijke niveau, verscherpte eisen ten aanzien van vuil inzamelen (gescheiden ophalen GFT-afval) en verwerken (beperking van storten, rookgaszuiveringsinstallaties).

Wanneer deze trend zich doorzet is het de vraag of gemeenten dit hogere uitgavenniveau blijven financieren uit een hoger niveau van eigen inkomsten. Uit recente studies blijkt dat de eigen inkomsten van gemeenten (belastingen, rechten, heffingen) de afgelopen jaren veel sterker zijn gestegen dan het niveau van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

Wanneer deze ontwikkeling zich doorzet zullen de eigen inkomsten een steeds belangrijker deel gaan uitmaken van de beschikbare algemene middelen. Gegeven de genoemde structuurverschillen tussen gemeenten zullen de financiële consequenties voor inwoners uit verschillende gemeenten sterk uiteen kunnen lopen.

Het is de vraag of dit vanuit verdelingsoogmerk rechtvaardig is. De vraag dient zich daarmee aan of de hogere uitgavenniveaus (met grotere verschillen tussen gemeenten) — voornamelijk — uit de eigen middelen van gemeenten dienen te worden gefinancierd of dat hiervoor vanuit de noodzaak van herverdeling in het Gemeentefonds compensaties worden ingebouwd.

6.3 Overige onderdelen kompartiment

6.3.1 Uiterste scores

In onderstaande tabellen geven we voor de clusters 'openbare orde', 'ruimtelijke ordening' en 'volkshuisvesting' en voor het totaal van deze drie clusters per groottegroep van gemeenten de laagste, hoogste en gemiddelde scores. Vanuit de vergelijking met andere uitgavenonderdelen geven we in tabel 6.1 de uitkomsten per inwoner. Vanwege de sterke relatie tussen netto-uitgaven van gemeenten voor dit kompartiment en het aantal woonruimten drukken we in dit geval ook de scores in deze indicator uit. We merken overigens op dat de uiterste waarnemingen door de keuze voor inwoners dan wel woonruimten nauwelijks veranderen.

Tabel 6.1 Laagste (L) en hoogste (H) gemeentelijke scores en groepsgemiddelden (G) per inwoner voor openbare orde, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (rek.'90)

	Totaal			Openbare Orde			Ruimt. Ordening			Volkshuisvesting		
	L	H	G	L	H	G	L	H	G	L	H	G
I	-	-	88	-	-	28	-	-	37	-	-	22
II	24	296	80	12	150	29	-5	136	35	-23	51	16
III	61	149	97	20	63	41	14	60	36	12	31	21
IV	92	177	138	43	79	60	19	77	45	16	68	33
V	105	248	166	44	76	56	25	131	76	12	78	34
VI	-	-	306	-	-	79	-	-	144	-	-	82

Tabel 6.2 Laagste (L) en hoogste (H) gemeentelijke scores en groepsgemiddelden (G) per woonruimte voor openbare orde, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

	Totaal			Openbare Orde			Ruimt. Orden.			Volkshuisvesting		
	L	H	G	L	H	G	L	H	G	L	H	G
I	-	-	244	-	-	78	-	-	104	-	-	62
II	53	545	205	34	276	74	-12	250	90	-51	124	41
III	156	360	242	50	147	101	37	144	89	30	74	51
IV	242	392	327	104	181	142	42	181	107	40	150	78
V	259	558	381	101	171	130	59	312	174	28	175	77
VI	-	-	631	-	-	163	-	-	298	-	-	170

In het onderstaande geven we de achtergronden bij de gekonstateerde verschillen:

openbare orde en veiligheid

De netto-uitgaven worden vrijwel niet beïnvloed door 'politie' vanwege de specifieke middelen die gemeenten hiervoor ontvangen. Voor het belangrijkste onderdeel, de brandweer, kunnen extreme scores in verband worden gebracht met de regionale en fysieke structuur van gemeenten.

Echter een allesoverheersende factor achter de netto-uitgavenverschillen is de mate waarin er sprake is van een eigen beroepsbrandweer. Dit verklaart zowel de globale toename tussen de groottegroepen (naarmate gemeenten groter worden zijn er vaker meer beroepskrachten aanwezig) als de verschillen binnen groottegroepen; gemeenten van gelijke omvang die meer met vrijwilligers (kunnen) werken geven aanzienlijk minder uit.

Vanuit dynamisch oogpunt is van belang dat in een aantal gevallen het werken met vrijwilligers in toenemende mate een probleem vormt. Voorzover dit ertoe leidt dat gemeenten meer met beroepskrachten moeten gaan werken zal hiervoor een kostenverhogende werking uitgaan.

In een aantal opzichten gaan er wel structuurkenmerken schuil achter deze organisatieverschillen. Belangrijk verschijnsel is dat bij de grotere en vooral de grootste gemeenten in relatie tot de dichte bebouwing en een toenemende kongestie sprake is van een omvangrijke en volledig uit beroepskrachten bestaande brandweer.

Sommige, vooral kleinere gemeenten kunnen voorts vanuit de regionale structuur een samenwerkingsverband aangaan, waaruit kostenvoordelen voortvloeien.

Daarnaast kunnen uitgavenverschillen ook samenhangen met de uitgestrektheid van gemeenten en de aanwezigheid van risikogebieden. Wat dit laatste betreft kunnen we onderscheid maken tussen industriegebieden, waar de extra kosten deels door de bedrijfsbrandweer (moeten) worden gedragen en natuurgebieden.

Bij de hogere kosten voor natuurgebieden is er een relatie met de toeristische functie van een gemeente. Deze toeristische functie speelt ook de belangrijkste rol achter de verklaring van uitgavenverschillen op deze kluster buiten de brandweer: extra kosten in verband met het handhaven van de openbare orde, strandwachten en reddingsbrigade). De extreem hoge score bij de grootteklasse II hangt hier mee samen.

ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

Zoals eerder gemeld speelt hier de rol van specifieke uitkeringen in combinatie met wettelijke regelingen (in de sfeer van de volkshuisvesting en Stadsvernieuwing) een grote rol.

De werking van deze specifieke regelingen en wettelijke voorschriften sluit in het algemeen aan bij structuurkenmerken van gemeenten. De mate van inzet van aanvullende 'eigen' middelen door gemeenten hangen met dezelfde structuurkenmerken samen. Het totale effect van structuurkenmerken kan dan ook alleen in samenhang met de opzet en werking van de specifieke regelingen worden geanalyseerd. Dit geldt zeker ook in dynamisch opzicht: als deze regelingen worden gewijzigd kan dit grote gevolgen hebben voor de algemene uitgaven van gemeenten.

Vanuit de gevonden verschillen in het netto-beslag op de algemene uitgavenpatronen van gemeenten wijzen we hier toch op de werking van een aantal structuurvariabelen:

- de hoeveelheid oude en historische bebouwing in verband met de uitgaven voor stadsvernieuwing, volkshuisvesting en monumenten. In dit verband kunnen we opmerken dat de inzet van aanvullende middelen door gemeenten een relatie kan hebben met de omvang van de specifieke stromen: hoewel bepaalde afhandelingskosten binnen de regelingen zelf worden vergoed, zetten gemeenten voor de verwerking van deze middelen ook eigen capaciteit in, die toeneemt, naarmate de specifieke middenstroom groter is. Dit zien we bijvoorbeeld terug bij de hoge uitgavenniveaus op bepaalde onderdelen voor de vier grootste gemeenten.
- bovengenoemde extra uitgaven hangen ook samen met de plaats van de gemeente in de regionale structuur. Met name de grootste gemeenten vervullen structuurplanfuncties voor een veel breder gebied dan de eigen gemeente.
- de uitgestrektheid van gemeenten in relatie tot verplichte uitgaven voor bestemmingsplannen
- de groeifunctie van gemeenten: tijdelijk relatief veel extra inkomsten uit bouwleges (de laagste score in groep III hangt hiermee samen)
- de sociale structuur van gemeenten: bij stadsvernieuwing gaat het in het algemeen niet alleen om de oudste (slechtste) woningen, maar ook om de sociale functie. Deze functie vinden we ook terug in de hogere kosten voor woonruimteverdeling in de (aller-)grootste gemeenten. Hier is ook een relatie met wettelijke voorschriften op grond van de woonruimtetwet (binnenkort de huisvestingswet).

6.3.2 Beslag op de algemene uitkering

Tegen de achtergrond van de veelal fysieke kenmerken die op de drie clusters een rol spelen, geven we in tabel 6.3 voor de onderdelen 'orde en veiligheid', 'ruimtelijke ordening' en 'volkshuisvesting' tezamen het beslag op de algemene uitkering van gemeenten.

Tabel 6.3 Laagste (L), hoogste (H) en gemiddelde beslag (G) van openbare orde, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting op de Algemene Uitkering (rek.'90)

	openbare orde, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (% t.o.v. AU)		
	L	H	G
I	-	-	11,1%
II	3,2%	30,1%	10,9%
III	8,4%	17,6%	12,4%
IV	10,5%	19,2%	15,3%
V	11,6%	24,5%	17,2%
VI	-	-	17,8%

Binnen tabel 6.3 is het verschil tussen de laagste en hoogste waarneming in beslag op de algemene uitkering het grootst in groep II: dit hangt — naast allerlei incidentele componenten — vooral samen met de toeristische functie van gemeenten (hoogste score, maar compensatie via toeristenbelasting) en de groei van gemeenten (laagste score door tijdelijk extra inkomsten uit bouwleges).

Binnen de andere groottegroepen is het verschil in netto-beslag op de algemene uitkering geringer, maar zijn er toch nog verschillen van meer dan 10%.

Ondanks deze verschillen kan worden geconstateerd dat het huidige Gemeentefonds voor een aantal van de gevonden structuurkenmerken als verklaring achter relatieve uitgavenverschillen op meer of minder herkenbare wijze compensatie biedt:

- via de verfijning monumenten voor uitgaven in dit verband (die onderdeel uitmaken van het cluster ruimtelijke ordening). Voor de uitgaven voor monumenten is een sterk verband geconstateerd met gemeentelijke inkomsten op grond van de genoemde verfijning. Deze verfijning heeft echter een aflopend karakter, zodat het voor de toekomst onduidelijk is op welke wijze de uitgaven in dit verband gefinancierd gaan worden. Zonder rekening te houden met de inkomsten op basis van de verfijning ging het in 1990 om maximaal f40,— per inwoner.
- via de verfijning voor groeikernen.
- meer globaal via het aantal woonruimten en het oplopende schijfbedrag. Met het oplopende uitgavenniveau per woonruimte voor grotere gemeenten wordt in de uitkering van het Gemeentefonds langs deze weg rekening gehouden. Met name voor het onderdeel 'brandweer' blijkt er een globaal verband aanwezig.
- via de totale oppervlakte van een gemeente en de oppervlakte van de bebouwing voor relatieve uitgavenverschillen aansluitend bij fysieke structuurkenmerken van gemeenten (met name voor brandweer en ruimtelijke ordening).
- de belangrijkste compenserende effecten gaan uit van de verfijning historische kernen en de maatstaf gemiddelde hoogte kom. De laagste scores op de drie onderdelen uit het

kompartiment 'bebouwing en omgeving' betreffen nooit gemeenten met een historische kern (in tegendeel: een zeer jonge groeigemeente scoort het laagste in groep III). De hoogste scores zijn daarentegen steeds gemeenten met een relatief oude, dichte bebouwing. Bij bepaalde gemeenten zien we een kumulatie van de uitgaven voor de volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en brandweer, maar deze gemeenten ontvangen steeds aanzienlijke bedragen op grond van hun historische kern en de relatief hoge kom.

Hoewel de maatstaven uit het Gemeentefonds in globale zin een belangrijke compensatie bieden voor verschillen in uitgavenniveaus in relatie tot structuurkenmerken binnen het kompartiment 'bebouwing en omgeving' moeten hierbij toch enkele kanttekeningen worden geplaatst:

- de werking van de verfijning historische kernen leidt soms met name voor kleinere gemeenten tot zeer hoge uitkeringen. De inkomsten uit het Gemeentefonds uit dit onderdeel zijn soms veel groter dan de uitgaven op dit kompartiment, zelfs indien we de uitgaven aan oudheid uit de cluster Kunst zouden meenemen. Bij grotere gemeenten is dit nooit het geval.
- de werking van de genoemde fysieke maatstaven in het totale stelsel moet in samenhang met de inkomsten op het kompartiment 'Riolering en Openbare Ruimte worden gezien. Met name de afstemming van de maatstaven op uitgavenverschillen binnen en buiten de bebouwde kom en de betekenis van de dichtheid en uitgestrektheid van de bebouwing binnen de kom zijn daarbij essentieel. In het voorgaande hoofdstuk is daarbij geconstateerd dat de compensatie op grond van deze fysieke uitkeringsonderdelen in belangrijke mate 'opgaat' aan het kompartiment Riolering/Openbare Ruimte. Dit betekent dat voor het kompartiment 'bebouwing en omgeving' een groter gewicht van deze maatstaven wenselijk kan zijn. Voor het onderdeel gemiddelde hoogte kom is geconstateerd dat er in voorkomende gevallen nog enige speelruimte was. Bovendien ontstaat voor de gemiddelde hoogte kom als gevolg van het overgangstrajekt van de FVW'84 tot 1993 vanzelf nog een hoger gewicht. Voor de oppervlakte-bebouwing is dit niet het geval, deze neemt juist in betekenis af. In samenhang met de uitkomsten op het kompartiment 'riolering en openbare ruimte' blijft daarom wel aandacht voor de afstemming van de uitkeringsonderdelen in de fysieke structuur vereist.
- in hoofdstuk 4 is geconstateerd dat het algemeen uitkeringsstelsel zeer weinig correctiefactoren kent voor kenmerken van sociale structuur. Dit betekent ook dat de onderdelen van dit kompartiment die daarmee verband houden niet of onvoldoende worden gecompenseerd.

7 Belangrijkste uitkomsten en aanbevelingen

7.1 Inleiding

7.1.1 Onderzoeksvraag en overzicht resultaten

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste conclusies van het onderzoek samen. Ook bleken op een aantal punten aanbevelingen mogelijk⁴⁰. De belangrijkste onderzoeksvraag was of de werking van de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds aansluit bij relatieve uitgavenverschillen tussen gemeenten die worden veroorzaakt door exogene, voor gemeenten niet beïnvloedbare, factoren. In combinatie met de uitwerking van wettelijke voorschriften (uitgavendwang) ging het bij dit laatste in het bijzonder om invloeden vanuit de sociale, fysieke en regionale structuur.

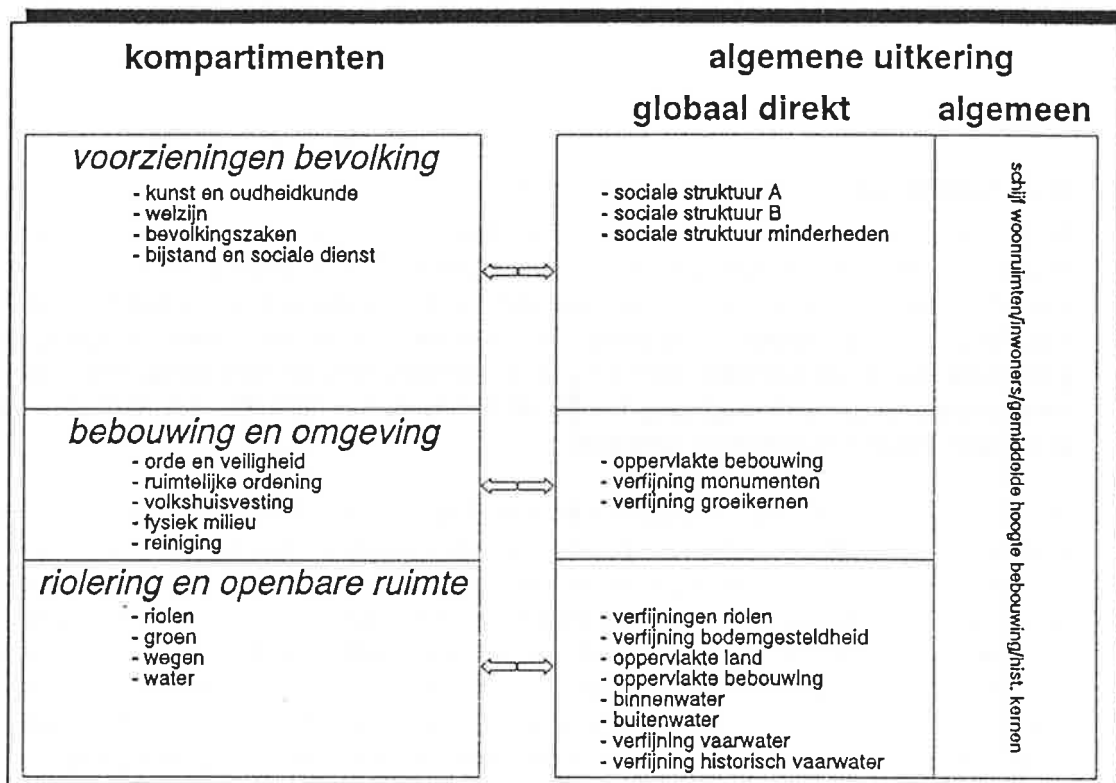
De exogene invloed van wettelijke voorschriften en specifieke structuurkenmerken is verkend in een verschillenanalyse. Daarbij is vooral aandacht besteed aan gemeenten met de grootste relatieve afwijkingen in uitgaven per eenheid, in ons geval: inwoners of woonruimten. Koncentreren van de aandacht op extremen helpt bij het formuleren van hypothesen omtrent de werking van specifieke structuurkenmerken, die ook bij minder extreme posities van gemeenten hun invloed doen gelden. Deze verschillenanalyse concentreert zich op 15 onderscheiden klusters van gemeentelijke taken. Het onderzoek heeft zich niet beperkt tot de situatie binnen deze klusters, maar strekte zich ook uit tot samenhangen tussen klusters, die voor dit doel zijn ondergebracht in de kompartimenten 'voorzieningen bevolking', 'bebouwing en omgeving' en 'riolering en openbare ruimte'.⁴¹

De invloed van gevonden structuurkenmerken is vervolgens vergeleken met de werking van de algemene uitkering van het Gemeentefonds of bepaalde verdeelmaatstaven daaruit. In het onderstaande schema zijn de uitkomsten en de daarop geïnspireerde aanbevelingen zo samengevat, dat ze aansluiten bij de globale relatie van structuurkenmerken met klusters en kompartimenten en de relevante verdeelmaatstaven van de algemene uitkering:

40) Een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten is opgenomen in de 'derde dinsdag special' van NG-magazine (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, september 1992)

41) Het kompartiment 'bestuursorganen en bestuursondersteuning' laten we vanwege het relatief geringe beslag en het karakter van algemene overhead op de andere kompartimenten bij het presenteren van de uitkomsten van het onderzoek buiten beschouwing.

Schema 7.1 Kompartimenten en verdeelmaatstaven Algemene Uitkering



Nadrukkelijk moet hier worden aangetekend, dat de konklusies niet zonder meer toegepast mogen worden op de individuele gemeenten die behoren tot de categorieën allerkleinsten (minder dan 3000 woonruimten) en 'grote vier'. Deze twee uitzonderingen houden verband met het feit dat deze categorieën niet individueel maar als groep zijn meegenomen. Konklusies hebben daarom in deze gevallen het karakter van een indicatie van hun relatieve posities. Nagegaan is steeds of de algemene konklusies over de gevonden structuurkenmerken zich ook tot deze twee categorieën gemeenten 'als groep' konden uitstrekken. Onderzocht is ook of er specifieke andere structuurkenmerken eventueel in deze groepen een rol zouden spelen.

7.1.2 Karakter aanbevelingen

Alvorens in te gaan op de resultaten is het nodig aandacht te schenken aan het karakter van de aanbevelingen in het vervolg. Het vervolg wil niet de suggestie wekken, dat de aanbevelingen betrekking hebben op een volledig nieuw verdeelmodel in de Financiële Verhouding Rijk-Gemeenten. Hoe relevant ook, steeds gaat het om suggesties die bij een eventuele min of meer ingrijpende herziening van het stelsel nauwlettend in het oog kunnen worden gehouden. De beperkte reikwijdte van de aanbevelingen vloeit logisch voort uit het karakter van dit onderzoek. Aangegeven wordt vooral welke structuurkenmerken op dit moment onvoldoende zijn verwerkt in het algemeen uitkeringsstelsel op basis van de Financiële Verhoudingswet; bij een herziening van het stelsel zou daar dan rekening mee kunnen worden gehouden. Indien men tot herziening van het stelsel zou willen overgaan, bevat het vervolg enkele praktische suggesties voor de richting waarin de belangrijkste knelpunten kunnen worden gezocht.

Een eventuele aanpassing van het algemene uitkeringsstelsel mag natuurlijk niet alleen leiden tot een betere aansluiting van het stelsel op de financiële behoeften van gemeenten

op een bepaald moment. De kracht en duurzaamheid van zo'n algemeen stelsel ligt ook besloten in het vermogen te reageren op gewijzigde maatschappelijke omstandigheden en daarmee verbonden financiële behoeften. Daarom zullen we bij het doen van aanbevelingen speciale aandacht schenken aan de werking van het stelsel in dynamisch opzicht.

Daar waar dit onderzoek nog te weinig houvast biedt voor de herziening van een 'toekomstbestendig' stelsel is het raadzaam een onderzoeksopzet te kiezen waarbij financiële ijkpunten worden ontwikkeld. Deze ijkpunten zijn in dit verband geobjektiveerde indicaties van (verschillen in) financiële behoeften van gemeenten (nu en in dynamisch perspectief), waar men in het uitkeringsstelsel rekening mee zou kunnen houden.

7.1.3 Indeling hoofdstuk

In het vervolg geven we eerst een overzicht van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek. In paragraaf 7.2 worden eerst de konklusies gegeven voor het kompartiment 'voorzieningen bevolking'. Daarna komen de kompartimenten 'riolering en openbare ruimte' en 'bevolking' aan de orde. Aparte aandacht besteden we aan de dynamiek.

De konklusies zijn genummerd en worden per onderdeel in een schema weergegeven.

In paragraaf 7.3 volgt een aantal aanbevelingen. Ook deze zijn genummerd en worden schematisch weergegeven. Bij de aanbevelingen is een onderscheid gemaakt in mogelijke aanpassingen op de korte termijn en die op langere termijn.

7.2 Uitkomsten

7.2.1 Voorzieningen bevolking

konklusie 1: te weinig compensatie voor een zwakke sociale structuur

De eerste en belangrijkste konklusie van het onderzoek is dat de bestaande verdeelmaatstaven uit het Gemeentefonds onvoldoende compensatie bieden voor uitgavenverschillen tussen gemeenten die samenhangen met verschillen in sociale structuur. Dit hangt direct samen met beperkingen in de verfijningen sociale structuur en/of het ontbreken van andere maatstaven van het Gemeentefonds die voor verschillen in sociale structuur compenseren.

Deze gebrekkige compensatie van het algemeen uitkeringsstelsel vertoont vooral een relatie met (a) uitgaven voor bijstandsverlening en de sociale dienst ('bijstandsverleningsuitgaven') en (b) belangrijke onderdelen in de 'zorguitgaven' binnen de kluster welzijn. Het kompartiment 'bebouwing en omgeving' speelt hierbij nauwelijks een rol.

Relevant is voorts op te merken, dat bepaalde onderdelen van welzijn meer in relatie staan tot inwoners in het algemeen en aandachtsgroepen in het bijzonder (jongeren, ouderen, etnische minderheden) dan met woonruimten. In dit kader vormt de gerealiseerde omschakeling van het stelsel van een oriëntatie op inwoners/aandachtsgroepen naar een aksent op woonruimten dus een probleem. Vooral gemeenten met relatief veel inwoners ten opzichte van het aantal woningen (een hoge gemiddelde woningbezetting door grote gezinnen) ondervinden daarvan de nadelen.

Het gevolg van de gebrekkige compensatie is voor bepaalde gemeenten groot. Er zijn voorbeelden gevonden waarbij meer dan de helft van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds aan 'bijstandsverlening' en 'zorguitgaven' wordt besteed, waardoor deze gemeenten — afgezien van de eigen inkomsten — minder dan de helft overhouden voor alle overige taakgebieden. Andere gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal kennen een uitgavniveau waarbij per saldo nog bijna tweederde of meer van hun algemene uitkering beschikbaar is voor deze andere taakgebieden.

konklusie 2: regionale structuur slecht verwerkt in uitkeringsstelsel

De regio-functie van een gemeente is slecht in het algemene uitkeringsstelsel verdiskonteerd. Hiermee doelen we op uitgaven voor kunst (theaters) en ontspanning (sportakkommodaties, bibliotheken), die gemeenten op grond van hun ligging (moeten) maken.

Een combinatie van een zelfstandige regionale positie en voorzieningen met een groter bereik dan de eigen gemeentegrenzen blijkt te leiden tot relatief hogere uitgaven ten opzichte van vergelijkbare gemeenten, die een goed bereikbare grotere buurgemeente in de nabije omgeving hebben. Ook een ruim aanbod van voorzieningen in de naburige, grotere gemeenten stelt randgemeenten in staat zich als 'free-rider' te gedragen. Of ze dit daadwerkelijk doen hangt af van hun prioriteiten en de beschikbare hoeveelheid middelen. Opnieuw moet immers een relatie worden gelegd met noodzakelijke uitgaven op andere beleidsterreinen.

De maatstaven in het Gemeentefonds sluiten niet goed aan op de zojuist gedefinieerde regionale verschillen in structuur. Maatstaven binnen het algemene uitkeringsstelsel, die geacht worden hieraan tegemoet te komen vanuit een globale relatie met 'centrumfuncties', blijken zelfs in de praktijk heel anders uit te pakken:

- bepaalde randgemeenten profiteren door hun bebouwingsstructuur zelfs relatief sterker van de maatstaf 'gemiddelde hoogte bebouwing' dan andere gemeenten met het meer zelfstandige regionale ligging.
- kleinere gemeenten kunnen belangrijker regio-functies vervullen dan grotere, waardoor ook de relatie van deze uitgavenverschillen met het schijvenstelsel ontbreekt.

konklusie 3: schaal minder belangrijk

Er is in de verschillende kompartimenten geen eenduidige samenhang gevonden tussen de omvang van de gemeente en niveau van uitgaven (per eenheid)⁴². Deze konklusie heeft verschillende gevolgen voor het schijvenstelsel, waarbij gemeenten op basis van het feitelijke aantal woonruimten zijn ingeschaald. Dat men bij een hogere schijf ook per definitie meer per woonruimte *moet* ontvangen, mag op grond van dit onderzoek ter discussie worden gesteld, zeker in de huidige, nogal dominante vorm. Zo zijn er bijvoorbeeld kleinere gemeenten die (na correctie voor de verfijning sociale structuur) f250,— per inwoner aan bijstandsverlening besteden, terwijl er grotere zijn waarvoor dat nog geen f100,— is. Hetzelfde patroon zien we bij de welzijnsuitgaven.

In dit onderzoek is gebleken dat in combinatie met een toename in het aantal inwoners of woonruimten de proportionele toename van de financiële behoeften dus niet voor alle gemeenten geldt en — belangrijker nog — niet in dezelfde mate⁴³.

konklusie 4: effecten van kumulatie: verdringing en uitbuiking

De gebrekkige compensatie binnen het huidige Gemeentefonds voor sociale en regionale structuur kan bij bepaalde gemeenten sterk kumulieren als naast een zwakke sociale structuur ook nog een zelfstandige regiofunctie voorkomt. Dit kan nog worden versterkt wanneer ze slecht scoren op bepaalde verdeelmaatstaven in het gemeentefonds⁴⁴.

Dergelijke gemeenten besteden soms meer dan 70% van hun algemene uitkering aan de beleidsonderdelen bijstandsverlening, welzijn en kunst. Dit hoge niveau leidt tot verdrin-

42) Alleen voor het onderdeel bestuursorganen. Vooral voor de allerkleinste gemeenten is hier sprake van een schaalnadeel, daar staat dan een compensatie tegenover vanuit het vaste bedrag.

43) De maatstaf 'schijvenstelsel woonruimten' die voor het grootste deel de algemene uitkering uit het Gemeentefonds bepaalt gaat uit van de veronderstelling dat de financiële behoeften van gemeenten meer dan evenredig toenemen naarmate gemeenten groter zijn. Voor bepaalde gemeenten en zeker de allergrootste blijkt dit inderdaad het geval te zijn. Grotere gemeenten hebben vaak meer taken dan kleinere en de intensiteit in de uitvoering is er vaak groter.

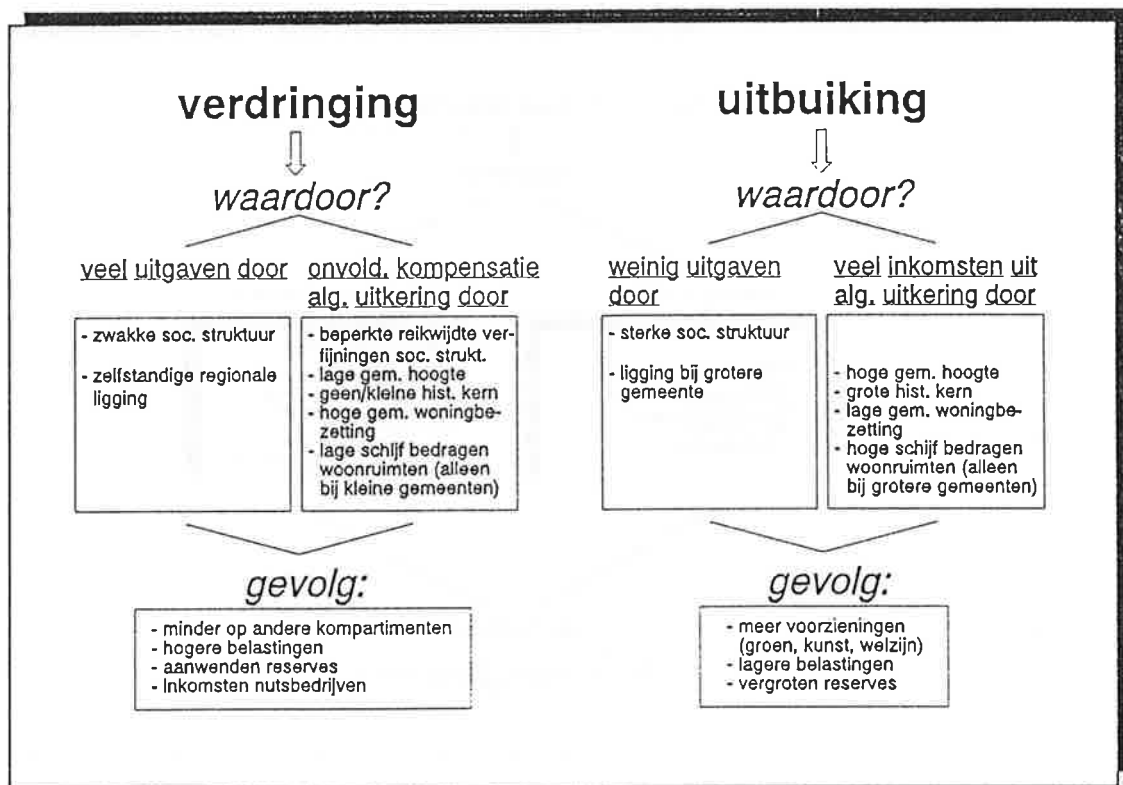
44) Bijvoorbeeld hoogte kom of historische kernen.

ging van uitgaven op andere fronten ('verdringingseffekten'). Deze effecten kunnen bestaan uit (ongewenste) lagere uitgavenniveaus op andere onderdelen van het beleid, relatief hoge tarieven voor belastingen, heffingen en rechten en het onttrekken van middelen aan de algemene reserves. Voor bepaalde gemeenten vormen de inkomsten uit nutsbedrijven hierbij een belangrijke aanvulling.

De kumulatie-effecten kunnen ook tegengesteld zijn: gemeenten met een sterke sociale structuur en het ontbreken van een zelfstandige regiofunctie houden veel middelen over voor andere beleidsterreinen ('uitbuikeneffekt'). Dit kan worden versterkt door een relatief hoge score op onderdelen van het uitkeringsstelsel⁴⁵. Waar dit uitbuiken zich in manifesteert is minder gemakkelijk vast te stellen dan bij verdringingseffekten. Aanknopingspunten voor uitbuiken zijn vooral gevonden in de vorm van relatief hoge uitgavenniveaus voor groen, welzijn en kunst en in de vorm relatief lage belastingen en een sterke reservepositie.

In het onderstaande schema vatten we de achtergronden van verdringing en uitbuiking samen.

Schema 7.2 Effecten van verdringing en uitbuiking



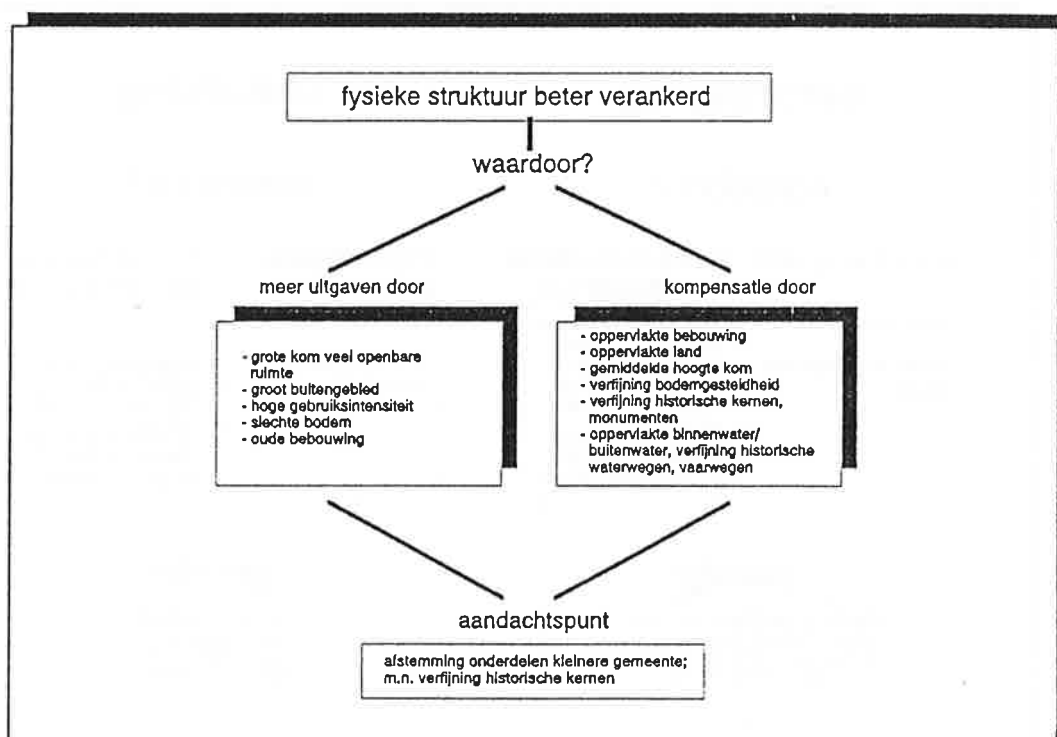
45) Bijvoorbeeld hoogte kom of door lage gemiddelde woningbezetting een relatief hoog bedrag per inwoner.

7.2.2 'Bebouwing en omgeving' en 'riolering en openbare ruimte'

konklusie 5: fysieke structuur beter verankerd

De kompartimenten 'bebouwing en omgeving' en 'riolering en openbare ruimte' geven veel minder aanleiding om problemen te signaleren vanuit het huidige uitkeringsstelsel. De uitgavenverschillen door exogene oorzaken blijken globaal genomen voor brede onderdelen te worden gekompenseerd in tegenstelling tot het kompartiment 'voorziening bevolking'. Dit geldt in hoge mate voor het kompartiment 'riolering en openbare ruimte'. Met name kostenverhogende elementen op grond van verschillen in dichtheid en ouderdom via de maatstaven gemiddelde hoogte kom en historische kernen, nemen daarbij een belangrijke plaats in.

De konklusie hangt direkt samen met een groot aantal centrale verdeelmaatstaven en verfijningen voor de betrokken uitgaven(verschillen) in deze kompartimenten. Door het aksent op de stabiliteit van het stelsel is men er blijkbaar in geslaagd bij de herziening van de maatstaven van het Gemeentefonds in 1984 de kenmerken van fysieke (en bebouwings-) structuur goed in het stelsel in te bouwen. Aandachtspunt vormen wel de kleinere gemeenten, waarvoor de werking van sommige onderdelen/maatstaven verder op elkaar afgestemd moet worden. Dit is ondermeer het geval voor de verfijning historische kernen.



7.2.3 aandacht voor dynamiek noodzakelijk

konklusie 6: kentering in beleid vergt aandacht voor dynamiek

Het beleid van gemeenten is ook op deze onderdelen echter sterk in beweging, mede onder invloed van nieuwe wettelijke voorschriften. Vooral het milieubeleid, waaronder ook de (stijgende) uitgaven voor reiniging en riolering, zal naar verwachting sterk aan belang winnen. In verband met de levensduur van het algemene uitkeringsstelsel is het van belang om bij de herziening van het stelsel met dergelijke veranderingen rekening te houden, in het bijzonder de financiële consequenties voor gemeenten van de aflopende verfijningen voor rioleringen en monumenten.

konklusie 7: meer aandacht voor eigen inkomsten noodzakelijk

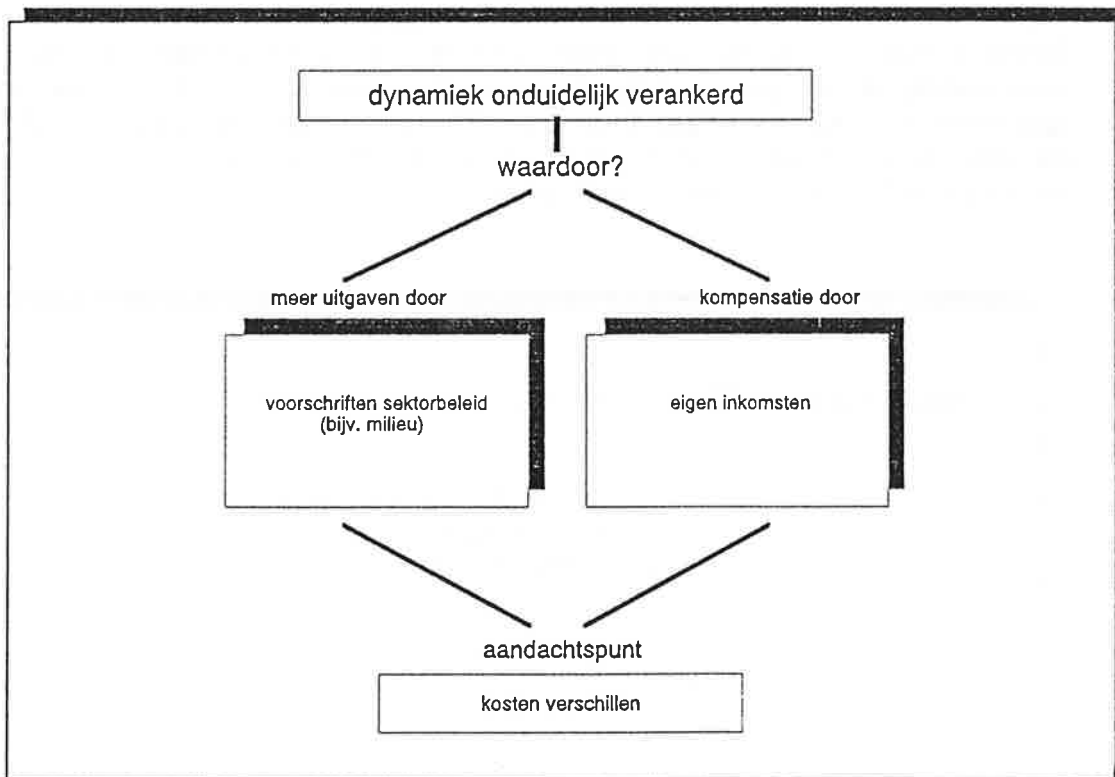
De zojuist genoemde kentering in het gemeentelijk beleid kan niet los gezien worden van de dekking van kosten door bepaalde eigen inkomsten, zoals het reinigings- en rioolrecht. Op dit moment stijgen de inkomsten van deze rechten in het algemeen met de hogere uitgaven mee. Tezamen met een stijging van de gemeentelijke belastingen, waaronder met name de onroerend goedbelasting, heeft dit er toe geleid dat het totaal van de eigen inkomsten van gemeenten in de afgelopen jaren sterker is gestegen dan de uitkering uit het Gemeentefonds. De hier en daar bepleite grotere rol voor eigen gemeentelijk inkomsten en daarmee gepaard gaande lokale afwegingen is er dus al ten dele ingeslopen.

Eigen inkomsten in het algemeen en het reinigings- en rioolrecht in het bijzonder winnen naar verwachting de komende tijd nog verder aan betekenis binnen de totale hoeveelheid middelen. Eerdere konklusies over de relatie tussen uitgavenverschillen enerzijds en sociale en fysieke structuur anderzijds geven zonder meer aanleiding tot nogal uiteenlopende lasten voor de bevolking, wanneer de kosten voor reiniging en riolering blijvend uit specifieke rechten dienen te worden gefinancierd.

Men kan niet om de politieke vraag heen waarin over de rechtvaardigheid van deze lastenverschillen voor burgers een oordeel wordt geveld.

konklusie 8: toeristenbelasting van belang

Met de discussie over belastingdruk voor burgers moeten we voorzichtig zijn. Sommige lasten worden niet gedragen door de inwoners van de gemeente zelf. Een goed voorbeeld vormen bepaalde uitgavenverschillen tussen gemeenten die blijken samen te hangen met toerisme; deze uitgaven worden ook per saldo gedekt door toeristenbelasting. Deze belasting vervult daarmee een belangrijke rol als algemeen dekkingsmiddel voor bepaalde gemeentelijke taken.



7.3 Aanbevelingen

7.3.1 Dynamiek als dynamiet

de illusie van toekomstbestendigheid

De aanvaarding van de Financiële Verhoudingswet 1984 ligt nog maar kort achter ons. Het invoeringstrajekt is nog niet eens afgerond. Toch ontstaat uit het voorgaande de indruk dat dit stelsel op onderdelen alweer is verouderd. Kennelijk hebben de maatschappelijke ontwikkelingen in de jaren '80 gevolgen gehad voor gemeentebesturen, die door de verdeelsleutel voor bepaalde typen gemeenten onvoldoende zijn opgevangen.

Hoe moeten we dit resultaat nu beoordelen? Interessant is om na te gaan of van een globaal werkend algemeen uitkeringsstelsel wel kan worden geëist, dat niet alleen bestaande, maar ook toekomstige knelpunten worden opgevangen. Geen enkel stelsel heeft het eeuwige leven; de pretenties zouden altijd bescheiden moeten zijn. Het beeld waarop onderzoekers en besluitvormers zich op een bepaald moment baseren, is immers altijd onderhevig aan slijtage.

Sommige veranderingen tekenen zich nu al af. Zonder de pretentie te hebben limitatief te zijn, willen we een aantal in het oog lopende ontwikkelingen noemen.

Hoe reageert een algemeen uitkeringsstelsel op uitgaven in verband met ontgroening en vergrijzing van de bevolking? Zeker wanneer we bedenken dat de sociale structuur nu al minder goed verankerd is in het uitkeringsstelsel, zal dat problemen met zich meebrengen die voor verschillende typen gemeenten een andere invloed hebben op het uitgavenpatroon.

Hoe reageert het stelsel op nieuwe taken? Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de zorg voor het milieu, zoals in het voorgaande al is aangegeven. Niet verwacht mag worden dat specifieke gemeentelijke heffingsmogelijkheden in alle gevallen de toets van de rechtvaardigheid kunnen doorstaan als de relatie met de verdeelsleutel en invloeden van de structuurkenmerken niet is bekeken. Naast milieuzorg zal de aandacht uit moeten gaan naar de financiële aspecten van de decentralisatie-operatie van het Rijk: leiden noodzakelijke uitgaven in bepaalde gevallen tot uitbuiken of verdringing?

Tenslotte, maar niet op de laatste plaats, tekenen zich nieuwe vormen van bestuurlijke samenwerking af, die grote gevolgen kunnen hebben voor de inrichting van het stelsel: agglomeratievorming of voortgaande gemeentelijke samenvoeging en herindeling. Dat kan niet alleen in kwantitatief, maar ook in kwalitatief opzicht invloed hebben op de mogelijkheden van het bestuur en de bijbehorende middelen.

aandachtspunten dynamiek:

1. maatschappelijke veranderingen
2. nieuwe taken
3. bestuurlijke vernieuwing

aanbeveling 1: kompartimenten met eenduidige, niet-doelgebonden maatstaven

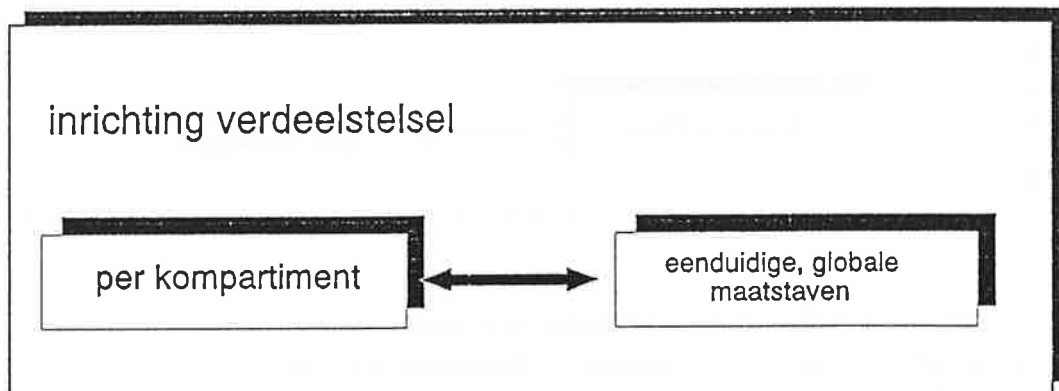
Ook zonder al te vergaande pretenties leidt het voorgaande wel tot aanbevelingen. Als de hiervoor genoemde veranderingen bij eventuele herziening van het stelsel buiten beschouwing blijven, laat de volgende herziening zich nu al aankondigen. Bij de aanpassing van het stelsel om ruimte te bieden aan het verwerken van de zojuist gesignaleerde maatschappelijke veranderingen lijkt het van belang om binnen de geselecteerde verdeelmaatstaven globale, maar wel heldere verbanden aan te brengen met brede, samenhangende uitgavenonderdelen.

Dat laatste vereist nadere toelichting. Niet alleen onderzoekers, ook beleidmakers hebben naar onze mening baat bij het werken met kompartimenten. Verdeelmaatstaven die geacht worden meer structuurkenmerken tegelijkertijd te 'dekken' zoals bijvoorbeeld het schijvenstelsel en de maatstaf gemiddelde hoogte bebouwing voor kenmerken van sociale, regionale en fysieke structuur, kunnen in de loop der tijd bij structuurveranderingen steeds verder verwijderd raken van de daarmee verband houdende gewijzigde financiële behoeften van gemeenten. Het gevolg is onduidelijkheid en het ontbreken van aanknopingspunten voor compensatie. Naar onze mening zijn er ook verdeelmaatstaven te vinden zonder een dergelijke meervoudige functie die een gunstige invloed hebben op het aanpassingsvermogen van het stelsel.⁴⁶

Dat laatste betekent zeker geen pleidooi voor een gedetailleerder stelsel dan het bestaande of een inbreuk op de geldende spelregels (geen doelgebonden karakter, niet konjunktuurgevoelig of op korte termijn beïnvloedbaar door betrokken overheidslichamen, met verdeelmaatstaven die op objectieve wijze en in goed meetbare termen kunnen worden uitgedrukt).

De aansluiting op de feitelijk gebleken behoeften van gemeenten, ook in dynamisch opzicht, zal één van de grootste uitdagingen vormen bij eventuele herziening van het stelsel. Aan deze spelregel zal ten opzichte van de andere een zwaarder gewicht moeten worden toegekend. Slijtage is niet te voorkomen, maar vormt zeker geen argument om maar alles bij het oude te laten.

Daarom aarzelen we niet hierover enkele aanbevelingen te formuleren. Daarbij neemt de versterking en verdere onderbouwing van het reactievermogen van het stelsel een belangrijke plaats in. Van belang is de korte en lange termijn te onderscheiden.



46) Een goed voorbeeld hiervan is het Amsterdamse Stadsdeelfonds

7.3.2 De korte termijn

Voor de korte termijn lijken aanpassingen noodzakelijk om tegemoet te komen aan uitgavenverschillen ten gevolge van sociale structuur en regionale functie.

Aanbeveling 2: op korte termijn een operatie sociale structuur

Voor een ingreep in verband met sociale structuur bestaan in de vorm van de verfijningen sociale structuur geschikte aanknopingspunten.

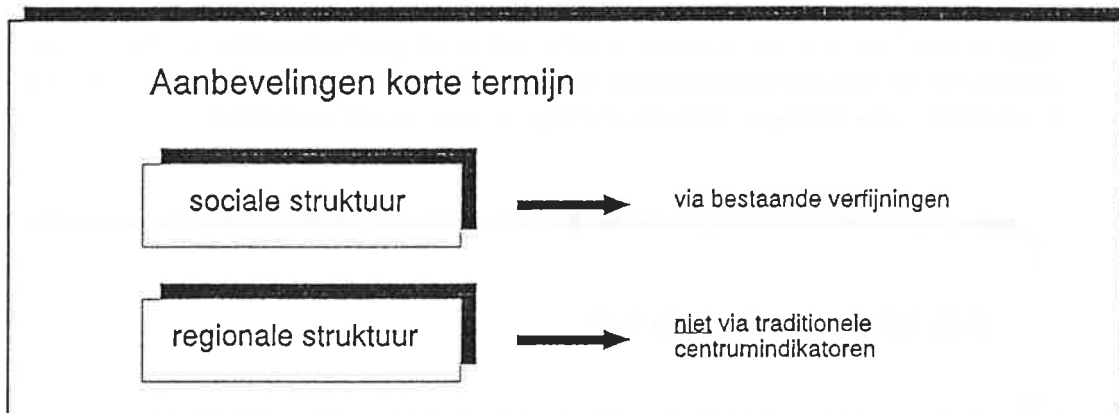
Redenerend vanuit de bestaande spelregels voor verdeelmaatstaven kleven er bezwaren aan het vergroten van deze rol van de uitkeringsonderdelen: doelgebonden, conjunctureel karakter, op korte termijn beïnvloedbaar. Toch ligt correctie van de gebreken langs de weg van deze verfijningen het meest voor de hand voor de korte termijn. Ons onderzoek onderstreept immers een goede aansluiting bij gemeentelijke behoeften op dit moment. Andere alternatieven binnen het bestaande uitkeringsstelsel ontbreken.

Wel is het de moeite waard na te gaan of een zodanige aanpassing mogelijk is dat de bezwaren minder gelden. Raadzaam is om in dit kader na te gaan of de maatstaf niet op recente waarden is te ijken die eventueel ook verband houden met te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen.

aanbeveling 3: geen korte termijn aanpassing via 'traditionele' centrum-indicatoren

Het probleem met de regiofunctie is op korte termijn minder makkelijk op te lossen. Hier ontbreken geschikte aanknopingspunten binnen het stelsel. 'Traditionele' centrumindicatoren als gemiddelde hoogte bebouwing en het schijvenstelsel hebben in teveel gevallen een averechtse werking.

Gemeenten waarbij sprake is van kumulatie van effecten van sociale en regionale structuur hebben op korte termijn het meest baat bij een correctie via de beschikbare maatstaven voor sociale structuur.



7.3.3 Op langere termijn: operatie fysieke structuur

aanbeveling 4: beperking werkingsfeer bebouwingdichtheid

In het bestaande uitkeringsstelsel bleken al voldoende aanknopingspunten aanwezig te zijn om tegemoet te komen aan uitgaven(verschillen) tussen gemeenten met een verschillende fysieke structuur. Die weg is met succes te vervolgen. In de operatie gaat het om het grootste deel van de uitgaven binnen de kompartimenten 'riolering en openbare ruimte' en 'bebouwing en omgeving'.

De maatstaf gemiddelde hoogte bebouwing is in dit onderzoek vooral relevant door zijn invloed op de kompartimenten 'riolering en openbare ruimte' en 'bebouwing en omgeving'. Als indicator voor sociale of regionale structuur was een heldere relatie niet of nauwelijks te vinden. Bij eventuele herziening van het stelsel ligt het daarom voor de hand deze verdeelmaatstaf uitsluitend toe te passen op de onderdelen van de genoemde kompartimenten, waarmee de relatie is aangetoond. Hiermee is te ondervangen dat deze indicator meer dan één structuurkenmerk tegelijkertijd tot uitdrukking brengt.

Naast deze beperkte werkingsfeer (op voorhand doelen we niet op het gewicht van de maatstaf) moet nog worden verkend of deze of een soortgelijke maatstaf voor bebouwingsdichtheid kan aansluiten bij uitgavenverschillen voor arealen openbare ruimte (wegen, water en groen) binnen de bebouwde kom ten opzichte van de arealen erbuiten. Hiermee beogen we veranderingen in het gebruik van het grondgebied in dynamisch opzicht beter te volgen dan met behulp van de bestaande maatstaven mogelijk is.

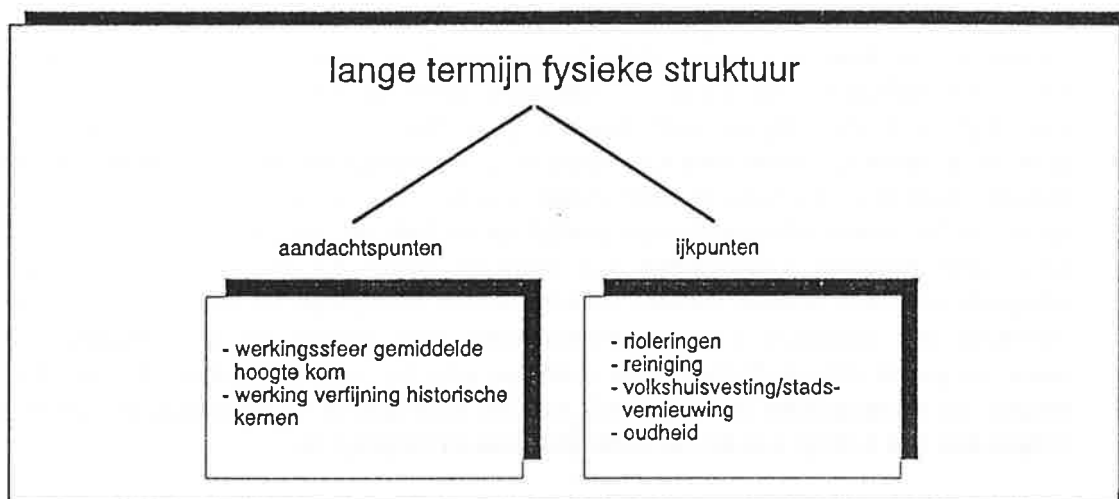
aanbeveling 5: onderzoek kumulatie bij verfijning historische kernen

De verfijning historische kernen (inclusief waterwegen) kumuleert in bepaalde kleine gemeenten met andere fysieke verdeelmaatstaven. De gevolgen hiervan moeten nader worden onderzocht. Raadzaam is hierbij ook met uitgaven van betrokken gemeenten in verband met oudheid (musea e.d.) rekening te houden.

aanbeveling 6: ontwikkel financiële ijkpunten voor riolering, reiniging, volkshuisvesting/stadsvernieuwing en oudheid

In verband met de overlevingskansen van een toekomstig stelsel is het van belang om ter onderbouwing van de te selekteren verdeelmaatstaven en bijbehorende gewichten een aantal financiële ijkpunten te ontwikkelen:

- voor riolering. Hierbij gaat het vooral om de relatie tussen aflopende verfijningen rioleeringen en het niveau van het gemeentelijke rioolrecht;
- voor reiniging. Ook hier moet een relatie met eigen inkomsten uit het reinigingsrecht worden gelegd, in dit geval in samenhang met de ontwikkeling van de bruto-uitgaven voor reiniging. Extra aandacht verdienen de hogere uitgavenniveaus in bepaalde dicht bebouwde gemeenten (samenhang inzamelingskosten met kenmerken van bebouwing);
- voor volkshuisvesting/stadsvernieuwing (vh/sv). Dit ijkpunt vloeit voort uit wijzigingen in wettelijke regelingen en (daarop gebaseerde) specifieke uitkeringen en het aflopen van de verfijning monumenten;
- voor oudheid. Hier gaat het om de relatie van verschillende voorzieningen die samenhangen met de historische betekenis van (onderdelen van) gemeenten met de verfijning historische kernen.



7.3.4 Langere termijn: operatie sociale en regionale structuur

aanbeveling 7: onderzoek oplossingen voor sociale structuur, brede bevolkingsvariabelen en regiofunctie

Ten behoeve van het inbouwen van kenmerken van sociale en regionale structuur in het verdeelstelsel adviseren we een drietal onderzoeken:

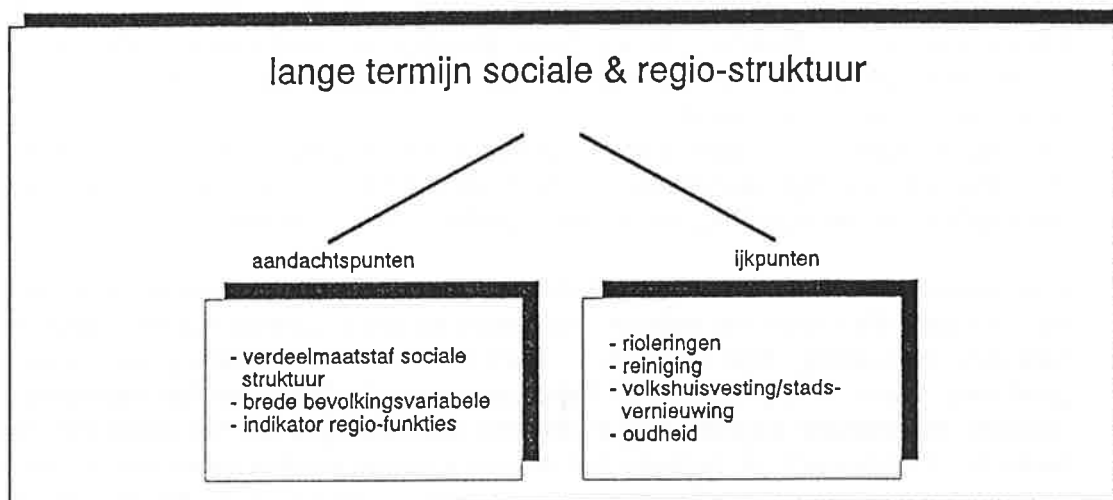
- een vervanger voor de korte termijn operatie sociale structuur waaraan minder nadelen kleven vanuit de spelregels voor verdeelmaatstaven, terwijl er wel eenzelfde compensatie voor de ons onderzoek gebleken gebreken wordt bereikt;
- een onderzoek naar een breed samengestelde bevolkingsvariabele (jongeren, ouderen) waarin effecten van kumulatie van gemeentelijke behoeften (op grond van sociaal-ekonomische positie van de bevolking en verschillen in huishoudenssamenstelling en — eventueel — etniciteit) tot uitdrukking komen;
- een onderzoek naar een indicator voor regio-functies in aansluiting op kenmerken van regionale structuur. Dit onderzoek kan het beste in samenhang met de ontwikkeling naar regiovorming te worden verricht. Gedacht kan worden aan een maatstaf op basis van een 'zwaartekracht'-model. Op grond van afstand tussen centrale woonkernen (kommen) en het verschil in omvang (inwoners of woonruimten) wordt een hogere uitkering ontvangen naarmate een gemeente minder onder de invloedssfeer van nog grotere buurgemeenten valt. Het gewicht van dit onderdeel dient beperkt te worden en afgestemd op de relatie met enkele typen voorzieningen/akkommodaties in de sfeer van 'ontspanning'.

aanbeveling 8: ontwikkel ijkpunten voor uitgaven 'zorg' en 'cultuur'

In verband met de onderbouwing van deze mogelijk nieuwe verdeelmaatstaven dienen in aansluiting op de reeds thans beschikbare gegevens financiële ijkpunten te worden ontwikkeld voor:

- belangrijke onderdelen (zorg) van welzijn in afstemming op de sociale en regionale structuur van gemeenten;
- de culturele voorzieningen van gemeenten in afstemming op de regio-functie van een gemeenten (vooral voor ontspanning en kunst).

Voor de onderdelen bijstandsverlening en bevolkingszaken lijken financiële ijkpunten te kunnen worden ontwikkeld in aansluiting op de reeds beschikbare gegevens.



7.4 Verantwoording onderzoeksmethode

Dit onderzoek is niet gebaseerd op alle gemeenten, maar op een steekproef van 57. Deze keuze hield verband met het verzamelen van geschikt basismateriaal en de mogelijke aandacht voor — met structuurkenmerken verbonden — extreme uitgaven van gemeenten die in termen van inwonertal of aantal woonruimten vergelijkbaar zijn. Uitgangspunt voor de steekproef was 'een zo groot mogelijke variatie aan structuurkenmerken bij een zo gering mogelijk aantal gemeenten'.

zonder ingrijpende schoning en herkodering geen konklusies

Het aantal gemeenten moest beperkt blijven omdat het maken van een uitgaven- en verschillenanalyse gebaseerd moet zijn op vergelijkbare uitgavenkategorieën van gemeenten. Hiertoe was een intensieve bewerking van gemeentelijke rekeningen en begrotingen noodzakelijk, omdat de gemeenten de geldende komptabiliteitsvoorschriften heel verschillend interpreteren. Dit gold met name voor de toerekening van kosten voor bestuursorganen en algemeen beheer.⁴⁷ Deze uitgaven, die kunnen oplopen tot 25% van de algemene middelen boeken sommige gemeenten apart, terwijl anderen ze vrijwel geheel rechtstreeks toedelen aan de verschillende beleidsonderdelen. Zonder deze korrektie hadden we op niet met elkaar vergelijkbare grootheden geanalyseerd. De nadere toerekening van deze apparaatskosten zijn gebaseerd op door de gemeenten aangeleverde gegevens. Daarbij heeft veelal een nadere terugkoppeling plaatsgevonden.

betekenis verschillenanalyse

Uitgaven van gemeenten zijn niet zo maar te gebruiken als indicatie(s) voor financiële behoeften. Het waargenomen uitgavenpatroon staat immers in hoge mate in verband met de financiële armslag van een gemeente, welke laatste op zijn beurt in hoge mate afhankelijk is van de algemene uitkering. Het is dus niet verwonderlijk dat de bestaande verdeling in hoge mate gereproduceerd zou worden, wanneer bestaande of gemiddelde uitgaven zonder meer de maatstaf vormen voor financiële behoeften.

De verschillenanalyse bleek een effectieve methode om deze cirkelredenering uit de vorige alinea te doorbreken. Zonder deze benadering zijn konklusies over uitbuiken en verdrin-

47) In termen van begrotingsfuncties uitgedrukt: de (verschillende) inhoud van de funkties 002 en alle .00 funkties binnen de afzonderlijke hoofdfunkties.

ging in het voorgaande niet scherp voor het voetlicht te brengen. 'Inzoomen' op oorzaken achter scherpe contrasten in uitgavenpatronen levert konklusies, die anders aan het zicht blijven onttrokken. Daardoor is het beter mogelijk om kostenverhogende factoren te objectiveren en in verband te brengen met structuurkenmerken, die voldoen aan de spelregels van het verdeelstelsel.

Kortom, in plaats de aandacht te concentreren op het gemiddelde patroon, bijvoorbeeld in de vorm van een regressieformule, is voor het doorbreken van de hiervoor genoemde cirkelredenering belangstelling nodig voor bepaalde extreme posities.

Hoe waardevol ook, de in het voorgaande toegepaste verschillenanalyse is slechts één stap uit een reeks, die samen met volgende kan leiden tot een herziening van het stelsel voor de financiële verhouding 'Rijk-Gemeenten'. De kracht van de benadering komt niet alleen goed naar voren in exploratieve of hypothese-vormende fasen van het onderzoek. Ook wanneer in volgende stappen minder extreme waarnemingen bij het onderzoek worden betrokken ('ijkpunten'), de homogeniteit binnen gemeentegroepen nader wordt onderzocht of uiteenlopende reacties op dynamiek in het beleid worden nagegaan, zal de methode haar vruchten afwerpen.